



Ecole Nationale d'Administration de Madagascar

MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

**LES RESSOURCES FISCALES DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES
DECENTRALISEES**

Section : INSPECTEUR DES IMPOTS

Présenté par : SOLOHANITRA TIANA

**Encadré par : Monsieur RAMANANDRAITSIORY Hugues
Inspecteur Principal des impôts
Chef du Service de l'Inspection et de la coordination des opérations fiscales
Direction Technique des impôts
Ministère chargé de l'Economie des Finances et du Budget**

Promotion : « SANGANY »

LES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Mémoire soumis à

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR
(E. N. A. M.)**

par

SOLOHANITRA Tiana

en vue de l'obtention du
« Diplôme de Fin d'Etudes de l'ENAM »

REMERCIEMENTS

D'emblée, nous tenons à souligner que l'omission des remerciements qui s'imposent relève de l'ingratitude, donc inexcusable de notre part. En effet, il convient de souligner que si le présent ouvrage a pu être réalisé, ce n'est pas seulement par nos efforts personnels mais surtout grâce aux aides précieuses prodiguées par toutes les personnes qui de près ou de loin, ont contribué à sa réalisation. Nous leur adressons nos vives reconnaissances de nous avoir sacrifié une grande partie de leur temps précieux à nos recherches et curiosités.

Nous aurions pu gaspiller inutilement notre temps en tâtonnements et vaines recherches sans leur hospitalité, leur diligence, leur amabilité, leur bienveillance, leur indulgence ainsi que leur sens de l'humour qui ont rendu l'ambiance de notre stage de fin d'étude moins stressante.

Pour toutes ces raisons, nous voudrions exprimer ici notre profonde gratitude, notre reconnaissance :

A Madame Hanitra RAJAONAH, Directeur Général, des Impôts qui nous a permis d'exécuter ce stage.

A Monsieur Richard ANDRIAMALALA, chef du service Provincial des Grandes Entreprises, Mandrosoa pour son apport quant à l'inspiration de ce stage, qui l'a guidé avec générosité et attention.

A tous les collègues et camarades de travail pour leur amitié et leur soutien fraternel.

Aux responsables des services existants à la Commune urbaine d'Antananarivo, la Région d'Analamanga, la Province autonome d'Antananarivo, pour leurs conseils précieux.

Aux responsables, aux corps enseignants et à tout le personnel de l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar pour les efforts qu'ils ont déployé en vue d'un appui pédagogique et matériel nécessaire à une formation à la fois théorique et pratique.

Enfin, nous ne saurions omettre d'exprimer nos sincères remerciements à Monsieur RAMANANDRAITSIORY Hugues, Inspecteur Principal des Impôts, chef du Service de l'Inspection et de la coordination des opérations fiscales à la Direction Technique des Impôts, qui a bien voulu nous diriger dans la réalisation de ce mémoire, malgré les différentes contraintes inhérentes à ses lourdes responsabilités.

Nos deux années de formation à l'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION DE MADAGASCAR s'achèvent sur la présentation de ce mémoire. Nous avons certes rencontré quelques difficultés, mais nous avons pu les surmonter grâce aux efforts glorieux et habiles déployés par les éminents et courageux formateurs de l'E.N.A.M.

Aussi, nous tenons à remercier les formateurs de l'E.N.A.M. qui ont contribué à notre formation sans égale à tous les niveaux, en particulier :

Le Directeur Général

Le Directeur des Etudes de la Formation et des Recherches

Les différents Chefs de Services

Tous les professeurs qui nous ont donné les formations adéquates et conformes aux objectifs escomptés

Nous vous adressons nos vives reconnaissances d'avoir contribué à la formation de fonctionnaires intègres et compétents, prêts à assumer leurs responsabilités et à transmettre les connaissances acquises.

BIBLIOGRAPHIE

I- TEXTES

1. La Constitution du 29 avril 1959
2. La Constitution du 31 décembre 1975
3. La Constitution révisée du 18 septembre 1992
4. Code Général des Impôts

Les Décrets

1. Les Décrets du 09 mars 1902 et du 09 décembre 1944 sur les populations rurales
2. Le Décret 96-169 du 06 mars 1996 sur la compétence et sur la réalisation et la gestion des EPP et des CSB
3. Le Décret 2002-047 du 21 mars 2002 portant institution d'une Délégation Spéciale au niveau des Provinces autonomes

Les Lois

1. Loi 80-035 du 22 décembre 1980
2. Loi N° 93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation.
3. Loi N° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées.
4. Loi N° 94-008 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées
5. Loi N° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées
6. Loi N° 95-016 portant code minier
7. Loi N° 95-035 sur les redevances pour l'assainissement urbain
8. Loi organique 2000/16 du 29 avril 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des provinces autonomes
9. Loi N° 2004-001 relative aux régions
10. Loi de finances N° 043/2004 du 29 octobre 2004 portant loi des finances pour 2005

Les Ordonnances

1. Ordonnance 60-085 portant organisation communale à Madagascar
2. Ordonnance 73-009 du 24 mars 1973 portant structuration du monde rural
3. Ordonnance 76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées

II- OUVRAGES GENERAUX

1. BLANC, Jacques « Les péréquations dans les finances locales », Paris LGDJ, col. Systèmes, 1996
2. FERETTI, Raymond (Université de Metz, France) « Finances locales »
3. GUENGANT, A. « l'avenir incertain de la fiscalité locale », 2002, p.205
4. MASSIOT, Michel « L'administration publique à Madagascar », Bibliothèque Africaine et Malgache, Droit Sociologie Politique et Economie, publié avec le concours de l'Université de Madagascar.
5. PERRIN B. « Plaidoyer pour la fiscalité locale », 1988, p. 159

III- REVUES, RAPPORTS, ARTICLES ET AUTRES

1. BIACABE, Jean Luc « Décentralisation : attention aux coûts », article paru dans Sociétal, 2002, N°38
2. CABANES Xavier, GOHIN Olivier, « Compétences et ressources de communes », article paru dans Pouvoirs (Paris), 2000, N° 95
3. LAURENT, Philippe « Fiscalité locale et autonomie financière », paru dans Gestion Locale n° 79, premier trimestre 2001 – article de périodique
4. ORSONI, Gilbert « L'évolution des ressources fiscales locales », article paru dans RFFP, 2003, N° 81
5. LA GAZETTE DE LA GRANDE ILE « Décentralisation et Développement local », article paru le 17 novembre 2005
6. Allocution de SEM. Marc RAVALOMANANA, Président de la République de Madagascar, à l'occasion de sa rencontre avec les Chefs de Région le 4 octobre 2005

LISTE DES ABREVIATIONS

C.G.I. :	Code Général des Impôts
CISCO :	Circonscription scolaire
C.S.B. :	Centre de Santé de Base
C.T.D. :	Collectivités Territoriales Décentralisées
E.P.P. :	Ecole primaire publique
I.F.P.B. :	Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie
I.F.T. :	Impôt Foncier sur les Terrains
I.S. :	Impôt Synthétique
R.O.M. :	Redevance sur les ordures ménagères
S.S.D. :	Service de santé de district
T.A.D.E. :	Taxe additionnelle aux Droits d'Enregistrement
T.A.F.B. :	Taxe Annexe à l'Impôt Foncier sur la propriété bâtie
T.P. :	Taxe Professionnelle
T.S.T. :	Taxe sur la transaction
V.L. :	Valeur locative

ANNEXE

INTRODUCTION

La politique de la « DECENTRALISATION » n'est pas un phénomène particulièrement récent à Madagascar. Son origine remonte à l'époque de la monarchie elle-même où l'on a pu constater de multiples ébauches, et s'est prolongée du lendemain de l'Indépendance à nos jours.

Selon l'article 2 alinéa 1 de la loi 93-005 du 03 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation : « Dans le cadre des objectifs fixés par la Constitution, la politique de décentralisation constitue un plan d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement équilibré et harmonieux du territoire de la République ».

La politique de la décentralisation coûte cher, car :

- la multiplicité de niveaux d'administration,
- l'augmentation des compétences qui nécessite un renforcement des moyens humains et financiers,
- l'accroissement des responsabilités

nécessitent une meilleure maîtrise des finances locales, afin de mieux mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une décentralisation effective.

La décentralisation est en marche. C'est une phrase écrite à propos de la réalisation des bâtiments d'une commune rurale d'Antananarivo ; mais en réalité, notre décentralisation en est encore au stade de la gestation. Un expert international sur la décentralisation, Monsieur Erich Prambeck, qui est aussi secrétaire général de la fédération des villes de la République d'Autriche est venu à Madagascar en juillet 2005. Sa mission était essentiellement axée sur des séances de partage d'expérience avec les responsables centraux de Ministère de l'Intérieur, du secrétariat d'Etat chargé de la décentralisation, des régions et des communes ainsi que des maires et des responsables communaux. Plusieurs thèmes sont abordés : conditions de mise en place des régions, les transferts des ressources, les relations entre l'Etat et les collectivités locales, la démocratie locale, etc...

Une des innovations introduites par la Constitution en matière de

Décentralisation a été de lier de manière intrinsèque les questions relatives aux compétences et aux ressources. La loi, en effet, détermine la répartition des ressources (entre l'Etat et les collectivités), en fonction des compétences attribuées aux collectivités. On ne saurait envisager les collectivités territoriales décentralisées auxquelles la Constitution ou la Loi attribue des compétences sans qu'il y ait des ressources adéquates et appropriées.

Il est important de recentrer la question en posant le principe de la prééminence de l'Etat en ce sens que le transfert de compétence ne lui porte pas atteinte, notamment en matière de souveraineté. Il lui permet au contraire de se consacrer à ses missions fondamentales et régaliennes.

L'étude portera ainsi sur les Ressources Fiscales mises à la disposition des Collectivités Territoriales Décentralisées ; ressources qui leurs permettront d'asseoir leurs pouvoirs et leurs compétences. Il ne saurait en effet y avoir de transfert de compétence sans transfert de ressources. Ce transfert des ressources nécessite l'adoption d'une série de mesures tendant à leur consolidation et à leur spécialisation.

Il est important de promouvoir le développement des collectivités en mettant à leurs dispositions des moyens appropriés, car dans la politique actuelle du Gouvernement, elles constituent le fer de lance d'un meilleur développement, rapide et durable. De nouvelles perspectives sont apparues lors de la mise en place de régions en 2004.

La prolifération de nouveaux services risque de compromettre la règle d'or de l'équilibre budgétaire ; de même que les inégalités des potentialités régionales pourraient léser certaines localités. . Aussi, l'Etat devra-t-il prendre des dispositions pour que les Recettes Fiscales des Collectivités contribuent à un bon développement communautaire, que les dotations de l'Etat Central contribuent à la correction de ces inégalités potentielles régionales.

La décentralisation donne à chacun le pouvoir de participer au développement. Avec la bonne gouvernance, elle fait partie des clefs du développement. Pour sa réalisation effective, il faut renforcer la connaissance, le matériel, et surtout la confiance.

Notre étude sur le thème des Ressources Fiscales des Collectivités Territoriales Décentralisées sera divisée en trois parties.

La première partie présentera le système politico-administratif de la République Malgache.

La seconde partie présentera un inventaire des ressources financières et matérielles des collectivités.

La troisième et dernière partie sera consacrée aux problèmes d'actualisation du système fiscal local et les perspectives d'avenir.

PREMIERE PARTIE

LE SYSTEME POLITICO
– ADMINISTRATIF DE LA
REPUBLIQUE
MALGACHE

CHAPITRE I

ORGANISATION ET ATTRIBUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

SECTION 1 : ORIGINE ET OBJECTIFS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

I – HISTORIQUE

Avant l'indépendance, plusieurs collectivités qui pouvaient prétendre à l'appellation de « collectivité territoriale » coexistent sur le territoire de l'Etat malgache : les provinces et les communes de plein ou moyen exercice avaient officiellement cette qualité, mais d'autres collectivités du même type pouvaient être créées par arrêté du Haut Commissaire (ou par arrêté du chef de Province, sous certaines conditions) : il s'agissait des « circonscriptions autonomes », des « collectivités autochtones rurales » (C.A.R.), des « collectivités rurales autochtones modernisées (C.R.A.M.), des groupements des collectivités (arrêté du 21 novembre 1955). Ces tendances décentralisatrices, et qui dans le cas de la province avaient conduit à une véritable ébauche de fédéralisme, s'expliquaient par des considérations d'ordre technique et politique étroitement mélangé.

La politique de la décentralisation n'est ainsi pas un phénomène tout à fait nouveau à Madagascar. En effet, le lendemain même de l'indépendance de 1960, le pays a dû faire face aux problèmes nés des exigences du développement économique et social.

Dans le cadre d'un tel programme, ayant voulu écarter du jeu politique la conception centralisatrice selon laquelle le pouvoir central garde la haute main sur les actions du pays, l'on avait mis en place le système de la décentralisation.

C'est ainsi que la constitution du 29 avril 1959 précisa que les collectivités décentralisées sont les Provinces et les Communes.

L'exposé des motifs de l'Ordonnance 60.085 du 24 août 1960 sur l'organisation communale à Madagascar considère la commune comme une cellule démocratique de base où le peuple est appelé à gérer d'une manière effective et directe ses propres affaires.

La même ordonnance définit la commune comme une « réunion de personnes habitant une circonscription territoriale délimitée soumise pour les affaires locales à une même administration et constituant une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale ».

L'accession à l'indépendance politique ne s'est pas encore effectivement accompagnée de la libération économique du fait des tares fondamentales affectant les relations économiques.

Malgré les aspirations et les réclamations légitimes à la décentralisation, on a gardé un système centralisé administratif, politique, culturel et économique.

C'est ainsi que le 16 juin 1975, la rénovation nationale a fait place à la révolution socialiste.

L'objectif général est nettement défini par le dernier alinéa du bref préambule de la Charte de la Révolution socialiste Malagasy : « Le peuple malgache décidé à construire un état de type nouveau, expression des intérêts des masses laborieuses et à édifier une société conforme aux principes socialistes énumérés dans la Charte de la Révolution Socialiste Malagasy" »

A cet effet, la constitution du 31 décembre 1975 précise que « La République Démocratique de Madagascar est un état unitaire et décentralisé »

La même constitution stipule que « les collectivités décentralisées de l'Etat sont le Fokontany, le Firaisampokontany et le Faritany, ces collectivités ayant été fondé sur la base du Fokonolona.

L'autonomie du fokonolona avait constamment régressé depuis la fin de la monarchie, notamment sous le gouvernement de Rainilaiarivony et sous la colonisation.

L'institution n'avait comme rôle que de servir de moyen de contrôle des populations rurales par l'intermédiaire de ses représentants (Décrets du 9 mars 1902 et du 9 décembre 1944).

La première République en avait ensuite fait l'accessoire des communes rurales, orientés surtout vers les travaux au ras du sol (Ordonnance n° 62-004 du 24 juillet 1962 fixant les attributions, la responsabilité et les pouvoirs du fokonolona, complétée et précisée par une circulaire ministérielle du 11 mars 1968, J.O du 4 mai 1968 p.39).

Soucieux au contraire de se situer dans la tradition historique malgache, l'ordonnance 73-009 du 24 mars 1973 portant structuration du monde rural pour une maîtrise populaire de développement supprime les communes et décide de faire du Fokonolona la cellule administrative de base.

L'objectif est ambitieux car il ne s'agit pas d'une simple réforme administrative mais de remettre aux populations la responsabilité de la « maîtrise du développement » afin de préparer l'avènement d'une société fondée sur la démocratisation à tous les échelons du centre de décisions, politique, administratif et économique. Discours du Général Ramanantsoa du 27 juillet 1972.

Quatre niveaux de collectivités émanant les unes des autres sont instituées à partir du Fokonolona dont dérivent successivement les Firaisampokonolona, les Fivondronampokonolona et les Faritany. Décentralisée, chacune de ces collectivités s'administre en principe librement et exerce les attributions administratives (maintien de l'ordre), judiciaires (arbitrage, conciliation), locales et surtout économiques.

La réforme de 1973 est restée inachevée. Seuls les deux premiers échelons ont pu être mis en place de 1973 à 1975 dont 10.498 Fokonolona et 1150 Firaisampokonolona. Par ailleurs, le système était appelé à s'étendre aux villes mais leur nouveau statut n'était toujours pas défini en 1975.

L'Etat révolutionnaire préconise une politique de décentralisation véritable. Ce choix politique se traduit par la volonté de fonder l'Etat sur la communauté socialiste et démocratique du Fokonolona. L'objectif recherché est d'assurer le développement d'une société plus juste d'où sera bannie, l'exploitation de l'homme par l'homme, éradiquées toutes les formes d'injustice, d'oppression et de domination.

Ainsi, l'analyse conçue se pose en terme de développement, et se pencher tout simplement aux seuls problèmes financiers notamment aux seules ressources fiscales des collectivités territoriales décentralisées s'avère être erroné.

La constitution du 31 décembre 1975 stipule que « la République démocratique de Madagascar, unitaire et décentralisée, garantit et favorise l'exercice par les collectivités territoriales des activités et fonctions concourant au développement de la Nation ». Les collectivités décentralisées apparaissent ainsi comme des structures de l'Etat Socialiste pour l'édification duquel milite la révolution.

De ces principes, découle la promulgation de l'ordonnance n° 76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées, qui consacre l'effectivité du système.

En son Article premier, ladite ordonnance définit la collectivité décentralisée comme étant une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité Malagasy, dirige l'activité locale en vue du développement économique, social, culturel et édilitaire. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'Article 2 précise que les collectivités décentralisées de l'Etat sont : Le Fokontany, le Firaisampokontany, le Fivondronampokontany, et le Faritany. Le Fokontany est la collectivité décentralisée de base.

En somme, l'Etat socialiste malagasy de 1975 est organisé en :

- un pouvoir révolutionnaire unique à l'échelle de la nation

- des collectivités territoriales décentralisées exerçant à leur échelon la plénitude des pouvoirs

Le processus de la décentralisation effective a connu de nombreuses difficultés. Cela n'a rien d'étonnant. Un pays comme la France a mis de nombreuses années pour accoucher ses lois sur la décentralisation et actuellement encore, les réformes s'y poursuivent. A Madagascar, le texte de la Constitution de 1992 a fixé le délai de mise en œuvre de la réforme à dix huit mois après l'entrée en vigueur de la Constitution.

En fait, les principaux textes sur la décentralisation, à part celui portant orientation générale, la Loi n° 93-005 du 28 janvier 1994, n'ont été promulgués qu'en 1995. Cette loi 93-005 précise en son article 4 que : « Les collectivités territoriales décentralisées sont : Les Régions, les Départements et les Communes ».

La Loi N° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées a été promulguée le 26 avril 1995.

Pour la mise en place des Départements et des Régions, rien n'est encore en vue que se profilent déjà à l'horizon les fameuses provinces autonomes concoctées dans le cadre de l'élaboration du projet de révision de la constitution.

Le texte de la Constitution révisée de la République de Madagascar de 1998 dans son Article 126 dispose que : « Les provinces autonomes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique ainsi que de l'autonomie administrative et financière...Les provinces autonomes organisées en collectivités territoriales décentralisées comprennent des régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif ».

Ainsi, dans une telle perspective de réforme ayant engendré un renversement des tendances, il apparaît nécessaire de nous interroger sur le sens et la portée de la stratégie de décentralisation.

II. LES OBJECTIFS

Le système décentralisé a pour but d'assurer la protection des libertés locales par l'institution d'une auto-administration, c'est-à-dire d'une administration des collectivités par des organes composés d'élus.

Le système abandonne la direction des affaires administratives territoriales à des pouvoirs locaux indépendants du Pouvoir Central. Ces autorités locales sont en relation avec le Pouvoir Central, elles peuvent être soumises à sa tutelle (cas des Collectivités Décentralisées de la Troisième République de la République Démocratique de Madagascar) ou du contrôle Juridictionnel de l'Etat (cas des Collectivités Territoriales Décentralisées de la Troisième République, 1^{ère} et 2^{ème} période), mais leur autonomie est assurée. On reconnaît cette indépendance au fait que les agents des administrations locales, au lieu d'être nommés par le Pouvoir Central, sont élus par les administrés.

La décentralisation se situe sur le terrain administratif. La collectivité n'acquiert de compétence qu'en matière administrative, compétence définie par la loi. La spécialité de la collectivité se trouve ainsi commandée par la volonté du législateur. Le Fédéralisme, par contre est une technique d'aménagement du pouvoir politique, il touche à la structure même de l'Etat en réalisant un démembrement de ce pouvoir dans des matières déterminées.

Dans les deux cas, toutefois, le but recherché est le même : reconnaître l'autonomie des populations locales dans la gestion des affaires qui leur sont propres. La profonde différence se situe dans le degré d'autonomie :

- Une Collectivité Territoriale Décentralisée doit jouir d'un statut juridique qui lui permet d'exercer son pouvoir administratif et de bénéficier notamment de la personnalité morale.
- Les compétences de l'Etat membre d'un Etat Fédéral sont à la fois de nature constitutionnelle, législative, administrative et juridictionnelle.
- Celles des Collectivités Territoriales Décentralisées sont de nature essentiellement administrative et concernent principalement l'organisation et la gestion des services publics.

Dans le cadre des objectifs visés par la Constitution, la politique de décentralisation constitue un plan d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement équilibré et harmonieux du territoire de la république.

La politique de la décentralisation permet d'effacer les disparités et les tensions régionales suscitées par la concentration des richesses et du pouvoir au centre de l'Ile.

La décentralisation est une notion difficile à cerner. L'idée que l'on en fait varie selon le régime politique instauré. L'acception du mot se fait en fonction du choix politique. Quoiqu'il en soit, *décentraliser* c'est : retirer des pouvoirs à l'autorité centrale pour les transférer à une ou plusieurs autorités de compétence moins générale, soit de compétence territoriale moins large (autorité locale) soit de compétence spécialisée par son objet.

Par voie de conséquence, compte tenu de ce qui précède, la décentralisation suppose la répartition effective et équitable de l'ensemble des pouvoirs entre les différentes collectivités territoriales décentralisées.

Or, entre autres formes de manifestation de pouvoirs, le pouvoir financier joue un très grand rôle. En

effet, celui qui « détient les cordons de la bourse détient généralement la réalité du pouvoir ». Loïc PHILIPPE in Finances Publiques. Les problèmes généraux des Finances publiques et le Budget, Ed Cujas Paris 5è p.39.

Par ailleurs, cette affirmation a été déjà consacrée pendant un temps assez remonté où Colbert écrivait que « c'est une maxime constante et reconnue généralement dans tous les Etats du monde que les finances en sont les plus importantes et la plus essentielle partie. C'est une matière qui entre en toutes les affaires, soit qu'elles regardent la substance de l'Etat en son dedans, soit qu'elles regardent son accroissement et sa puissance au dehors ».

Cette maxime est encore plus exacte à l'époque où nous sommes. En effet, il ne suffit pas que la loi reconnaisse aux collectivités locales une certaine autonomie par rapport au pouvoir central ; si celles ci ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour exercer l'ensemble de leurs attributions, elles perdent une grande partie de leur liberté d'action.

Si l'on veut vraiment donner un sens à la décentralisation, il est indispensable de doter la collectivité concernée des ressources adéquates, tout en leur permettant d'assumer des responsabilités fiscales locales. Sans responsabilité fiscale, la décentralisation est inflationniste, elle conditionne chaque collectivité à l'escalade des revendications irresponsables et des récriminations contre le pouvoir central.

III- ORIENTATION

Selon la loi 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation, cette orientation générale de la mise en œuvre de la politique de décentralisation s'inscrit dans le cadre de la politique générale de l'Etat en matière de développement économique et social.

Cette politique permet à l'Etat d'assurer la promotion du développement national, local, régional, en recherchant une plus grande intégration de la population dans les actions de développement, en la responsabilisant dans la définition et la réalisation des actions à entreprendre.

A cet effet, l'Etat a procédé à une réforme institutionnelle dans ses structures centrales et son organisation territoriale, à un remodelage plus rationnel de l'organisation du territoire afin de servir de cadre pour une participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et au développement continu, participatif et harmonieux.

En application aux dispositions de l'Article 126 de la Constitution, la délimitation des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle. Les modalités de mise en œuvre de ces critères de délimitation doivent tenir compte :

- De la solidarité sociologique de la collectivité afin d'assurer une meilleure participation de la population aux actions mises en œuvre pour le développement régional, solidarité qui découlera de facteurs socioculturels.

- Des facteurs physiques relatifs à l'étendue et la configuration géographique de la collectivité, les possibilités de communication, ainsi que les mouvements démographiques, tout ceci afin d'assurer une couverture administrative efficace.

- De la vocation socio-économique et des potentialités de la collectivité pour permettre une meilleure exploitation de la spécificité régionale, promouvoir la coopération inter collectivité par la coordination de l'action économique régionale et assurer la viabilité financière des Collectivités.

Dans le cadre de cette orientation générale de la politique de décentralisation, apparaissent deux principes fondamentaux relatifs aux modalités de répartition des compétences et des ressources.

Selon l'Article 8 de la loi 93-005, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'effectue en considération des intérêts nationaux, régionaux et locaux. A cet effet, les transferts de compétences sont définis en fonction de la vocation principale de chaque niveau de collectivité.

C'est l'Etat qui dispose du pouvoir de fixer par des lois et leurs décrets d'application les conditions d'exercice par les Collectivités territoriales de leurs compétences respectives. Tout transfert de compétence entre l'Etat et les Collectivités doit porter sur l'ensemble des attributions relatives à une compétence donnée, et effectué au profit d'une catégorie de collectivité déterminée, jugée plus apte à l'exercer et qui en aura la pleine responsabilité.

Selon l'Article 13, la loi détermine également en fonction des compétences attribuées, la répartition des ressources, et les transferts d'impôts, droits et taxes perçus par l'Etat. Ce transfert sera effectué par les lois de finances au fur et à mesure des transferts de compétences.

Les transferts de compétences doivent s'accompagner d'un transfert des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences, ainsi que des moyens matériels et en personnel nécessaires à leur exercice. Il s'agit des services ou parties de service de l'Etat qui exercent exclusivement une compétence précise, des meubles et immeubles.

Les transferts de compétence doivent être complétés par un effort parallèle de déconcentration des attributions qui continuent à relever de la responsabilité de l'Etat, sans pour autant supprimer toute intervention de l'Etat dans les domaines concernés par les compétences transférées. Ils entraînent dans de nombreux cas de nouvelles formes d'action ou de contrôle de la puissance publique.

Ainsi donc, à un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré : c'est le principe de base qui régit, dans le cadre de la décentralisation effective, l'intervention de l'Etat au niveau territorial. Les services déconcentrés permettent à l'Etat d'élargir les attributions de ses représentants à l'échelon territorial afin d'appliquer les règles qu'il définit et permettre une plus grande harmonisation des actions de la puissance publique avec celles des collectivités territoriales.

SECTION 2 : ORGANISATION ADMINISTRATIVE

I - STRUCTURE D'ENSEMBLE

Quelles sont les modalités théoriques de l'organisation administrative d'un Etat ? Le problème a fait l'objet de multiples controverses et il n'est pas dans notre intention de reprendre dans le détail. Toutefois, il est à remarquer que l'attitude adoptée en la matière a des incidences non seulement sur le plan théorique (assurer une meilleure gestion des services publics), mais aussi sur le plan politique (certaines formes d'organisation administrative sont plus proches de la démocratie que d'autres)

Sur le plan théorique, on peut concevoir deux procédés principaux :

- ou l'organisation administrative dépend entièrement du pouvoir central et celui-ci ne laisse aucune autonomie aux organes locaux : c'est la centralisation.
- ou l'organisation administrative comporte un partage de pouvoirs et des compétences entre organes centraux et organes locaux : c'est la décentralisation.

Notre système politique actuel a adopté le système de la **décentralisation** que nous examinerons attentivement.

La *décentralisation administrative* consiste à « répartir les pouvoirs et les compétences entre les autorités centrales et les autorités locales. Le pouvoir central ne dispose plus de tous les pouvoirs ; il doit les partager compte tenu de la nécessité de maintenir une certaine unité de l'Etat.

1. Les modalités de la décentralisation

La décentralisation consistant à transférer certaines attributions du pouvoir aux autorités décentralisées (essentiellement les autorités locales), le problème essentiel est de savoir comment va s'organiser ce transfert et cette nouvelle répartition des pouvoirs.

a) La décentralisation implique la création de *personnes administratives* autres que l'Etat.

La décentralisation authentique passe par la création de personnes juridiques différentes de l'Etat et qui deviendront autant de centres de vie administrative autonome. Il faut rappeler que le procédé de la création de personnes morales de droit public permet à certaines collectivités d'acquiescer des droits et de les exercer, donc de disposer d'une certaine initiative. La personne administrative est donc, comme on l'a dit, un « démembrement de l'Etat », elle se situe à l'intérieur de celui-ci, mais a une existence juridique propre et indépendante.

Les caractéristiques essentielles des personnes administratives sont les suivantes :

- les personnes administratives ont un patrimoine, garantie de leur autonomie, qu'ils gèrent librement. Ils disposent de ressources propres et engagent certaines dépenses. Le vote d'un budget matérialise cette faculté.

- les personnes administratives ont la possibilité de défendre leurs droits et intérêts en justice, et le cas échéant contre le pouvoir central.

- les personnes administratives disposent de certaines prérogatives de puissance publique qui leur sont conférées par l'Etat : droit de procéder à des expropriations, de prélever des impôts et taxes, de bénéficier de réquisitions.

Les décisions qui sont prises au nom des personnes administratives sont des décisions administratives, avec toutes les prérogatives qui s'attachent à cette qualification.

b) la décentralisation implique désignation d'autorités chargées de représenter ces personnes administratives.

Ces autorités sont le plus souvent des « autorités locales » qui ont pour caractéristiques essentielles d'être élues : alors que la centralisation s'opère au moyen d'un agent nommé et ayant vocation à servir sur tout le territoire, la décentralisation se traduit par la désignation d'agents élus exerçant des fonctions provisoires et limitées à la circonscription qui les élit. La décentralisation se conçoit plus aisément dans les régimes qui ont choisi la voie démocratique.

c) la décentralisation implique une spécialisation des compétences des personnes administratives.

C'est là un troisième aspect de la décentralisation : il faut que les personnes administratives aient des compétences limitées et spécialisées. Sans cela, la décentralisation pourrait conduire au Fédéralisme : il n'est pas toujours facile de distinguer ces deux formes d'organisation de l'Etat.

Le fédéralisme est sur le plan politique : l'Etat membre d'un Etat fédéral a des compétences politiques, il a sa constitution, il a des institutions politiques. La collectivité territoriale décentralisée n'a pas de compétences politiques, il lui est même interdit de délibérer sur les affaires politiques. En outre, les compétences des Etats fédérés sont déterminées par la Constitution et de ce fait protégées, alors que celles de collectivités sont fixées par la loi et donc plus aisément modifiables. Mais il n'y a guère de critères de distinction décisifs.

Il est toutefois normal que les compétences des personnes administratives décentralisées soient limitées : il doit s'agir de questions qui intéressent seulement les membres de ces collectivités, mais qui n'intéressent pas l'ensemble de l'Etat. On les désigne traditionnellement par le nom d'affaires **locales**.

2. Les formes de la décentralisation

Il est classique de distinguer :

- la décentralisation territoriale
- la décentralisation par services

Mais cette distinction n'est pas toujours très claire et il y a des institutions administratives que l'on peut considérer comme mixtes.

- a) la décentralisation territoriale et la création de collectivités territoriales décentralisées

C'est la forme la plus importante de la décentralisation. Elle se fait au profit des personnes administratives territoriales que l'on appelle communément « collectivités territoriales décentralisées » à Madagascar.

On parle de « collectivités territoriales décentralisées » dès lors que leurs compétences s'étendent sur une fraction géographique du territoire. Cette fraction peut être plus ou moins étendue ; elle sera plus étendue dans le cadre de la province et de la région que celui de la commune à Madagascar.

- b) la décentralisation « par services » et la création d'établissements publics.

Cette forme de décentralisation est la « décentralisation technique » : elle correspond à l'idée qu'il vaut mieux pour une meilleure gestion du service, lui permettre de s'organiser de façon autonome, et notamment de disposer d'un budget propre, d'échapper à certaines formes de contrôle hiérarchique trop tatillonnes, d'avoir un patrimoine qui attirera le cas échéant les libéralités (dons et legs notamment).

- c) les formes intermédiaires

On trouve des institutions administratives dont la qualification en fonction appartient aux catégories précédentes « collectivités territoriales ou établissements publics », mais elles ont une base territoriale incontestable, même si elles ne correspondent pas à une collectivité ayant des intérêts particuliers : les syndicats de communes. D'autres ne sont pas classées, mais il est difficile de ne pas les ranger parmi les instruments de la décentralisation : le Fokonolona. Il est préférable de les traiter comme des institutions mixtes.

2. Appréciation de la décentralisation

La décentralisation est un système qui ne présente pas que des avantages :

Avantages :

C'est un facteur de bon fonctionnement de l'Administration. Les décisions administratives prises à l'échelon local par des autorités locales élues, par exemple, correspondent davantage aux besoins des administrés que les décisions prises par un pouvoir central lointain et plus ou moins informé. Ces décisions interviendront, en outre rapidement et pourront s'appliquer sans difficulté sous le contrôle permanent des autorités décentralisées.

C'est un facteur de libéralisme : elle permet le libre exercice sur le plan local des libertés politiques (droit de vote) ; elle peut donc être considérée comme une école de démocratie : elle assure au peuple une participation effective aux affaires publiques et l'habitue à s'occuper des affaires de l'Etat.

C'est un facteur de décongestion des capitales à une époque où celles-ci ont tendance à concentrer tous les éléments moteurs de la nation, contribuant ainsi au déséquilibre qui existe entre elles et le reste du pays.

Inconvénients

La décentralisation affaiblit le pouvoir central, multiplie ce que les Anglo-Saxons appellent « les contrepouvoirs », empêche une action administrative concertée et harmonieuse. Chaque collectivité décentralisée ayant l'initiative en matière d'affaires locales, il peut en résulter un certain désordre.

La décentralisation accorde la primauté aux intérêts locaux. Or, l'intérêt général et les intérêts locaux peuvent ne pas exactement correspondre.

La décentralisation peut être une source de gaspillage financier : les structures des collectivités décentralisées sont souvent lourdes et leurs dépenses incompréhensibles, les subventions de l'Etat sont alors nécessaires, mais elles contribuent à entretenir les collectivités en état de déficit permanent, que ne justifient pas les services rendus.

Nous avons étudié les grandes lignes de la décentralisation, qui se manifeste par la création de « collectivités territoriales décentralisées » dotées de la personnalité morale.

Les collectivités actuellement reconnues par la Constitution révisée de 1998 sont :

- Les Provinces Autonomes
- Les Régions
- Les Communes

Celles qui sont actuellement opérationnelles sont : les Régions et les Communes. La Province étant encore dans une situation transitoire. En effet, selon l'article 148 de la Constitution : « Les Collectivités Territoriales Décentralisées actuellement existantes continuent de fonctionner selon la législation en vigueur, jusqu'à la mise en place des Provinces Autonomes et de leurs démembrements ».

Ces collectivités sont dotées d'organes caractéristiques, que nous étudierons successivement.

II- LES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Les instruments de la décentralisation se matérialisent par l'existence d'organes spécifiques au sein des collectivités territoriales :

- un organe délibérant
- un organe exécutif

L'article 126 de la Constitution consacre l'existence de ces deux organes.

Nous étudierons successivement le cas de chaque type de collectivité.

II.1.la Commune

Il est clair que la Commune se trouve actuellement à la base de toute action de développement. La raison d'un tel choix est le caractère privilégié de la commune en tant que lieu d'échanges et de rencontres.

Selon la définition constitutionnelle, la commune est une collectivité territoriale décentralisée. Au même titre que la région, elle est une « portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et technologique de sa circonscription.¹ de la Loi 94-008).

La commune collectivité locale de droit public, est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Elle est investie de prérogatives de puissance publique qui l'autorise à accomplir les actes de la vie publique. Ses organes, le Maire et les Conseillers sont élus au suffrage universel direct et ils administrent librement la commune.

II.1.1. Le Conseil communal

Le Conseil communal (commune rurale) ou Municipal (commune urbaine) est composée de conseillers communaux directement élus par la population. Leur nombre est fixé par la Loi 94-006 relative aux élections territoriales. Ils élisent eux-mêmes les membres du bureau du Conseil communal, composé d'un président, d'un vice-président et de deux rapporteurs.

La Loi 94-008 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées précise toutes les modalités de fonctionnement du Conseil. Le Conseil a son siège à l'hôtel de ville ou à la Mairie.

Le Conseil fixe ses règles de fonctionnement dans un règlement intérieur soumis au vote du Conseil. Il est convoqué en session ordinaire deux fois par an, sur un ordre du jour précis arrêté conjointement par le Maire et le Président du conseil, pour une durée maximale de dix jours, portée à quinze jours pour la session de discussion du budget primitif. Le Conseil se réunit en session extraordinaire qui ne peut excéder trois jours chaque fois que les affaires de la Commune l'exigent. Il règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence.

II.1.2 Le Bureau Exécutif

Le Maire est le chef de l'Administration de la Commune, son mode de scrutin fait directement dans les communes urbaines, ou par liste dans les communes rurales. Comme pour le Conseil communal ou municipal, l'élection des membres du bureau exécutif est fixée par la loi.

Le Maire est président d'office du bureau. Il choisit et nomme lui-même ses collaborateurs membres du bureau exécutif chargés de l'assister dans l'administration de la commune parmi les responsables des services publics créés et financés par la commune ou des services mis à disposition par l'Etat

Le Maire fixe le nombre des membres du Bureau exécutif ou des Adjoints. Le Bureau exécutif élit parmi ses membres le ou les adjoints au Maire.

II.2 La Région

Les Régions sont des collectivités publiques à vocation essentiellement économique et sociale. Leur mise en place est très récente, car elle remonte seulement à l'année 2004. Il est créé 22 Régions à Madagascar. En tant que Collectivités Territoriales Décentralisées, elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrent librement par des Conseils Régionaux élus. A la tête d'une Région se trouve le chef de Région.

II.2.1 Le Conseil Régional

Le Conseil Régional n'a pas encore été mis en place de manière effective, aussi, les attributions de Conseil Régional, organe délibérant de la Région, sont exercées par le Comité Régional. Ce Comité est composé de parlementaires issus de la région, des représentants des Maires, de représentants des opérateurs économiques ainsi que des représentants des sociétés civiles de la Région concernée.

- Le Comité Régional élit en son sein les membres de son bureau constitué par un Président, un Vice-Président et deux Rapporteurs au cours de sa première réunion.

Un parlementaire ne peut être membre du bureau.

- Le règlement intérieur, établi par le Comité Régional, fixe les modalités de fonctionnement de celui-ci.

- Le Comité Régional a son siège à l'Hôtel de la Région installé au Chef-lieu de Région.

- Le Comité Régional se réunit en session ordinaire deux fois par an et en session extraordinaire chaque fois que les affaires de la région le nécessitent.

Le Conseil Régional est l'organe délibérant de la Région. Ses membres sont élus selon les conditions et modalités fixées par la loi et les règlements. Les parlementaires sont membres de droit du Conseil Régional.

Le Comité Régional est présidé par un Président élu par et parmi les membres dudit Comité.

II.2.2 L'Exécutif régional

A la tête de la Région se trouve le Chef de Région, premier responsable de l'Exécutif régional, de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa région. C'est une personnalité élue selon les conditions et les modalités fixées par les lois et règlements. Il représente l'Etat dans sa circonscription, et également le Chef du Gouvernement et chacun des membres du Gouvernement. Deux adjoints nommés par le Chef de Région assistent celui-ci dans l'exercice de ses fonctions.

Jusqu'à la mise en place effective des structures prévues par la loi, l'Exécutif régional est composé du Chef de Région et de trois membres nommés tous par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre chargé de l'Intérieur et du Ministre chargé de la décentralisation :

- Un Secrétaire Général
- Un Directeur du Développement Régional
- Un Directeur l'Administration Générale et Territoriale

Les membres de l'exécutif régional doivent résider au Chef-lieu de Région.

Le Chef de Région est à la fois le premier responsable de l'Exécutif Régional et le Représentant de l'Etat dans sa circonscription.

II.3 La Province Autonome

La Province Autonome est une collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie administrative et financière.

Selon les articles 130 et suivants de la Constitution : dans les Provinces Autonomes qui sont au nombre de SIX à Madagascar, les fonctions exécutive, législative et juridictionnelle sont exercées par des organes distincts. La fonction exécutive est exercée par un Conseil de Gouvernorat composé d'un Gouverneur et de Commissaires Généraux ; la fonction législative par le Conseil provincial ; et la fonction juridictionnelle par les Cours d'appel et les tribunaux ou autres juridictions de l'ordre judiciaire administratif et financier.

Mais en attendant la mise en place effective des provinces autonomes et de ses organes, les dites provinces sont actuellement dirigées par une Délégation Spéciale en vertu du décret 2002-047 du 21 mars 2002 portant institution d'une Délégation spéciale au niveau des Provinces Autonomes après que les ex-Gouverneurs et Commissaires Généraux avaient été démis de leurs fonctions, et les Conseils Provinciaux des six provinces dissous.

La délégation spéciale est instituée pour gérer les affaires des provinces autonomes. Elle remplit les fonctions du conseil provincial et exerce la plénitude des pouvoirs dévolus au conseil provincial

La délégation spéciale est composée de douze membres nommés par décret en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, de la Décentralisation et du développement des provinces autonomes.

La délégation spéciale composée de personnalités civiles, militaires ou de la police comporte :

- Un président ;
- Deux vice-présidents ;
- Neuf membres.

Le Président de la délégation spéciale exerce mutatis mutandis la plénitude des pouvoirs dévolus au Gouverneur.

Il dirige les actions de la délégation spéciale.

Le Président de la délégation spéciale fixe par arrêté la partie de ses fonctions qu'il délègue à son Vice-Président.

En cas d'absence ou d'empêchement, le Président de la délégation spéciale est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions, par un Vice-Président pris dans l'ordre des nominations.

La délégation spéciale se réunit sur convocation de son Président.

Les modalités de fonctionnement de la délégation spéciale sont celles applicables au Conseil provincial.

II.3.1 La fonction exécutive

Le Président de la Délégation Spéciale exerce la fonction exécutive. Il est secondé par deux Vice-Présidents qui le remplacent d'office, en cas d'absence ou d'empêchement et selon l'ordre de leur désignation.

L'organe exécutif se réunit, chaque fois et tout le temps que les affaires de la Province autonome l'exigent. La réunion se tient toujours à huis clos, et un procès-verbal doit être tenu à cet effet.

Le Président prépare l'ordre du jour délibéré par la délégation spéciale ***Attributions du Président de la Délégation Spéciale***

Le Président de la Délégation Spéciale exerce la plénitude des pouvoirs et des attributions dévolues au Gouverneur de la Province autonome.

A cet effet, il applique *mutatis mutandis*,

- Les dispositions de la loi organique n°2000/16 du 29 avril 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des provinces autonomes.
- les dispositions de la loi statutaire de la province autonome concernée.
- les lois et règlements en vigueur entrant dans la gestion des propres affaires des provinces autonomes.

II.3.2 La fonction législative

Les modalités d'organisation et du fonctionnement de la délégation spéciale, en tant qu'organe délibérant sont celles du Conseil provincial.

Outre les sessions ordinaires et extraordinaires prévues par les textes en vigueur, la délégation spéciale peut tenir des sessions spéciales, elles sont consacrées uniquement à des affaires urgentes demandées par les instances supérieures compétentes.

Le Président des séances de la Délégation Spéciale assure la police des réunions.

La Délégation Spéciale peut appeler avec voix consultative, pour participer à sa réunion :

- des fonctionnaires et agents de l'Etat ou des établissements publics exerçant leurs activités dans le ressort de la province autonome, et dont les avis peuvent être demandés, en raison de leur compétence.

- les organisations économiques sociales culturelles ainsi que les habitants, en raison de leur activité et de leur profession ou de toute autre circonstance, sont susceptibles d'apporter des éléments d'information utile sur la gestion d'ordre spécifique.

Au sein de la Délégation Spéciale, le collège des neuf membres distingués dans l'article 2 du Décret 2002-226 du 27 mai 2002 remplit les fonctions normalement dévolues au Conseil provincial. Les députés y sont représentés de droit par trois

membres désignés par leurs pairs de la Province autonome concernée. Ils y ont voix délibérative.

L'organe délibérant de la Province autonome, s'élève ainsi au nombre de douze (12) membres.

En outre, il doit mettre en œuvre, mutatis mutandis :

- les dispositions de la loi organique n°2000/16 du 29 avril 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des provinces autonomes.
- les dispositions de la loi statutaire de la province autonome concernée.
- La délégation spéciale, peut exercer les pouvoirs de décisions sur le vote du Budget et du compte administratif.
- la mise en concession des services publics à caractère provincial
- l'acceptation des dons et legs
- l'approbation des emprunts et ratification des accords signés par le Président de la Délégation Spéciale
- la fixation des taux des centimes additionnels

Après examen des divers organes des collectivités territoriales, il y a lieu de déterminer quels sont les domaines de compétence de ces collectivités.

III- LES DOMAINES DE COMPETENCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Les collectivités territoriales décentralisées de la République de Madagascar disposent chacune de leur domaine de compétence propre définie par les textes et les lois en vigueur.

III-1 La Commune

Selon l'article 15 de la loi 94-007 sur les collectivités, les domaines de compétence de la commune ont trait notamment à :

- la détermination des besoins prioritaires de la population locale, identifier les principaux blocages sociaux, élaborer un programme d'habitat et d'urbanisme ;
- Construire et gérer son patrimoine propre, les lieux publics, les équipements et infrastructures socio-sportifs ;
- Gérer son personnel ;
- Mettre en œuvre toutes les opérations relatives à l'état civil, à l'enrôlement militaire, au recensement de la population, à la construction et l'entretien des routes et pistes placées sous sa juridiction ; à l'hygiène publique et à l'assainissement ; à la lutte contre les feux de brousse et contre les calamités naturelles ; ...
- Sans oublier la protection de l'environnement, l'éducation et la santé

III.2 La Région

Les compétences de la Région tiennent essentiellement en des principes de cohérence et d'intégration, en matière de développement économique et social.

Ses domaines de compétence ont trait selon l'article 8.1 de la loi n° 2004-001 du 11 juin 2004 relative aux régions :

- A l'identification des axes prioritaires de la région ;
- A l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification) ;
- A l'établissement d'un programme-cadre et /ou plan régional de développement ;
- au cadrage et à la programmation des actions de développement d'envergure régionale, notamment en matière de :
 - aménagement hydroagricole
 - pêche
 - promotion industrielle artisanale et commerciale
 - promotion du secteur des services
 - élevage
- A la gestion des routes, des pistes de dessertes, de ponts et bacs d'intérêt régional

- A la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires de type hôpital principal, hôpital secondaire, et d'infrastructures éducatives d'enseignement de type Lycée, Collège
- A la gestion de l'environnement
- A la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées en matière de gestion des risques et des catastrophes
- A la gestion de son patrimoine propre
- A la gestion du personnel relevant de son ressort

III.3 La Province Autonome

Relèvent de la compétence de la province autonome les matières qui intéressent spécifiquement la province, notamment :

- l'administration des collectivités locales
- l'organisation des offices et organismes administratifs à caractère provincial
- la police urbaine et rurale
- les foires et marchés
- les services publics d'intérêt provincial
- les allocations d'études et bourses provinciales

Les matières rattachées à l'exercice exclusif de la souveraineté nationale relèvent de la compétence de l'Etat. La loi de l'Etat prime la loi des provinces autonomes ; mais dans les autres domaines non visés par les domaines spécifiques de l'Etat ou de la province, cette dernière a le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que l'Etat ne fasse pas usage de son droit de légiférer.

CHAPITRE II

STRUCTURE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Le présent chapitre traitera essentiellement des structures financières des collectivités décentralisées, structures qui conditionnent leur autonomie dans le domaine financier.

SECTION I : L'AUTONOMIE DES FINANCES LOCALES

Cette partie aborde le problème de l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées. Cette autonomie dépend de leurs finances, finances dont il faut mesurer le poids afin d'en apprécier ensuite le degré réel d'autonomie. Cette appréciation se fera en fonction du cadre juridique et du cadre financier.

I. LE CADRE JURIDIQUE : LE BUDGET

On parle de cadre juridique en ce sens que l'élaboration et la mise en œuvre des budgets des collectivités doivent être conformes aux dispositions de la loi 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées. La reconnaissance d'une autonomie aux collectivités territoriales décentralisées doit se traduire inévitablement et logiquement par l'octroi à leur profit d'un budget propre, ce budget devant être alimenté par diverses ressources dont notamment des recettes fiscales.

Le Budget des collectivités territoriales décentralisées obéit aux règles de la comptabilité publique. C'est l'acte qui autorise l'exécutif à percevoir des recettes et à exécuter des dépenses.

Le Budget est établi pour l'année civile du 1er janvier au 31 décembre : c'est le principe de l'annalité. Il reprend l'ensemble des recettes et dépenses de l'exercice : c'est le principe de l'universalité ; sans compensation entre charges et produits : c'est le principe de non-contraction entre recettes et dépenses publiques ; dans un document unique : c'est le principe de l'unité. Les Collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie financière et administrative.

Les Présidents du bureau exécutif sont ordonnateurs des budgets de leurs collectivités respectives.

Ils peuvent déléguer par voie de décision, leurs pouvoirs en la matière à un agent de leur choix parmi les responsables des services placés sous leur autorité et qui porte le titre d'ordonnateur délégué.

Les régions, Communes urbaines suivent le régime de la comptabilité publique, sur la gestion financière et sur celle des matières conformément aux lois et règlements en vigueur. Le régime de la comptabilité des communes rurales est fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances.

Le mode de présentation et la nomenclature des budgets des Collectivités territoriales décentralisées font également l'objet d'un arrêté du Ministre chargé des Finances. Chaque Collectivité doit disposer d'un programme d'investissements publics triennal ou quinquennal adopté par leurs Conseils respectifs et révisables annuellement lors de la première session. Le programme doit appliquer les procédures définies par l'Assemblée Nationale et le Ministre chargé du Plan.

Les Présidents du bureau exécutif des Collectivités territoriales décentralisées préparent les budgets de leurs collectivités respectives et les présentent à leurs Conseils respectifs.

Le vote du budget primitif et additionnel est effectué par délibération de chaque

conseil au cours, respectivement, de la 2e session de l'année en cours et de la première session de l'année suivante dans les conditions ci-après :

- Les évaluations des recettes font l'objet d'un vote d'ensemble ;
- Les dépenses font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés et d'un vote par article en ce qui concerne les autorisations nouvelles ;
- Les autorisations de programme sont votées par opération.

Le Conseil ne peut modifier les évaluations des rendements de recettes établies par l'ordonnateur, en l'occurrence le Chef de l'exécutif. Les propositions et amendements formulés par les Conseillers ne sont recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources soit la création ou l'aggravation d'une dépense, tant qu'ils ne sont pas accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économie équivalente.

Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année pendant laquelle elles ont été payées quelle que soit la date de la créance.

Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscriptions des crédits suffisants pour assurer, sous le fonctionnement des services l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent.

Des comptes administratifs constatent les résultats du budget des comptes de trésorerie de la Collectivités et approuvent les différences entre les recettes et les prévisions remaniées du budget de l'année.

Le projet de compte administratif est soumis au Conseil au début de la première session suivant l'année de l'exécution du budget.

L'objectif n'est pas ici d'entrer dans les détails des questions, mais de procéder à un bref rappel afin de pouvoir faire un rapprochement avec les situations financières actuelles des collectivités. Dans cette perspective, nous allons examiner le cadre financier de cette autonomie des collectivités.

II. LE CADRE FINANCIER : LES RECETTES

Les collectivités territoriales décentralisées sont dotées de l'autonomie financière. En conséquence, elles se doivent de rechercher les ressources nécessaires à l'acquisition de cette autonomie.

Les finances des collectivités sont le corollaire même de l'autonomie reconnue à celles-ci, chargées de gérer leurs propres affaires.

Il en résulte que les autorités locales ont besoin pour s'acquitter des charges qui leur sont assignées de moyens suffisants et assurés. Pour ce faire, le Législateur a mis à la disposition de chaque collectivité un certain nombre de ressources fiscales : impôts directs et indirects, des produits de centimes additionnels à certains impôts. Les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima de ces impôts sont déterminés par la loi.

Les ressources des collectivités territoriales décentralisées sont régies par la loi 94-007 sur les pouvoirs, compétences et ressources des collectivités. Elles sont constituées par :

- ❖ Les recettes fiscales
- ❖ Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier
- ❖ Les recettes des exploitations et services
- ❖ Les produits des ristournes, prélèvements et contributions
- ❖ Les produits divers et accidentels
- ❖ Les fonds de concours : subventions, dons et legs
- ❖ Les emprunts et avances
- ❖ Les intérêts et dividendes

SECTION II : LE POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

I. LA PREEMINENCE DE L'ETAT

Selon l'article 82.3 - III de la Constitution, il appartient au Législateur de fixer « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

Aussi, les dispositions constitutionnelles laissent toute compétence aux conseils municipaux en matière de recettes de nature non fiscale. A l'inverse, seul le législateur peut créer un prélèvement de nature fiscale (impositions de toutes natures). Le législateur détient donc le « *pouvoir fiscal initial* », tandis que les conseils municipaux n'ont aucun pouvoir de création de recette fiscale. De même, seul le législateur peut supprimer ou modifier un prélèvement fiscal existant. Mais cette suppression ne doit pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales de la collectivité au point d'entraver sa libre administration.

Le droit de prélever des impôts est une des fonctions régaliennes de l'Etat, et cet état de chose remonte aux époques lointaines de la monarchie., où l'impôt était un mode de financement ordinaire de l'Etat : il assure les recettes de l'Etat ; en même temps qu'il représente une ressource extraordinaire réservée aux seuls cas de nécessité : le roi doit vivre du sien. A cette époque en effet, tout appartenait au roi : « Ny Andriana no tompon'ny tany, izy ihany koa no tompon'ny aina » ; aussi était-il légitime qu'il vive des produits des siens.

Mais cette vision traditionnelle de la fiscalité ne permettait au roi qu'un usage réduit de l'outil fiscal, en raison des conséquences néfastes que pouvait avoir l'impôt sur les liens sociaux dont le roi était le garant. A ce problème, les théories du contrat social apportent une réponse satisfaisante : la société civile et l'Etat sont des créations venues modifier l'état de nature, car seul l'établissement d'une autorité souveraine permet de garantir la viabilité d'une société civile. L'homme dans son état de nature, vit isolé dans la crainte de son prochain. Faute d'une autorité supérieure garantissant la

sûreté de chacun, le lien social ne peut se créer. Quoique des circonstances extérieures puissent amener le regroupement d'hommes, cette association ne tarderait pas à se déliter s'il n'y avait constitution d'une autorité souveraine.

En paraphrasant Gaston JEZE, l'impôt est un prélèvement pécuniaire, effectué d'autorité sur les ressources des citoyens à titre définitif et sans contrepartie immédiate, afin de couvrir les charges publiques et intervenir dans la vie économique et sociale du pays. L'impôt est du domaine de la loi : c'est le principe de légalité de l'impôt. Principe également repris dans les dispositions financières des lois sur la décentralisation. Mais ce principe peut permettre aux organes délibérants locaux de déterminer le taux ou l'assiette de certains impôts et taxes.

II. CHAMP D'APPLICATION DU POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITES

Si les collectivités ne disposent pas du pouvoir fiscal initial, elles disposent d'un « *pouvoir fiscal délégué* » : il appartient, en effet, à l'organe délibérant local de recourir à certaines taxes fiscales locales créées par le législateur (par exemple, la TAFB). Sans délibération du conseil municipal la taxe ne peut pas être levée par la commune.

La détermination de l'assiette d'une recette fiscale est liée à la création de celle-ci. Les collectivités n'ont donc, en principe, aucun pouvoir de décision pour déterminer l'assiette d'une recette fiscale bien que la loi puisse expressément leur reconnaître un certain pouvoir d'appréciation en la matière.

En revanche, elles peuvent fixer librement le taux des prélèvements fiscaux. Par exemple : selon l'article 10.03.10 sur l'Impôt foncier sur la propriété bâtie : la taxe est calculée par application d'un taux proportionnel à la valeur locative. Le taux est voté par le conseil municipal ou communal dans la limite des taux maxima et minima fixés ci-après : 5 p 100 et 2 p 100. Toutefois, l'impôt dû ne doit pas être inférieur à Ar 1000 par immeuble.

Le pouvoir de fixer les taux des grands impôts locaux est donc encadré . Le législateur a prévu des restrictions au pouvoir des communes : plafonds ou fourchettes.

Ce mécanisme de plafonnement des taux permet d'éviter une forte hausse de la pression fiscale locale, mais aussi de fortes disparités entre communes et, d'autre part, un mécanisme de liaison des taux afin d'éviter tout transfert de charges fiscales abusif entre les différentes catégories de contribuables.

Ces possibilités offertes aux collectivités quant à la fixation du taux de l'impôt, bien qu'encadrées favorisent leur autonomie financière. La fixation des taux est, en effet, un élément important pour atteindre l'équilibre budgétaire de la collectivité. Il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pouvoir à ses dépenses, sans porter atteinte aux ressources elles-même.

Enfin, les collectivités n'ont aucun pouvoir en matière de recouvrement de la recette fiscale : celui-ci est effectué par les comptables publics, agents de l'Etat : des agents de la Direction Générale du Trésor, ou de la Direction Générale des Impôts.

III. SOUS UTILISATION DU POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Dans un certain nombre de pays, on n'a pas suffisamment exploité le pouvoir des collectivités territoriales d'ajuster le niveau d'imposition des bases les moins mobiles. Les variations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des impôts immobiliers sont étonnamment faibles d'une collectivité territoriale à l'autre, selon une étude économique de l'OCDE. La plupart des collectivités territoriales s'en tiennent aux directives des autorités centrales pour fixer les impôts.

Les collectivités hésitent à se livrer à une véritable concurrence fiscale par crainte de nuire à d'éventuelles coopérations économiques fructueuses dans d'autres domaines. Cette concurrence est d'autant plus difficile à évaluer faute d'informations comparatives suffisantes sur les niveaux d'imposition des autres collectivités.

En réalité, il est plus exact de parler d'autonomie fiscale et non de pouvoir fiscal.

La raison en est que des mesures concrètes qui consisteraient au transfert progressif de l'administration et de la gestion de l'autorité fiscale devraient être envisagées, de manière à ce que ces dernières aient plus d'autonomie fiscale (liberté de

réévaluer les valeurs locatives, de fixer les taux dans des tranches fixées par la loi, possibilité de dégrèvement, etc...) sans pour autant se substituer au Parlement, représentant du peuple souverain et véritable détenteur du pouvoir fiscal, quant au vote de la « loi fiscale ».

Quels sont donc les ressources fiscales qui sont véritablement mises à la disposition des collectivités territoriales décentralisées par le Pouvoir Central ? Ces collectivités peuvent-elles disposer d'autres formes de ressources ?

DEUXIEME PARTIE

LES RESSOURCES
MATERIELLES ET
FINANCIERES DES
COLLECTIVITES
TERRITORIALES
DECENTRALISEES

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GENERALES

Il est indispensable que chaque collectivité dispose de ressources propres afin de créer un sens de responsabilité aussi bien chez les représentants de la population que chez les citoyens eux-mêmes. En effet, une collectivité qui ne pourrait compter que sur les contributions financières de l'Etat perdrait inévitablement ce sens de la responsabilité.

Toutefois, avant d'examiner les ressources financières proprement dites mobilisables pour les dites collectivités, il serait utile de préciser dans un premier temps quels sont les véritables enjeux et fondements de la fiscalité locale.

SECTION I : LES FONDEMENTS ET LES ENJEUX DE LA FISCALITE LOCALE

On ne saurait traiter des fondements et des enjeux de la fiscalité locale sans s'appesantir sur la notion de *décentralisation*. L'évolution institutionnelle actuelle confie désormais la gestion entière des collectivités locales aux élus locaux. La mise en œuvre de la fiscalité locale est inséparable de la décentralisation, mais le choix en faveur de la décentralisation comporte des conséquences sur les options à prendre en matière de fiscalité locale.

Les véritables en jeux de la fiscalité locale reposent sur :

- l'irréversibilité de la décentralisation
- le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales

I- LA DECENTRALISATION IRREVERSIBLE

La décentralisation repose sur de grands principes de base :

- Le principe de libre administration des collectivités territoriales :

Ce principe veut que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Il implique :

- l'autonomie administrative
- un pouvoir de décision propre et indépendant des autres niveaux de collectivités
- des moyens suffisants et garantis par l'autonomie financière et de recrutement ainsi que de gestion du personnel

- la démocratie de proximité :

Elle constitue une relance consensuelle de la décentralisation en opérant de nouveaux transferts de compétences, notamment sur le mode expérimental. Elle améliore également les droits et les conditions de mandat des élus (rémunération, garanties, formation) tout en encourageant la participation citoyenne (concertation enquêtes publiques, conseil de quartier).

- la subsidiarité :

C'est un principe de répartition des pouvoirs selon lequel les décisions doivent être prises et mises en œuvre au niveau le plus approprié. Il postule que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Son application concrète constitue un enjeu majeur pour la réussite du processus de décentralisation.

Les organes décentralisés gèrent donc les affaires locales, au nom et pour le compte de l'Etat : état civil, police de la propriété, voirie, assainissement et salubrité,

transport, mission d'ordre public, respect des normes environnementales, adduction d'eau potable, éclairage public, emploi, formation et éducation, etc...

Ils participent à ce titre à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la réalisation des objectifs de développement national. L'Etat doit donc soutenir l'exécution locale des politiques nationales en donnant aux collectivités décentralisées les moyens de leur action. le système utilisé est celui de la décentralisation financière.

LA DECENTRALISATION FINANCIERE

La décentralisation financière vise à répartir les ressources publiques et à organiser les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales.

Elle suppose la définition :

- ❖ d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales
- ❖ d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales
- ❖ des transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités locales

La définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales se retrouve dans la plupart des lois sur la décentralisation. A ces impôts locaux s'ajoutent des taxes spécifiques liées au contexte du développement des différentes localités, dont les principes généraux applicables se trouvent dans le code général des impôts et les lois sur l'organisation financière des collectivités.

La loi de finances votée chaque année fixe les plafonds de ressources autorisés dans le cadre de la nomenclature des impôts locaux.

La définition d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités, se matérialise dans la pratique par la méthode de l'ajout de centimes additionnels pour le compte des collectivités locales à l'impôt collecté pour le compte de l'Etat.

En ce qui concerne les transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités, ils visent à couvrir les charges inhérentes aux transferts de compétences, mais également servent d'instrument de péréquation entre les collectivités pour combler les déséquilibres engendrés par l'inégalité des potentialités naturelles, économiques et humaines. Ces transferts revêtent souvent le forme de dotations ou de subventions.

Afin que les collectivités ne soient pas dépendantes de ces ressources émanant de l'Etat central, il est indispensable de renforcer leur autonomie financière

II – LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

L'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées est un ressort essentiel de la démocratie locale, et son renforcement est nécessaire face à l'exigence d'une forte demande sociale.

L'objectif du gouvernement actuel est de faire des communes et des régions des instruments effectifs pour le développement rural. La décentralisation transfère aux communes la responsabilité du développement local. Le développement local est le fer de lance de la politique de décentralisation, mais les collectivités locales ne disposent que d'une faible marge de manœuvre.

Au plus près de la population pour connaître ce qu'elles attendent de manière concrète : une école, un dispensaire, une route, un pont,... les responsables locaux sont les mieux placés pour y répondre.

Or, la réalité actuelle montre que les formations sanitaires sont mal réparties : 70 communes n'ont pas de Centre de Santé de Base. Concernant l'inaccessibilité géographique, 70 Communes sur les 1392 que compte Madagascar sont encore dépourvus de Centre de Santé de Base malgré les efforts du Gouvernement pour améliorer la couverture sanitaire au plan national.

La faiblesse des ressources financières, le manque d'infrastructures et l'insuffisance des capacités techniques des communes, sont les principales causes de ces défaillances.

Il est vrai que les bailleurs de fonds appuient le processus de décentralisation à Madagascar, afin de faire des Communes et des Régions des instruments effectifs pour le développement rural, mais force est de constater que tant que la répartition des allocations budgétaires aux secteurs communaux ne sont pas encore conformes à l'intention du Gouvernement de « rapprocher le Gouvernement du Peuple » , il est difficile pour ces collectivités de base de s'épanouir.

L'Administration publique de Madagascar est très centralisée. Les collectivités territoriales décentralisées ne disposent pas suffisamment de ressources pour répondre efficacement aux besoins locaux. Les Communes, seules collectivités territoriales décentralisées actuellement opérationnelles, ne déboursent qu'une petite portion des dépenses publiques.

Dans cette situation, un récent rapport de la Banque Mondiale sur la décentralisation rapporte que seuls 3 à 4 % du Budget National Malgache sont gérés par les Communes. Les mêmes données font état également que Madagascar alloue actuellement 15 % des ressources budgétaires aux services périphériques impliqués dans les prestations de services.

Certes, il est dit que les collectivités disposent de recettes propres telles que les taxes sur les propriétés, les droits de marché ou les frais administratifs, mais ces ressources sont loin d'être suffisantes pour mener à bien les programmes de décentralisation et de développement local.

SECTION II: LES RESSOURCES MOBILISABLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

I. LES RESSOURCES FINANCIERES DE LA LOI 94-007

Les ressources fiscales admises selon la classification de l'article 23 de la loi 94-007 sur les collectivités territoriales décentralisées sont :

- ❖ Les produits des centimes additionnels à la taxe professionnelle et à l'impôt foncier sur la propriété bâtie
- ❖ Les produits des impôts directs
- ❖ Les produits des impôts indirects

A part ces ressources fiscales proprement dites, l'Article 23 met à la disposition des collectivités d'autres ressources :

- ❖ Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier
- ❖ Les recettes des exploitations et des services
- ❖ Les produits des ristournes, prélèvements et contributions
- ❖ Les produits dives et accidentels
- ❖ Les fonds de concours : subventions, dons et legs
- ❖ Les emprunts et avances
- ❖ Les intérêts et dividendes

Il est universellement admis que la vie et les activités des individus, des entreprises, des collectivités locales et des Etats sont dominées, voire même conditionnées par leurs ressources financières. De même, la liberté des individus, l'autonomie des collectivités et des organismes publics, l'indépendance des entreprises comme celle des Etats sont liées directement à leurs moyens financiers. C'est dans un tel souci que l'Etat préconise une politique de décentralisation véritable et fait des collectivités locales des personnes morales dotées d'une autonomie financière.

Mais le fait d'être dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière par la loi ne suffit pas à elle seule car pour permettre à ces organismes de pouvoir gérer d'une manière effective leurs propres affaires, il est indispensable de mettre à leur disposition des moyens financiers réels et suffisants.

C'est ainsi que tout au long de cette étude, nous n'avons cessé de soutenir que sans pouvoir fiscal et autonomie financière, il ne peut y avoir de décentralisation véritable. A cet égard notre analyse portera dans un premier temps sur les ressources fiscales existantes des collectivités territoriales décentralisées.

Dès lors qu'il est question de ressources fiscales, donc de l'IMPOT, il serait judicieux de donner quelques définitions de l'impôt. Deux approches permettent de mettre en évidence ses caractéristiques .

Selon une approche analytique et technique, l'impôt est un prélèvement pécuniaire, effectué d'autorité sur les ressources des citoyens, à titre définitif et sans contrepartie immédiate, afin de couvrir les charges publiques et d'intervenir dans la vie économique et sociale du pays.

Selon une approche synthétique et politique, l'impôt est le procédé de répartition des charges publiques entre les individus d'après leur faculté contributive. Elle présente l'intérêt de mettre en évidence l'accent sur les idées de solidarité et justice qui sous-tendent le prélèvement fiscal.

Mais l'impôt est aussi un procédé de répartition équitable des charges budgétaires entre les citoyens, aussi apparaît-il important que si les citoyens peuvent établir un lien entre la réalisation de tel ou tel projet et les impôts, ils seront plus favorablement portés à accomplir leur devoir fiscal.

La fiscalité locale s'entend comme l'ensemble des prélèvements de type fiscal effectués au profit des collectivités territoriales décentralisées. L'impôt étant du domaine de la loi, celle-ci peut permettre aux organes délibérants locaux de déterminer le taux ou l'assiette de certains impôts et taxes. Le principe de légalité de l'impôt est généralement repris dans les dispositions financières des lois sur la décentralisation.

A part ces ressources financières propres, les collectivités disposent également d'autres ressources provenant de l'Etat central

II. DU TRANSFERT DE LA FISCALITE DE L'ETAT

Ce transfert de la fiscalité de l'Etat est constitué par une redistribution des produits des impôts collectés par l'Etat au profit des collectivités.

Selon l'Article 27 de la loi 94-007, ce transfert de ressources d'Etat portera sur :

1. Les impôts sur les revenus et gains :
 - A. Impôts sur les revenus salariaux et assimilés et pénalités y afférentes
 - B. Impôts sur les revenus non salariaux et pénalités y afférentes
2. Les impôts sur les biens et services
3. Taxe sur les transactions (TST) à l'intérieur et amendes y afférentes
4. Droits de délivrance de l'autorisation d'orpillage
5. Droit de renouvellement de l'agrément d'orpillage
6. Les impôts sur le commerce international
7. Taxe sur les produits pétroliers
8. Taxe à reverser dans le cadre de l'entretien routier
9. Taxe conjoncturelle sur exportation
10. Les produits d'extraction des terres, pierres et sables

Une partie de ces ressources d'Etat transférées sera destinée à venir en aide aux collectivités territoriales les moins défavorisées.

Mais l'Etat peut également attribuer des dotations spécifiques aux collectivités pour couvrir les charges inhérentes aux programmes ou projets particuliers décidés par l'Etat et mis en œuvre par ces collectivités.

Mais il est indispensable de consolider les ressources actuellement existantes.

III - DE LA CONSOLIDATION DES RESSOURCES ACTUELLES

Ces ressources propres actuelles de la loi 94-007 sont constituées par :

1. Les taxes sur les cérémonies coutumières autorisées
2. Les taxes sur les vélomoteurs et autres véhicules à moteur non immatriculés
3. Les droit relatifs à la circulation des animaux de l'espèce bovine
4. Les taxes sur les eaux minérales
5. Les taxes sur la publicité faite à l'aide, soit d'affiches, soit de panneaux réclamés, soit d'enseignes lumineuses
6. Les taxes sur les appareils automatiques de jeux, à musique et instruments analogues fonctionnant dans les cafés, débits de boissons, hôtels et autres établissements ou lieux ouverts au public
7. Les taxes sur les établissements de nuit
8. Les droits relatifs aux cartes d'identité d'étranger
9. Les centimes additionnels à l'impôt foncier sur la propriété bâtie
10. Les taxes de visite et de poinçonnage des viandes
11. Les taxes sur les fêtes, spectacles ou manifestations diverses
12. Les taxes de roulage
13. Les taxes d'abattage
14. Les taxes d'eau et d'électricité
15. Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier et des services
16. Les produits des ristournes et prélèvements

Les taux de ces divers droits et taxes sont fixés annuellement sur délibération du Conseil de chaque collectivité bénéficiaire.

SECTION III : LES TRANSFERTS FINANCIERS DU BUDGET DE L'ETAT A CELUI DES COLLECTIVITES LOCALES

I- GENERALITES

Les transferts financiers du budget de l'Etat à celui des collectivités locales visent au delà de la couverture des coûts inhérents au transfert de compétences, et visent

à corriger les inégalités existant entre les collectivités locales. Ils peuvent prendre plusieurs formes :

- dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités locales
- fonds de concours ou de projets pour participer au financement ciblé sur certains investissements ou au soutien de certaines politiques
- subvention d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités locales
- reversement aux collectivités locales de ressources mobilisées par l'Etat auprès des partenaires au développement à titre de prêts ou de subventions pour projets urbains ou municipaux

Ce mécanisme du transfert financier du budget de l'Etat n'est pas le plus opératoire dans les pays francophones d'Afrique en raison du niveau relativement bas des ressources financières que l'Etat lui-même a du mal à mobiliser, du fait du niveau général de pauvreté de la population. La crise financière aiguë que connaissent les Etats, crise qui les rendent totalement dépendants de la Banque Mondiale et de la FMI les met dans l'impossibilité de transférer des ressources dont ils ne disposent même pas.

L'Afrique est, en effet, la région du monde où le niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique est le plus faible. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent que dans de rares cas 17% du PIB. Cet état des choses est généralement dû à la prépondérance du secteur informel et à la faiblesse de la base fiscale : 10% des contribuables seulement génèrent les 80% des recettes fiscales.

Pourtant, les réserves de progrès et de réussite de l'autonomie financière des collectivités locales reposent bien sur l'amélioration qualitative et le renforcement de la fiscalité locale. Une redistribution des compétences et des ressources entre l'Etat et les ces collectivités s'avère indispensable. Les compétences transférées que les collectivités territoriales décentralisées, assurent de façon directe , non pas pour le compte de l'Etat, mais bien à leurs places, peuvent être appréhendées sous deux angles différents : d'abord en flux en considérant le système des transferts de compétences ; ensuite , en stock en considérant le schéma des compétences transférées.

II - LE SYSTEME DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Le système des transferts de compétences repose sur deux principes administratifs simples que sont *la cohérence* et *la neutralité* de ces transferts.

Par cohérence des transferts, on entend le souci que se fait le législateur d'éviter que la décentralisation ne soit un facteur de déstabilisation des collectivités territoriales, caractérisées par leur nombre et donc leur fragilité en terme de territoire, de population, de moyens en personnel ou en matériel.

Dès lors, au titre de cette cohérence, la décentralisation administrative a procédé à ces transferts de compétence de façon globale et progressive. La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux collectivités de telle sorte que chaque domaine de compétence ainsi que les ressources correspondantes soient affectées soit à l'Etat, soit aux collectivités. La loi 93-005 sur la politique de décentralisation dispose à ce titre dans ses articles :

Article 8 : « la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'effectue en considération des intérêts nationaux, régionaux et locaux. »

Article 9 : « En aucun cas, la répartition des compétences ne doit porter atteinte à la prééminence de l'Etat dans ses missions fondamentales »

Article 12 : « Dans tous les cas, les transferts de compétences sont accompagnées du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales, des ressources nécessaire à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi.

Par neutralité des transferts, on souligne la volonté du législateur, non seulement d'assurer théoriquement la compensation administrative et financière intégrale et concomitante des transferts de compétence par l'Etat, mais aussi d'interdire que la tutelle puisse ressurgir à l'occasion d'une rupture d'égalité entre les collectivités territoriales. La loi 93-005 dispose en ce sens que :

Article 10 : « Les transferts de compétences ne peuvent en aucun cas permettre à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une collectivité, ni créer une hiérarchie entre elles ».

A travers ce système des transferts de compétence, allons nous procéder à l'examen du schéma des compétences transférées.

II- LE SCHEMA DES COMPETENCES TRANSFEREES

Ce schéma des compétences transférées correspond à l'idée majeure selon laquelle la réforme des institutions administratives locales suppose l'exercice par chaque niveau de décentralisation des matières qui lui appartiennent en propre, par nature.

Les compétences transférées correspondent donc à cette image si familière d'une démocratie de proximité où l'interface entre l'administration et les habitants se réalise simplement, presque quotidiennement, dans le bureau du maire, dans la salle du conseil municipal, sous le préau de l'école, sur la place du village ou encore au stade municipal.

Au centre de ce réseau relationnel, il y a à l'évidence le maire, celui que le droit et les faits font regarder à juste titre, bien plus comme un administrateur élu que comme un homme politique, particulièrement dans ces villages qui constituent la quasi-totalité des communes malgaches.

Correspond à ce schéma traditionnel les transferts opérés par le décret 96-169 du 6 mars 1996 sur la compétence pour la « réalisation et la gestion » des Ecoles Publiques Primaires (EPP) et les Centres de Santé de Base (CSB). Dans cette nouvelle répartition des tâches, l'Etat fixe les normes, affecte et administre le personnel, tandis que la Commune dispose des locaux et en assume les dépenses d'entretien et de fonctionnement.

Les normes encadrent l'action de la commune et couvrent les domaines très divers : normes de construction des bâtiments, politique nationale de santé, norme d'encadrement sanitaire, programme sanitaire...

L'imbrication des compétences rend nécessaire une concertation permanente entre la Commune et les services déconcentrés de l'Etat : circonscription scolaire (CISCO) pour l'enseignement primaire, Service de Santé de District (SSD) pour la santé de base. En effet, comment une école ou un centre de santé de base pourrait fonctionner sans personnel ? Comment les instituteurs ou les infirmiers pourraient exercer sans locaux et mobiliers ?

L'autonomie communale retire aux administrations déconcentrées le pouvoir de décision dans les domaines de compétences transférés, tandis que le Maire n'exerce aucun pouvoir direct sur les administrations déconcentrées de l'Etat, c'est pourquoi la coordination entre elles doit prendre une forme contractuelle présentée sous la forme d'une convention contenant l'objectif poursuivi en commun, les engagements de l'Etat et les engagements de la commune.

A ces compétences par nature, il est permis d'ajouter des compétences nouvelles, engendrées par les compétences ainsi transférées. Après tout, il est certainement conforme à l'autonomie local, que dans le cadre de ses marges financières et dans le respect des normes juridiques qui s'imposent à elle, chaque commune puisse faire librement et facultativement le choix d'orienter la politique locale dans telle ou telle direction qui a la faveur de la majorité du conseil, ou de la majorité de la population concernée, consultée ou non sur ces orientations.

C'est ainsi par exemple que la commune peut créer un corps de police municipale visant à compléter l'action de la police de l'Etat ou de la Gendarmerie Nationale (cas de la commune urbaine d'Antananarivo qui vient de fêter la cinquième anniversaire de la création de son corps de Police Municipale).

De même il est loisible à toute commune d'acheter des terrains et de les aménager en vue de la réalisation de zones d'activités économiques pour favoriser le développement ou l'emploi local ou encore de participer à la construction de logements sociaux pour des familles à faible revenu ou en difficulté ; de pratiquer la politique des subventions communales directes pour appuyer des activités artistiques, culturelles, éducatives, sociales, sportives,...

Quelles sont alors les ressources fiscales des collectivités leur permettent d'assurer les charges inhérentes à ces transferts de compétences ?

CHAPITRE II

LES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES SELON LE CODE GENERAL DES IMPOTS

La fiscalité locale à Madagascar est caractérisée par la place prépondérante occupée par :

1. La fiscalité locale directe :

Les impôts directs locaux principaux obligatoires :

- la Taxe Professionnelle (TP),
- l'Impôt Foncier sur la Propriété bâtie (IFPB),
- l'Impôt Foncier sur les Terrains (IFT)...

Les impôts accessoires facultatives : redevance d'enlèvement des ordures ménagères,...

Les impôts accessoires obligatoires : redevance d'exploitation minière ,...

2. la fiscalité locale indirecte

Les impôts indirects obligatoires : taxe additionnelle au droit d'enregistrement (TADE), Taxe sur les véhicules à moteur ou vignette,...

Les impôts indirects facultatives : Taxe sur la publicité,...

Le présent chapitre sera essentiellement consacré aux ressources fiscales des collectivités territoriales décentralisées selon le mode de classification traditionnelle adoptée par le Code Général des Impôts : impôts directs, impôts indirects, taxe additionnelle sur les droits d'enregistrement.

SECTION I : LES IMPOTS DIRECTS

Les impôts directs sont ceux qui sont supportés définitivement par le contribuable lui-même. « Contribuable » est un terme général qui désigne toute personne astreinte ou qui contribue au paiement des contributions, impôts droits ou taxes dont le recouvrement est autorisé par la loi.

I- PRINCIPES GENERAUX

Le Code Général des Impôts consacre dans son Livre II sur les impôts locaux divers impôts directs collectés au profit des Budgets des Collectivités territoriales décentralisées.

La taxe est une qualification donnée aux perceptions opérées par une collectivité publique à l'occasion de la fourniture à l'administré d'une contrepartie individualisable.

Le redevable et le contribuable ne constituent qu'une seule personne en matière d'impôt direct.

II - DESIGNATION ET AFFECTATION

- 1- La Taxe Professionnelle (TP)
article 10.01.01 à 10.01.45 CGI

C'est un impôt institué sur toutes les activités exercées à Madagascar, dont le produit est affecté à 40% pour la province, 30% pour les régions et 30% aux communes. Avant 2005, il était entièrement affecté au budget de la province autonome. La taxe professionnelle est due pour l'année entière par toute personne physique ou morale exerçant au 1^{er} janvier de l'année d'imposition une activité taxable.

La taxe professionnelle étant une taxe annuelle, les évènements ou faits survenus en cours d'année ou tendant à diminuer l'impôt n'ont pas d'impacts sur la taxation régulièrement établie. Elle est personnelle, c'est à dire ne peut servir qu'à celui qui exerce effectivement l'activité taxable.

Les activités saisonnières sont taxées pour une période d'un an (ex : les campagnes de letchis) ; il en est de même pour les activités exercées au cours de l'année précédente et reprise en cours d'année (ex : fournisseurs).

Elle comporte deux droits principaux :

- le droit fixe, calculé sur la base de la nature de l'activité, l'importance du matériel utilisé, le nombre de salariés, le nombre de population de la commune d'implantation.

Le tableau **A** du Code Général des Impôts donne le montant du droit fixe suivant la classe de l'activité et la catégorie de la population correspondante au nombre de la population de l'agglomération.

Le tableau **B** indique le code de l'activité, sa nature, sa classe, la mention Droit Entier et le numéro des activités cumulable.

Il répartit par nature les activités en CINQ catégories :

1. Le Commerce (C)
2. Le Métier (M)
3. L'Industrie (I)
4. La Prestation de service (PS)
5. La Profession Libérale (PL)

Le tableau A joint au tableau B permet de déterminer le montant du droit fixe.

- le droit proportionnel est calculé sur la valeur locative des locaux et du matériel d'exploitation, dont les taux sont fixés par la loi. Ce droit permet de départager le montant de l'impôt dû par des entreprises exerçant des activités apparemment semblables.

A ces droits principaux s'ajoutent le centime additionnel, dont le produit est affecté au des provinces. Les provinces se chargeront de répartir le produit à leurs démembrements.

2. L'impôt foncier sur les terrains (IFT)
article 10.02.01 à 10.02.11 CGI

C'est un impôt annuel établi en raison des faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et perçu au profit du budget de la commune d'implantation. Il s'applique aux terrains quelle que soit leur situation juridique, sauf exonération expresse de la loi.

Les terrains sont classés en 6 catégories pour le calcul de l'impôt :

- un tarif voté par le conseil municipal, exprimé en ARIARY par HECTARE, pour les terrains de la première à la cinquième catégorie
- 1% de la valeur vénale pour les terrains de sixième catégorie (terrains exploitables non exploités). Cette valeur vénale s'obtient à partir des actes translatifs de propriété les plus récents, ou le cas échéant, par comparaison avec des valeurs types fixées par la Commission d'évaluation au niveau de la commune.

L'impôt calculé dans ces conditions ne peut en aucune façon être inférieur à 500 Ariary.

3. L'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (IFPB)
Article 10.03.01 à 10.03.14 CGI

C'est un impôt direct annuel, frappant les bâtiments et assimilés, les terrains à usage industriel ou commercial, l'outillage des établissements industriels et fixés à perpétuel demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble ainsi que les installations commerciales assimilées à des constructions. Il est établi en raison des faits existants au premier janvier de l'année d'imposition et perçu au profit de la commune du lieu de situation du bien.

La base taxable est constituée par la valeur locative des immeubles imposables. Cette valeur locative est obtenue :

- soit à partir des loyers déclarés ramenés à l'année, qui ne doivent pas être inférieurs à la valeur déterminée par la commission d'évaluation dans la commune ;

- soit à partir de la valeur fixée par la commission d'évaluation au niveau de la commune (article 10.03.08 CGI). Les éléments pour la détermination de cette valeur varie selon les communes (confort, nombre de fenêtres, accessibilité, âge de l'immeuble...)

Pour l'immeuble occupée par le propriétaire à titre de résidence principale, la base imposable est égale à 30% de la valeur locative déterminée par la commission.

Cette base peut être révisée, chaque année, sur proposition de la commune. Mais en l'absence de révision, une majoration de 5% de la base sera appliquée pour une nouvelle période de trois ans (article 10.03.09 CGI).

Le taux de l'impôt est voté par le conseil municipal dans la fourchette de 2 à 5% et son montant ne peut être inférieur à 5 000 Ariary.

Le cas de la commune urbaine d'Antananarivo est particulier en ce qui concerne le calcul de l'IFPB.

CAS DE LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO

La commission d'évaluation dans la Commune urbaine d'Antananarivo a classé les immeubles en deux catégories suivant leur valeur locative :

-les immeubles dits de « grosses cotes » dont la valeur locative annuelle est supérieure ou égale à 2 400 000 Ariary ;

-les immeubles dits de « petites cotes » qui ont une valeur locative annuelle inférieure à 2 400 000 Ariary, après application du barème pour les grosses cotes. On appliquera alors à ces immeubles le barème pour les petites cotes

La taxation se présente sous trois formes selon l'affectation de l'immeuble :

AFFECTATION DE L'IMMEUBLE	HABITATION PAR LE PROPRIETAIRE	AUTRE USAGE PAR LE PROPRIETAIRE	OCCUPE PAR UN LOCATAIRE
BASE IMPOSABLE	V.L x 30%	V.L x 75%	Loyers annuels ou V.L de la commission
TAUX	3%	4%	5%

3. La Taxe annexe à l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (TAFB)
 article 10.04.01 à 10.04.07 CGI

La TAFB est, comme son nom l'indique, un impôt annexé à l'IFPB. Elle est également perçue au profit de **la commune** où se situe le bien. C'est un impôt *facultatif*, c'est-à-dire que la commune peut ne pas l'appliquer.

Les personnes et les immeubles imposables sont les mêmes que ceux imposables à l'IFPB. Les immeubles exonérés de manière permanente ou temporaire à l'IFPB sont imposables à la TAFB.

La base taxable de la TAFB est la même que pour celle de l'IFPB.

Le taux est compris entre 2 à 5% selon la décision du Conseil Municipal,. Il est de 3% pour la Commune Urbaine d'Antananarivo quelle que soit l'affectation de l'immeuble.

La TAFB n'est pas cumulable avec la Redevance sur les ordures ménagères (ROM) qui est instituée par la loi n° 95-035 du 3 octobre 1995. La ROM fait également partie des ressources financières de la commune.

4. L'Impôt Synthétique (IS)

Article 01.06.01 à 01.06.13

C'est un impôt annuel et unique représentatif et libérateur de la Taxe Professionnelle, de l'Impôt sur les Revenus Non Salariés et de la Taxe sur les Transactions.. Il est mis en place pour la simplification de l'imposition des petits contribuables. Il est perçu au profit du **Budget Général** , mais son produit est affecté au financement du programme d'investissement régionalisé. Un décret pris en Conseil des Ministres détermine les conditions et les modalités de répartition du produit de cet impôt.

Sont soumis à l'IS les personnes physiques et entreprises individuelles exerçant une activité indépendante passible ou non de la Taxe Professionnelle, lorsque leur chiffre d'affaires annuel, revenu brut ou gain estimé hors taxe, qui constituent la base imposable, est inférieur ou égal à 6 000 000 Ariary.

Le taux de l'impôt est fixé à 6% de la base imposable. L'impôt calculé ne doit en aucun cas être inférieur à 5 000 Ariary. Toutefois pour tout redevable n'exerçant aucune activité passible de la taxe professionnelle, la base imposable inférieure à 120 000 Ariary par an ne donne pas lieu à imposition.

III- LES ENTITES DE RECOUVREMENT

Le recouvrement des impôts directs est relativement simple.

Les impôts qui sont émis par voie de rôle sont recouverts par les agents de la Direction Générale du Trésor, en l'occurrence les Percepteurs Principaux. Il s'agit de *l'Impôt Foncier sur les terrains, l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie, la taxe annexe sur la Propriété bâtie, la Taxe Professionnelle.*

La Direction Générale du Trésor procède à la répartition dans les comptes des communes concernées.

L'Impôt synthétique (IS), est perçu directement par le Receveur des Impôts territorialement compétent qui procède au transfert des produits des taxes par comptabilité décadaire auprès de la Direction du Trésor.

Ce sont les principaux impôts directs qui alimentent les budgets des collectivités. La prochaine section traitera des impôts indirects.

SECTION II : LES IMPOTS INDIRECTS

Ce sont les impôts qui sont pas répercutés par le redevable légal et supportés par le redevable réel. C'est un impôt inaperçu, car incorporé dans les prix, indolore, très élastique et de recouvrement rapide.

I- PRINCIPES GENERAUX

C'est un impôt sur la dépense, dans le sens où il est inclus dans le prix même des services ou des produits consommés.

L'impôt est répercuté par le redevable légal et sera supporté par le redevable réel.

II- DESIGNATION ET AFFECTATION

Les principaux impôts indirects qui alimentent les caisses des collectivités territoriales décentralisées sont les suivantes :

1. L'impôt de licence sur les alcools et les produits alcooliques
article 10.06.01 et suivants du CGI

La vente des alcools et des produits alcooliques est soumise à un impôt de licence de vente dont le taux est fixé au tableau des taux annuels des impôts de licence annexé au présent.

Les taux annuels des impôts de licence de vente varient suivant la catégorie des licences et les chiffres de population des localités rurales et urbaines d'exploitation. Le chiffre de population à retenir est celui du dernier recensement.

Au taux fixé au tableau susmentionné, il sera appliqué une majoration de 50% pour les établissements de nuit : night-club, dancing et établissements similaires.

L'impôt de licence de vente des produits alcooliques est mis à la disposition de **la Province Autonome** qui peut décider en Conseil de son organe délibérant de son affectation au budget de ses démembrements.

2. L'impôt de licence foraine

Article 10.06.09 CGI

C'est un impôt institué lors des buffets et buvettes occasionnels autorisés par le Maire, ouverts dans les fêtes, bals, foires, etc...

le taux est fixé à 5 000 Ariary par période de 24 heures affecté à 100% au budget de **la commune** du lieu d'exploitation.

3. Prélèvements sur les produits des jeux

article 10.07.03 à 10.07.08 CGI

Le produit brut des jeux d'argent pratiqués dans les cercles et maisons de jeux est soumis à des prélèvements fiscaux.

Le taux est progressif par palier de recettes annuelles et varie de 10 à 60%. Le taux selon que le casino est inséré ou non dans un complexe hôtelier ouvert principalement au tourisme international varie également selon un taux progressif compris entre 5 et 40% (cf. CGI)

Le produit de ces prélèvements est affecté en totalité au Budget de **la commune** d'exploitation.

4. La Taxe annuelle sur les appareils de jeux

Article 10.07.02 CGI

Les appareils automatiques situés dans les maisons de jeux sont soumis à une taxe annuelle dont la quotité est fixée comme suit :

Machines à sous : 400 000 Ariary / appareil

Autres appareils : 100 000 Ariary / appareil

Le produit de la taxe est affecté au Budget de **la commune** d'implantation. Elle est exigible d'avance au moment de la déclaration de mise en service.

5. La Taxe sur les Transactions (TST)

Article 06.02.01 à 06.02.22 CGI

C'est une taxe instituée au profit du budget de la Province autonome, mais elle a été récemment affectée au budget de **la Région**.

Y sont soumises les entreprises réalisant des affaires taxables à la taxe sur la valeur ajoutée, affaires réalisées à Madagascar, dont le chiffre d'affaires total annuel hors taxe est supérieur à 6 000 000 Ariary, sans excéder 50 000 000 Ariary. C'est une taxe sur les chiffres d'affaires non récupérable. Le taux de la taxe sur la transaction est fixé à 5%.

III- LES ENTITES DE RECOUVREMENT

Tous les impôts indirects sont directement perçus par le Receveur des impôts territorialement compétent du lieu de l'exploitation.

La répartition des produits des impôts s'effectue toujours par le biais de la comptabilité publique : le Receveur verse auprès de la Direction Générale du Trésor qui procède par la suite à leur répartition dans les comptes des collectivités bénéficiaires.

SECTION III : LES DROITS D'ENREGISTREMENT DES ACTES ET MUTATIONS

I- PRINCIPES GENERAUX

L'impôt d'enregistrement a pour champ d'application des actes, d'une part, et des mutations d'autre part.

Les actes les plus importants sont soumis obligatoirement à la formalité, mais tous les actes peuvent être présentés volontairement à l'enregistrement.

Aux droits dus lors de la formalité d'enregistrement de certains de ces actes sont rajoutés des taxes destinés au budget des collectivités.

II- DESIGNATIONS ET AFFECTATION

1. La Taxe Additionnelle aux Droits d'Enregistrement (TADE)

Article 10.05.01 à 10.05.03 CGI

C'est une taxe perçue au profit du budget de **la commune**. Elle est exigible sur les mutations à titre onéreux d'immeubles, droits immobiliers, fonds de commerce et meubles corporels vendus aux enchères.

Le taux est fixé à 2%. Elle s'ajoute aux droits d'enregistrements perçus par le service des impôts.

2. La Taxe annuelle sur les véhicules à moteur (Vignette)

Article 02.07.01 à 02.07.06 CGI

C'est une taxe instituée sur les véhicules automobiles, les véhicules à moteur soumis à l'obligation de l'immatriculation, ainsi que les tableaux de plaisance mus par un moteur fixe ou amovible. Elle est annuelle et mise à la disposition du budget de **la Province Autonome**.

Le tarif est fixé par cheval fiscal et par âge du véhicule. L'âge du véhicule se détermine à partir de la première mise en circulation et est apprécié au premier jour de la période d'imposition. La date de la première mise en circulation s'identifie avec celle de la première immatriculation, quel que soit le pays dans lequel cette dernière a été effectuée.

Le tableau suivant fixe le taux de la taxe au titre de l'année 2005 :

AGE DU VEHICULE	VEHICULE AYANT UNE PUISSANCE FISCALE DE				
	1 à 4 cv	5 à 9 cv	10 à 12 cv	13 à 15 cv	supérieur à 15 cv
	Ariary	Ariary	Ariary	Ariary	Ariary
Moins de 5 ans	2 100	2 400	2 700	3 900	5 700
5 à 10 ans	1 500	1 800	2 100	3 300	5 100
11 à 20 ans	900	1 200	1 500	2 100	2 700
Plus de 20 ans	450	600	750	1500	2 400

En ce qui concerne les véhicules terrestres à usage exclusivement utilitaire ou affectés au transport en commun de personnes ou encore les automobiles de place, ainsi que les véhicules nécessaires au fonctionnement des services des organismes à but non lucratif d'assistance, de bienfaisance sociale, le taux est fixé à 800 Ariary.

Pour les aéronefs, le taux de la taxe est fixé forfaitairement à 120 000 Ariary par appareil.

III- LES ENTITES DE RECOUVREMENT

La Taxe Additionnelle aux droits d'Enregistrements (TADE) est perçue en même temps que les droits d'enregistrements des actes et mutations par le Receveur des Impôts territorialement compétent, ou le Délégué Administratif pour les localités éloignées.

Celui-ci transfère le produit de la Taxe à la Direction Générale du Trésor qui procède à la répartition dans les comptes des communes concernées.

La taxe annuelle sur les véhicules (Vignette), est perçue directement par le Receveur des Impôts territorialement compétent. Celui-ci procède au transfert des produits de la taxe par comptabilité décadaire auprès de la Direction du Trésor. La

répartition dans les budgets des collectivités s'effectue par le biais de la comptabilité publique.

CHAPITRE III

LES AUTRES RESSOURCES PREVUES

PAR LES TEXTES

Le Code Général des Impôts n'est pas le seul à avoir prévu des ressources pour les collectivités territoriales décentralisées. D'autres textes régissant les ressources des collectivités ont également prévu des ressources propres à leur rencontre selon leur niveau. Ces ressources peuvent être de nature fiscale ou parafiscale. La taxe parafiscale est celle perçue dans un intérêt économique ou social au profit des collectivités.

SECTION I : LES PROVINCES AUTONOMES

I- LES TEXTES DE REFERENCE

Les textes de référence sont principalement :

- La loi 94-007 du 25/04/95 relative aux pouvoirs , compétences et ressources des collectivités
- Le code minier, en l'occurrence la loi 95-016
- La loi 80-035 du 22 décembre 1980
- Arrêté interministériel et instructions

II- DESIGNATION DES RESSOURCES DES PROVINCES

Les Ressources fiscales sont constituées par :

- Les droits miniers (permis de recherche ou d'exploitation) : article 104 à 109 de la loi 95-016 portant code minier et le décret 95-754 fixant les conditions d'application de la loi 65-016.
- La redevance ad valorem sur les produits miniers : même référence que pour les droits miniers.
- Les ristournes sur les produits (agricoles, forestiers, de l'élevage, miniers, pêche) : articles 76,78,79,80 de la loi 94-007

- Les droits relatifs aux cartes d'identité d'étranger : article 54 et 55 de la loi 94-007

Les Ressources non fiscales ou **parafiscales** comprennent :

1. Les redevances de prestation de service prévues aux articles 23-75-82 de la loi 94-007 :
 - droits de délivrance des actes administratifs (certification, autorisation, visa)
 - Redevance des autres services à caractère économique et social (vidange, atelier...)
 - Valeur mobilière
 - Placement
2. Les produits des domaines prévus par les articles 23-75-82 de la loi 94-007 :
 - droits d'entrée dans les sites touristiques
 - Location des salles de fêtes
 - Location de bâtiments et terrains

II- LES ENTITES DE RECOUVREMENT

Le recouvrement des ressources fiscales est effectué pour les droits miniers par les soins d'un Régisseur de Recettes au sein du Ministère de l'Energie et des Mines.

Les ristournes sont perçues par la Province elle-même, de même pour les droits sur les cartes d'identité des étrangers.

Le recouvrement des recettes non fiscales est effectué par les soins des agents de la Province elle-même.

SECTION II : LES COMMUNES

D'autres textes que le Code Général des Impôts donne des prérogatives aux communes pour instaurer d'autres ressources propres.

I- LES TEXTES DE REFERENCE

Il s'agit principalement de :

- La loi 94-007 sur les pouvoirs, compétences et ressources des collectivités
- L'ordonnance 60-085 sur l'organisation communale à Madagascar
- La loi 95-035 sur les redevances pour l'assainissement urbain
- La loi 95-016 portant code minier

II – DESIGNATION DES RESSOURCES DES COMMUNES

Les Ressources fiscales des communes à l'exception de celles prévues par le code général des impôts sont :

-Redevance de collecte et traitement des ordures ménagères : article 13 à 17 de la loi 95-035

-Droits miniers (permis de recherche ou d'exploitation) ; redevance ad valorem sur les produits miniers : article 104 à 109 de la loi 95-016 portant code minier

- Droit de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation d'orpaillage : article 55 à 59 de la loi 95-016

-Droit de collecte d'orpaillage :article 27 loi 94-007 (transfert de la fiscalité de l'Etat)

- Taxe communale sur l'eau et l'électricité, surtaxe communale sur l'eau et l'électricité en cas de vente de cession d'eau par la JIRAMA : article 74 loi 94-007

- Redevance de rejet des eaux usées : article 4 à 9 de la loi 95-035

- Redevance fixe d'abonnement pour le branchement : article 8 de la loi 95-035

- Droit fixe sur cession d'appareil : article 49 de la loi 94-007

- Taxes annuelles sur les bicyclettes, charrettes, pousse-pousse, vélomoteurs et véhicules non immatriculés : articles 31 à 34 de la loi 94-007

-Taxe sur les téléviseurs : article 19 de la loi 98-033 portant loi de finances 1999

- Taxe sur les billards et assimilés, baby-foot, appareils vidéos utilisés à des activités lucratives : article 48 à 50 de la loi 94-007

- Taxe sur les fêtes et spectacles : article 61 à 65 de la loi 94-007
- Taxe sur la publicité : article 40 à 44 de la loi 94-007
- Taxe d'abatage : article 67 à 73 de la loi 94-007
- Taxe de visite et de poinçonnage de viande : article 57 à 60 loi 94-007
- Taxe sur les eaux minérales : article 38 à 39 de la loi 94-007
- Taxe sur les cérémonies coutumières : article 29 à 30 de la loi 94-007
- Taxe de séjour dans les hôtels : article 126 de l'ordonnance n° 60-085
- Prélèvements sur les extractions de terre, de sables, de pierres : article 81 de la loi 94-007

- Prélèvements et ristournes sur les produits sur les produits (agricoles, forestiers, de l'élevage, miniers, pêche) : articles 76,78,79,80 de la loi 94-007 du 25/04/97.

- Droit de délivrance de passeports de bovidés : article 35 à 36 de la loi 94-007
- Droit de délivrance des tickets de mutations : article 37 de la loi 94-007
- Droit d'exhumation et d'inhumation, Dina : article 75 de la loi 94-007 (instauré selon délibération du conseil communal)

Les ressources non fiscales ou **parafiscales** comprennent :

Les redevances de prestation de services : article 75 de la loi 94-007 (instauré par délibération du conseil communal) constituées par :

- Droit de place sur le marché
- Vente de cession d'eau potable et branchement
- Droits de délivrance des actes administratifs
- Droits d'expédition des actes de l'état civil
- Droit de visa
- Droit de réconciliation
- Droit fitsaram-pasana
- Droit de construction
- Redevance des autres services à caractère économique, social

Les produits des domaines : article 75 et 82 de la loi 94-007 (instauré par délibération du conseil communal) constituées par :

- Droits d'entrée dans les sites touristiques (plage, grotte, lacs...)
- Location de salle de fêtes

- Location de bâtiments et terrains communaux (bâtiments à usage commercial, usage de bureau, terrains...)
- Autres domaines

III- LES ENTITES DE RECOUVREMENT

En ce qui concerne ces ressources propres à chaque collectivité prévues par les textes autres que le Code Général des Impôts, leur recouvrement incombe à la collectivité bénéficiaire elle-même : la commune, la région ou la province.

La commune est la seule collectivité territoriale vraiment opérationnelle actuellement à Madagascar. Elle dispose de plusieurs agents qui aident le Bureau Exécutif dans l'accomplissement de son travail. Pour ce qui est du recouvrement des impôts, droits et taxes, il y a :

Le *secrétaire trésorier* chargé d'encaisser et de vérifier les recettes de la commune, préparer les ordres de recettes, émarger les rôles des impôts fonciers, encaisser les recettes prélevées par les chefs d'arrondissements.

Le *Percepteur* a pour responsabilités de recouvrer les droits et les taxes, gérer les quittances et verser les recettes auprès du trésorier.

Le *Percepteur du marché* vend les tickets des marchés.

Le *Percepteur de ristourne* a pour fonctions de recouvrer les ristournes sur les produits de la collecte.

SECTION III : CAS PARTICULIER DES REGIONS

Le cas particulier des régions soulève quelques difficultés dans le sens où leur mise en place est très récente, loi 2004-001 relative aux régions. Les 22 régions ne disposent pas encore des ressources mises à leur disposition par les textes. Elles fonctionnent grâce aux subventions allouées par l'Etat Central.

I- LES RESSOURCES PREVUES PAR LA LOI 2004-001

Parmi les ressources financières de la Région figurent les produits des droits et taxes votées par le Conseil Régional et perçus directement au profit du Budget de la Région.

Il est institué au profit des Régions les droits et taxes suivants :

- taxes sur les établissements de nuit dont : les cabarets, dancing et night-club
- droit relatif aux cartes d'identités étrangères
- taxes sur les tombolas autorisés par la Région ou l'administration centrale (taux maximum : 20% du montant des billets placés)
- taxe sur la loterie
- ristournes sur les produits destinés à la vente locale et à l'exportation

II- MODE DE REPARTITION

Aucune répartition des ressources existantes ne prévoit avant 2004 une affectation au profit du budget des régions. Les ressources sont toutes prévues au profit du budget des autres collectivités : province autonome ou autres collectivités (ex-Préfectures et sous-préfectures).

La Province autonome assure la répartition des produits des impôts entre les collectivités et ses démembrements, sur décision prise en Conseil Provincial : taxe professionnelle, centime additionnel à la taxe professionnelle, impôt de licence de vente de boissons alcooliques...

La loi 2004-001 prévoit des ressources dont le prélèvement incombe directement aux Régions, mais actuellement, ils continuent toujours de faire l'objet de perception par les communes. Cela n'est que temporaire, car les Régions commenceront en 2006 de fonctionner, elles viennent d'élaborer un projet de Budget, ce qui implique qu'elles ne doivent plus se cantonner aux subventions allouées par l'Etat Central. Elles doivent disposer de ressources propres pour couvrir leurs charges.

III – LES ENTITES DE RECOUVREMENT

Le cas particulier des régions soulève quelques difficultés dans le sens où leur mise en place est très récente : en 2004. Les 22 régions ne disposent pas encore de structures chargés du recouvrement des ressources propres mises à leur disposition par les textes. Ces ressources continuent à être perçues par les collectivités qui en étaient bénéficiaires avant les régions, qui se chargeront ensuite de la répartition.

Exemples :

- 1- droits relatifs aux cartes d'identité des étrangers. Ils profitent aux budgets de la province et de la région. Ils seront perçus par la province qui se chargera ensuite de la répartition des produits.
- 2- taxes sur les établissements de nuit, dancing et night-club, les ristournes. Ils font toujours l'objet de perception par les communes même si la loi prévoit que leurs produits sont à mettre au profit des Régions.

Nous avons pu voir dans cette seconde partie de notre étude les ressources financières dont disposent les collectivités territoriales décentralisées, aussi bien celles prévues par le Code Général des Impôts que celles prévues par les textes propres aux collectivités. La dernière partie sera consacrée à des essais d'actualisation du système fiscal local et à ses perspectives d'avenir.

TROISIEME PARTIE

AMELIORATION
DU SYSTEME FISCAL
LOCAL
ET
PERSPECTIVES
D'AVENIR

CHAPITRE I

AMENAGEMENT DU SYSTEME FACE A LA CONJONCTURE ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU PAYS

Le problème financier constitue le problème le plus crucial pour les collectivités territoriales décentralisées, d'autant plus que leur degré d'autonomie en dépend, partant leur liberté d'action face aux impératifs de développement.

Dans le cadre d'un tel problème, les recettes fiscales avons- nous dit occupe une dimension non négligeable des ressources budgétaires de ces collectivités territoriales décentralisées.

Aussi, poursuivant une politique de décentralisation véritable préconisée par les principes de la bonne gouvernance, l'autorité centrale a agencé une réforme administrative. Mais pour être plus logique, une telle réforme doit être accompagnée d'un aménagement du système fiscal afin que celui ci puisse être adapté aux situations actuelles et ce compte tenu de la conjoncture économique et politique du pays.

L'expérience des collectivités décentralisées nous permet d'appeler l'attention sur l'importance des ressources financières pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

SECTION I : FISCALITE LOCALE ET DECENTRALISATION

On ne saurait traiter des enjeux et des fondements de la fiscalité locale sans s'appesantir sur la notion de décentralisation. En effet, l'évolution institutionnelle de notre pays confie désormais la gestion entière des collectivités publiques locales aux élus locaux. Ainsi, la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale est inséparable de la décentralisation.

Or, l'étude – même sommaire – de l'autonomie de la collectivité qui est l'âme de la décentralisation territoriale, tant administrative que financière, permet de faire émerger une contradiction fondamentale entre l'importance de la décentralisation administrative et l'insuffisance de la décentralisation financière.

I- IMPORTANCE DE LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

La décentralisation administrative se définit comme le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales.

Dès lors, il convient de procéder à deux précisions préalables :

- en premier lieu, les collectivités n'ont pas à être considérées comme des circonscriptions administratives de l'Etat, quel que soit, par exemple, le rôle considérable que joue encore le maire comme agent déconcentré dans la commune, à commencer par sa fonction la plus connue : celle de célébrer les mariages, exercée comme officier de l'état civil et placé sous le contrôle du Procureur de la République.

- en second lieu, il y a lieu de procéder à la résolution d'une énigme juridique dont les deux données de base, dans le droit de la décentralisation administrative, sont, d'une part, la notion *d'affaires locales* telle qu'elles s'expriment, en ces termes concernant les attributions du conseil communal ou municipal « Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; d'autre part, l'attribution par le législateur de compétences propres à chaque catégorie de collectivités, comme cela résulte explicitement des dispositions de l'article 7 de la loi 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation : « la collectivité territoriale décentralisée règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence ».

Or, la confrontation de ces deux dispositifs étendus à l'ensemble des collectivités locales oblige à considérer que seul l'Etat dispose à la fois de la

compétence de sa compétence, en tant qu'il est souverain, et de la compétence de principe, en tant qu'il est unitaire.

Toutes les collectivités doivent cependant se voir garantir par la loi des compétences d'attribution d'une ampleur telle que leur vocation générale ne soit pas durablement ou gravement méconnue. L'exigence d'autonomie passe par une restauration de l'impôt local pour une cohésion nécessaire entre les deux volets d'une même décentralisation territoriale : celle qui ne se conçoit plus comme administrative si elle ne devient pas financière.

II- INSUFFISANCE DE LA DECENTRALISATION FINANCIERE

La décentralisation financière vise à répartir les ressources publiques et à organiser les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Elle est le complément indispensable de la décentralisation administrative.

Elle suppose la définition :

- d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales
- d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales
- et des transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités locales

La définition d'un champ de ressources fiscales propres aux collectivités se retrouve dans la plupart des lois sur la décentralisation. Aux impôts locaux peuvent s'ajouter des taxes spécifiques liées au contexte du développement des différentes localités. Le code général des impôts et les lois concernant l'organisation financière des collectivités territoriales décentralisées définissent les principes généraux qui leur sont applicables en ces matières.

En outre, dans la majorité des cas, l'Etat accepte de partager certains impôts avec les collectivités territoriales. La méthode adoptée est l'ajout des centimes

additionnels pour le compte des collectivités locales à l'impôt collecté pour le compte de l'Etat. Le problème est qu'il n'y a pas de mécanisme en place permettant aux collectivités de prévoir ce qu'elles peuvent attendre de la fiscalité partagée avec l'Etat.

Les transferts financiers du budget de l'Etat à celui des collectivités locales visent à couvrir les coûts inhérents au transfert de compétences et corriger les déséquilibres qui peuvent se développer du fait des dotations différenciées entre collectivités locales en termes de potentialités naturelles, économiques et humaines.

La décentralisation financière est toutefois insuffisante pour acquérir une autonomie des collectivités territoriales décentralisées. Cette autonomie a un coût qui ne saurait être tenu pour quantité négligeable ; mais force est de constater que sans décentralisation financière, cette autonomie resterait lettre morte. Il est donc nécessaire pour les collectivités d'avoir des ressources propres, et particulièrement fiscales, en quantité suffisante pour pouvoir exercer leurs compétences. Or, elles ont une maîtrise limitée de leurs ressources fiscales de sorte que les concours de l'Etat occupent une part importante dans le financement des budgets des collectivités.

Pour illustrer cet état des choses, le Fonds de développement local pour les communes mises sur pied avant fin 2005 sera destiné aux infrastructures socioéconomiques. Sa mise en œuvre verra la participation de l'Etat central et des partenaires financiers. Ce mécanisme financier est nécessaire car les communes et les régions n'ont pas assez de ressources pour financer de gros investissements. Le renforcement des capacités des communes et des régions a été au programme tout au long de cette année 2005.

III -LE POIDS DES FINANCES LOCALES

La réussite de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées repose dans l'amélioration qualitative et le renforcement de la fiscalité locale. Une redistribution financière entre l'Etat et ces collectivités est aujourd'hui incontournable.

Les recettes fiscales des collectivités territoriales décentralisées ne dépassent pas pour le moment 3 % du PIB. La commune qui est pourtant considérée actuellement comme étant la base du développement compte seulement sur l'impôt sur la propriété bâtie et l'impôt foncier. Pour que les prélèvements fiscaux au niveau local puissent permettre la couverture des charges de la collectivité, il faudrait que les économies locales par l'activité des citoyens génèrent des recettes locales suffisantes.

L'exigence liée à la satisfaction d'une forte demande sociale renvoie à l'adéquation entre les compétences et les ressources transférées aux collectivités

territoriales décentralisées par l'Etat et les moyens nécessaires à la couverture des besoins de ces collectivités. Une corrélation doit être établie entre les ressources transférées, et les nombreux besoins locaux à satisfaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il existe constamment une inadéquation entre ces ressources et les besoins à couvrir par la collectivité.

Ainsi, on observe que pour assurer la couverture de leurs charges, les collectivités locales recourent en grande partie aux produits de transfert et de péréquation qui les rendent fortement dépendantes de la chaîne fiscale de l'Etat.

L'autonomie financière des collectivités territoriales est pourtant un ressort essentiel de la démocratie locale. C'est le pouvoir pour les collectivités de disposer des moyens adéquats et suffisants pour assumer l'ensemble des compétences qui leur sont confiées, d'en ajuster le montant à l'évolution de leurs besoins, et de préserver des marges de manœuvres satisfaisantes pour financer les actions mettant en œuvre les politiques locales.

A l'étape actuelle des politiques de décentralisation, c'est moins l'égalisation des conditions locales pour l'accès aux ressources que l'effort pour augmenter les ressources locales qu'il faut encourager. Les formules de partage des ressources entre l'Etat et les collectivités locales devraient donc inclure des incitations positives pour les collectivités locales les plus performantes en matière de mobilisation des ressources.

SECTION II : AMELIORATION DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Il est évident que dans plusieurs pays, l'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources destinées au financement des collectivités locales. L'amélioration de la mobilisation des ressources fiscales des collectivités verra apparaître une plus forte décentralisation avec dotation d'autorité et d'autonomie financière à leur profit, qui va engendrer un renforcement de la fiscalité locale. L'Etat dispose pour y arriver de divers moyens.

I- LES MOYENS ET PROCEDURES UTILISES POUR MOBILISER LES RESSOURCES

La mobilisation des ressources au niveau des collectivités incombe principalement à trois intervenants : La Direction Générale des Impôts, La Direction Générale du Trésor, les services financiers des collectivités.

La Direction Générale des Impôts est chargée des opérations d'assiette, de liquidation et du recouvrement des impôts instaurés au profit des collectivités.

Administrativement, elle est organisée en Centres Fiscaux comprenant à la fois de services d'assiette de liquidation et de recouvrement. Ces centres fiscaux sont compétents sur le territoire d'une ou de plusieurs communes et sont des services déconcentrés de l'Administration fiscale. Les recettes sont reversées dans la Caisse du Trésor Public.

La Direction Générale du Trésor, comme la Direction Générale des Impôts, possède sur toute l'étendue du territoire national des services déconcentrés appelés « Perception Principale ». Le Percepteur Principal est à la fois le caissier et le comptable de la commune. En tant que *Caissier*, il reçoit le versement de tous les produits des impôts, taxes et redevances des communes. En tant que *Comptable*, il tient la comptabilité des deniers et des valeurs de la commune. Il est aussi le conseiller financier du Maire en matière de dépenses. Le Trésor Public est ainsi chargé de l'encaissement, la comptabilisation et la répartition des recettes fiscales suivant la nomenclature en la matière.

Toutes les collectivités doivent disposer de services des affaires économiques et financières. La Région, en raison de sa récente mise en place ne dispose encore d'aucune structure semblable ; la Province Autonome et la Commune sont les seules à en disposer. Dans les communes, par exemple, le Maire dispose d'une équipe chargée de l'exécution des affaires économiques et financières, qui fixe les taux de prélèvement et les taxes spécifiques sur les services communaux et l'exploitation de terrains, procède à la recherche de ressources financières pour la commune. Les innovations fiscales sont du fait des conseils municipaux.

Les procédures utilisées pour mobiliser les ressources consistent à :

- ❖ procéder à un recensement périodique de la matière imposable
- ❖ renforcer les opérations de gestion, contrôle et suivi
- ❖ mettre à la disposition des services déconcentrés de l'administration fiscale du personnel de la collectivité

Afin d'optimiser la mobilisation des ressources locales par les collectivités, qui est un des objectifs assignés à la décentralisation, il serait judicieux d'intégrer un

système de bonus en faveur des collectivités ayant déployé un bon potentiel d'effort.

Un autre moyen pour améliorer les performances fiscales des collectivités est la redynamisation de la base imposable.

II. LA REDYNAMISATION DE LA BASE IMPOSABLE

Cette redynamisation de la base imposable se caractérise essentiellement par l'actualisation et l'amélioration des données existantes (révision des bases). L'affirmation d'une volonté de réformer la fiscalité locale ne pourrait que rencontrer l'adhésion quasi unanime, vu cette permanence dans la structure fiscale locale et dans la nature même des impôts locaux.

Jusqu'à ce jour, le « grand soir » de la réforme de la fiscalité locale n'est toujours pas intervenu, alors même que la mise en place d'une décentralisation accrue aurait dû logiquement poser la question des moyens et du pouvoir fiscal local.

Les critiques ne manquent pas pourtant, tout aussi pérennes que cette fiscalité que l'on ne parvient à réformer : archaïsme des bases, opacité, inégalités territoriales, et s'agissant plus particulièrement de la Taxe Professionnelle un des plus importants des impôts directs locaux, son caractère anti-économique, puisque pénalisant l'investissement et l'emploi.

Malgré la virulence des critiques qui affectent la Taxe Professionnelle (impôt « imbécile », « anti-économique »), les propositions de réforme profonde de cet impôt manquent. En France, on a préconisé le système de la « mutualisation » de la Taxe professionnelle, qui pouvait être interprétée par une « nationalisation » de la taxe puisque le taux d'imposition serait établi par le Parlement et le montant obtenu, perçu par l'Etat, serait ensuite reversé aux collectivités territoriales et réparti entre elles avec une garantie du produit affecté et selon une logique péréquatrice de répartition. Une telle suggestion pourrait réduire les iniquités territoriales dues à la TP, mais aussi susciter des critiques quant aux pertes de prérogatives des collectivités qui se voient priver du droit de voter l'impôt. L'atteinte à ce qui paraît fonder une logique décentralisatrice obère d'emblée les chances de mise en œuvre d'une pareille réforme.

De même, en ce qui concerne les impôts fonciers, on peut suggérer la substitution de la valeur vénale à la valeur locative. L'intérêt de la réforme réside dans l'actualisation régulière des bases en fonction de l'évolution du marché foncier, en raison d'une plus grande transparence du marché et d'une meilleure compréhension des bases. L'impôt foncier est un impôt particulièrement inique en ce sens qu'il ne tient pas compte du revenu des ménages assujettis. Pour parer à cette iniquité, le remède suggéré est de prendre en compte, au moins pour une partie de son assiette, du niveau de revenu des ménages.

Quoiqu'il en soit, toute modification de l'assiette, même à montant global inchangé, suscite le mécontentement de ceux qui voient leur impôt augmenter. Cette crainte liée aux échéances électorales, suffit à la mise à l'écart de ces mesures, non reprises par la suite, ce qui suffit à fournir une bonne illustration de la frilosité dominante en matière de réforme fiscale locale.

III –RELATIONS ADMINISTRATION FISCALE ET COLLECTIVITES

Au niveau des relations entre les services déconcentrés de l'Etat (Délégué Administratif d'Arrondissement, Centre fiscal, Trésor, ...) la collaboration n'existe pratiquement pas ou est réduite au minimum. Il est recommandé d'organiser des séances de réunion de sensibilisation et de coordination pour améliorer ces relations de collaboration entre les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat.

Les relations de collaboration et la coordination des prestations entre les collectivités locales et l'Administration fiscale doivent intervenir dans un cadre organisé et une instrumentation adaptée. Sans un minimum d'informations partagées sur les finances locales, le potentiel et le rendement des différents impôts locaux, le niveau de performance dans la mobilisation des ressources locales, les essais de réforme possibles de la fiscalité locale, il est difficile d'avoir un dialogue structuré entre les acteurs de la décentralisation financière : l'Etat et les collectivités.

Le dialogue sur le partage des ressources financières est inégal parce que l'Etat a l'information sur le montant du produit de la plupart des impôts, alors que les collectivités locales ne l'ont pas. La cause en est que la décentralisation de certains impôts au niveau local n'a pas impliqué la maîtrise de l'information les concernant par les collectivités locales. La chaîne fiscale reste encore l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'Etat : l'Administration fiscale. Les collectivités ne sont que des acteurs passifs des différentes étapes allant des travaux d'assiette au recouvrement, en passant par l'émission des rôles.

Or, on sait que les services fiscaux de l'Etat sont surtout mobilisés pour faire rentrer les impôts d'Etat. Leur mission principale est de renflouer les caisses de l'Etat Central pour permettre à celui ci de couvrir ses charges. Par ailleurs, les systèmes d'information à mettre en place pour collecter les impôts locaux sont complexes à concevoir et à maintenir, mais compte tenu de la faiblesse des moyens des administrations centrales, les collectivités devraient disposer d'un minimum de compétence pour mobiliser la fiscalité. Elles devraient être capables, éventuellement encadrées et appuyées par les administrations financières centrales, d'effectuer des tournées de recensement – recouvrement. L'expérience malgache montre qu'une intervention de l'administration municipale pour le recouvrement des rôles émis avec l'appui du Trésor public pouvait présenter une certaine efficacité.

L'application du principe de l'unicité de caisse pousse l'Etat à maîtriser de bout en bout l'information et l'instrumentation de la fiscalité. En effet, ce principe permet d'éviter de graves dysfonctionnements pour les communes à faible capacité financière, d'autant plus que la compétence de gestion du Trésor est très précieuse pour les communes démunies de compétences dans ce domaine.

Les collectivités locales ont de ce fait très rarement les outils et l'expertise nécessaires matière de fiscalité.

Aussi, il serait bien indiqué de mettre à leur disposition des moyens et systèmes d'information permettant de mieux contrôler et de superviser la gestion des ressources financières. Pourquoi ne pas transférer l'administration et la gestion des ressources des collectivités à celles-ci ?

SECTION III : TRANSFERT DES RESSOURCES DU CODE GENERAL DES IMPOTS AUX COLLECTIVITES

Nous avons vu auparavant que les ressources fiscales des collectivités territoriales des collectivités sont :

- Celles prévues par le Code Général des impôts
- Celles prévues par les textes spécifiques aux collectivités

Afin de faciliter la mobilisation des ressources des collectivités territoriales décentralisées, d'améliorer leur gestion et permettre aux collectivités de disposer de plus de capacités dans la gestion des impôts locaux, il serait opportun de mettre à leur disposition un outil non négligeable dans ce sens.

I- UN CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Actuellement, le Code Général des impôts est le seul instrument mis à la disposition du public qui leur permet d'appréhender les éléments nécessaires aux procédures fiscales.

Dans le code sont regroupés aussi bien les impôts d'Etat que les impôts locaux :

- LIVRE I : Les impôts d'Etat
- LIVRE II : Les impôts locaux
- LIVRE III : Les dispositions communes

En France, le Code Général des Collectivités territoriales (CGCT) permet aux collectivités de disposer des moyens et procédés nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

A Madagascar, les différents textes sur la décentralisation : leurs pouvoirs et compétences, les ressources mises à leur disposition, sont plutôt disparates. Il serait plus pratique de les regrouper dans un seul document que les élus locaux pourraient aisément consulter et exploiter. Ce document contiendrait les textes de base contenant les grands principes de la décentralisation véritable : les domaines d'intervention, les compétences et charges inhérentes à la politique de décentralisation. Il contiendra également tous les impôts droits et taxes instaurés au profit des collectivités : ceux prévus par le Code Général des impôts et ceux prévus par les autres textes.

Dans son allocution du 25 novembre 2005, lors de la cérémonie d'ouverture de l'Assemblée Générale de l'Association Internationale des Maires Francophones, SEM. Marc RAVALOMANANA Président de la République de Madagascar a dit que l'administration malgache est une administration centralisée à 97% et décentralisée à seulement 3%. Selon lui, déconcentration et décentralisation sont des éléments cruciaux d'une bonne gouvernance et la Commune, base du développement, est une véritable école de la démocratie. Cela implique un renforcement du monde rural en assurant un développement économique à la base.

C'est dans cette optique que l'avènement d'un code sur les collectivités territoriales décentralisées relève d'un objectif précis : renforcer la connaissance des dirigeants locaux sur les véritables fondements de la décentralisation et les moyens financiers mobilisables pour optimiser le renforcement des pouvoirs locaux. Ce code permettra aux agents des collectivités d'appréhender le maximum de connaissances sur les finances locales. Une meilleure maîtrise des finances locales permettra un accroissement des ressources et des compétences.

La décentralisation est une politique qui coûte cher, car l'accroissement des compétences locales doit s'accompagner impérativement d'un renforcement des moyens humains et financiers, donc de leur poids dans l'économie nationale.

Le problème qui se pose est le suivant : les agents des collectivités disposent-ils des capacités nécessaires pour utiliser ce code ?

En réalité, la mise en œuvre de ce code des collectivités territoriales décentralisées doit obligatoirement être accompagnée de certaines mesures :

- Sensibilisation et formation des agents des collectivités en vue de mieux asseoir et contrôler les diverses impositions
- Etroite collaboration entre les agents des collectivités et les agents des impôts, ceux du Trésor et les contribuables impliqués. Ceci entraîne plus de responsabilité aux collectivités du ressort en tant qu'autorité de proximité.
- Harmonisation des divers textes fiscaux (législatifs et réglementaires) pour éviter tout conflit d'application.

La publication de ce code des collectivités territoriales doit impérativement s'accompagner d'une simplification des procédures afin que palier à la notoire complexité de la loi fiscale.

II- UNE SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

Les ressources de fiscalité locale sont en grande partie des ressources de fiscalité directe (Taxe Professionnelle, Impôts fonciers, ...)

Les régimes de procédure de la fiscalité sont des régimes techniquement complexes. Les mécanismes de mise en œuvre de l'impôt, aussi bien sur le plan central que local, nécessite une profonde connaissance de toutes les règles régissant l'assiette, la liquidation et le recouvrement.

Les agents de l'Administration fiscale centrale et dans les services déconcentrés ont tous suivi des formations dans des institutions d'Etat spécialisées avant leur prise de service. Malgré cela, la fiscalité étant une matière continuellement en évolution, en fonction de la conjoncture économique et sociale, ces agents se doivent d'être continuellement au diapason des réformes fiscales les plus récentes.

C'est pour cette raison qu'il est préférable de laisser sur l'initiative de l'Administration fiscale le privilège de gérer les impôts locaux. La complexité des procédures ne permettrait pas aux agents des collectivités, moins qualifiés, de finaliser toutes les opérations nécessaires, surtout en cas de difficulté en matière de recouvrement.

Toutefois, cela n'exclut pas la nécessité d'instituer certaines réformes dans les procédures de recouvrement des impôts, afin de faciliter les tâches des agents du fisc. Leur principale mission étant le recouvrement des impôts d'Etat, il est préférable que les procédures en matière d'impôts locaux soient simplifiées pour ne pas altérer leur motivation.

Ainsi, la proposition supra d'élaborer un code pour les collectivités territoriales décentralisées ne signifie nullement que les résolutions des collectivités en matière de mobilisation et de gestion des ressources fiscales laisseront à leur propre initiative le soin de la mise en œuvre de la fiscalité sur le plan local. Le code sera un instrument d'information et de compréhension, qui permettra le suivi du mécanisme mis en place. L'Etat détenteur du pouvoir fiscal initial doit veiller à la cohérence de l'ensemble du dispositif fiscal et minimiser les distorsions qu'entraîne tout prélèvement.

La mise en place d'une politique fiscale locale réussie doit inclure une sensibilisation des dirigeants.

III- SENSIBILISATION DES DIRIGEANTS

Une bonne politique de décentralisation doit impérativement répondre à l'attente de proximité de la population locale.

Par conséquent, les élus locaux doivent déployer tous les efforts nécessaires pour répondre à leurs aspirations.

Les communes et les régions sont au cœur du processus de développement de base. Une étroite collaboration avec la population pour un meilleur développement s'impose de la part des dirigeants. Madagascar n'a qu'un très faible degré de décentralisation, selon SEM. le Président de la République : seulement 3%. Cela

s'explique par la faiblesse de ses ressources financières aussi bien au niveau central que local.

C'est pour cela qu'il est très indiqué de procéder à une profonde sensibilisation des dirigeants locaux, afin d'optimiser la politique de gestion du développement.

Selon la loi, les collectivités bénéficient d'une autonomie administrative et financière. Les autorités locales ont de ce fait quasiment carte blanche pour développer leur localité, un bon développement qui sera mené à partir des moyens localement disponibles. Leur prise de décision n'attend plus les ordres émanant du Pouvoir central.

Dans son allocution du 04 octobre 2005, à l'occasion de sa rencontre avec les 22 Chefs de Région, SEM. Marc RAVALOMANANA Président de la République de Madagascar a félicité les Chefs de Régions pour leur travail d'aménagement de leurs territoires respectifs, des recherches d'opportunité pour le développement de leurs régions. Il a également constaté le manque des moyens adéquats pour mener à bien toutes ces tâches.

« ... cependant, il est crucial d'avoir des moyens conséquents pour bien gérer votre région... Je suis favorable à la création de droits et taxes et à leur recouvrement par la région elle-même. Je suis aussi d'accord pour vous donner plus d'autonomie et plus de responsabilités parce que je suis convaincu que la décentralisation et la déconcentration font partie de la bonne gouvernance et contribuent au renforcement de l'efficacité de l'administration publique. »

Les gouvernants locaux disposent donc d'une très grande latitude quant à la mobilisation des ressources disponibles, mais cela risque de présenter un certain danger s'ils n'appliquent pas la politique de la transparence dans la gestion des affaires des collectivités. Cette transparence permettra à la population locale de se sentir plus impliqué dans le développement de leur localité.

Le plus important dans la mission de sensibilisation des dirigeants locaux serait de leur recommander de mettre de côté les considérations d'ordre politique, afin de donner un nouvel élan au développement économique de leurs localités.

CHAPITRE II

ADAPTER LES RESSOURCES EXISTANTES A CHAQUE NIVEAU DE COLLECTIVITE

La question d'adapter les ressources existantes à chaque niveau de collectivité soulève la nécessité d'examiner plusieurs facteurs. En premier lieu, il faut savoir apprécier les critères de potentialité de la région concernée. Ensuite, examiner le système de péréquation adopté par le pouvoir central pour corriger les inégalités. Enfin, les réformes éventuelles de la fiscalité

SECTION I : APPRECIATION DES CRITERES DE POTENTIALITE

Les critères de potentialité d'une région peuvent revêtir plusieurs formes.

I- LE FACTEUR DEMOGRAPHIQUE

C'est un facteur non négligeable pour apprécier un meilleur rendement de la fiscalité locale. Il concerne l'effectif de la population : commune plus peuplée et moins peuplée. Il est évident qu'un nombre réduit de population restreint considérablement l'assiette fiscale du fait de la moindre importance des activités économiques.

D'autres facteurs sont également à prendre en compte.

II- LE POSITIONNEMENT GEOGRAPHIQUE

Du positionnement géographique d'une localité dépend également son rendement fiscal : qu'il s'agisse d'un carrefour, c'est-à-dire d'un lieu où s'effectue des échanges commerciaux considérables à cause de l'importance du trafic routier ; d'une zone enclavée ou isolée.

III- LES POTENTIALITES ECONOMIQUES ET TOURISTIQUES

Ces potentialités concernent la vocation touristique de la région, le niveau élevé du revenu ou du pouvoir d'achat de la population.

Ainsi, il y a des collectivités qui ont un rendement plus élevé que d'autres. Pour une même pression fiscale, la région la plus riche obtient plus de recettes fiscales que la région pauvre. Disposant ainsi de plus de ressources, la collectivité riche est en mesure d'offrir des services collectifs complémentaires.

Pour essayer de corriger ces inégalités, l'Etat a recours au système de péréquation qui consiste à octroyer des dotations financières aux collectivités. Il est d'abord utile de donner quelques indications sur ce qu'on entend par « Péréquation ».

SECTION II : LE SYSTEME DE PEREQUATION

Au sens large, la péréquation financière comprend la distribution des sources de revenus et des recettes ainsi que la répartition des tâches et des dépenses. On parle de péréquation au sens strict lorsque celle-ci a pour but d'atténuer, voire de supprimer, les disparités engendrées par le partage existant.

Le différentiel financier entre les collectivités doit être corrigé pour ne pas influencer sur la décision des agents économiques : il entraîne des mouvements migratoires des régions les plus pauvres vers les régions les plus riches et donc une distorsion dans l'allocation des ressources entre les régions.

Lorsqu'on aborde le thème de la péréquation financière entre les collectivités locales, c'est le plus souvent au travers des concours financiers de l'Etat ou de l'intercommunalité.

I- DEFINITION ET SYSTEME DE PEREQUATION

La péréquation peut être définie comme : « l'ensemble des moyens permettant de régler les relations financières et économiques entre les collectivités publiques situées ou non au même niveau, de telle sorte que l'ensemble des tâches publiques soit rempli le mieux possible ».

La péréquation est dite *verticale* lorsqu'elle s'applique à des collectivités de niveaux différents, *horizontale*, lorsqu'il s'agit des rapports entre collectivités placées sur un même plan.

Les systèmes de péréquation peuvent être classés en trois groupes :

La péréquation est **indirecte** lorsque les subventions que l'Etat verse aux collectivités sont graduées selon la nature des tâches à accomplir et la capacité financière des collectivités. Il s'agit de versements incitatifs.

La péréquation est **directe** lorsque l'Etat, éventuellement les collectivités elles-mêmes, participent à l'alimentation d'un *fonds général de péréquation* dont les ressources sont réparties sous forme d'attributions uniques déterminées par la capacité financière des collectivités, en lieu et place des subventions. Il s'agit de versements visant à réduire des écarts entre dépenses et/ou ressources.

La péréquation **mixte** est la combinaison des deux systèmes.

La place de la péréquation dans un système financier et fiscal devrait n'être que subsidiaire. La réflexion doit d'abord porter sur la répartition des tâches et celle des ressources fiscales afin de permettre à chaque collectivité d'assumer sa responsabilité budgétaire. Les mécanismes correctifs interviennent ensuite. L'objectif de la péréquation est de rendre acceptables les disparités financières publiques résiduelles.

II- LE PRINCIPE D'EQUITE FISCALE INTERCOMMUNALE

Supposons un ensemble de communes ayant les mêmes ressources imposables. Bien que la capacité de ces communes, à encaisser des impôts soit identique, elles ne doivent pas nécessairement exiger une même charge fiscale de leurs contribuables pour

la simple raison qu'elles n'ont pas les mêmes préférences quant à la nature et au rôle du secteur public et à son importance dans l'économie communale. Les mesures d'équité doivent se faire en comparant les pressions fiscales nettes exercées sur les membres de la collectivité, c'est à dire en mettant en balance les bénéfices des services collectifs et les charges fiscales communales.

Le principe d'équité fiscale intercommunale est satisfait lorsque la pression fiscale nette est identique pour les contribuables des communes ayant des ressources financières disponibles égales et des besoins identiques en services collectifs. Des pressions fiscales inégales ne sont acceptables que dans la mesure où elles correspondent à des variations des préférences locales pour certains services publics.

Le principe d'équité fiscale permettra de guider l'étude sur la capacité financière des communes. La mesure de la capacité financière des communes devrait permettre d'établir des taux différenciés de subvention dans le cadre de la péréquation.

III- PERFORMANCE PEREQUATRICE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES

En dehors des ressources propres, les communes ont et doivent avoir d'autres recettes. Elles peuvent librement emprunter, et elles reçoivent des concours financiers, essentiellement de la part de l'Etat, sous forme de dotations et de subventions. Ces concours de l'Etat permettent aux collectivités d'équilibrer leurs budgets, et d'assurer financièrement leurs compétences.

Le concours financier de l'Etat constitue le modèle le plus courant adopté en matière de péréquation. A Madagascar, l'Etat Central verse aux communes entre 6 et 20 millions d'Ariary par an (appelé « transfert ») étant donné que les budgets des communes sont ridicules. Ce budget est complété par les impôts et taxes locales. Au final, une somme modique qui permet tout juste de payer les quelques employés locaux.

Prenons l'exemple de Bemanonga, une commune rurale située à 8 km de Morondava, sur la route de Miandrivazo. Les ressources de la commune en 2004 étaient de 122 millions de francs malgaches, dont 60 millions de transfert du niveau central et 62 millions issus des divers impôts, taxes et redevances. Avec une somme aussi

modique, il est évident qu'aucun projet ne peut être envisagé. Les dirigeants locaux sont conscients des potentialités de leur commune, mais ils ne voient pas ce qu'ils pourraient mettre en œuvre pour mieux les exploiter : terrains de culture fertiles, une forêt riche en palissandre, katrafay et arofa. C'est sur cette commune que se déroule la fameuse « allée des baobabs », les baobabs amoureux et la réserve spéciale de Kirindy, 60 km de plages désertes qui n'attendent que les investisseurs.

A Madagascar, les transferts accordés par l'Etat au profit des collectivités visent à corriger les inégalités de performances financières de celles-ci. Pourtant, on constate que ces dispositifs de péréquation financière ne sont pas parvenus à atténuer les disparités régionales, car certaines collectivités sont à l'évidence plus performantes que d'autres.

D'un autre côté, les dispositifs de péréquation financière peuvent créer des pièges de pauvreté si elles sont trop importantes, les collectivités n'étant pas incitées à mettre en œuvre des mesures nécessaires pour favoriser la croissance, surtout si ces dispositifs visent à neutraliser par des transferts de péréquation les variations des ressources propres des collectivités.

L'Etat est donc le premier contribuable local des communes, et des collectivités locales en général. Une telle politique rend les ressources des collectivités de plus en plus dépendantes des décisions de l'Etat. En contrôlant ainsi les recettes des collectivités locales, l'Etat ne cherche-t-il pas non plus à contrôler le niveau de leurs dépenses ? D'ailleurs les péréquations ne sont jamais parvenues à acquérir la dimension susceptible d'entraîner une réduction permanente des inégalités entre les collectivités locales, ni de permettre la réalisation d'avancées très significatives.

La politique de décentralisation engendre une augmentation non négligeable des charges nationales. Aussi l'Etat recherche-t-il toujours le moyen de mobiliser le maximum de ressources, notamment fiscales ainsi que des modalités de réformes éventuelles.

SECTION III : PROPOSITIONS DE REFORMES

POUR LA FISCALITE LOCALE

La forte volonté du Gouvernement d'aboutir à une réelle et effective décentralisation, et le constat de la profusion d'impôts, droits et taxes composant l'architecture de la fiscalité locale à Madagascar, conduisent à concevoir des pistes de réflexion sur les pour qu'au-delà de l'autonomie juridique, les collectivités puissent acquérir les moyens d'agir, l'autonomie financière.

I- REFORME SUR LA STRUCTURE DE LA FISCALITE LOCALE

Une première proposition porte sur la spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivités locales : Cette disposition consisterait en lieu et place de la superposition actuelle en l'affectation à chaque catégorie de collectivité d'un impôt ou type d'impôt déterminé. La clarté, la simplicité qui en résulterait s'opposent aisément à l'« opacité » actuelle et permettraient d'établir un lien direct entre le citoyen et sa collectivité.

Mais une telle solution ne pêche-t-elle pas par la qualité (simplicité) qui lui est si généreusement attribuée ? Selon les choix opérés, le système pourrait désavantager certaines catégories de collectivités, celles qui se verraient attribuer des impôts aux bases peu dynamiques, et en avantager d'autres.

Une spécialisation fiscale trop poussée fait prendre le risque à un moment où l'environnement est le plus fluctuant, de voir selon l'état de la conjoncture, certaines collectivités privées d'une part significative de leurs ressources.

Une seconde proposition consiste à créer de nouveaux impôts locaux ou introduire une fiscalité de substitution en faveur des collectivités locales. Les collectivités pourraient par exemple instaurer des impôts pour la préservation de l'environnement : des éco-taxes destinées à lutter contre la pollution.

En réalité deux objectifs contradictoires peuvent apparaître : la recherche de ressources fiscales, qui suppose que la matière imposable, c'est à dire l'activité polluante subsiste ; et la lutte contre la pollution qui, précisément entraîne, en cas de succès, la disparition de la matière imposable.

A part ces essais de réforme quant à la structure de la fiscalité locale, pour une meilleure autonomie fiscale, on pourrait envisager une autre forme.

II- TRANSFERT PROGRESSIF DE L'ADMINISTRATION ET DE LA GESTION DE L'AUTORITE FISCALE LOCALE AUX COLLECTIVITES

Ce transfert progressif de la gestion et de l'administration de la fiscalité locale entre les mains des collectivités permettra une mobilisation prioritaire des impôts à vocation locale et d'exploiter leur potentiel fiscal. Il faudrait seulement que les collectivités évitent de se disperser sur une multitude de recettes diverses à faible potentiel difficiles à administrer.

L'avantage principal de ce transfert progressif est de permettre aux autorités locales d'appliquer des méthodes de sélection les plus adaptées à chaque niveau de collectivité, d'apprécier les coûts de rendement et de gestion de l'impôt mobilisé. La création des ressources mobilisables au niveau de chaque collectivité dépendra de la situation qui prévaut sur le plan local.

Ce transfert doit s'opérer de manière très progressive, car il risque de se heurter à des problèmes d'ordre aussi bien organisationnels que réglementaires.

Sur le plan organisationnel, le personnel qui effectue actuellement les tâches de la préparation au recouvrement des ressources exécute en même temps d'autres tâches, sont en nombre insuffisant, et n'ont pas reçu de formation adéquate dans la gestion des ressources. En outre, le personnel n'est pas motivé suffisamment et leur performance est très faible. Il faut établir des procédures écrites et formelles, afin d'éviter que chaque collectivité n'applique sa propre approche.

Sur le plan réglementaire, il est recommandé de mieux expliciter les textes et notes d'application, car ils sont incomplets et méconnus des agents des collectivités alors que leur importance est d'ordre nationale.

De cette manière, les tâches de l'Administration centrale seraient allégées, car se limiteraient à encadrer les actions des collectivités, dispenser des formations à leurs agents, procéder à des contrôles de légalité éventuels, et résoudre les litiges en matière de recouvrement forcé par exemple.

III- L'IMPOT DE PROXIMITE

En parlant de décentralisation, nous avons évoqué l'expression de « démocratie de proximité ». Toujours dans le cadre de cette décentralisation, pourquoi ne pas invoquer l'impôt de proximité pour désigner la fiscalité locale ?

En matière d'impôt de proximité, la mise à jour de la loi se fait sentir. Sur le plan fiscal, de nombreuses insuffisances persistent, dont notamment l'absence d'une méthodologie harmonisée applicable sur l'ensemble du territoire national, pour l'évaluation des valeurs vénales, des biens meubles et immeubles, utilisés dans le calcul de plusieurs impôts, dont notamment l'impôt foncier. L'évaluation de cet élément fondamental de l'assiette fiscale est laissée à la discrétion du personnel de l'administration fiscale, ce qui pose des problèmes de gouvernance des recettes publiques.

Dans ce contexte alors, et en matière d'impôts communaux, la mise à jour de la loi 94-005 et celles liés à l'organisation de l'imposition foncière se fait sentir dans la conjoncture actuelle.

S'agissant de la loi 94-005, trois options de révision sont proposées :

- réajustement ponctuel des taux en vigueur pour les rendre compatibles avec la situation socio-économique présente.
- réajustement des taux tout en prévoyant un mécanisme de révision annuelle ou d'indexation suivant l'évolution du niveau de vie, par voie réglementaire.
- la loi révisée pourrait se contenter de poser des principes généraux de l'imposition au niveau communal en fixant une liste restreinte de prélèvements

fondamentaux que les communes devraient obligatoirement mettre en place, faute de quoi elles ne pourraient prélever d'autres impôt ou taxes. L'imposition foncière appartiendrait à ces prélèvements fondamentaux, et les communes seraient souveraines pour fixer les taux de chaque impôt.

Concernant l'organisation de l'imposition financière, proposition est faite de créer un partenariat fiscal dans ce domaine entre la commune et la région, dans la mesure où cette dernière entité serait amenée à jouer un rôle croisant comme échelon institutionnel et aurait par conséquent besoin de ressources financières adéquates. L'assiette fiscale foncière serait conjointe aux deux échelons locaux et chaque échelon serait compétent pour fixer le taux auquel il frapperait l'assiette. Cela se justifie dans la mesure où tant les prestations de « proximité » offertes par les régions que celles offertes par les communes influencent la valeur foncière. Dans ce cas, les communes d'une même région pourraient frapper leur assiette selon des taux différents. La région quant à elle frapperait les assiettes des différentes communes selon un même taux. Le taux communal ne serait évidemment généralement pas identique au taux régional.

L'imposition se ferait en une seule opération : un seul bordereau fiscal est établi, mentionnant le montant dû au titre de l'impôt communal, celui dû au titre de l'impôt régional et par sommation le total du montant à payer par le contribuable. La procédure de taxation peut s'effectuer avec des moyens humains et matériels mis en commun, respectivement centralisés. Sur le terrain, l'évaluation fiscale foncière est menée conjointement en partenariat avec les agents communaux et régionaux.

De même pour la transmission des avis de taxation et de la collecte de l'impôt dû, cela permet des économies d'échelle, une professionnalisation, un meilleur contrôle interne à la procédure par surveillance mutuelle, une fiscalité de proximité facilitant le contrôle et la perception, un intéressement des acteurs au rendement de l'impôt, une réduction du risque de capture des agents du fisc par les contribuables.

Le principe de spécialisation fiscale est respecté puisque l'impôt foncier reste un impôt décentralisé. Davantage même, la mise en œuvre devenant strictement l'affaire des collectivités décentralisées, l'Etat central est totalement désengagé.

Pour mettre en œuvre ces propositions, la mise en place des agences de collecte régionale de l'impôt foncier dans des régions pilotes est à envisager, puis de généraliser ces agences de collecte régionale à l'ensemble des régions, finalement de passer à un impôt conjoint entre les communes et leur région, créant ainsi un nouvel impôt régional à fort rendement qui pourrait se substituer aux impôts à faible rendement actuellement à la disposition des régions.

CONCLUSION

La mise en place de la réforme sur la décentralisation effective a connu de nombreuses difficultés. Cela n'a rien d'étonnant. Le pays n'a pas encore ni les moyens ni la capacité de mettre en place un système décentralisé à trois niveaux, car cela coûterait cher tant en amont, en terme de processus électoraux et d'investissements ; qu'en aval, en terme de fonctionnement.

La commune a pu être mise en place, mais l'apprentissage de sa gestion et de son organisation est des plus laborieux, pour ne pas dire très difficile. Le mécanisme de contrôle de légalité n'est pas encore mis en place. En principe, le processus de décentralisation doit être accompagné d'un processus parallèle de déconcentration des juridictions administratives et financières pour le contrôle des actes.

Parmi les nombreux problèmes soulevés par le système décentralisé : les maires n'en sont qu'à leur première gestion municipale, et le problème est aggravé par les conflits opposant les maires et les conseillers municipaux ; le problème des ressources financières locales demeure entier.

La Constitution et les textes de loi prévoit que le transfert des compétences doit s'accompagner d'un transfert de ressources. Jusqu'à maintenant, au niveau des communes, peu a été fait ; les responsabilités se sont accrues mais les moyens financiers n'ont pas suivi. Les premières réformes fiscales viennent à peine d'être entamées. La commune table toujours pour l'essentiel sur les impôts fonciers, mais de ce côté les pesanteurs sont également très rudes. Les contribuables avaient l'habitude de payer un montant assez modeste durant des décennies à cause du laxisme, du manque de recensements fiscaux et l'inadaptation du système. Aussi les réformes opérées en vue d'accroître les recettes fiscales foncièrement ont provoqué des mouvements de résistance à l'impôt, ces opérations étant d'autant plus mal supportées que la population ne voit pas de manière concrète les contreparties au niveau de l'assainissement et des services fournis par les communes.

Avec la mise en place des régions, une lourde tâche attend les hauts responsables régionaux. Ils assureront une administration de proximité favorisant la

participation de la population au développement des régions. Ces dernières harmoniseront les efforts des acteurs communaux.

Les Chefs de Région ont le privilège d'inaugurer l'administration de cette nouvelle structure de la décentralisation. A l'heure de la lutte contre la pauvreté, ils seront beaucoup plus gestionnaires que politiciens, leur mission étant d'ordre purement économique.

Pour illustrer ces propos, prenons l'exemple de la Région du Menabe, dont la capitale est Morondava : le Chef de Région déplore le fait que les opérateurs soient là pour faire fortune sans que la région en profite. « Ils pillent nos ressources sans aucune recette pour la région » proteste-t-il. Il se plaint ensuite que les opérateurs paient mal leurs impôts et taxes. Son credo consiste à maîtriser d'abord les opérateurs qui sont présents avant d'en faire venir d'autres.

Les Régions et les Communes sont de ce fait condamnées à travailler ensemble. Le Chef de Région fera figure de chef d'équipe dans la mise en œuvre des programmes économiques de l'Etat au niveau régional. A lui de s'arranger avec les priorités communales définies dans le Plan Communal de développement. L'impératif à respecter consistant à focaliser les différentes ressources en termes de programmes économiques : il faut que l'ensemble des activités ait un réel impact sur la vie de la population. Bref, tout doit converger vers la création des pôles de développement.

Le développement économique et social doit se faire à partir des communes qui ont pour priorité : la bonne gouvernance, la réforme de la fiscalité locale et le renforcement de la capacité des maires.

Concernant la fiscalité, les communes rurales ne disposent pas de suffisamment de taxes pour qu'elles puissent au moins fonctionner. Il faut réformer la fiscalité locale de manière à ce que les communes soient plus autonomes dans leurs décisions. Un autre axe consiste à raccourcir le circuit de la fiscalité de manière à ce que les communes touchent tout de suite le produit des impôts et taxes. Pour l'instant, l'argent remonte au niveau central et n'est pas toujours redistribué à temps : la consolidation des comptes est tardive, et les flux financiers entre l'Etat et les collectivités sont difficiles à suivre.

Quant à la capacité de gestion des communes, un programme de développement de leur capacité en matière de budget, gestion, comptabilité, est établi par le Ministère de la Décentralisation et de l'aménagement du territoire.

A l'issue de ces diverses constatations, il est à craindre que les projets gouvernementaux visant à accentuer la décentralisation ne se traduisent par une nouvelle poussée des impôts locaux et de la pression fiscale globale, car les dépenses des collectivités locales augmentent nettement plus vite que la richesse nationale. Certes, cette augmentation des dépenses résulte de l'accroissement des responsabilités locales, fruit des transferts de compétence, mais que se passera-t-il quand ces collectivités, qui disposent d'une si grande latitude fiscale voient effectivement croître leurs responsabilités dans le cadre de la décentralisation ? La réponse logique serait une hausse de la fiscalité.

La solution consisterait à imaginer un pacte de stabilité interne entre l'Etat et les collectivités locales, fixant les marges de manœuvres fiscales de celles-ci. Prévoir, non seulement les conditions financières dans lesquelles s'effectueraient les transferts de compétence, mais aussi les normes de progression des impôts locaux, ce qui est beaucoup plus contraignant, tout cela dans le cadre d'un débat parlementaire sur les projets gouvernementaux en matière de décentralisation.

La contribution des pouvoirs locaux à l'effort d'assainissement des finances publiques et à la modernisation de la gestion publique demeure une nécessité, ne serait-ce que par leur poids croissant dans la dépense publique. Pourquoi en effet s'intéresser exclusivement à la situation financière de l'Etat ?

L'Etat ne doit pas être la seule entité publique appelée à améliorer le rapport qualité-prix de ses prestations, d'autant que certaines de ses missions régaliennes nécessiteraient davantage de moyens. Des collectivités locales aussi, on attend un effort de productivité. L'autonomie financière qu'elles revendiquent est légitime, et à coup sûr source de responsabilisation. Elle ne doit pas être un blanc-seing pour augmenter les taxes locales.

SOMMAIRE

LES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

Pages

Introduction.....1
-------------------	--------

PREMIERE PARTIE : LE SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF DE LA REPUBLIQUE MALGACHE

Chapitre I : Organisation et attributions des CTD.....5

	Section I : Origine et objectifs des CTD.....5
I- Historique.....	...5
II- Objectifs.....10
III- Orientation.....12

	Section II : Organisation administrative.....14
	I- Structure d'ensemble14
	II- Les organes.....2
	III- Les domaines de compétence.....27

Chapitre II : Structures financières et budgétaires.....30

	Section I : Autonomie des finances locales.....30
	I- Le cadre juridique : le Budget.....30

	II- Le cadre financier : les Recettes.....	32
	Section II : Le pouvoir fiscal des CTD.....	33
	I- La prééminence de l'Etat.....	33
	II- Champ d'application du pouvoir fiscal des CTD.....	35
III-	Sous utilisation du pouvoir fiscal des CTD.....	36

DEUXIEME PARTIE : LES RESSOURCES FINANCIERES ET MATERIELLES ET MATERIELLES DES CTD SELON LA LOI 94-007..... 38

Chapitre I : Dispositions générales 39

	Section I : Les fondements et les enjeux de la fiscalité locale.....	39
	I- La décentralisation irréversible.....	40
	II- Le renforcement de l'autonomie financière	42

Section II : Les ressources mobilisables des CTD..... 44

	I- Les ressources financières de la loi 94-007.....	44
	II- Du transfert de la fiscalité de l'Etat.....	46
	III- De la consolidation des ressources actuelles	47

Section III : Les transferts financiers du Budget de l'Etat à celui des collectivités locales ...

I-	Généralités.....	48
	II- Le système des transferts de compétence.....	49
	III- Le schéma des compétences transférées.....	50

Chapitre II : Les ressources fiscales des CTD selon le CGI... .. 53

	Section I : Les impôts directs.....	54
	I- Principes généraux.....	54

	I-	Désignation et affectation.....	54
	II-	Les entités de recouvrement	59
		Section II : Les impôts indirects	60
	I-	Principes généraux.....	60
	II-	Désignation et affectation.....	60
	III-	Les entités de recouvrement.....	63
		Section III : Les DE des actes et mutations.....	63
	I-	Principes généraux.....	63
	II-	Désignation et affectation.....	63
	III-	Les entités de recouvrement.....	65
		<u>Chapitre III</u> : Les autres ressources prévues par les textes.....	66
		Section I : Les provinces autonomes.....	66
	I-	Les Textes de référence.....	66
	I-	Désignation des ressources.....	66
	II-	Les entités de recouvrement.....	67
		Section II : Les communes.....	68
	I-	Les textes de référence.....	68
	II-	Désignation et affectation.....	68
	III-	Les entités de recouvrement.....	70
		Section III : Cas particulier des régions.....	71
	I-	Les Ressources prévues par la Loi 2004-001.....	71
	II-	Mode de répartition.....	71
	III-	Les entités de recouvrement.....	72

**TROISIEME PARTIE : AMELIORATION DU SYSTEME FISCAL LOCAL ET
PERSPECTIVES
D'AVENIR.....72**

**Chapitre I : Aménagement du système face à la conjoncture économique et
politique du**

Pays.....74.

Section I : Fiscalité locale et
décentralisation.....74

I- Importance de la décentralisation
administrative.....75

II- Insuffisance de la décentralisation
financière.....76

III- Le poids des finances
locales.....77

Section II : Amélioration de la mobilisation des ressources fiscales des
CTD.....78

I- Les moyens et procédures
utilisés.....79

II- Redynamisation de la base
imposable.....80

III- Relations entre Administration fiscale et
CTD.....81

Section III : Transfert des ressources du CGI aux
collectivités.....83

I- Le code des collectivités territoriales
décentralisées.....83

II- Simplification des
procédures.....85

III- Sensibilisation des
dirigeants.....86

**Chapitre II : Adapter les ressources existantes à chaque niveau de
collectivités.....88**

Section I : Appréciation des critères de
potentialité.....88

I- Le facteur
démographique.....88

II- Le positionnement
géographique.....88

III- Les potentialités économiques et touristiques.....	89
---	----

Section II : Le système de péréquation.....	89
---	----

I- Définition et systèmes de péréquation.....	90
---	----

II- Le principe d'équité fiscale intercommunale.....	90
--	----

III- Performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux CTD.....	91
--	----

Section III : Propositions de réforme pour la fiscalité locale.....	93
---	----

I- Réforme sur la structure de la fiscalité locale.....	93
---	----

II- Transfert progressif de l'Administration et de la gestion de l'autorité locale aux collectivités.....	94
---	----

III- L'impôt de proximité.....	95
--------------------------------	----

Conclusion.....	98
------------------------	-----------