

LABORATOIRE CEREGE – CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION

UNIVERSITE DE POITIERS

**REFORMES ET INNOVATIONS  
COMPTABLES DANS LE SECTEUR PUBLIC  
LOCAL MALGACHE**

---

ETUDE DES CONDITIONS DE DEVELOPPEMENT ET  
D'ADOPTION D'UN SYSTEME D'INFORMATION  
SIMPLIFIE

**ANNEXE**

Thèse présentée et soutenue publiquement le 27 juin 2008  
à l'IAE de Poitiers en vue de l'obtention du

**Doctorat en Sciences de Gestion**

par

**Tokiniana RANANJASON RALAZA**

COMPOSITION DU JURY

Directeurs de recherche : Madame Evelyne LANDE  
Professeur à l'IAE de Poitiers  
Monsieur Victor HARISON  
Directeur Général de l'INSCAE de Madagascar

Rapporteurs : Monsieur Yves DUPUY  
Professeur à l'Université de Montpellier  
Monsieur Thierry NOBRE  
Professeur à l'Université de Strasbourg

Suffragant : Monsieur Jean Louis MALO  
Professeur à l'IAE de Poitiers



# Liste des annexes

<b>Annexe N° 1 - Guide d'entretien.....</b>	<b>3</b>
<b>Annexe N° 2 - Tableau des caractéristiques générales des entretiens .....</b>	<b>6</b>
<b>Annexe N° 3 - Fiche de restitution des entretiens.....</b>	<b>9</b>
<b>Annexe N° 4 - Liste des codes utilisés .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe N° 5 - Fiche de synthèse des entretiens .....</b>	<b>23</b>
<b>Annexe N° 6 - Matrice des besoins en matière d'information financière.....</b>	<b>31</b>
<b>Annexe N° 7 - Journal de recherche .....</b>	<b>34</b>
<b>Annexe N° 8 - Les anciens formats des principaux registres communaux.....</b>	<b>45</b>
<b>Annexe N° 9 - Les nouveaux formats des principaux registres communaux.....</b>	<b>51</b>
<b>Annexe N° 10 - Liste des rapports remis aux bailleurs de fonds.....</b>	<b>79</b>
<b>Annexe N° 10 – A - Rapport remis au Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration .....</b>	<b>81</b>
<b>Annexe N° 10 – B - Rapport remis au Fonds d'intervention pour le Développement .....</b>	<b>131</b>
<b>Annexe N° 11 - Analyse historique du processus de décentralisation à Madagascar .....</b>	<b>183</b>



# **Annexe N° 1 - Guide d'entretien**



Thèmes	Questions
<b>Présentation générale de la commune</b>	Pour commencer notre entretien, pourriez-vous me parler un peu de l’historique de votre commune ?
	Sur le plan géographique, comment situez-vous votre commune ?
	Quelles sont les principales ressources naturelles dans votre commune ?
	Pourriez-vous me faire un bref aperçu des principaux secteurs d’activités économiques dans votre commune ?
	Pourriez-vous me faire un bref aperçu des principaux partenaires financiers avec lesquels vous travailler ?
<b>Analyse du système comptable et budgétaire de la commune</b>	Utilisez-vous un plan comptable ? si oui, quelle version ?
	Pourriez-vous décrire votre processus budgétaire ?
	Quels sont les principaux registres tenus au niveau de votre commune ?
	Avez-vous un manuel de procédures comptable et budgétaire ?
	Quels sont les principaux documents financiers que votre commune établit ? à quelle fréquence ?
	Ressentez-vous des difficultés particulières dans la production de ces documents ?
	Pourriez-vous décrire la place de l’informatique dans la gestion de votre commune en générale, et de la gestion financière et comptable en particulier ?
<b>Profil des acteurs principaux communaux</b>	Pourriez-vous me parler un peu sur votre parcours universitaire et professionnel avant d’intégrer la commune ?
<b>Besoins en matière d’information financière</b>	Quels sont vos principaux besoins en matière d’information comptable et financière ?
<b>Adoption du système comptable et budgétaire simplifié</b>	D’après vous, le modèle que je vous ai exposé serait-il facile à mettre en place au niveau de votre commune ? Serait-il plus complexe que votre système actuel ? Quels sont les enjeux et les motivations de la mise en place d’un système comptable et budgétaire simplifié pour votre commune ?
<b>Intéressement des acteurs institutionnels</b>	Qu’attendez-vous de l’adoption de ce modèle ? Pourquoi voulez-vous l’adopter ? (Pourquoi ne voulez-vous pas l’adopter ?)



**Annexe N° 2 -  
Tableau des caractéristiques  
générales des entretiens**



Thèmes	Objectif	Caractéristiques générales de l'entretien	Questions
<b>Présentation générale de la commune</b>	ANALYSE DESCRIPTIVE DES CARACTERISTIQUES DE LA COMMUNE : - analyse historique - analyse géographique - analyse économique - analyse financière	Question d'ordre général sur la commune	Pour commencer notre entretien, pourriez-vous me parler un peu de l'historique de votre commune ?
			Sur le plan géographique, comment situez-vous votre commune ?
			Quelles sont les principales ressources naturelles dans votre commune ?
			Pourriez-vous me faire un bref aperçu des principaux secteurs d'activités économiques dans votre commune ?
			Pourriez-vous me faire un bref aperçu des principaux partenaires financiers avec lesquels vous travaillez ?
<b>Analyse du système comptable et budgétaire de la commune</b>	EVALUATION DU SYSTEME COMPTABLE ET BUDGETAIRE EN PLACE	Question d'investigation	Utilisez-vous un plan comptable ? si oui, quelle version ?
			Pourriez-vous décrire votre processus budgétaire ?
			Quels sont les principaux registres tenus au niveau de votre commune ?
			Avez-vous un manuel de procédures comptable et budgétaire ?
			Quels sont les principaux documents financiers que votre commune établit ? à quelle fréquence ?
			Ressentez-vous des difficultés particulières dans la production de ces documents ?
			Pourriez-vous décrire la place de l'informatique dans la gestion de votre commune en générale, et de la gestion financière et comptable en particulier ?
<b>Profil des acteurs principaux communaux</b>	DESCRIPTION DU NIVEAU DE FORMATION ET DE L'EXPERIENCE DE L'INTERVIEWE	Question d'investigation	Pourriez-vous me parler un peu sur votre parcours universitaire et professionnel avant d'intégrer la commune ?

*Annexe N°2 – Tableau des caractéristiques générales des entretiens*

<b>Thèmes</b>	<b>Objectif</b>	<b>Caractéristiques générales de l'entretien</b>	<b>Questions</b>
<b>Besoins en matière d'information financière</b>	APPRECIATION DES BESOIN EN MATIERE D'INFORMATION FINANCIERE	Question d'investigation Recherche de précision Recherche de précision	Quels sont vos principaux besoins en matière d'information comptable et financière ?  Qu'entendez-vous par information sur les recettes? Qu'entendez-vous par information sur les dépenses ? Avez-vous d'autres besoins en matière d'information financière?
<b>Adoption du système comptable et budgétaire simplifié</b>	APPRECIATION DU MODITATION D'ADOPTION	Question d'investigation  Recherche de précision  Recherche de précision	D'après vous, le modèle que je vous ai exposé serait-il facile à mettre en place au niveau de votre commune ?  Serait-il plus complexe que votre système actuel ?  Quels sont les enjeux et les motivations de la mise en place d'un système comptable et budgétaire simplifié pour votre commune ?
<b>Intéressement des acteurs institutionnels</b>	ANALYSE DE L'INTERESSEMENT DES ACTEURS	Question d'investigation  Question d'implication	Qu'attendez-vous de l'adoption de ce modèle ?  Pourquoi voulez-vous l'adopter ? (Pourquoi ne voulez-vous pas l'adopter ?)

**Annexe N° 3 -  
Fiche de restitution des  
entretiens**



<u>Type de contact</u> :	Entretien individuel semi-directif
<u>Nom du contact</u> :	XXX
<u>Fonction</u> :	Premier Adjoint au Maire
<u>Période d'intervention</u> :	2 mai 2006 au 5 mai 2006
<u>Coordonnées</u> :	
<u>Site</u> :	Commune urbaine de Fianarantsoa

**(Extrait de l'entretien sur la partie évaluation des besoins en matière d'information financière)**

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
BES-INFO-FIN	C/- Evaluation des besoins en matière d'information financière	1. Pourriez-vous décrire brièvement vos besoins en matière d'information financière?	A mon avis l'information financière doit nous fournir des renseignements sur les finances de la commune. Il peut s'agir d'une information sur les dépenses, sur les recettes, sur la fiscalité, sur les recouvrements de recettes, sur les partages de recettes entre les différentes collectivités	La définition des besoins d'information financière par le maire correspond aux informations sur les recettes, les dépenses et la fiscalité
BES-INFO-FIN/RECETTES		2. Qu'entendez-vous par information sur les recettes?	Nous avons des régies de recettes. Ils effectuent des versements auprès de la direction des finances. Il faut suivre de près la partie non recouvrée des recettes et prendre les mesures nécessaires. La gestion des impôts fonciers est informatisée. Mais les autres recettes sont gérées manuellement. Les régisseurs font des rapports et des versements par décade. Les recettes sont votées annuellement par les conseillers. Le bureau exécutif effectue le recouvrement. Pour cela nous ne pouvons pas dépassées les autorisations des conseillers. Par exemple, nous ne pouvons pas augmenter les tarifs ou les taux d'imposition qui sont votés par les conseillers.	La connaissance des informations sur les rentrées de recette facilite la prise de décision en matière de dépense

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
BES-INFO-FIN/DEPENSES		3. Qu'entendez-vous par information sur les dépenses?	Nous utilisons un logiciel de gestion municipale. Toutes les informations sur les dépenses engagées, les dépenses mandatées, les dépenses payées sont nécessaires pour assurer le suivi budgétaire. Quand le maire demande ces informations aux directeurs, ces derniers les sortent à partir de l'ordinateur. Par ailleurs, la direction des finances a des archives pour toutes les pièces de dépenses. Les dépenses non justifiées sont refusées directement par le Trésor. Il faut donc respecter le fonds libre car s'il y a des dépassements du fonds libre, les dépenses seront refusées par le Trésor. Il faut demander le fonds libre au Trésor avant chaque dépense urgente. Ils répondent rapidement par téléphone. Mais ils nous envoient mensuellement des informations sur le fonds libre.	La connaissance des informations sur les crédits disponibles correspond au critère légaliste de non dépassement des crédits budgétaires. Par ailleurs, c'est un moyen pour convaincre les conseillers pour les éventuelles réaffectations.
BES-INFO-FIN/FISC-LOC		4. Qu'entendez-vous par information sur la fiscalité locale?	La fiscalité locale est votée au début de l'année avec le conseil municipal. Nous ne changeons pas les recettes fiscales votées. Néanmoins, il faut s'assurer de la rentrée des recettes. Nous faisons des descentes annuelles pour la mise à jour de la base de données. Néanmoins, les impôts fonciers émis cette année sont reconduits systématiquement l'année prochaine.	
		5. Avez-vous d'autres besoins en matière d'information financière?	Non je ne pense pas. Je crois que je vous ai tout dit.	
		6. Etes-vous sûr?	Oui je crois.	

<u>Type de contact</u> :	Entretien individuel semi-directif
<u>Nom du contact</u> :	XXX
<u>Fonction</u> :	Directeur des Finances et du Patrimoine
<u>Période d'intervention</u> :	2 mai 2006 au 5 mai 2006
<u>Coordonnées</u> :	
<u>Site</u> :	Commune urbaine de Fianarantsoa

**(Extrait de l'entretien sur la partie évaluation des besoins en matière d'information financière)**

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
BES-INFO-FIN	C/- Evaluation des besoins en matière d'information financière	1. Pourriez-vous décrire brièvement vos besoins en matière d'information financière?	Les besoins d'information financière sont demandés par le maire. En fait, le maire me demande périodiquement des informations sur les recouvrements de recettes. Quels sont les recettes émises et où en est le recouvrement. Par ailleurs, il demande des informations sur le fonds libre avant de faire une dépense. Cette information sur le fonds libre, je le demande au Trésor. Le trésor envoie des situations de fonds libre mensuellement. En cas d'urgence, nous effectuons la demande par téléphone et ils répondent rapidement.	
BES-INFO-FIN/RECETTES		2. Qu'entendez-vous par information sur le recouvrement des recettes?	Il faut bien distinguer les recettes émises et les recettes recouvrées. La différence entre ces montants donne les recettes non recouvrées. Le système informatique nous permet de produire des états en plus des rapports de versement effectués par les régisseurs.	
BES-INFO-FIN/DEPENSES		3. Qu'entendez-vous par information sur le fonds libre avant de faire une dépense?	Nous ne pouvons pas calculer le fonds libre de la commune nous-même. Nous dépendons donc du Trésor. Pourtant, si les dépenses que nous effectuons dépassent le fonds libre de la commune, les dépenses seront refusées par le Trésor. Il faut donc connaître les informations sur le fonds	

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
			libre avant de faire une dépense. Pour cela, il faut demander au Trésor.	
BES-INFO-FIN/FISC-LOC		4. Est-ce que le maire vous demande une information sur la fiscalité locale?	Nous avons une base de données sur la fiscalité locale (impôt foncier). Pour effectuer la mise à jour, il faut travailler avec la Direction Provinciale des impôts. Ils gardent les fiches de mise à jour. Par contre, l'émission des rôles se fait au niveau de la commune.	
		5. Quels sont les autres informations que le maire vous demande?	Je crois que je vous ai tout raconté.	
BES-INFO-FIN/CTB MATIERE		6. Que pensez-vous de votre comptabilité matière? Avez-vous besoin d'une information sur les mouvements de matières?	Nous n'avons pas de comptabilité matière. A cet effet, nous ne pouvons pas suivre les immobilisations et les patrimoines de la commune. Je pense que la commune a besoin d'une comptabilité matière.	

<u>Type de contact</u> :	Entretien individuel semi-directif
<u>Nom du contact</u> :	XXX
<u>Fonction</u> :	Chef de service financier
<u>Période d'intervention</u> :	20 mars 2006 au 24 mars 2006
<u>Coordonnées</u> :	
<u>Site</u> :	Commune urbaine de Mahajanga

**(Extrait de l'entretien sur la partie évaluation des besoins en matière d'information financière)**

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
BES-INFO-FIN	C/- Evaluation des besoins en matière d'information financière	1. Pourriez-vous décrire brièvement vos besoins en matière d'information financière?	Personnellement, j'ai n'ai pas un besoin particulier d'information financière. Mais en tant que technicien, je peux vous affirmer que le maire me demande souvent les informations sur les recettes et les dépenses. Quelles sont les rentrées de fonds journalier? Globalement quelles sont les dépenses que nous avons effectué? Et théoriquement, quel est donc le montant qui est disponible et qui peut être utilisé ultérieurement?	
BES-INFO-FIN/RECETTES		2. Qu'entendez-vous par information sur l'exécution des recettes?	Il s'agit des rentrées de fonds journalier de la commune, les dépôts effectués au trésor... Le maire me demande souvent un état mensuel de la situation des recettes. Je confectionne à cet effet un fichier sur le recouvrement des recettes	
BES-INFO-FIN/DEPENSES		3. Qu'entendez-vous par information sur l'exécution des dépenses?	Au début de l'année, nous arrêtons les crédits pour chaque ligne de dépense budgétaire. Il s'agit de suivre en cours d'exercice les informations sur la consommation de crédit. je le fais ponctuellement à la demande du maire. Par ailleurs, les informations que nous demandons au trésor arrivent parfois en retard. En effet, je demande parfois au Trésor des informations sur le fonds libre mais leur réponse arrivent souvent trop	

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
			tard. Donc le maire me demande d'effectuer une estimation du fonds libre avant de prendre une décision de dépense.	
BES-INFO-FIN/FISC-LOC		4. Qu'entendez-vous par information sur la fiscalité locale?	Nous avons une base de données sur la fiscalité locale (impôt foncier). Pour effectuer la mise à jour, il faut travailler avec la Direction Provinciale des impôts. Ils gardent les fiches de mise à jour. Par contre, l'émission des rôles se fait au niveau de la commune.	
BES-INFO-FIN/CTB MATIERE		5. Quels sont les autres informations que le maire vous demande?	Il se limite aux informations sur les recettes, dépenses, crédits disponibles et fonds libre. Pourtant l'inspection générale de l'Etat nous a fait une remarque sur la carence de notre comptabilité matière. Je pense qu'il faut nous assister dans la mise en place de notre comptabilité matière. Par ailleurs, nous avons besoins de documentation sur les nouvelles techniques de gestion municipale. Nous avons le guide du maire mais c'est assez vieux comme document de travail. Les matériels et logiciels qui nous ont été doté par la coopération française sont tous dépassé actuellement. Ils sont souvent en panne et nous obligé de procéder à des bricolages.	

<u>Type de contact</u> :	Entretien individuel semi-directif
<u>Nom du contact</u> :	XXX
<u>Fonction</u> :	Maire
<u>Période d'intervention</u> :	20 mars 2006 au 24 mars 2006
<u>Coordonnées</u> :	
<u>Site</u> :	Commune urbaine de Mahajanga

**(Extrait de l'entretien sur la partie évaluation des besoins en matière d'information financière)**

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
BES-INFO-FIN	C/- Evaluation des besoins en matière d'information financière	1. Pourriez-vous décrire brièvement vos besoins en matière d'information financière?	L'information financière pour moi c'est un outil pour la prise de décision. A mon sens, il s'agit des informations sur l'exécution des recettes et sur l'exécution des dépenses. Par ailleurs, la fiscalité locale constitue une importante source de financement pour notre commune. C'est même la base de notre recette. Il est donc capitale d'avoir des informations sur la fiscalité locale.	La définition des besoins d'information financière par le maire correspond aux informations sur les recettes, les dépenses et la fiscalité
BES-INFO-FIN/RECETTES		2. Qu'entendez-vous par information sur l'exécution des recettes?	Je demande souvent à Georges (Le chef de service COMPTABILITE) de me sortir la situation des recettes. Il s'agit d'un suivi interne mensuel par catégorie de recette. Cette information est capitale pour savoir où en est exactement la commune par rapport à ses recettes. Sans les recettes nous ne pouvons dépenser. En effet, à partir des rentrées de recettes, nous pouvons estimer, au moins théoriquement le montant du fonds libre que nous disposons au Trésor. Les informations que le Trésor fournit est souvent en retard, je préfère estimer directement à partir des informations dont je dispose ... Si je connais le fonds libre, je peux prendre des décisions pour effectuer ou non un engagement de dépense	La connaissance des informations sur les rentrées de recette facilite la prise de décision en matière de dépense

Code début	Thèmes abordés	Question	Traduction littérale des réponses	Commentaire
BES-INFO-FIN/DEPENSES		3. Qu'entendez-vous par information sur l'exécution des dépenses?	Je demande souvent à Georges (Le chef de service COMPTABILITE) de me sortir la situation des crédits disponibles. Je pense qu'il effectue un suivi sur fichier Excel des crédits. Le trésor n'accepte pas les dépenses si le crédit est épuisé. Par ailleurs, c'est un moyen de négocier avec les conseillers pour un éventuel réaffectation de crédit en fonction de nos besoins	La connaissance des informations sur les crédits disponibles correspond au critère légaliste de non dépassement des crédits budgétaires. Par ailleurs, c'est un moyen pour convaincre les conseillers pour les éventuelles ré-affectations.
BES-INFO-FIN/FISC-LOC		4. Qu'entendez-vous par information sur la fiscalité locale?	La disposition d'une information sur la fiscalité locale permet de suivre le recouvrement. Par exemple, je demande souvent à mon équipe de sortir la liste des contribuables qui n'ont pas encore payé les impôts fonciers de l'année. Cette information me permet de prendre des mesures en matière de recouvrement. L'année dernière, le taux de recouvrement n'a même pas dépassé 50 %. Si nous avions cette information, la commune ne serait pas en difficulté. Si nous sommes par exemple à 60% ou 70% du recouvrement, la commune n'aurait plus trop de difficulté. L'outil de suivi existe mais c'est un peu du bricolage et parfois les informations qu'il fournit ne sont pas exactes. Un autre exemple, la taxe professionnelle est une recette que nous partageons avec les autres collectivités et l'État. Pourtant nous ne sommes informés par le trésor qu'une fois notre part versée par l'État. Nous aurions pu planifier d'autres activités ou actions si nous avions à l'avance, ne serait-ce qu'une estimation du montant qui nous sera versé.	

*Annexe N°3 – Fiche de restitution des entretiens*

---

<b>Code début</b>	<b>Thèmes abordés</b>	<b>Question</b>	<b>Traduction littérale des réponses</b>	<b>Commentaire</b>
		5. Avez-vous d'autres besoins en matière d'information financière?	Non je ne pense pas. Je crois que je vous ai tout dit..	



**Annexe N° 4 -  
Liste des codes utilisés**

Thèmes	Codes	
	Codes	Définitions
<b>Adoption du système comptable et budgétaire simplifié</b>	MOT-ADO	Motivation d'adoption de la norme
	MOT-ADO/ MR	Motivation d'adoption du maire
	MOT-ADO/ PCC	Motivation d'adoption du président du conseil communal
	MOT-ADO/ STC	Motivation d'adoption du secrétaire trésorier comptable
	MOT-ADO/ CR	Motivation d'adoption de la commune
	MOT-ADO/ EVAL/ MR	Evaluation du modèle par le maire
	MOT-ADO/ EVAL/ PCC	Evaluation du modèle par le président du conseil communal
	MOT-ADO/ EVAL/ STC	Evaluation du modèle par le secrétaire trésorier comptable
	MOT-ADO/ PERC/ MR	Perception du modèle (de l'adoption du modèle) par le président du conseil communal
	MOT-ADO/ PERC/ PCC	Perception du modèle (de l'adoption du modèle) par le maire
	MOT-ADO/ PERC/ STC	Perception du modèle (de l'adoption du modèle) par le secrétaire trésorier comptable
<b>Transformation de l'outil</b>	TRANS-OUT-CR	Transformation de l'outil par les communes rurales
	TRANS-OUT-FID	Transformation de l'outil par le FID
	TRANS-OUT-MPRDAT	Transformation de l'outil par le MPRDAT
<b>Intéressement des acteurs institutionnels</b>	INT-ADO-CR	Intéressement des communes rurales
	INT-ADO-FID	Intéressement du FID
	INT-ADO-MPRDAT	Intéressement du MPR DAT
<b>Besoins en matière d'information financière</b>	BES-INFO-FIN/DEPENSES	Information sur les recettes
	BES-INFO-FIN/RECETTES	Information sur les dépenses
	BES-INFO-FIN/FISC-LOC	Information sur la fiscalité locale
	BES-INFO-FIN/CTB MATIERE	Information sur la comptabilité matière
	BES-INFO-FIN/TRESORERIE	Information sur la trésorerie
	BES-INFO-FIN/REAL	Information sur la réalisation et sur l'évaluation des actions
	BES-INFO-FIN/DEST-DEPENSES	Information sur la destination des dépenses
<b>Présentation générale de la commune</b>	PRES-HISTO-CR	Bref historique sur la commune
	PRES-SITU-GEO-CR	Situation géographique de la commune
	PRES-RESS-NAT-CR	Ressources naturelles de la commune
	PRES-DON-ECO-CR	Principales données économiques sur la commune
	PRES-PART-FIN	Principaux partenaires financiers de la commune
<b>Analyse du système comptable et budgétaire de la commune</b>	SI-PLAN-COMPTA	Plan comptable actuellement utilisé par la commune
	SI-PROCESS-BUDG	Processus budgétaire de la commune
	SICB-REG-UTIL	Registres actuellement utilisés par la commune
	SICB-MANUEL-PROC	Manuel de procédure comptable et budgétaire actuellement utilisé par la commune
	SICB-DOC-FIN	Les principaux documents financiers produits par la commune
	SICB-DIFF-PROD-DOC	Les principales difficultés liées à la production des documents financiers
	SICB-DEGRE-INFO	Degré d'informatisation du système utilisé par la commune
<b>Profil des acteurs</b>	PROF-MR	Profil du maire

<b>Thèmes</b>	<b>Codes</b>	
	<b>Codes</b>	<b>Définitions</b>
<b>principaux communaux</b>	PROF-STC	Profil du secrétaire trésorier comptable
	PROF-PCC	Profil du président du conseil communal



**Annexe N° 5 -  
Fiche de synthèse des  
entretiens**

Type de contact : entretien individuel semi-directif
Nom du contact : XXX
Fonction : Maire
Date : 11 avril 2007
Coordonnées :
Site : Commune rurale d'Ambohidrapeto

## I Thèmes et questions importantes qui m'ont frappés dans ce contact

La motivation d'adoption pour le maire est contrastée par une crainte du risque de perturbation et des manœuvres de déstabilisation de la part des conseillers de l'opposition.

Réaction favorable sur l'aspect technique du modèle. Facilité de suivi budgétaire, moyen de légitimation envers le FID.

Influence importante du contrôle exercé par le FID

## II Résumé pour chaque questions-cibles avec le contact

Question	Informations
Motivation d'adoption	Pour accéder au financement émanant du FID. Augmenter les chances de réélection en réalisant des projets à travers les financements du FID. Réaction favorable par rapports aux apports techniques du modèle simplifié. - facilité des suivis budgétaires - moyen de légitimation envers le FID
Rôle dans la mise en place	Décisionnaire important au niveau de sa commune Signataire de la convention de financement FID
Rôle dans la maintenance	Sensibilisation du STC Participation aux séances de formation organisée par le FID et le ministère de la décentralisation
Perception et attitude	Convaincu sur la simplicité du modèle Convaincu sur les apports de l'outil Souhaite la mise en place de mesure d'accompagnement Réaction positive mais par rapport au modèle mais ne souhaite pas que celui-ci soit utilisé à des fins politiques par les conseillers de l'opposition Souhaite limiter les informations à diffuser aux conseillers de l'opposition Favorable à un contrôle du FID mais ne veut pas que les conseillers s'immiscent trop dans la gestion de sa commune

## III Faits révélateurs ou frappant

Interaction avec les subordonnés assez prescriptive : le maire demande au STC (et aux autres membres du bureau exécutif) et ce dernier exécute.

Connaissance très moyenne en comptabilité (théologien de formation)

Participation active au suivi et contrôle des projets communaux

Motivation d'adoption avec une certaine réserve

Le maire souhaite garder une certaine marge de manœuvre surtout vis-à-vis des conseillers

## IV Questions à poser lors des prochaines visites

Difficultés dans les premières semaines de mise en place.

Réactions négatives des subordonnés par rapport au modèle.

Motivation pour poursuivre (ou abandonner) l'adoption du modèle.

Type de contact : entretien individuel semi-directif  
Nom du contact : XXX  
Fonction : Secrétaire Trésorier Comptable  
Date : 11 avril 2007  
Coordonnées :  
Site : Commune rurale d'Ambohidrapeto

### **I Thèmes et questions importantes qui m'ont frappés dans ce contact**

Réticence par rapport à l'adoption du modèle  
Surplus de travail sans réelle compensation financière pour le STC  
Difficulté liée à la pluralité des sources de financement.

### **II Résumé pour chaque questions-cibles avec le contact**

<b>Question</b>	<b>Informations</b>
Motivation d'adoption	Réticence à l'adoption.
Rôle dans la mise en place	Pas d'influence importante sur la décision d'adoption Par contre c'est lui qui va assurer la tenu du modèle
Rôle dans la maintenance	Tenu du système Participation aux séances de formation organisées par le FID et le ministère de la décentralisation.
Perception et attitude	Convaincu que techniquement le modèle permet de justifier l'utilisation des fonds gérés par la commune. Réaction négative par rapport à la surcharge de travail engendré par la mise en place du modèle.

### **III Faits révélateurs ou frappant**

Pas de motivation pour adopter le modèle

### **IV Questions à poser lors des prochaines visites**

Changement d'attitude et de motivation en cas de mesure d'accompagnement (recrutement, formation, création de nouveau poste...)

Type de contact : entretien individuel semi-directif Nom du contact : XXX Fonction : Président du conseil communal Date : 11 avril 2007 Coordonnées : Site : Commune rurale d'Ambohidrapeto
--

### **I Thèmes et questions importantes qui m'ont frappés dans ce contact**

Le Président du conseil communal est favorable à l'adoption du modèle.  
Accessibilité du débat budgétaire pour les conseillers.  
Facilité de contrôle.

### **II Résumé pour chaque questions-cibles avec le contact**

<b>Question</b>	<b>Informations</b>
Motivation d'adoption	Pour faciliter le contrôle des activités du bureau exécutif Pour faciliter l'accessibilité du débat budgétaire.
Rôle dans la mise en place	Pas d'influence importante.
Rôle dans la maintenance	Néant
Perception et attitude	Convaincu sur les apports de l'outil notamment pour faciliter l'exercice de leur rôle de contrôle Souhaite la mise en place de mesure d'accompagnement pour permettre au bureau exécutif de s'organiser au mieux

### **III Faits révélateurs ou frappant**

Forte motivation pour améliorer le contrôle du maire et du bureau exécutif  
Très sensible au suivi de l'utilisation, par la commune, des fonds publics

### **IV Questions à poser lors des prochaines visites**

Mesure de l'impact des informations fournies par le modèle sur le contrôle des conseillers

Type de contact : entretien individuel semi-directif Nom du contact : XXX Fonction : Maire Date : 16 avril 2007 Coordonnées : Site : Commune rurale de Bekitro
---

## **I Thèmes et questions importantes qui m'ont frappés dans ce contact**

La motivation d'adoption pour le maire est liée surtout au pragmatisme et à la simplicité du modèle.  
Fin de l'encombrement lié au caractère surchargé des registres communaux.  
L'adoption est perçue comme une opportunité d'améliorer les connaissances en matière de gestion financière et comptable.  
Influence importante du contrôle exercé par le FID.  
Pour la commune, l'adoption du modèle est un moyen de légitimation envers le FID

## **II Résumé pour chaque questions-cibles avec le contact**

<b>Question</b>	<b>Informations</b>
Motivation d'adoption	Pour accéder au financement émanant du FID. Augmenter les chances de réélection en réalisant des projets à travers les financements du FID. Réaction favorable par rapports aux apports techniques du modèle simplifié. - facilité des suivis budgétaires - moyen de légitimation envers le FID Améliorer les connaissances en matière de gestion financière et comptable
Rôle dans la mise en place	Décisionnaire important au niveau de sa commune Signataire de la convention de financement FID
Rôle dans la maintenance	Sensibilisation du STC Participation aux séances de formation organisée par le FID et le ministère de la décentralisation
Perception et attitude	Convaincu sur la simplicité du modèle Convaincu sur les apports de l'outil surtout sur l'amélioration des connaissances des acteurs communaux en matière de gestion financière et comptable Favorable à un contrôle du FID mais ne veut pas que les conseillers s'immiscent trop dans la gestion de sa commune

## **III Faits révélateurs ou frappant**

Connaissance très faible en comptabilité (niveau d'étude : baccalauréat)  
Participation active au suivi et contrôle des projets communaux avec l'appui des agents du FID  
Motivation d'adoption très positive.  
Perception très positive de l'opportunité de formation offerte par le modèle

## **IV Questions à poser lors des prochaines visites**

Difficultés dans les premières semaines de mise en place.  
Réactions négatives des subordonnés par rapport au modèle.  
Motivation pour poursuivre (ou abandonner) l'adoption du modèle.

Type de contact : entretien individuel semi-directif  
Nom du contact : XXX  
Fonction : Secrétaire Trésorier Comptable  
Date : 16 avril 2007  
Coordonnées :  
Site : Commune rurale d'Ambohidrapeto

## **I Thèmes et questions importantes qui m'ont frappés dans ce contact**

Motivation très positive par rapport à l'adoption du modèle  
Opportunité pour améliorer les connaissances en matière de gestion financière et comptable  
Facilité pour justifier l'utilisation des fonds

## **II Résumé pour chaque questions-cibles avec le contact**

<b>Question</b>	<b>Informations</b>
Motivation d'adoption	Très forte motivation d'adoption
Rôle dans la mise en place	Pas d'influence importante sur la décision d'adoption Par contre c'est lui qui va assurer la tenue du modèle
Rôle dans la maintenance	Tenu du système Participation aux séances de formation organisées par le FID et le ministère de la décentralisation.
Perception et attitude	Convaincu que techniquement le modèle permet de justifier l'utilisation des fonds gérés par la commune. Réaction positive par rapport à l'opportunité d'améliorer les connaissances en matière de gestion financière et comptable engendrée par la mise en place du modèle.

## **III Faits révélateurs ou frappant**

Très forte motivation d'adoption  
Souhaite la mise en place d'un suivi après la décision d'adoption  
Multiplier les séances de formation et d'encadrement

## **IV Questions à poser lors des prochaines visites**

Difficultés dans les premières semaines de mise en place.  
Réactions négatives des subordonnés par rapport au modèle.  
Motivation pour poursuivre (ou abandonner) l'adoption du modèle.

Type de contact : entretien individuel semi-directif Nom du contact : XXX Fonction : Président du conseil communal Date : 16 avril 2007 Coordonnées : Site : Commune rurale de Bekitro
---

**I           Thèmes et questions importantes qui m'ont frappés dans ce contact**

Le Président du conseil communal est favorable à l'adoption du modèle.

Pas de commentaire émis sur l'adoption du modèle.

Réponse par un simple « *oui, le modèle est simple et clair* »

Qualité de réponse influencée par l'analphabétisme du Président du conseil communal.

Influence du maire sur le comportement des conseillers communaux.



**Annexe N° 6 -  
Matrice des besoins en  
matière d'information  
financière**



Utilisateurs	Utilisateurs	Catégorie de besoin	Exemple de besoin
INTERNE	Maire	Information pour respecter les critères légaux de gestion communale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information sur l'exécution des dépenses</li> <li>- Information sur l'exécution des recettes</li> <li>- Information sur les fonds libres et crédits disponibles</li> <li>- Information sur la fiscalité locale</li> <li>- Information sur les mouvements des matières</li> </ul>
	Manager	Information pour respecter les critères légaux de gestion communale	Dépendent de ce que le maire demande
EXTERNE	Conseiller	Information pour contrôler les politiques et réalisations du maire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information périodique sur l'exécution budgétaire</li> <li>- Comparaison entre prévision et réalisation</li> <li>- Information sur l'évaluation des réalisations</li> <li>- Information sur la destination concrète des dépenses</li> </ul>
	Trésor	Information pour assurer le contrôle de la régularité	- Information exhaustive, précise et chiffrée sur l'ensemble des autorisations et réalisations budgétaires
	District	Information pour assurer le contrôle de la légalité	- Information exhaustive, précise et chiffrée sur l'ensemble des autorisations et réalisations budgétaires
	IGE/IGF	Information pour assurer le contrôle de la gestion de l'ordonnateur et du comptable public	- Toutes information (budgétaires et non budgétaires) de façons exhaustives, précises, chiffrées ou non chiffrées sur l'ensemble des activités de la commune
	MDAT	Information pour l'établissement des statistiques ministérielles	- données brutes, précises et chiffrées contenues dans le budget et compte administratif
	Projet	Information pour sélectionner les zones d'intervention	- Information financière (budget et compte administratif) et non financière (degré d'enclavement, niveau de pauvreté...)
	Presse	Information pour relever les disfonctionnements dans la gestion de la commune et aussi pour informer les citoyens et autres utilisateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- information budgétaire</li> <li>- information qualitative (non chiffrée) et pas forcément financière</li> </ul>



**Annexe N° 7 -  
Journal de recherche**

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
<b>PREMIERE ANNEE DE THESE : 1<sup>ère</sup> étude terrain – revue de la littérature – début de la rédaction</b>					
1 <sup>er</sup> décembre 2005	Hôtel Concorde Lafayette Paris	Premier entretien avec les bailleurs de fonds	Monsieur Dieudonné RANDRIAMANAMPISOA (Chief Economist de la Banque Mondiale) Monsieur Serge RADERT (Coordonnateur Général du PGDI)	Négocier les modalités de prise charge pour l'étude de terrain à réaliser sur le premier semestre 2006 Définir les attentes des différentes parties Définir les approches préconisées pour l'intervention, des calendriers et de la durée des interventions au niveau de chaque commune	3 heures
13 décembre 2005	IAE de Poitiers	Rencontre avec Evelyne LANDE	Evelyne LANDE (Directeur de thèse)	Restituer les résultats de la rencontre du 1 <sup>er</sup> décembre avec les bailleurs Redéfinir les démarches de recherche à adopter, la problématique Identifier les grandes lignes nécessaires pour préparer l'étude terrain Définir et présenter une première ébauche de plan de rédaction	1 heure
28 février 2006	INSCAE 67 Ha ANTANANARIVO	Rencontre avec le Directeur Général de l'INSCAE	Monsieur Victor HARISON (Co-directeur de thèse)	Redéfinir la problématique de recherche en vue de l'adapter aux réalités du terrain Définir les orientations générales et méthodes de travail à appliquer Identifier les différentes personnes ressources (pour la méthodologie et traitement des données) Définir n calendrier de réalisation Définir un calendrier de participation au BRAIN	3 heures
28 février 2006	Bureau du PGDI Ankadivato ANTANANARIVO	Premier contact avec le PGDI	Monsieur Serge RADERT (Coordonnateur Général) Monsieur Jean Jacques RANDRIANOELISON (Responsable du Suivi Evaluation) Le reste du personnel administratif du PGDI	Présenter les différentes équipes du PGDI S'entretenir avec le Coordonnateur Général en vue d'approfondir les connaissances sur les différents axes d'intervention du PGDI Elaborer une première ébauche de planning des interventions à réaliser	4 heures
1 <sup>er</sup> mars 2006	Bureau de la Secrétaire Général du Ministère de la Décentralisation et de	Premier contact avec le Secrétaire Général	Madame Hary ANDRIAMBOAVONJY	Présenter au Secrétaire Général le projet de recherche Argumenter sur l'intérêt de la problématique traiter S'entretenir avec le SG en vue d'approfondir les	2 heures

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
	l'Aménagement du Territoire Ambohidahy ANTANANARIVO			connaissances sur les actions entreprises par le MDAT Identifier les personnes ressources au niveau du MDAT Proposer un premier jet des communes comprises dans l'échantillon Définir un plan de travail avec les retombées pratiques de la thèse pour le MDAT Définir une date pour rencontrer le ministre	
20 mars 2006 au 24 mars 2006	Commune urbaine de Mahajanga	Visite de la Commune urbaine de Mahajanga	Maire Président du conseil municipal Directeur financier de la commune Chef de service des recettes Chef de service des dépenses Trésorier Général Directeur Provincial des Impôts	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	5 jours
27 mars 2006 au 29 mars 2006	Commune rurale d'Anjeva	Visite de Commune rurale d'Anjeva	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
30 mars 2006 au 1 avril 2006	Commune urbaine de Manjakandriana	Visite de la Commune urbaine de Manjakandriana	Maire Président du conseil municipal Secrétaire comptable Trésorier principal Percepteur principal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
3 avril 2006 au 5 avril 2006	Commune urbaine de Moramanga	Visite de la Commune urbaine de Moramanga	Maire Président du conseil municipal Comptable de la commune Trésorier principal DAA	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
10 avril 2006 au 12 avril 2006	Commune rurale d'Ilaka centre	Visite de la Commune rurale d'Ilaka centre	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune	3 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
				Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	
13 avril 2006 au 15 avril 2006	Commune urbaine d'Ambositra	Visite de la Commune urbaine d'Ambositra	Maire Président du conseil municipal Comptable de la commune Adjoint au maire chargé des finances	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
17 avril 2006 au 19 avril 2006	Commune rurale d'Alakamisy Ambohimaha	Visite de la Commune rurale d'Alakamisy Ambohimaha	Maire Secrétaire trésorier comptable Président du conseil communal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins	3 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
				exprimés	
20 avril 2006 au 22 avril 2006	Commune rurale e Mahasoia Be	Visite de la Commune rurale e Mahasoia Be	Maire Secrétaire trésorier comptable Président du conseil communal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
24 avril 2006 au 26 avril 2006	Commune rurale d'Alakamisy Itenina	Visite de la Commune rurale d'Alakamisy Itenina	Maire Secrétaire trésorier comptable Président du conseil communal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
1 mai 2006 au 5 mai 2006	Commune urbaine de Fianarantsoa	Visite de la Commune urbaine de Fianarantsoa	1 <sup>er</sup> adjoint au maire Directeur financier de la commune Président du conseil municipal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la	5 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
				<p>commune</p> <p>Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés</p> <p>S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière</p> <p>Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés</p> <p>Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés</p>	
8 mai 2006 au 10 mai 2006	Commune urbaine d'Ambalavao	Visite de la Commune urbaine d'Ambalavao	<p>Maire</p> <p>Chef de service comptabilité</p> <p>Chef de service fiscalité</p> <p>Président du conseil municipal</p> <p>Trésorier principal</p>	<p>Comprendre la structure communale</p> <p>Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs</p> <p>Faire une revue des monographies communales</p> <p>Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux</p> <p>Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune</p> <p>Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés</p> <p>S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière</p> <p>Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés</p> <p>Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés</p>	3 jours
11 mai 2006 au 13 mai 2006	Commune rurale d'Ambohimanjaka	Visite de la Commune rurale d'Ambohimanjaka	<p>Maire</p> <p>Président du conseil communal</p> <p>Secrétaire trésorier comptable</p>	<p>Comprendre la structure communale</p> <p>Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs</p> <p>Faire une revue des monographies communales</p> <p>Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux</p> <p>Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune</p> <p>Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés</p> <p>S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière</p> <p>Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés</p>	3 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
				Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	
15 mai 2006 au 17 mai 2006	Commune rurale de Tanjombato	Visite de la Commune rurale de Tanjombato	Maire Chef de service comptabilité Président du conseil communal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
18 mai 2006 au 20 mai 2006	Commune rurale d'Alasora	Visite de la Commune rurale d'Alasora	Maire Chef de service comptabilité Président du conseil communal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	3 jours
22 mai 2006 au 24 mai 2006	Commune rurale d'Antehiroka	Visite de la Commune rurale d'Antehiroka	Maire Chef de service comptabilité Président du conseil communal	Comprendre la structure communale Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs Faire une revue des monographies communales Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux	3 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
				<p>Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune</p> <p>Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés</p> <p>S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière</p> <p>Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés</p> <p>Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés</p>	
25 mai 2006 au 27 mai 2006	Commune rurale de Sabotsy Namehana	Visite de la Commune rurale de Sabotsy Namehana	Maire Chef de service comptabilité Président du conseil communal	<p>Comprendre la structure communale</p> <p>Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs</p> <p>Faire une revue des monographies communales</p> <p>Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux</p> <p>Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune</p> <p>Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés</p> <p>S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière</p> <p>Restituer auprès des acteurs communaux les besoins d'information financière qu'ils ont exprimés</p> <p>Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés</p>	3 jours
9 juillet 2006 au 14 juillet 2006	Commune urbaine d'Antananarivo	Visite de la Commune urbaine d'Antananarivo	1 <sup>er</sup> adjoint au maire Directeur financier de la commune Chef de service des recettes Chef de service des dépenses	<p>Comprendre la structure communale</p> <p>Faire une brève revue des informations budgétaires et des comptes administratifs</p> <p>Faire une revue des monographies communales</p> <p>Evaluer le niveau de formation des acteurs communaux</p> <p>Faire une analyse brève des forces et faiblesses de la commune</p> <p>Comprendre les différents circuits et flux d'information entre la commune et les différents services déconcentrés</p> <p>S'entretenir avec les acteurs communaux afin d'identifier leur besoin en matière d'information financière</p> <p>Restituer auprès des acteurs communaux les besoins</p>	5 jours

Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
				d'information financière qu'ils ont exprimés Faire valider par les acteurs communaux les besoins exprimés	
1 <sup>er</sup> août 2006 au 10 août 2006	Bureau du cabinet d'étude AMBRE SYSTEME D'INFORMATION	Participation à un groupe de travail pour le lancement du projet FDL	Groupe de travail composé de consultant et de chef de projet financé par la Banque Mondiale.	Proposer un modèle simplifié de gestion comptable et budgétaire pour le lancement du projet FDL Intégrer le modèle simplifié dans le processus de lancement du FDL	10 jours
<b>DEUXIEME ANNEE DE THESE : 2<sup>eme</sup> étude terrain – approfondissement de la revue de littérature – poursuite de la rédaction – participation aux différents congrès (AFC et CIGAR)</b>					
1 <sup>er</sup> mars 2007	Retour à Madagascar				
10 avril 2007 au 13 avril 2007	Commune rurale Ambohidrapeto	Formation et mise en place du système comptable proposé	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt du modèle proposer Argumenter sur les avantages et inconvénients du modèle Recueillir les appréciations et évaluations du modèle par les acteurs locaux Recueillir les motivations d'adoption ainsi que les freins éventuels Former les acteurs locaux sur la mise en place du modèle	4 jours
16 avril 2007 au 18 avril 2007	Commune rurale de Bekitro	Formation et mise en place du système comptable proposé	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt du modèle proposer Argumenter sur les avantages et inconvénients du modèle Recueillir les appréciations et évaluations du modèle par les acteurs locaux Recueillir les motivations d'adoption ainsi que les freins éventuels Former les acteurs locaux sur la mise en place du modèle	3 jours
19 avril 2007 au 20 avril 2007	Commune rurale de Tanandava	Formation et mise en place du système comptable proposé	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt du modèle proposer Argumenter sur les avantages et inconvénients du modèle Recueillir les appréciations et évaluations du modèle par les acteurs locaux Recueillir les motivations d'adoption ainsi que les freins éventuels Former les acteurs locaux sur la mise en place du modèle	2 jours

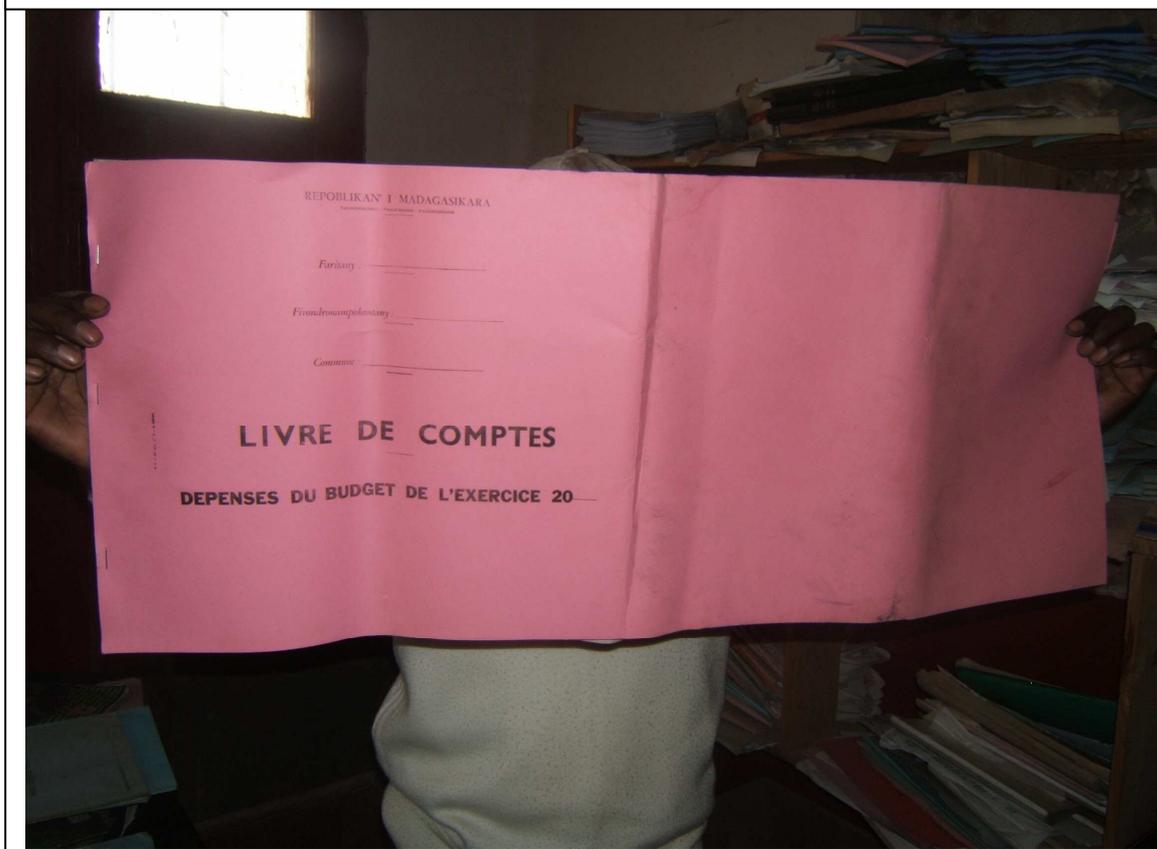
Date	Lieu	Evènements ou faits marquant	Personnes rencontrées	Objet de la rencontre	Durée
23 avril 2007 au 25 avril 2007	Commune rurale d'Imito	Formation et mise en place du système comptable proposé	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt du modèle proposer Argumenter sur les avantages et inconvénients du modèle Recueillir les appréciations et évaluations du modèle par les acteurs locaux Recueillir les motivations d'adoption ainsi que les freins éventuels Former les acteurs locaux sur la mise en place du modèle	3 jours
25 avril 2007 au 26 avril 2007	Commune rurale de Mahasoabe	Formation et mise en place du système comptable proposé	Maire Président du conseil communal Secrétaire trésorier comptable	Sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt du modèle proposer Argumenter sur les avantages et inconvénients du modèle Recueillir les appréciations et évaluations du modèle par les acteurs locaux Recueillir les motivations d'adoption ainsi que les freins éventuels Former les acteurs locaux sur la mise en place du modèle	2 jours
4 mai 2007	Restitution devant la Direction Générale du FID	Restitution des résultats des études de terrain réalisées	Le Directeur Général du FID Le Directeur Administratif et Financier Le Directeur des Renforcements de Capacités Tous les cadres de la direction générale	Restituer les résultats des études terrain devant la Direction Générale du FID Présenter les appréciations recueillies auprès des acteurs locaux Présenter les motivations d'adoption ainsi que les freins identifiés lors des études de terrain Faire valider par la Direction Générale du FID les résultats ainsi que les modèles proposés	4 heures
	CONGRES AFC				
	CONGRES CIGAR				
<b>TROISIEME ANNEE DE THESE : finalisation de la rédaction – soutenance</b>					



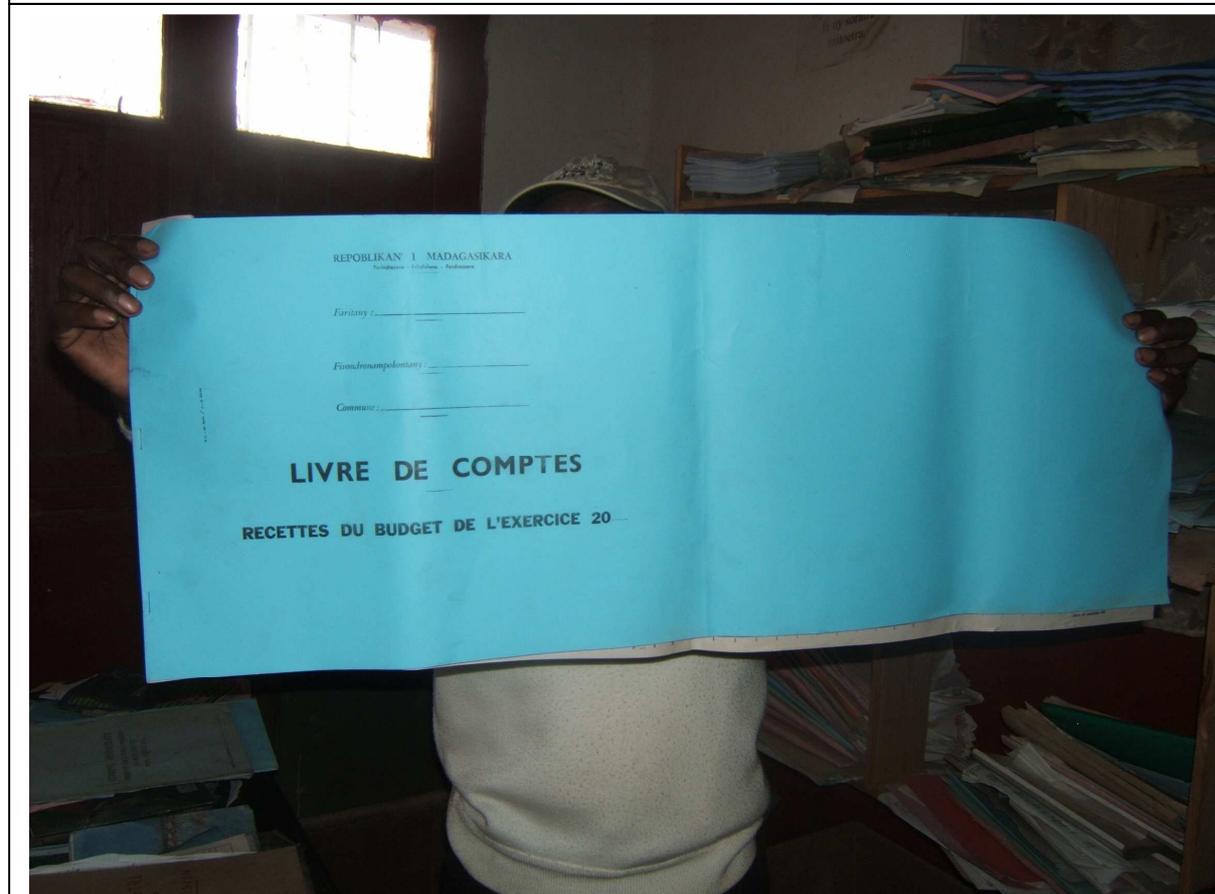
**Annexe N° 8 -  
Les anciens formats des  
principaux registres  
communaux**



**Exemple de grand livre des dépenses**



**Exemple de grand livre des recettes**



Exemple de grand livre de recette (en détail)

Date de l'opération	Caisse	BTM e.e.p.	SECTION ORDINAIRE														
			I-2-1 Taxe sur les propriétés bâties	I-3-1 C.A. à la taxe professionnelle	I-4-3 Taxe sur les bicyclettes et charrette	II-1-2 C.A. aux droits de licence	II-2-2 Taxe sur les fêtes, spectacles, manifestations diverses.	II-2-3 Taxe sur les cérémonies coutumières autorisées	II-2-9 Taxe sur la publicité en ville	II-2-14 Droit de dilivrance de passe-partout des bovidés	II-2-15 Taxe sur les appareils V.I.						
			5.000.000	100.000	120.000	10.000	800.000	600.000	4.000	100.000	30						
				783	6.333,60	1.1800						100					
21-02-07		4020157,20 400															
23-02-07		1200															
23-02-07		400				400											
26-02-07		1200															

**Quand il n’y a plus de place, il est de pratique de rajouter des feuilles qui sont agrafées au registrar au fur et à mesure**



**Annexe N° 9 -  
Les nouveaux formats des  
principaux registres  
communaux**



**MODELE DE GESTION  
COMPTABLE ET BUDGETAIRE  
SIMPLIFIE POUR LES COMMUNES  
RURALES DE DEUXIEME  
CATEGORIE**

## **INTRODUCTION**

Le rapprochement du gouvernement et des administrés constitue l'une des priorités du *Madagascar Action Plan (MAP)*. A cet effet, le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire a été chargé, à travers la Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration, de sensibiliser et de mobiliser tous les acteurs nationaux dans la mise en œuvre d'un tel processus.

Néanmoins, les résultats de notre enquête préliminaire réalisée au premier semestre 2006 avec le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT, actuellement appelé MPRDAT ou Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire) mettent en évidence l'insuffisance de capacité au niveau des communes rurales malgaches. Pourtant, la gestion financière de ces dernières ont été alignées sur les normes comptables internationales, notamment à travers l'arrêté N°6458/2005 du 8 juin 2005 portant guide d'application du PCOP - Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 pour les collectivités territoriales décentralisées.

En l'état actuel de la capacité des différents acteurs locaux, il semble important de sensibiliser et de former ces derniers en matière de gestion comptable et budgétaire. En effet, la compétence des acteurs locaux n'a permis jusqu'à présent, qu'une application partielle du PCOP 2000 et encore très partielle (voir inexistante) du PCOP 2006 au niveau des communes. De ce fait, la mise place d'un système de gestion comptable et budgétaire simplifié tenant compte à la fois de la compétence et du niveau de formation des acteurs locaux paraît comme une étape importante, sinon indispensable, pour renforcer la gestion financière et comptable des communes rurales.

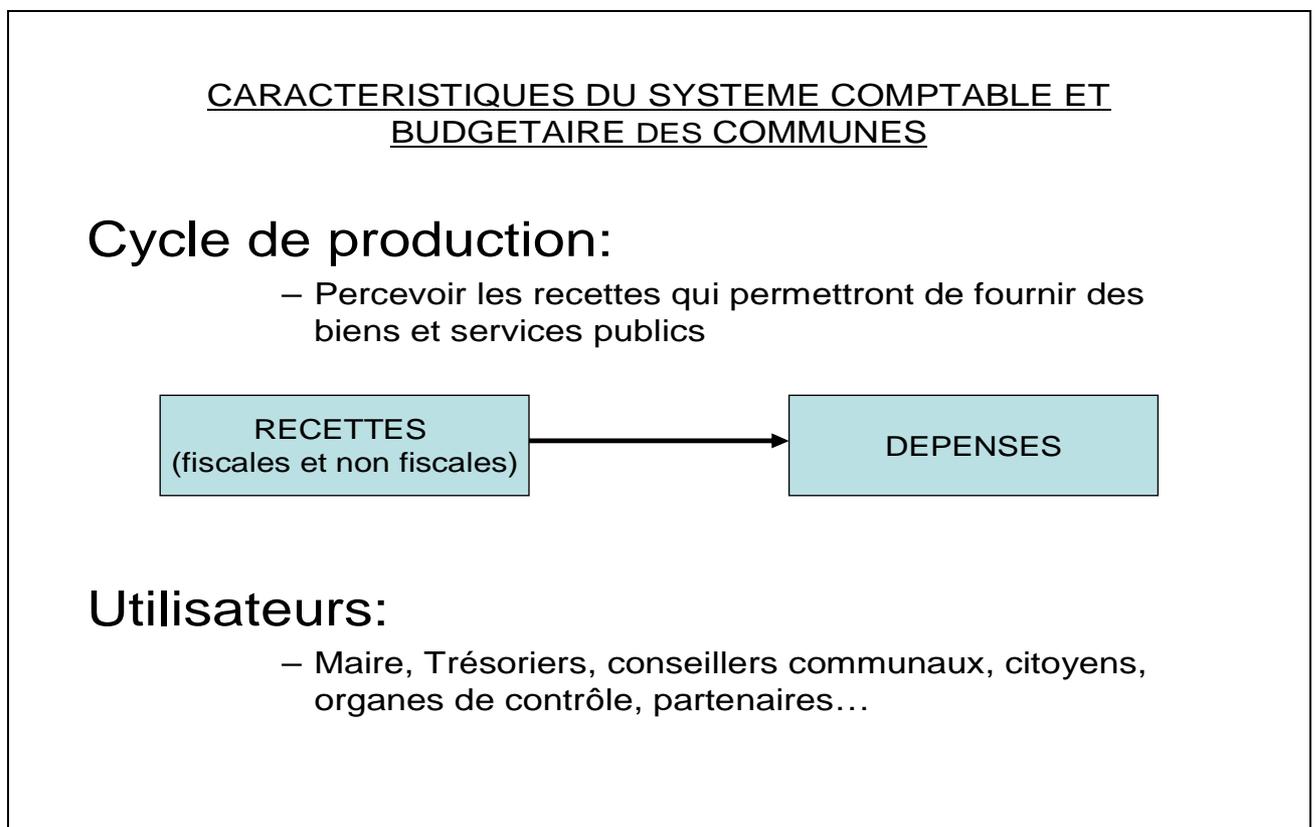
Nous avons procédé à la conception d'un modèle de système comptable et budgétaire simplifié à l'intention des communes rurales malgaches. Ladite conception devrait tenir compte, à la fois :

- de la réalité locale, donc sous contrainte de pragmatisme,
- des acquis des projets antérieurs en matière de système comptable et budgétaire, donc sous contrainte de consolidation des acquis,
- des innovations préconisées par le nouveau cadre comptable du PCOP 2006, donc sous contrainte de réforme.

Le présent document propose un ensemble de principes et méthodes d'organisation permettant à une commune rurale de mettre en place un système comptable et budgétaire simplifié.

## **LE SYSTEME COMPTABLE ET BUDGETAIRE DES COMMUNES**

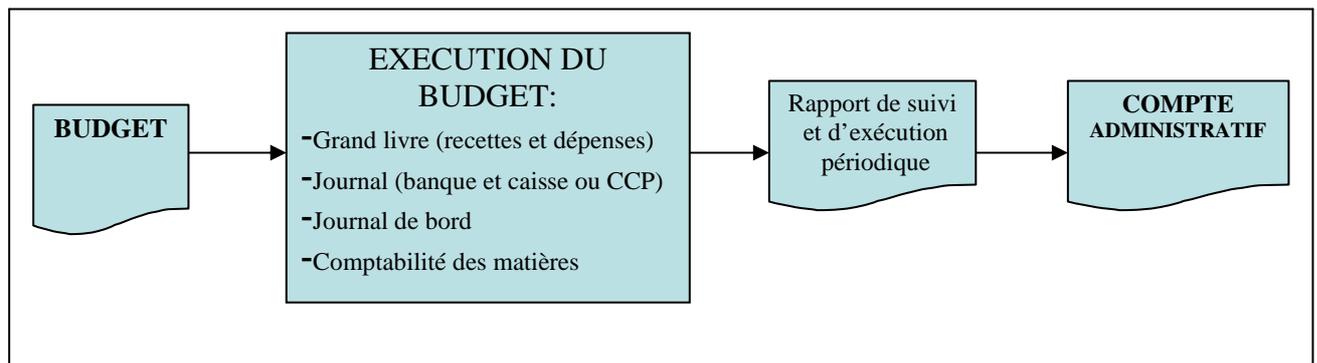
Le système comptable et budgétaire des communes repose sur une logique de fourniture de biens et de services publics. Ainsi, la commune ne peut dépenser que ce qu'elle a perçu (recettes).



Les recettes et les dépenses communales sont résumées dans un document de travail principal, appelé « Budget ». C'est l'acte par lequel le conseil communal autorise le Maire (et le bureau exécutif) à collecter des recettes et engager des dépenses au nom de la commune. L'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice doit figurer au budget de la commune.

## LE SYSTEME COMPTABLE ET BUDGETAIRE SIMPLIFIE

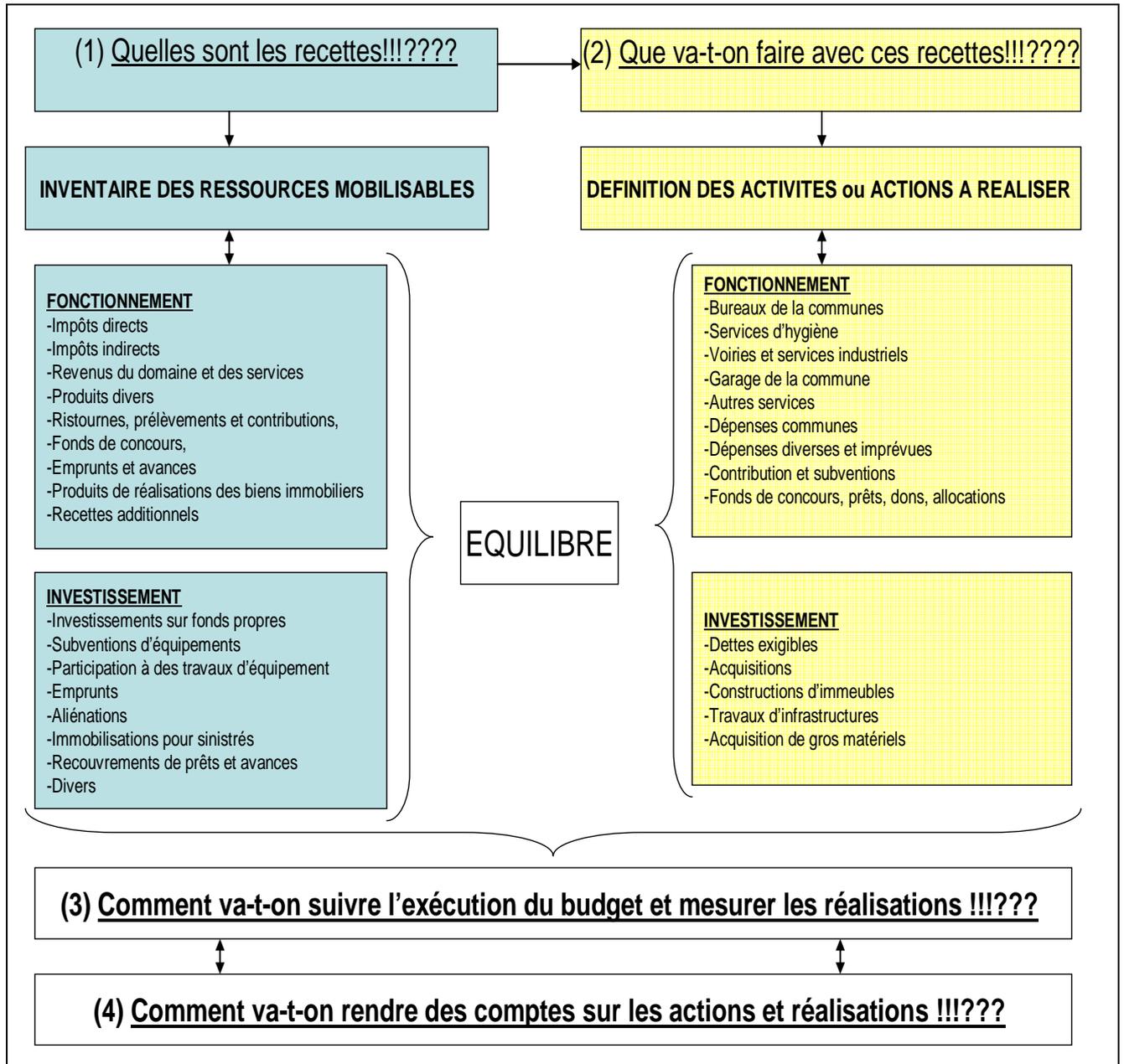
Le système comptable et budgétaire simplifié que nous proposons repose sur l'élaboration du budget, le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire, et l'établissement de document de synthèse généralement connu sous le nom de compte administratif.



Le système simplifié s'articule autour de quatre questions desquelles dépendent l'établissement du budget, le suivi budgétaire et l'élaboration du compte administratif.

- De quelles ressources dispose la commune pour l'exercice N ?
- En quoi va-t-elle dépenser les ressources dont elle dispose ?
- Comment va-t-elle effectuer le suivi de ce qu'elle a dépensé et mesurer ses réalisations ?
- Comment va-t-elle rendre compte sur ses actions (et gestion) ?

Les deux premières questions ont trait à l'élaboration du budget tandis que la troisième question porte sur le suivi de l'exécution budgétaire. Quant à la quatrième question, elle concerne l'élaboration des rapports périodiques d'évaluation et l'élaboration du compte administratif. L'ensemble de ce processus peut être résumé dans le schéma ci-après.



## **ELABORATION DU BUDGET**

La phase d'élaboration du budget consiste à répondre aux questions :

- De quelles ressources dispose la commune pour l'exercice N ?
- En quoi va-t-elle dépenser les ressources dont elle dispose ?

### 1) – Inventaire et évaluation des ressources mobilisables

Les ressources des collectivités territoriales décentralisées sont définies par l'article 23 de la loi n°94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités décentralisées (cf. annexe 1).

Afin de rester dans une logique de consolidation des acquis, nous préconisons les mêmes techniques d'évaluation des recettes préconisées par le PAIGEP<sup>1</sup> en 1996. A cet effet,

#### 1- Les recettes fiscales sont évaluées :

- Pour les émissions de l'exercice, par le produit des bases d'imposition, des taux votés et du taux de recouvrement escompté. Le taux de recouvrement est évalué sur la base des réalisations des exercices antérieurs. Le montant des bases d'imposition est fourni par l'administration fiscale.
- Pour les émissions des exercices antérieurs, par le produit des montants restant à recouvrer et du taux de recouvrement escompté.

2- Les droits et taxes divers sont évalués par le produit du nombre de taxation estimé et du montant de la taxe voté. Le nombre de taxation est évalué sur la base des réalisations des exercices antérieurs.

3- Les revenus des services et du domaine sont évalués par le produit du nombre de prestation estimé et du tarif voté pour chaque prestation. Les prestations comprennent les locations de logement, les emplacements sur les marchés, les vidanges, l'abattoir, les péages sur les voies et ouvrages communaux, etc. Le nombre des prestations est évalué sur la base des réalisations antérieures.

4- Les recettes ne relevant pas des cas précédents sont évaluées par extrapolation des années antérieures par exemple la moyenne des produits constatés durant les 3 dernières années.

---

<sup>1</sup> Voir manuel de procédures budgétaires et comptables des communes rurales de deuxième catégorie

Après leur évaluation, les recettes de la commune peuvent être présentées selon la nomenclature prévue par le PCOP<sup>2</sup> 2006 (cf. annexe 5). Toutefois, nous restons convaincus que les codifications (nomenclature) de chaque ligne budgétaire peuvent relever de la propre organisation interne du bureau exécutif. En voici un extrait simplifié.

N° COMPTE	RECETTES	Réalisation N-1 (Compte administratif)	BUDGET PRIMITIF N	BUDGET ADDITIONNEL	TOTAL
	<b>FONCTIONNEMENT</b>				
71	Impôts sur le patrimoine				
72	Impôts sur les biens et services				
74	Autres recettes fiscales				
75	Contributions reçues des tiers				
77	Recettes non fiscales				
002	Excédent de fonctionnement reporté				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>INVESTISSEMENT</b>				
021	Virement de la section fonctionnement				
10	Fonds, dotations				
13	Subvention d'équipement				
16	Emprunts				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>TOTAL GENERAL</b>				

NB : La loi oblige les communes à enregistrer dans les recettes d'investissements (Investissement sur fonds propres) « une part des crédits affectés aux investissements sur le budget en cours » qui correspond à 15% du montant du budget. Après estimation des recettes totales, 15 % de celles-ci seront passées en dépenses de fonctionnement. Cette dépense a pour contrepartie une recette d'investissement.

## 2) – Définition des activités et actions à réaliser par la commune

Après l'évaluation des ressources mobilisables, le maire et le bureau exécutif décident des activités et actions à réaliser par la commune durant l'exercice comptable qui fait l'objet de la budgétisation. Néanmoins, les activités et actions planifiées par le maire et le bureau exécutif ne doivent pas sortir du cadre des compétences de la commune telles que définies par l'article 15 de la loi 94-007 (cf. annexe 2).

Chacune des activités et actions planifiées par le maire fera l'objet d'un document de synthèse qui sera validé, en même temps que le budget, par le conseil communal. Le document de synthèse fera donc l'objet d'une valorisation par activités et par actions. Il servira non

<sup>2</sup> La référence au PCOP est exigée par l'Article 320 du Décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

seulement d’outil pour asseoir la redevabilité du bureau exécutif par rapport à ses réalisations mais également de base pour l’établissement du budget des dépenses de la commune. Voici un modèle de référence pour son élaboration.

Commune :

**FICHE DE SYNTHESE DES ACTIVITES A REALISER POUR L'EXERCICE N**

Date:

Activités	Références budgétaires	Objectif	Montants alloués	Financement	OBSERVATIONS (textes de référence)

Lu et approuvé par  
Le maire

Lu et approuvé par  
Le Trésorier

Lu et approuvé par  
Le président du conseil

### 3) – Evaluation des dépenses à réaliser

Afin de rester dans une logique de consolidation des acquis, nous préconisons les mêmes techniques d’évaluation des dépenses préconisées par le PAIGEP<sup>3</sup> en 1996. A cet effet, il faut remarquer que la commune doit enregistrer des dépenses obligatoires, qui résultent des engagements antérieurs qu’elle doit honorer. Il s’agit entre autres des contrats de travail, contrats de fournitures d’eau et d’électricité...qui doivent être inscrites par priorité. Par ailleurs, la commune doit procéder à l’évaluation des dépenses de fonctionnement et dépenses d’investissement.

<sup>3</sup> Voir manuel de procédures budgétaires et comptables des communes rurales de deuxième catégorie

**a) Les dépenses de fonctionnement**

Les charges de personnel résultent de la sommation pour chacun des emplois figurant au tableau des effectifs (organigramme), du salaire brut résultant du produit du nombre de point d'indice par la valeur du point d'indice, des primes, des avantages sociaux, des charges sociales (CNAPS). Le montant obtenu est augmenté en proportion des augmentations programmées (évolution du nombre de point d'indice, valeur du point, avantages,...). Les emplois temporaires sont inscrits pour la durée de service programmée.

Les fournitures de consommables et les prestations de services sont évaluées par les produits des quantités estimées par extrapolation des quantités consommées durant les exercices antérieurs et les prévisions de prix unitaire obtenues auprès des fournisseurs.

Les autres charges sont évaluées par extrapolation des dépenses constatées durant les exercices antérieurs actualisées.

**b) Les dépenses d'investissement**

Les dépenses d'investissement sont inscrites sur la base de devis estimatifs présentés par les entreprises consultées pour l'exécution des travaux ou la fourniture des équipements, par un bureau d'étude chargé de la préparation du dossier de consultation ou calculé par les services de la commune sur la base des quantités à mettre en œuvre et des prix unitaires.

Après leur évaluation, les dépenses de la commune peuvent être présentées selon la nomenclature prévue par le PCOP<sup>4</sup> 2006. Toutefois, nous restons convaincus que les codifications (nomenclature) de chaque ligne budgétaire peuvent relever de la propre organisation interne du bureau exécutif. En voici un extrait simplifié.

---

<sup>4</sup> La référence au PCOP est exigée par l'Article 320 du Décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

N° COMPTE	DEPENSES	Réalisation N-1 (Compte administratif)	BUDGET PRIMITIF N	BUDGET ADDITIONNEL	TOTAL
	<b>FONCTIONNEMENT</b>				
60	Charges de personnel				
61	Achat de biens				
62	Achat de services et charges permanentes				
63	Dépenses d'intervention				
64	Impôts et taxes				
66	Charges financières				
67	Charges diverses				
023	Virement à section d'investissement				
002	Déficit de fonctionnement reporté				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>INVESTISSEMENT</b>				
21	Immobilisations corporelles				
22	Immobilisations mises en concessions				
021	Virement de la section de fonctionnement				
01	Solde d'exécution de la section d'investissement				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>TOTAL GENERAL</b>				

NB : La loi oblige les communes à enregistrer dans les dépenses de fonctionnement (Fonds de concours, prêts, dons, allocations) « une part des crédits affectés aux investissements » qui correspond à 15% du montant du budget.

<b>BUDGET</b>	
<b>RECETTES</b>	<b>DEPENSES</b>
<b><u>Fonctionnement</u></b>	<b><u>Fonctionnement</u></b>
	Part des crédits affectés aux investissements (15%)
<b><u>Investissement</u></b>	<b><u>Investissement</u></b>
Part des crédits affectés aux investissements sur le budget en cours (15%)	

#### 4) – L'équilibre du budget

Le budget doit s'équilibrer en fonctionnement et en investissement. La recherche de l'équilibre s'effectue par une augmentation des recettes (création de nouvelles recettes, augmentation des taux des impôts fonciers ou des tarifs des services,..) ou par une réduction des dépenses. La recherche de l'équilibre ne devra pas entraîner la réduction des programmes d'investissement à un niveau inférieur à 15% du montant du budget.

Après l'élaboration du budget, ce dernier est soumis au vote du conseil communal conformément au calendrier de réalisation prévu par l'annexe 3.

#### 5) – Le budget additionnel

Selon l'article 8 de la Loi N°95-005, le budget additionnel est voté au cours de la première session de l'exercice. Il comprend un budget de report du résultat de l'exercice antérieur (N-1) et un budget modificatif. Le calendrier de préparation du budget additionnel est fourni en annexe 4.

##### a) – Budget de report

Le résultat dégagé au 31 décembre de l'exercice antérieur (N-1) est reporté au budget additionnel de l'exercice en cours (N) selon les conditions suivantes :

- Le résultat de la section d'investissement est reporté en totalité en section d'investissement. Le résultat de la section de fonctionnement est affecté à l'autofinancement de la section d'investissement par transfert ou reporté en section de fonctionnement.
- Le résultat de l'exercice antérieur est affecté en priorité à l'apurement des déficits antérieurs et au financement des opérations engagées et non payées de l'exercice antérieur

##### b) – Budget modificatif

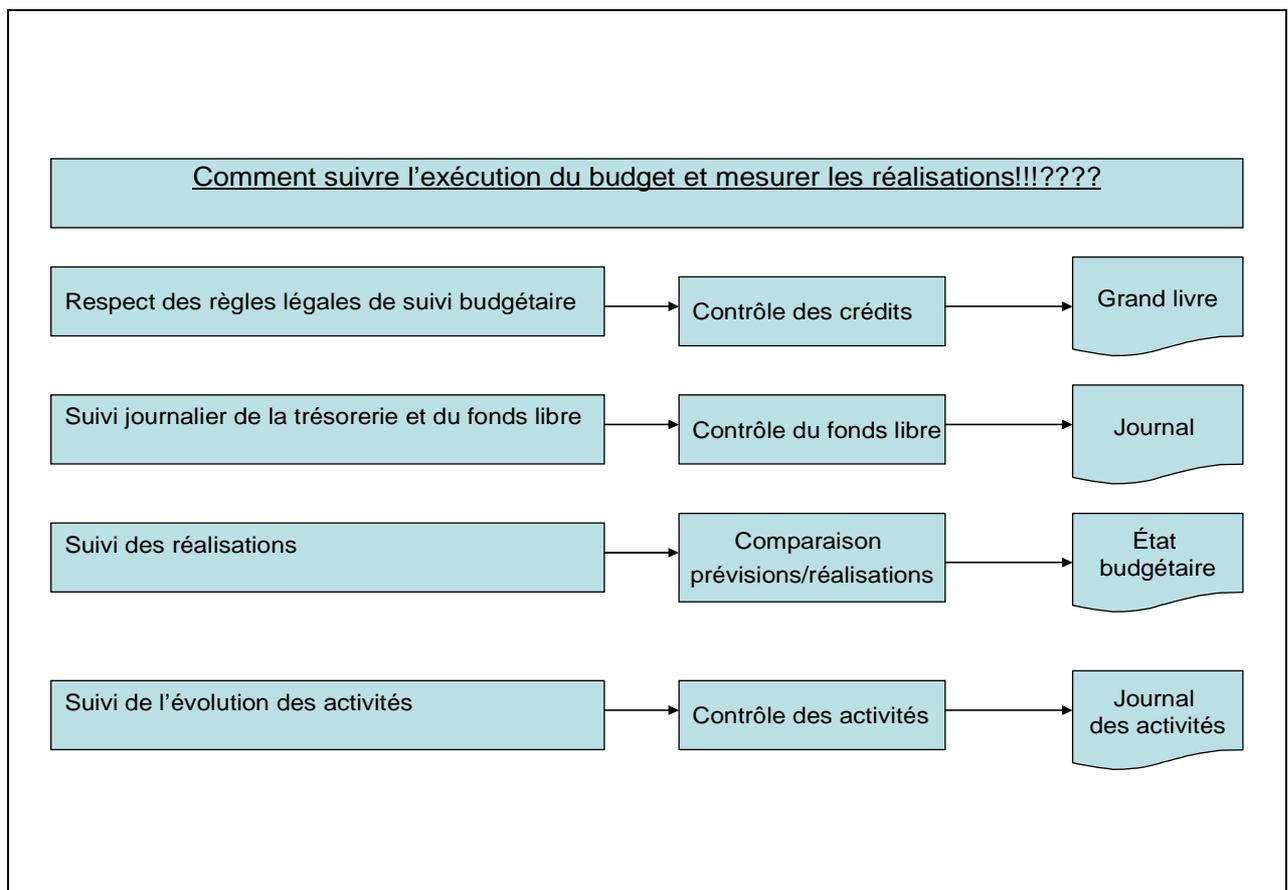
Le budget modificatif comprend les modifications des prévisions de recettes et de dépenses inscrites en budget primitif.

## **EXECUTION DU BUDGET**

Après le vote du conseil communal, le Maire rend le budget exécutoire par un arrêté communal, il en assure la publication et le dépôt au contrôle de légalité (Chef de district<sup>5</sup>) et au bureau du trésorier.

L'apport du système comptable et budgétaire simplifié dans l'exécution du budget correspond aux réponses à la question :

- Comment la commune va-t-elle effectuer le suivi de ce qu'elle a dépensé et mesurer ses réalisations ?



En effet, la loi contraint les communes de procéder à une surveillance étroite de leur crédits et fonds libre<sup>6</sup>. Par ailleurs, les citoyens, les conseillers communaux et les partenaires locaux (cas des projets de développement financé par les bailleurs) peuvent demander au bureau exécutif des comptes rendus sur l'exécution budgétaire et sur les réalisations par rapport aux

<sup>5</sup> En vertu de l'article 19 du Décret N°2005-012 du 11 janvier 2005 portant création des districts et arrondissements administratifs

<sup>6</sup> Voir l'article 296 du Décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

prévisions. A cet effet, le système simplifié que nous proposons prévoit quatre séries d'outils comprenant :

- Un grand livre des recettes et des dépenses,
- Un journal de caisse, de banque et de CCP,
- Un format de rapport périodique d'exécution budgétaire,
- Un journal des activités (ou journal de bord).

1) – Le grand livre

Le grand livre des recettes et grand livre des dépenses reprennent compte par compte tous les éléments constitutifs du budget. Il permet, au niveau des dépenses, d'effectuer le suivi exhaustif des crédits votés et celui de la consommation de ces derniers. Par ailleurs, il permet de connaître la situation des engagements de dépenses et d'éviter par conséquent les éventuels dépassements. Au niveau des recettes, il facilite le suivi des recouvrements et celui du degré de réalisation de chaque recette.

Il est généralement tenu par le secrétaire comptable de la commune.

Les schémas suivant explique le fonctionnement du grand livre et son articulation avec le budget.

N° COMPTE	RECETTES	Réalisation N-1 (Compte administratif)	BUDGET PRIMITIF N	BUDGET ADDITIONNEL	TOTAL
	<b>FONCTIONNEMENT</b>				
71	Impôts sur le patrimoine				
72	Impôts sur les biens et services				
74	Autres recettes fiscales				
75	Contributions reçues des tiers				
77	Recettes non fiscales				
002	Excédent de fonctionnement reporté				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>INVESTISSEMENT</b>				
021	Virement de la section fonctionnement				
10	Fonds, dotations				
13	Subvention d'équipement				
16	Emprunts				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>TOTAL GENERAL</b>				

## GRAND LIVRE DES RECETTES

COMPTE N°: 71

LIBELLE : IMPOTS SUR LE PATRIMOINE

MONTANT DES PREVISIONS:

N° Ordre	DATE	Référence ordre de recettes	LIBELLE	Montant émis (a)	Montant recouvré (b)	Reste à recouvrer (a) – (b)	Observations

N° COMPTE	DEPENSES	Réalisation N-1 (Compte administratif)	BUDGET PRIMITIF N	BUDGET ADDITIONNEL	TOTAL
	<b>FONCTIONNEMENT</b>				
60	Charges de personnel				
61	Achat de biens				
62	Achat de services et charges permanentes				
63	Dépenses d'intervention				
64	Impôts et taxes				
66	Charges financières				
67	Charges diverses				
023	Virement à section d'investissement				
002	Déficit de fonctionnement reporté				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>INVESTISSEMENT</b>				
21	Immobilisations corporelles				
22	Immobilisations mises en concessions				
021	Virement de la section de fonctionnement				
01	Solde d'exécution de la section d'investissement				
	<b>TOTAL</b>				
	<b>TOTAL GENERAL</b>				
	<b>FONCTIONNEMENT</b>				

## GRAND LIVRE DES DEPENSES

**COMPTE N°: 60**

**LIBELLE : CHARGES DE PERSONNEL**

**MONTANT DES CREDITS VOTES :**

N° Ordre	DATE	N° BC	N° engagement	Désignation FOURNISSEUR	Montant engagé	Observations

## GRAND LIVRE DES DEPENSES

COMPTE N°:60

MONTANT DES CREDITS VOTES

LIBELLE : CHARGES DE PERSONNEL

N° Ordre	DATE	N° BC	N° Engagement	Désignation FOURNISSEUR	Objet de la commande	Montant engagé	Montant mandaté	Montant payé	Cumul des engagements	Cumul des mandatements	Cumul des paiements	Crédits disponibles	Observations



- les dépôts en circulation ou versements effectués au profit de la commune et qu'elle n'a pas encore enregistrés faute d'information ou de pièces justificatives (avis de crédit par exemple). Il peut s'agir également d'un versement qui n'a pas été enregistré par la banque à cause des jours de banque.
- les chèques en circulation c'est-à-dire les chèques émis par la commune et qui n'ont pas encore été présentés par son bénéficiaire à l'encaissement.

Ainsi, la commune peut établir un procès verbal de pointage qui se présente comme suit :

<b>Commune:</b>	
<b>PROCES VERBAL DE POINTAGE</b>	
<b>Pointage du journal de banque arrêté au .....</b>	
Le solde du journal de banque s'élève à	(a) = _____
Le solde du relevé bancaire s'élève à	(b) = _____
DIFFERENCE DE SOLDE	(a) - (b) = .....
La différence entre le solde du journal de banque et celui du relevé bancaire s'explique par:	
-	- AGIOS = .....
	- CHEQUE EN CIRCULATION = .....
	- DEPOT EN CIRCULATION = .....
	DIFFERENCE DE SOLDE (a) - (b) = _____
 Lu et approuvé Par le maire	 Lu et approuvé Par le trésorier

b) – Le journal de CCP

Le journal de CCP ou Compte de chèques postaux est tenu selon les mêmes principes que ceux applicables au journal de banque. Il peut être confectionné selon le modèle suivant :

## JOURNAL DE CCP

N° Ordre	Références budgétaires	Date	Objet	Références pièces	Pièces justificatives	RECETTES (a)	DEPENSES (b)	SOLDES (a) - (b)

c) – Le journal de caisse

Le journal de caisse peut être confectionné comme suit :

## JOURNAL DE CAISSE

N° Ordre	Références budgétaires	Date	Objet	Références pièces	Pièces justificatives	RECETTES (a)	DEPENSES (b)	SOLDES (a) - (b)

Le maire doit fixer le montant maximal de l'encaisse. A la fin de chaque mois, le trésorier doit procéder à un comptage exhaustif de l'argent en caisse. Le montant de ce dernier doit correspondre à celui du solde indiqué par le journal de caisse. La fiche d'arrêté de caisse établie par le trésorier peut prendre la forme suivante :

<b>Commune:</b>	
<b>PROCES VERBAL D'ARRETE DE CAISSE</b>	
<b><u>BILLET</u></b>	
Ariary 10.000	x .....= _____
Ariary 5.000	x .....= _____
Ariary 2.000	x .....= _____
Ariary 1.000	x .....= _____
Ariary 500	x .....= _____
Ariary 200	x .....= _____
Ariary 100	x .....= _____
TOTAL	= .....
<b><u>PIECES</u></b>	
Ariary 50	x .....= _____
Ariary 20	x .....= _____
Ariary 10	x .....= _____
Ariary 5	x .....= _____
Ariary 2	x .....= _____
Ariary 1	x .....= _____
TOTAL	= .....
<b>TOTAL GENERAL</b>	
.....	
Arrêté à la somme de .....	
Lu et approuvé Par le maire	Lu et approuvé Par le trésorier

### 3) – Le rapport périodique d'exécution budgétaire

Le bureau exécutif doit être capable de produire, à la demande des citoyens, des conseillers communaux et/ou des partenaires locaux (cas des projets de développement financé par les bailleurs), des comptes rendus sur l'exécution budgétaire. A cet effet, il convient de reprendre les soldes de chaque compte présenté dans le grand livre (recettes et dépenses) et confectionner un document mettant en évidence les écarts entre les prévisions budgétaires et les réalisations. Ainsi, un résultat d'exécution budgétaire par section (Investissement -vs- Fonctionnement) peut être dégagé en faisant la différence entre le total des réalisations et celui des prévisions par section. Le même principe peut être appliqué pour l'élaboration du compte administratif. L'état de l'exécution budgétaire peut être présenté comme suit

Annexe N°9 – Les nouveaux formats des principaux registres communaux  
 Modèle de système comptable et budgétaire simplifié pour les communes rurales de 2<sup>ème</sup> catégorie

En recette :

N° COMPTE	RECETTES	PREVISIONS	TITRES EMIS	RECOUVREMENTS EFFECTUES	RESTES A RECOUVRES	OBSERVATIONS
	<b>FONCTIONNEMENT</b>					
71	Impôts sur le patrimoine					
72	Impôts sur les biens et services					
74	Autres recettes fiscales					
75	Contributions reçues des tiers					
77	Recettes non fiscales					
002	Excédent de fonctionnement reporté					
	<b>TOTAL</b>					
	<b>INVESTISSEMENT</b>					
021	Virement de la section fonctionnement					
10	Fonds, dotations					
13	Subvention d'équipement					
16	Emprunts					
	<b>TOTAL</b>					
	<b>TOTAL GENERAL</b>					

Annexe N°9 – Les nouveaux formats des principaux registres communaux  
 Modèle de système comptable et budgétaire simplifié pour les communes rurales de 2<sup>ème</sup> catégorie

En dépense :

N° COMPTE	DEPENSES	CREDITS OUVERTS	DEPENSES MANDATEES	PAIEMENTS EFFECTUES	RESTES A PAYER	CREDITS ANNULES	OBSERVATIONS
	<b>FONCTIONNEMENT</b>						
60	Charges de personnel						
61	Achat de biens						
62	Achat de services et charges permanentes						
63	Dépenses d'intervention						
64	Impôts et taxes						
66	Charges financières						
67	Charges diverses						
023	Virement à section d'investissement						
002	Déficit de fonctionnement reporté						
	<b>TOTAL</b>						
	<b>INVESTISSEMENT</b>						
21	Immobilisations corporelles						
22	Immobilisations mises en concessions						
021	Virement de la section de fonctionnement						
01	Solde d'exécution de la section d'investissement						
	<b>TOTAL</b>						
	<b>TOTAL GENERAL</b>						

Le résultat d'exécution budgétaire de la section fonctionnement « R<sub>f</sub> » peut être obtenu par différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement. Le résultat d'exécution budgétaire de la section investissement « R<sub>i</sub> » s'obtient par la différence entre les recettes d'investissement et les dépenses d'investissement. Le résultat global d'exécution budgétaire s'obtient par la somme des résultats de la section fonctionnement et celui de la section investissement. C'est-à-dire  $R_g = R_f + R_i$

<b>ETAT DE L'EXECUTION BUDGETAIRE</b>	
<b>RECETTES</b>	<b>DEPENSES</b>
<b><u>Fonctionnement</u></b>	<b><u>Fonctionnement</u></b>
-	-
-	-
-	-
<b>R<sub>f</sub> = Déficit</b>	<b>R<sub>f</sub> = Excédent</b>
<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b><u>Investissement</u></b>	<b><u>Investissement</u></b>
-	-
-	-
-	-
<b>R<sub>i</sub> = Déficit</b>	<b>R<sub>i</sub> = Excédent</b>
<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>R<sub>g</sub> = Déficit</b>	<b>R<sub>g</sub> = Excédent</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>

4) – Le journal de bord

Le journal de bord (ou journal des activités) est un outil permettant au bureau exécutif d'effectuer un suivi journalier de l'évolution des activités et actions planifiées par le maire au début de l'exercice. Cet outil permet au bureau exécutif de chiffrer l'évolution des activités physiques de la commune. A cet effet, il constitue une première ébauche de suivi analytique des activités de la commune. Par ailleurs, il permet de situer la responsabilité (redevabilité ou accountability) du bureau exécutif par rapport à ses réalisations.

**Commune :**

**DOCUMENT DE SYNTHESE DES ACTIVITES A REALISER POUR L'EXERCICE N**

**Date:**

Activités	Références budgétaires	Objectif	Montants alloués	Financement	OBSERVATIONS (textes de référence)
Réhabiliter les bâtiments	XXX	Réfection toiture	100.000	Fonds propres	A réaliser d'urgence

Lu et approuvé par  
Le maire

Lu et approuvé par  
Le Trésorier

Lu et approuvé par  
Le président du conseil

**JOURNAL DE BORD**

Date	Activités	Références budgétaires	Objectif	Montants alloués	Réalisation		OBSERVATIONS
					Valeur	%	
21/02	Réhabiliter les bâtiments	XXX	Réfection toiture	100.000	50.000	50 %	Travaux en cours de réalisation

5) – La comptabilité des matières

Il convient de limiter la comptabilité matière des communes rurales de deuxième catégorie à la tenue d'un journal des matières qui enregistre quotidiennement les mouvements des objets, matières et matériels dont la valeur unitaire est supérieure à 10.000 Ariary. Néanmoins, conformément à l'instruction générale du 22 juillet 1955, ne sont pas pris en charge en comptabilité – matière quelle que soit leur valeur unitaire, les objets matières et matériels tels que :

- les matières et objets consommables nécessaires soit aux besoins habituels des bureaux (fournitures de bureau, papiers, chemises, agrafeuses...) soit à la propreté et à l'entretien de matériel en service (les ingrédients : alcool, savons, balais, serpillières...)
- les objets scellés dans les bâtiments,
- les machines fixes,
- les objets qui ne sont pas susceptibles de mouvement de mutation.

## JOURNAL DES MATIERES

N° Ordre	Date	Nature opération	QUANTITE			VALEURS			OBSERVATIONS (N° d'inscription au livre- journal et autres pièces justificatives)
			Entrées	Sorties	Soldes	Entrées	Sorties	Soldes	

Par contre, les éléments suivants doivent être inscrits dans la comptabilité – matières :

1. Combustibles et luminaires
2. Effets d'habillement, équipement, campement
3. Meubles et objets d'ameublement, literie, couchage
4. Drogues, médicaments et objets de pansement
5. Outillage, instruments et appareils divers, matériels de transports, instrument de musiques, articles de sports
6. Matériels de voies ferrées
7. Matériels flottants
8. Matériaux et objets destinés aux travaux
9. Vivres, fourrages, serrures et plantes, animaux vivants
10. Ouvrage de bibliothèques de sciences et arts, matériels d'enseignement
11. Caisse d'emballage, récipients
12. Matériel destiné à être vendu
13. Matériel des postes et télécommunications

**Annexe N° 10 -  
Liste des rapports remis aux  
bailleurs de fonds**



**Annexe N° 10 – A -  
Rapport remis au  
Programme de Réforme  
pour l’Efficacité de  
l’Administration**





REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

-----  
**PRESIDENCE**  
-----

*Programme de Réformes pour l'Efficacité de l'Administration*  
*P. R. E. A.*

-----  
**Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel**  
**( PGDI )**  
-----

**Crédit IDA n° 3829 - MAG**  
-----

**RAPPORT D'EVALUATION DU  
SYSTEME D'INFORMATION  
COMPTABLE ET BUDGETAIRE  
DES COMMUNES MALGACHES**

Réalisé par  
Toky RANANJASON RALAZA

Mai 2006



**SOMMAIRE**

INTRODUCTION.....	<b>84</b>
<b>I – ETAT DES LIEUX SUR LE SYSTEME D'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE DES COMMUNES</b>	<b>85</b>
1) – Organisation générale du système comptable et budgétaire.....	85
a) – Cas des communes urbaines .....	85
b) – Cas des communes rurales de première catégorie.....	87
c) – Cas des communes rurales de deuxième catégorie .....	88
2) – Les procédures suivies pour le traitement des principales opérations.....	89
a) – Le Budget.....	89
b) – Les procédures d'élaboration du budget .....	90
c) – Les procédures d'exécution du budget.....	95
3) – L'étendue de l'informatisation du système .....	106
4) – La texture des documents financiers produits par les communes.....	113
a) – Compte administratif .....	113
b) – Budget.....	115
<b>II – ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTEME</b>	<b>117</b>
<b>A – SUR LE PLAN FINANCIER</b> .....	117
1) – Cadre comptable insuffisamment appliqué .....	117
2) – Problème d'harmonisation des nomenclatures comptables et budgétaires .....	117
3) – Faible niveau de formation du personnel comptable.....	118
4) – Système insuffisamment documenté .....	118
5) – Niveau très faible de l'informatisation.....	118
6) – Conseillers municipaux insuffisamment formés .....	119
7) – Insuffisance de compte rendu et d'évaluation à mi-parcours .....	119
<b>B – SUR LE PLAN FISCAL</b> .....	120
1) – Problème de mise à jour des bases de données fiscales .....	120
2) – Problème de prise de responsabilité .....	120
3) – Problème de financement des recensements fiscaux.....	120
4) – Insuffisance d'effectif pour les Chefs d'Arrondissement Administratif .....	121
<b>III – AXES D'AMELIORATION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>122</b>
<b>A – SYSTEME COMPTABLE ET BUDGETAIRE</b> .....	122
1) – La dimension humaine .....	122
a) – Mettre en place un nouvelle politique de recrutement.....	122
b) – Investir en formation continue .....	122
2) – La dimension technique et technologique.....	123
a) – Mettre en place une documentation complète du système.....	123
b) – Compléter les documents de travail existant d'une version malagasy.....	123
c) – Mettre en place un tableau de passage des nomenclatures budgétaires vers les nouvelles nomenclatures comptables.....	123
d) – Mettre en place un système de compte rendu périodique .....	124
e) – Introduire progressivement l'outil informatique dans la gestion financière .....	124
3) – La dimension institutionnelle .....	125
<b>B – SYSTEME FISCAL</b> .....	126
1) – Investir en recensement fiscal .....	126
2) – Mettre en place un réseau de comité de sage villageois .....	127
3) – Actualiser les bases de données existantes.....	129
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>130</b>



## **INTRODUCTION**

Conformément aux termes de la mission qui nous a été confiée, nous avons procédé à l'évaluation du système d'information comptable et budgétaire au niveau des communes malgaches.

Cet examen vise à

- établir si ce système comporte tous les éléments de base nécessaires à la réalisation d'une bonne gestion comptable et budgétaire
- apprécier la capacité du système à fournir des informations financières fiables, à jour, permettant de gérer et suivre efficacement les activités de la commune

Dans le but d'appréhender les méthodes et systèmes adoptés par les communes, nous nous sommes rendus sur place et avons auditionné les responsables et acteurs locaux tels que le Maire, le Président du conseil communal ou municipal, le Responsable du Service Comptable et financier (pour les grandes communes), le Secrétaire Trésorier Comptable, l'Agent Comptable du Trésor, le Chef d'Arrondissement Administratif, le Chef de centre fiscal.

Ainsi, nous avons pu prendre connaissance du système comptable et budgétaire des communes, des procédures suivies pour le traitement des principales opérations (recettes et dépenses), de l'étendue de l'informatisation du système, du format et du processus suivi pour la présentation des rapports et documents financiers produits par les communes.

Le présent rapport rend compte des résultats de nos travaux et propose des recommandations en vue de remédier aux faiblesses constatées. Pour ce faire, un état des lieux sur les systèmes comptables et budgétaires en place au niveau des communes sera présenté dans un premier temps. Ensuite, le rapport mettra en évidence les principales forces et faiblesses du système afin de présenter, dans une troisième partie, les axes d'amélioration et recommandations y afférentes.

## **I – ETAT DES LIEUX SUR LE SYSTEME D'INFORMATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE DES COMMUNES**

### 1) – Organisation générale du système comptable et budgétaire

Le système comptable des communes est régi par les règles de la comptabilité publique et prévoit une séparation de fonction entre ordonnateur et comptable public. Cette séparation de fonction est atténuée pour les communes rurales de deuxième catégorie car ces dernières disposent d'un Trésorier et d'un Secrétaire Comptable qui sont rattachés directement au Maire et assurent la tenue de la comptabilité de la commune.

L'organisation de la fonction comptable au niveau des communes diffère donc selon que celle-ci soit une commune urbaine, une commune rurale de première catégorie ou une commune rurale de deuxième catégorie.

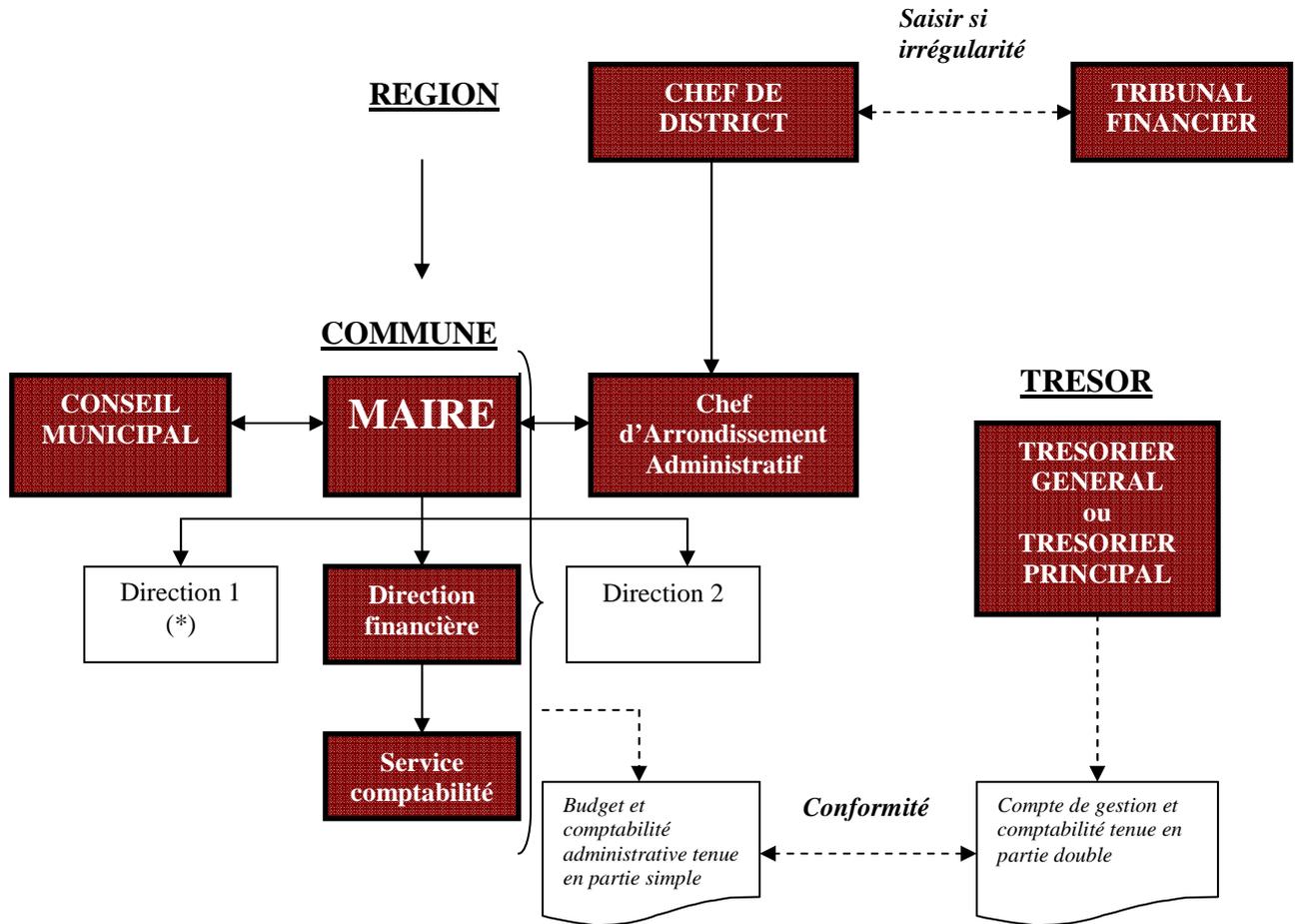
#### a) – Cas des communes urbaines

Le système s'intéresse au contrôle de l'exécution budgétaire par le biais de fiches comptables (engagement, liquidation, mandatement). En plus de la tenue d'une comptabilité en partie simple par l'ordonnateur, cette catégorie de commune dispose d'un Agent comptable au trésor (Trésorier Général ou Trésorier Principal) qui assure la tenue en partie double de sa comptabilité.

Le comptable du trésor gère également les fonds de la commune et contrôle la régularité des dépenses avant d'effectuer le paiement correspondant. Il délivre un certificat de conformité à ses comptes de la comptabilité administrative de l'ordonnateur à la fin de l'exercice.

Les actes budgétaires et comptes administratifs du bureau exécutif (du Maire et ses équipes) sont aussi soumis au contrôle de légalité du Chef de district. Ce dernier peut alors ordonner la correction des irrégularités qu'il a constatées. En cas d'obstination du bureau exécutif, le Chef de District peut saisir le Tribunal Financier pour régler lesdites irrégularités constatées.

L'organisation générale de la fonction comptable peut être schématisée comme suit :

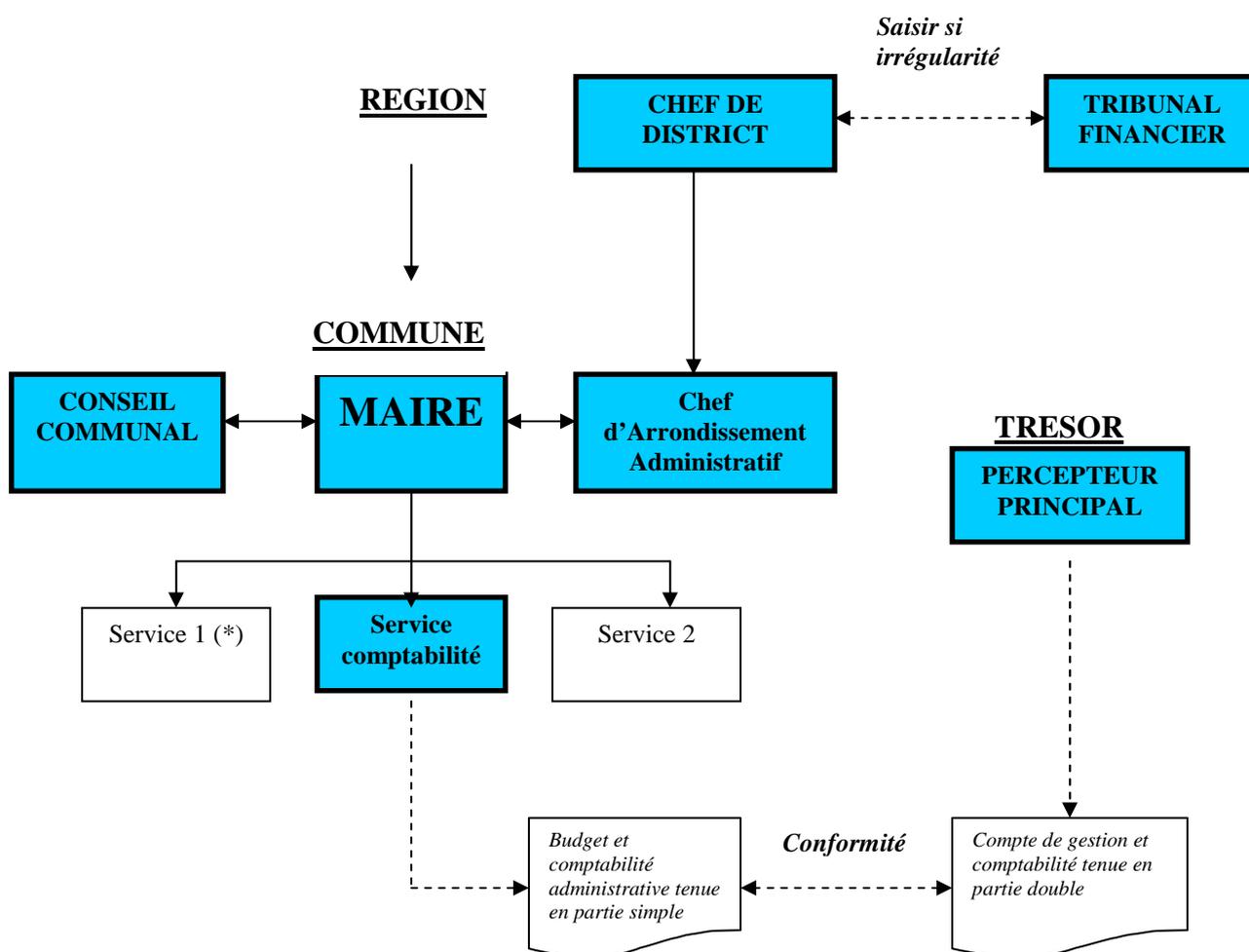


(\*) : le nombre de direction peut varier d'une commune à l'autre

b) – Cas des communes rurales de première catégorie

Le système reprend les mêmes principes que pour les communes urbaines sauf que les communes rurales de première catégorie dépendent d'un Percepteur Principal. La situation financière et la taille de ces communes ne justifient pas la mise place d'une Direction financière c'est pourquoi on rencontre souvent des Services financiers et/ou des Services Comptabilité.

L'organisation générale de la fonction comptable peut être schématisé comme suit :



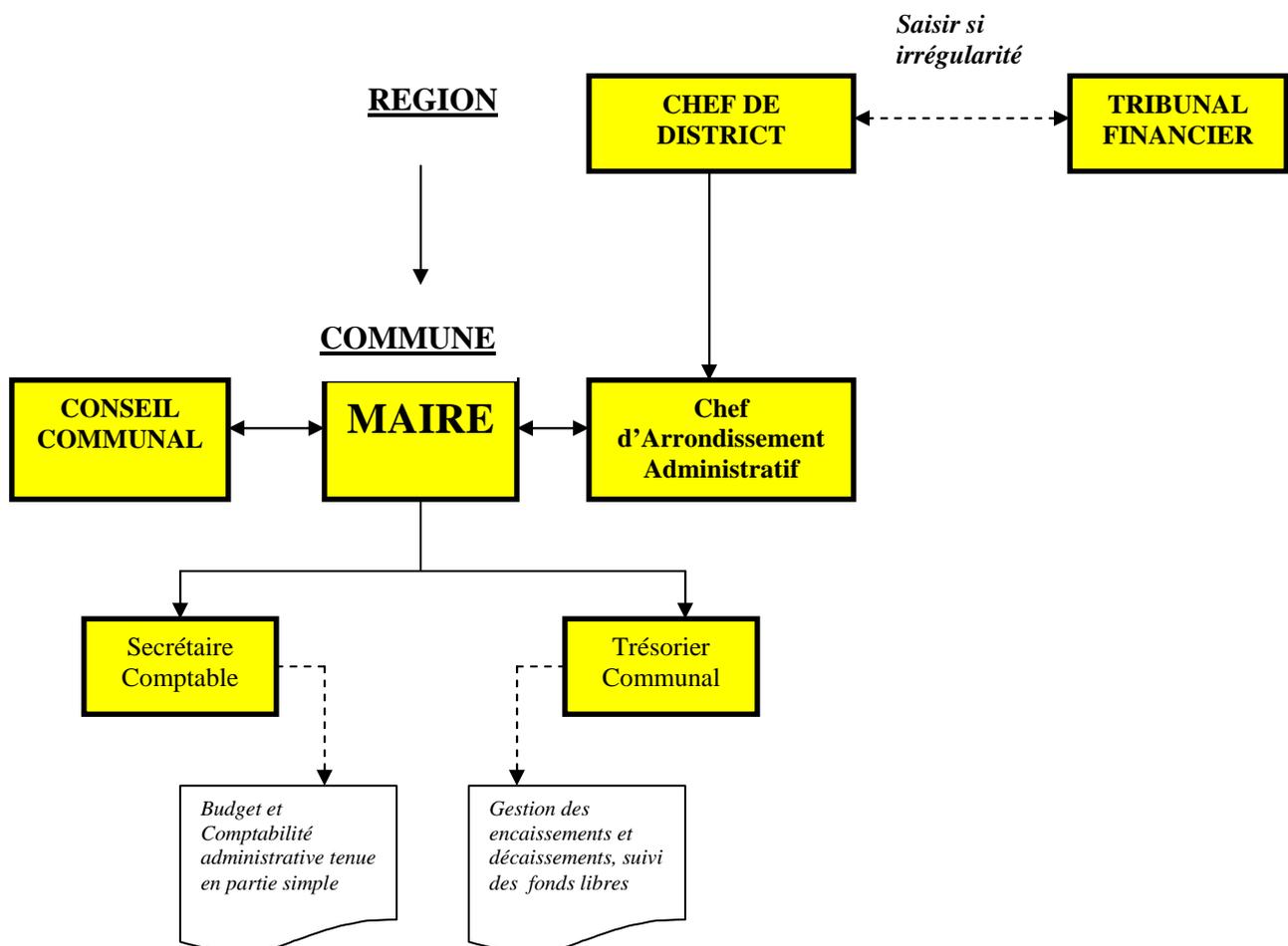
(\*) : le nombre de service peut varier d'une commune à l'autre

c) – Cas des communes rurales de deuxième catégorie

Les communes rurales de deuxième catégorie disposent d'un Trésorier nommé par le Maire avec l'approbation du Représentant de l'Etat qui a le pouvoir de le licencier<sup>8</sup>.

Le trésorier assure la garde et le maniement des deniers de la commune. Il assure l'encaissement des recettes ainsi que le paiement des dépenses jusqu'à concurrence des crédits votés dans le budget.

L'organisation générale de la fonction comptable peut être schématisé comme suit :



<sup>8</sup> Article 293 du décret N°2005-003 du 04 janvier 2005

2) – Les procédures suivies pour le traitement des principales opérations

Les principales opérations effectuées par les communes sont basées sur le budget qui est à la fois un acte de prévision et d'autorisation. Par conséquent, aucune opération, qu'elle soit de recettes ou de dépenses, ne peut être effectuée sans autorisation budgétaire préalable.

a) – Le Budget

Le budget est l'acte par lequel le conseil municipal prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'exercice. Il est donc à la fois un acte de prévision, en ce sens que les recettes et les dépenses qui y sont inscrites ont un caractère estimatif, leur montant pouvant être ultérieurement ajusté en cas de besoin par des « décisions modificatives » et un acte d'autorisation car le niveau de crédits ouverts au budget en matière de dépenses, comme parfois en matière de recettes (pour les emprunts notamment), est une limite maximale qui s'impose au maire, trésorier et/ou au receveur municipal. Aucun dépassement n'est possible, toute ouverture de crédits supplémentaires nécessitant l'accord préalable du conseil municipal ou communal.

Le budget des communes se décompose en plusieurs documents qui doivent être équilibrés en recettes et en dépenses:

- *Le budget primitif* qui constitue le principal document budgétaire et le seul obligatoire. L'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice figure au budget primitif.
- *Le budget additionnel* reprend le résultat de l'exercice antérieur et les restes à réaliser apparaissant au compte administratif selon les modalités suivantes :
  - Le résultat de la section d'investissement est reporté en totalité en section d'investissement
  - Le résultat de la section fonctionnement est affecté à l'autofinancement de la section d'investissement par transfert ou reporté en section de fonctionnement
  - Le résultat de l'exercice antérieur est affecté en priorité à l'apurement des déficits antérieurs et au financement des opérations engagées et non payées de l'exercice antérieur

- *Les décisions modificatives* permettent d'ajuster les dépenses et les recettes en fonction de l'exécution budgétaire.

Le budget est présenté en deux sections équilibrées : la section d'investissement et la section de fonctionnement. La nomenclature budgétaire est divisée en chapitres, articles et paragraphes. Les articles regroupent les paragraphes et les chapitres regroupent les articles. (cf. : annexe 1 – Nomenclatures budgétaires détaillées)

b) – Les procédures d'élaboration du budget

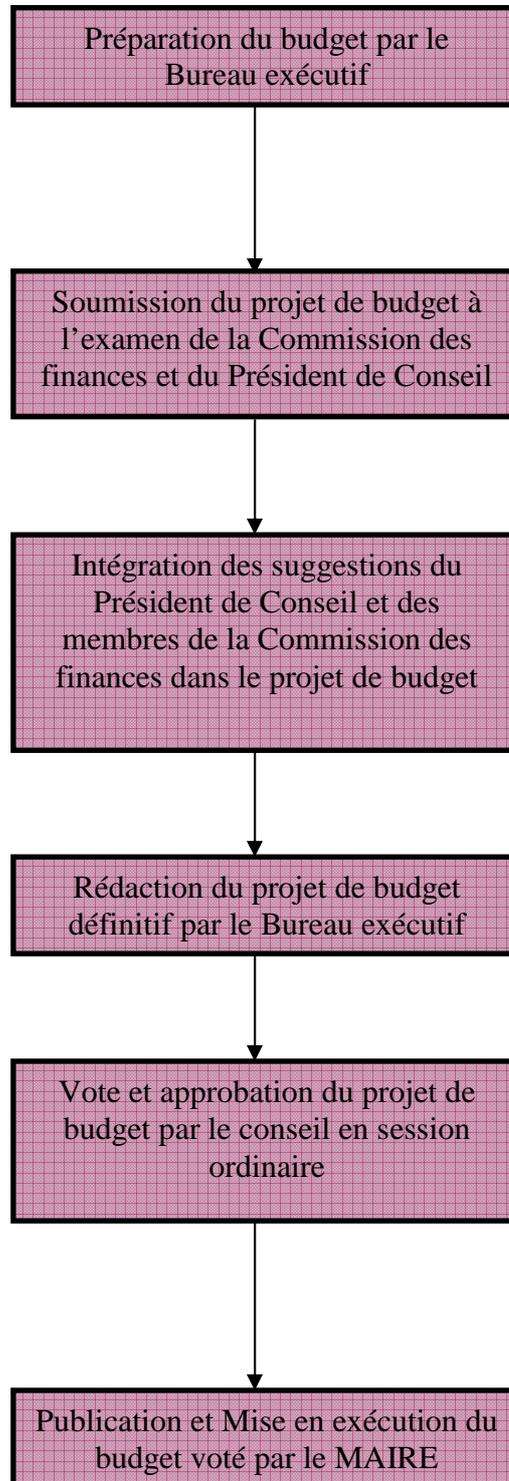
Le budget est préparé par le bureau exécutif et soumis au vote du conseil municipal ou conseil communal. Le maire peut demander l'assistance technique des services déconcentrés (trésor, chef d'arrondissement administratif, chef de centre fiscal) dans l'élaboration du budget.

Le budget de l'année N est établi par rapport au compte administratif de N-1, c'est-à-dire que les responsables exécutifs des communes établissent leur budget en fonction des réalisations de l'année précédente. La plupart des communes ne disposent donc pas de plan de développement à long ou moyen terme pour leur servir de base dans la gestion budgétaire.

Théoriquement, le Plan Communal de Développement (PCD) est élaboré pour définir les priorités au niveau des communes. Ce document est souvent utilisé pour soutenir les demandes de financement auprès des bailleurs de fonds potentiels. Mais en aucun cas le PCD n'a été utilisé pour guider les responsables communaux dans l'élaboration du budget.

Après son élaboration, le bureau exécutif soumet le budget à un premier examen des conseillers (président du conseil et commissions finances). Ces derniers y apportent leurs suggestions pour d'éventuelles modifications avant de procéder au vote et à l'approbation proprement dite du budget en session ordinaire.

Les principales étapes de l'élaboration du budget peuvent être schématisées comme suit :



b-1) – L'évaluation des recettes

Comme il a été expliqué dans le paragraphe ci-dessus, les communes établissent leur budget conformément aux réalisations de l'exercice précédent. Ainsi, les recettes de l'année N seront estimées à partir des réalisations et recouvrement de l'année N-1.

Dans la plupart des cas, les communes rurales se font assister par le Chef d'Arrondissement Administratif et les communes urbaines par le Trésorier Principal dans l'évaluation de leurs recettes fiscales.

Pour les recettes non fiscales, les prévisions budgétaires se font à partir des états de versement établis par chaque catégorie de régisseur qui sont directement rattachés à la Commune.

Les recettes communales sont composées principalement par :

▪ Les subventions

Les subventions du budget N sont évaluées à partir des subventions reçues durant l'année N-1. Elles constituent des ressources stables et prévisibles pour les communes. Toutefois, ces dernières connaissent souvent des retards, de trois à quatre mois en moyenne, entraînant des problèmes dans le financement des activités de la commune.

On distingue

- La subvention de fonctionnement qui est constituée par l'enveloppe de 6 millions de ARIARY (30 millions de FMG) pour chaque commune.
  - La subvention complémentaire
  - La subvention pour l'Etat-civil
  - La subvention pour les EPP (CISCO) qui sert généralement à payer le salaire du personnel de ce service déconcentré (enseignants, gardien, ...)
  - La subvention pour les CSB (même principe que pour la subvention du CISCO)
  - La subvention pour le reboisement
- Les impôts fonciers

Les impôts fonciers sont évalués à partir des réalisations de l'exercice précédent (le taux, la base d'imposition dont le montant est généralement fourni par les services fiscaux, le taux de recouvrement) et des restes à réaliser des exercices antérieurs.

L'IFT – Impôt Foncier sur les Terrains, l'IFPB – Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties, la TAFB – Taxe Annexe à l'impôt Foncier sur les propriétés Bâties constituent les principaux impôts fonciers des communes de l'échantillon.

Les impôts fonciers devraient constituer une ressource très importante pour les communes à cause du caractère stable et permanent de leur matière imposable. Les recettes fiscales correspondant reviennent à 100% aux communes.

Pourtant, les recensements fiscaux ainsi que les bases de données fiscales disponibles auprès des communes visitées ne sont pratiquement pas à jour. Cette situation engendre des retards dans le recouvrement des rôles. En 2006, les communes procèdent au recouvrement des impôts de 2003, 2002, 2001, 2000 voir même de 1999 et de 1998 pour les communes les moins avancées de l'échantillon.

- La taxe professionnelle

Le montant de la taxe professionnelle inscrit au budget de l'année N est évalué à partir des réalisations de l'année N-1. Ils tiennent toutefois compte de la répartition de la taxe définie par les lois de finances successives. Pour 2006, cette répartition s'établit comme suit :

- 29% pour les Communes
- 29% pour les Régions
- 39% pour les Provinces
- 3% pour les Chambres de commerce

- Les droits et taxes divers

Cette catégorie de recette est essentiellement constituée par la taxe publicitaire, le droit de stationnement, le droit de place au marché, le droit d'abattage (arbre forestier), la vignette (vélo, moto, vidéo), les ristournes, les redevances, les recettes des actes administratifs, le droit d'autorisation pour les cérémonies coutumières...

Les montants, correspondant à chaque catégorie de droits ou de taxes, inscrits au budget de l'année N sont évalués à partir du nombre de taxations ou de prestations de l'année N-1 multiplié par le montant estimé de la taxe ou de la prestation que la commune va appliquer pour l'année N.

b-2) – L'évaluation des dépenses

Le montant des dépenses inscrites au budget de l'exercice N est évalué à partir du montant des dépenses de l'année N-1. Toutefois, le bureau exécutif, au moment de l'élaboration du budget, procède souvent à une révision du montant des dépenses (soit à la hausse, soit à la baisse) conformément aux réalités de la commune, des conjonctures économiques, et de la politique générale de l'exécutif.

Par ailleurs, il faut noter les dépenses obligatoires (telles que les remboursements d'emprunt, les dettes non encore payés auprès des fournisseurs, les arriérés de salaire...) doivent être évaluées en priorité.

Les dépenses des communes sont essentiellement constituées par des salaires (jusqu'à 95% pour les communes de l'échantillon) et des fournitures de bureau (jusqu'à 5% pour les communes de l'échantillon). Certaines communes n'arrivent même pas à payer le salaire de ses employés cumulant ainsi des arriérés de salaire pouvant aller de 2 à 4 mois. De ce fait, les dépenses d'investissement occupent une place très marginale dans l'exercice budgétaire surtout pour les communes rurales. Les seules communes pouvant espérer effectuer des dépenses d'investissement importantes pour les trois prochaines années sont celles qui ont bénéficié du Projet ACORDS (cas des communes rurales).

c) – Les procédures d'exécution du budget

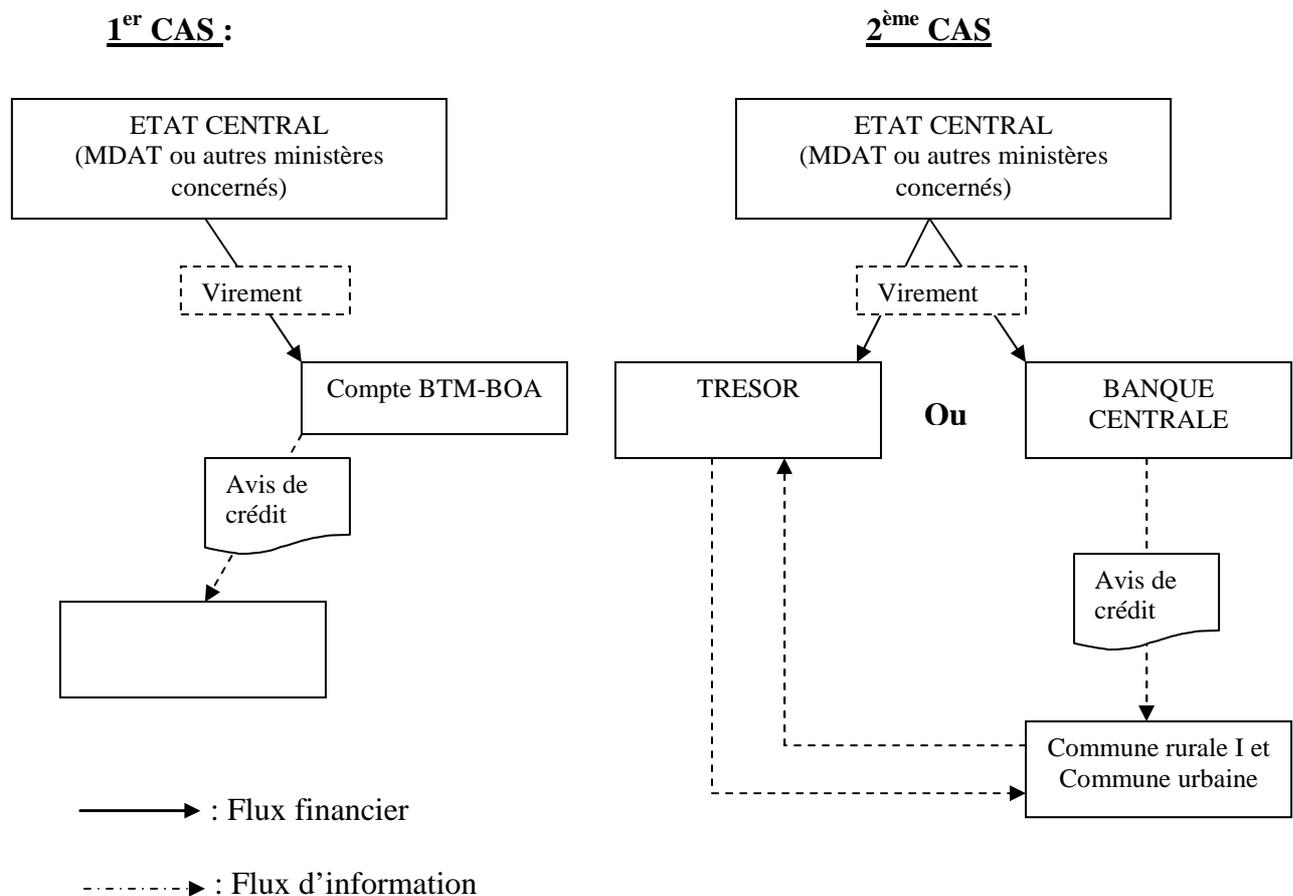
Le Maire assure le rôle d'ordonnateur principal du budget communal. De ce fait, il exécute le budget voté par le conseil tant en recettes qu'en dépenses.

c-1) – Les procédures d'exécution des recettes

▪ Les subventions

Les subventions sont directement virées par l'Etat central à travers le ministère de tutelle (MDAT) ou via les différents ministères concernés (cas des subventions pour les EPP ou CSB).

Pour les communes rurales de deuxième catégorie, le montant des subventions est reçu sur leur compte tenu à la BTM-BOA. Pour les autres types de communes (communes urbaines ou communes rurale de deuxième catégorie) ledit montant est reçu directement sur leur compte tenu par le Trésor ou bien via la Banque Centrale pour quelques communes.



▪ Les impôts fonciers

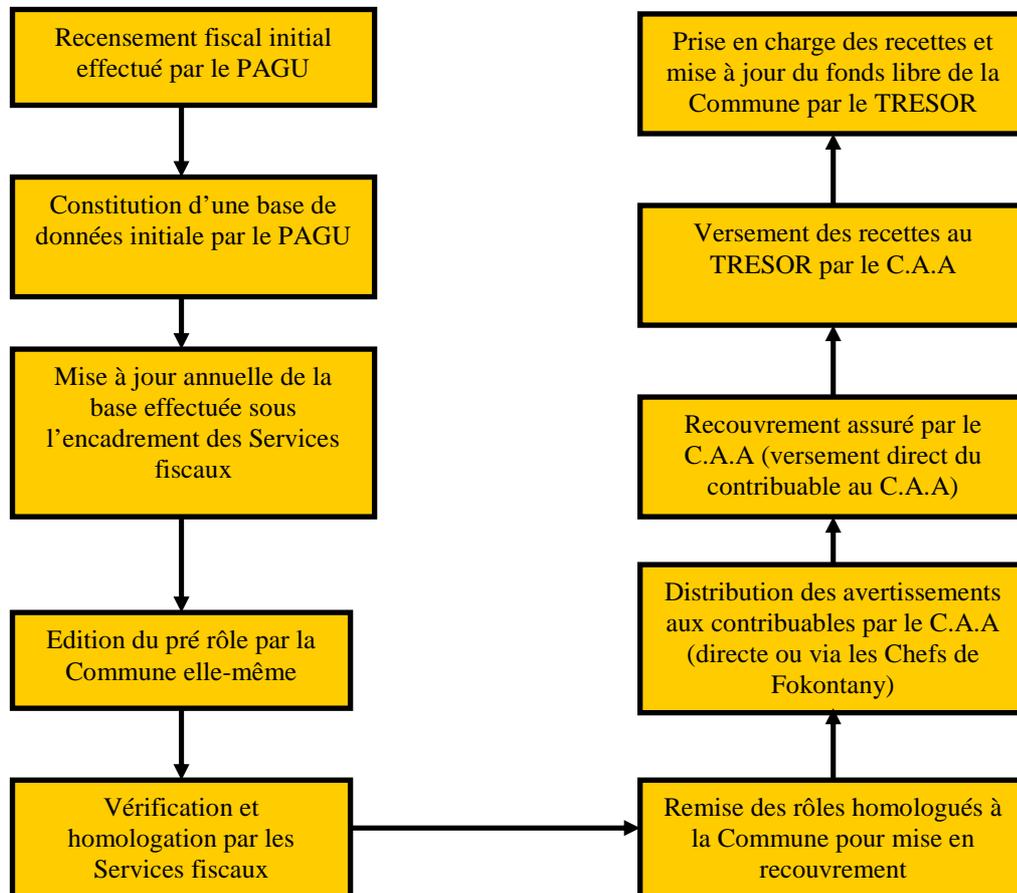
Chacune des communes de l'échantillon adopte sa propre procédure exécution pour le recouvrement des impôts fonciers (IFT, IFPB, IFT). Celle-ci dépend en effet de la situation locale, des moyens à la disposition de la commune, de la catégorie de la commune, des projets pilotes dont la commune a bénéficié auparavant (PAGU, PAIGEP, PAC...)

○ Cas des communes les plus avancées

L'échantillon étudié comprend des grandes communes telles que Fianarantsoa, Mahajanga, Ambalavao, Moramanga, Ambositra.

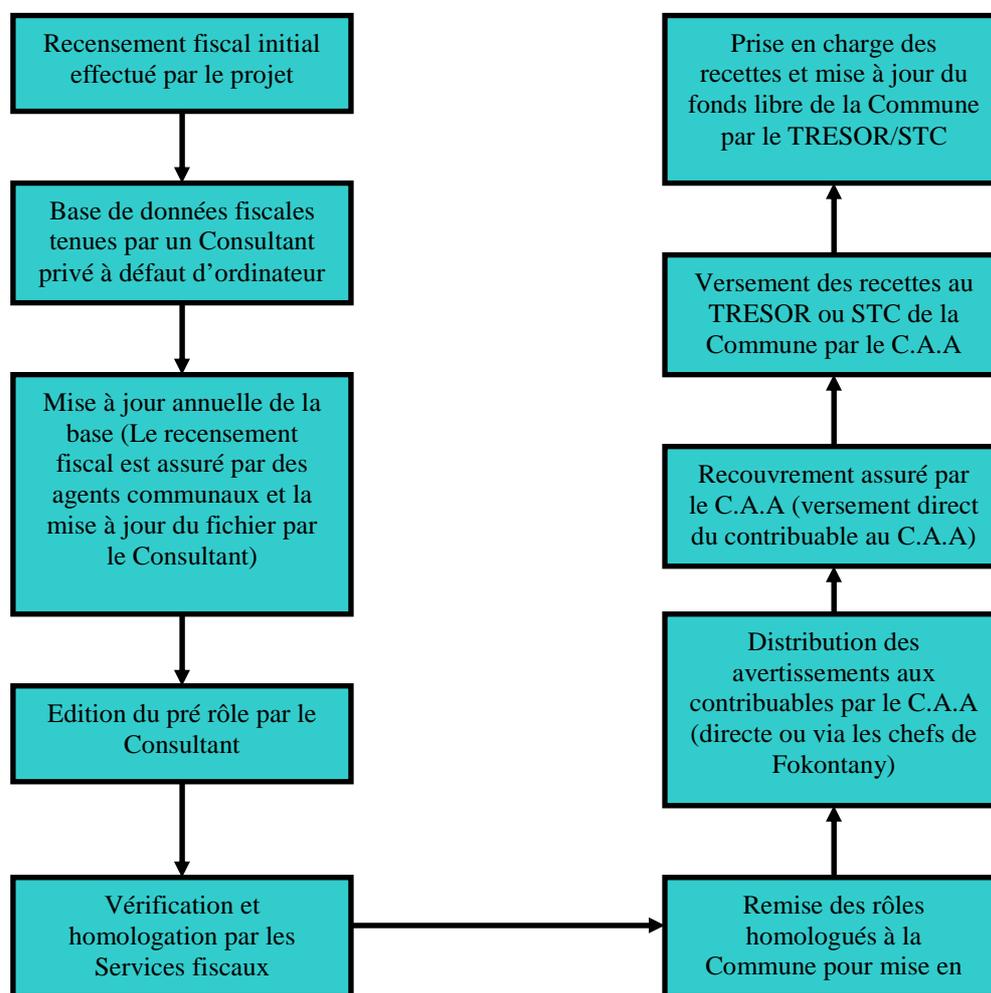
Ayant bénéficié du projet PAGU financé par la Coopération française, elles assurent elles-mêmes la gestion informatisée de leurs impôts fonciers depuis le recensement fiscal jusqu'à l'édition des rôles. Les centres fiscaux et/ou Directions Provinciales de Impôts (DPI) assurent l'homologation des rôles et fournissent également un encadrement technique dans toute la procédure.

Les procédures d'exécution de ces recettes fiscales peuvent être schématisées comme suit :



○ Cas des communes moyennement avancées

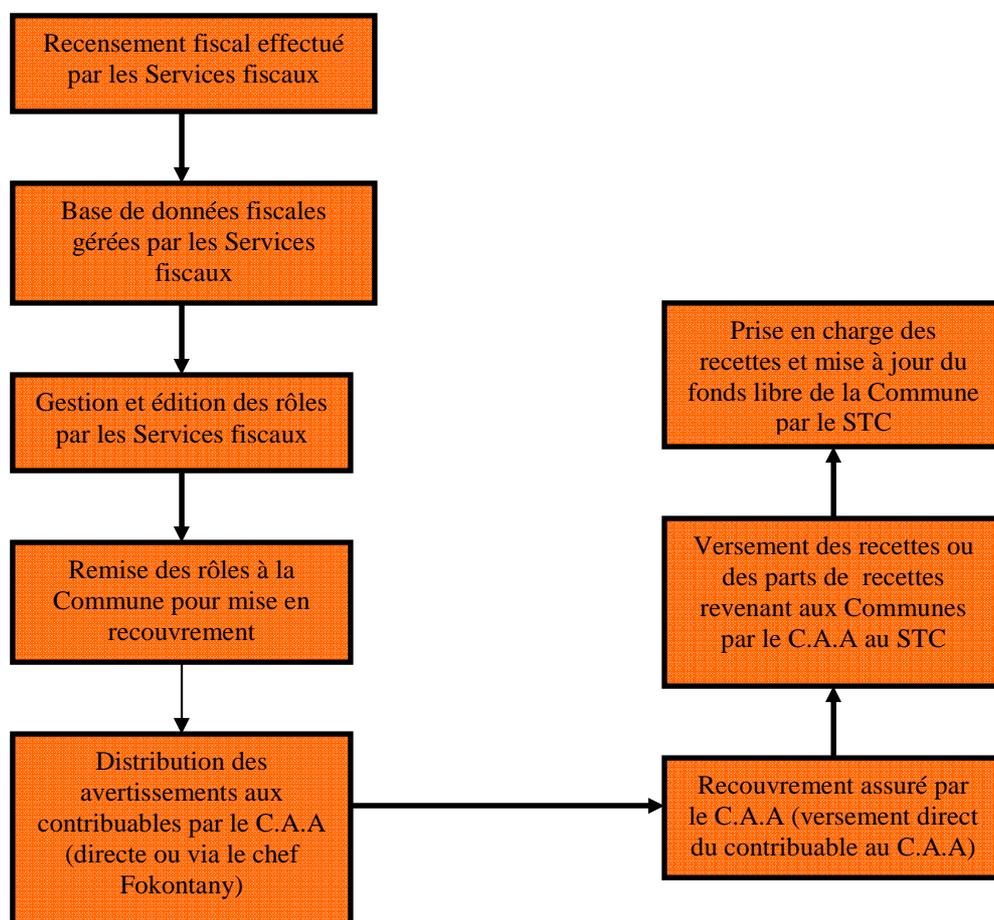
Les communes moyennement avancées en matière d'impôts fonciers sont celles qui ont bénéficié des projets de renforcement des capacités locales (tel que le PAIGEP) mais qui ne disposent pas des moyens matériels, humains et financiers requis pour assurer elles-mêmes la gestion de leurs impôts fonciers depuis le recensement fiscal jusqu'à l'édition des rôles et la mise en recouvrement. On peut citer entre autres le cas de Manjakandriana et d'Anjeva.



○ Cas des communes les moins avancées

Les communes les moins avancées en matière d'impôts fonciers sont celles qui dépendent entièrement des services déconcentrés (services fiscaux) en matière de confection des rôles, de recensement fiscal, et de gestion des bases de données fiscales. C'est le cas notamment des communes telles que Alakamisy Itenina, Alakamisy Ambohimaha, Mahasoa Be, Ambohimanjaka, Ilaka centre.

Les procédures suivies pour les recouvrement des impôts fonciers peuvent être schématisées comme suit :



Les communes constituant cette catégorie, essentiellement des communes rurales de deuxième catégorie, font face à des graves problèmes de recouvrement et d'actualisation de leur base de données fiscales. Pour certaines, les recettes émanant des impôts fonciers ne leur reviennent pas à 100% mais se répartissent comme suit au moment de notre intervention:

<b>COMMUNE</b>	<b>IMPOTS</b>	<b>Part revenant à la commune</b>	<b>Part revenant aux Fokontany mais versées à la commune</b>	<b>Part revenant aux Fivondronana</b>
<b>Ambohimanjaka</b>	IFT	0%	3%	97%
	IFPB	72%	3%	25%
	TAFB	100%	-	-
<b>Ilaka centre</b>	IFT	0%	3%	97%
	IFPB	72%	3%	25%
	TAFB	100%	-	-

▪ La taxe professionnelle

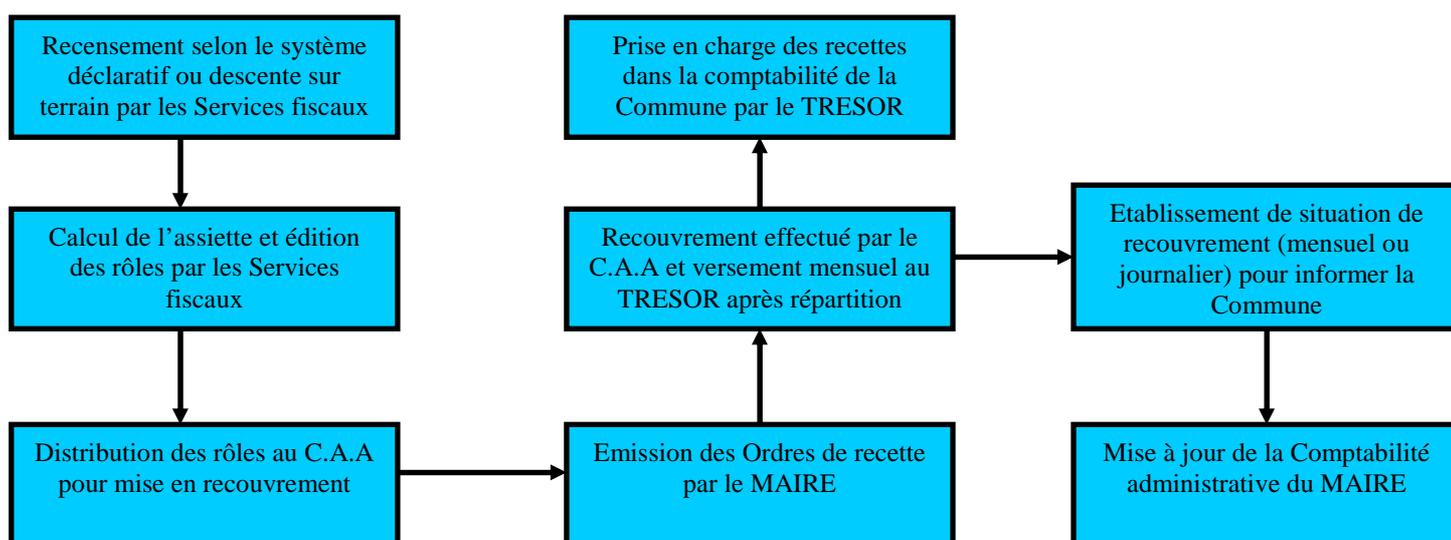
Les procédures d'exécution de la taxe professionnelle varie selon que cette dernière soit recouvrée sur rôle ou avant émission des rôles.

○ La taxe professionnelle sur rôle

La taxe professionnelle fonctionne sur un système déclaratif des contribuables qui, avant le 15 Octobre de l'année N-1, se présentent au Centre fiscal compétent pour y effectuer leur déclaration d'activité. Cette déclaration concerne une imposition au cours de l'année N.

Dans le cadre de la politique de fiscalité de proximité, les Centres fiscaux effectuent des descentes ponctuelles sur terrain afin de lutter contre le secteur informel. Les descentes sur terrain vaut alors moyen de recensement car des régularisations en matière de taxe professionnelle, d'impôts de licence, ou encore d'impôt sur le revenu sont effectuées en cas de contribuable potentiel non inventorié dans les rôles émis.

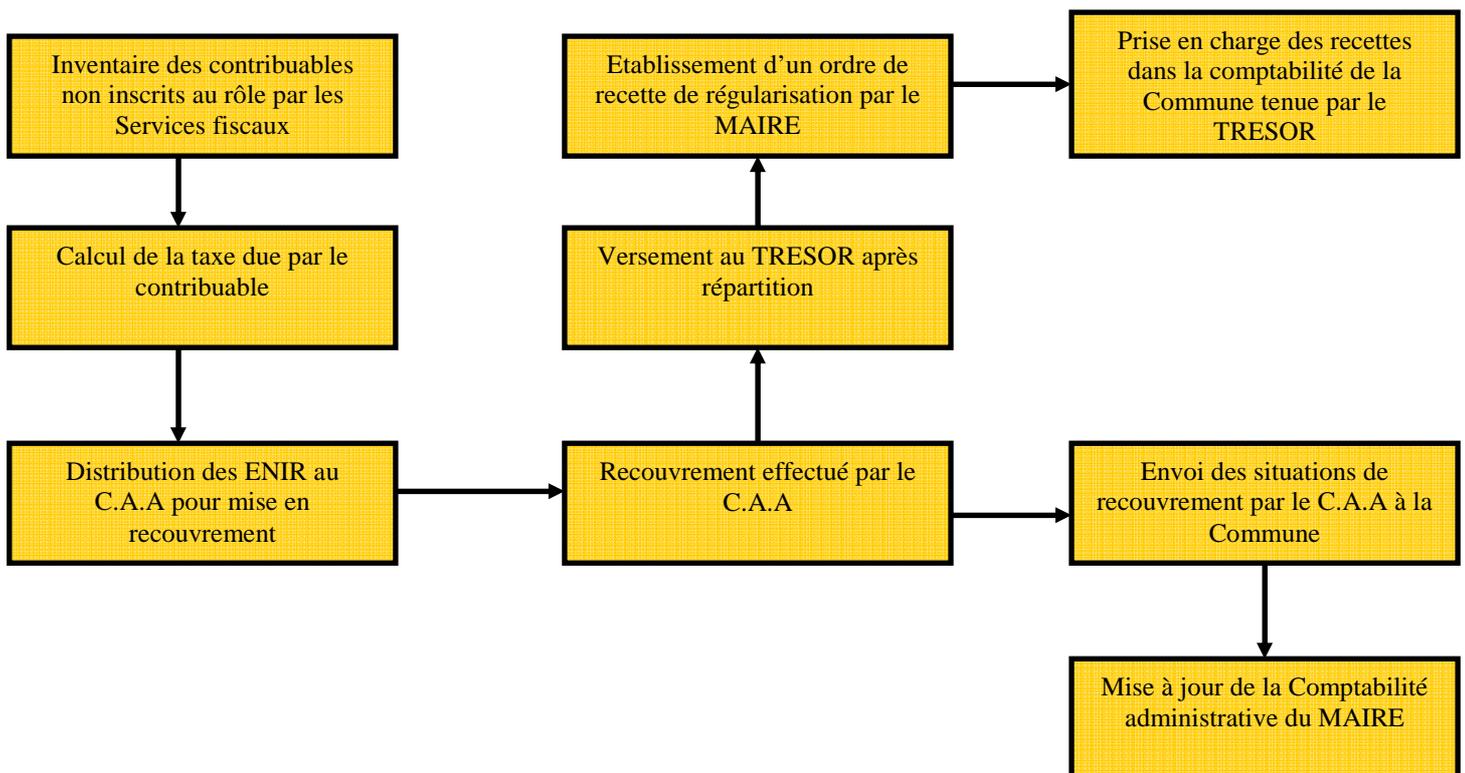
La gestion et la confection des rôles sont assurées par les Centres fiscaux. Les rôles sont ensuite distribués au Chef d'Arrondissement Administratif (C.A.A) pour recouvrement. A cet effet, la commune émet un ordre de recette pour le recouvrement. Une fois les recettes recouvrées, le Chef d'Arrondissement Administratif effectue des versements au TRESOR qui les comptabilise en recette pour le compte de la commune.



○ La taxe professionnelle avant émission des rôles

Les Centres fiscaux dressent un inventaire des contribuables non inscrits sur les rôles dans un état appelé ENIR (Etat des Non Inscrits sur Rôles). Il s'agit essentiellement des contribuables non établis sur place tels que les vendeurs ambulants, les transporteurs...

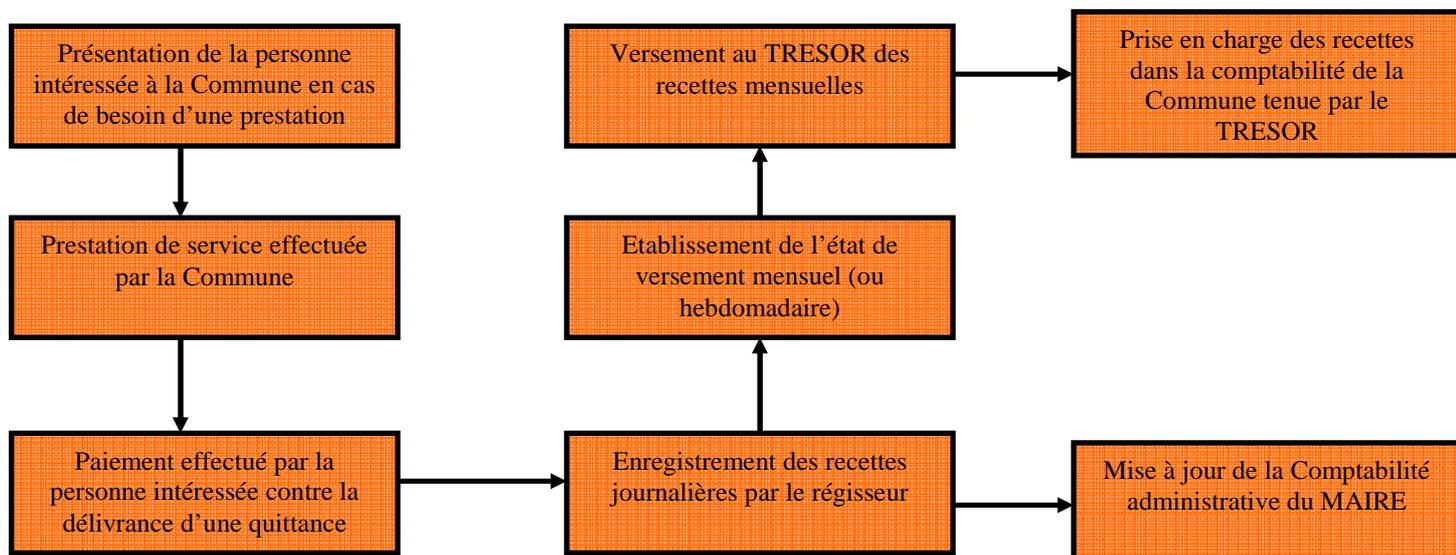
Les informations sur les contribuables non inscrits au rôle sont alors transmises au Chef d'Arrondissement Administratif pour que ce dernier puisse en effectuer le recouvrement. Il procède ensuite à un versement au TRESOR des montants recouverts après répartition de la taxe entre les différents bénéficiaires (29% pour la Commune, 29% pour la Région, 39% pour la Province, 3% pour la Chambre de Commerce). Le TRESOR prend en charge les sommes versées et comptabilise la part revenant aux communes en recettes après avoir reçu un ordre de recette de régularisation émanant du Maire.



▪ Les droits et taxes divers

Les droits et taxes divers sont perçus par l'intermédiaire des régisseurs de recettes sous serment qui sont nommés par le Maire. Le nombre de régisseur dépend de la situation de la commune et du choix du Maire. Dans certaines communes, le Chef d'Arrondissement Administratif assure également le rôle de régisseur pour quelques catégories de recettes. Généralement, on distingue les régisseurs de recettes de marché, de passeports de bovidés, d'état civil, d'actes administratifs, de droit d'abattage (arbre forestier), de vignette (vélo, moto, vidéo), de ristournes...

L'exécution de cette catégorie de recettes s'effectue au besoin et sur présentation du redevable au bureau de la commune pour chaque prestation demandée. Une fois la prestation effectuée, la personne intéressée devra s'acquitter du montant des services accomplis contre la délivrance d'une quittance. La souche de la quittance servira alors de base pour l'enregistrement des recettes journalières qui seront ensuite récapitulées dans un état de versement mensuel servant de base pour le versement des recettes au TRESOR.



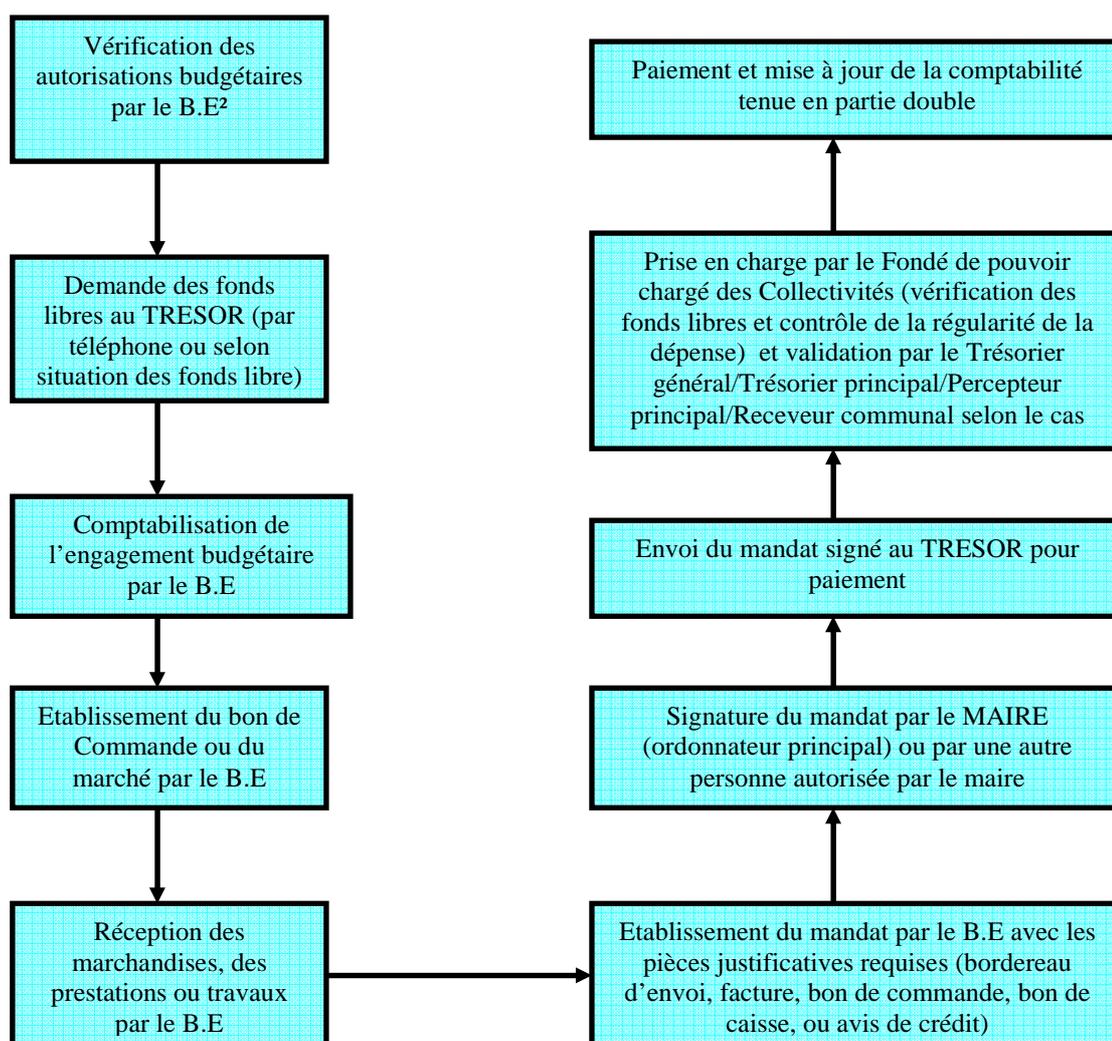
c-2) – Les procédures d'exécution des dépenses

Les procédures d'exécution des dépenses varient selon que la commune dispose ou non d'un comptable public rattaché au trésor.

▪ Cas d'une commune ayant un comptable du trésor

Les fonds des communes urbaines et ceux des communes rurales de première catégorie sont gérés par un comptable public du trésor. Ce dernier assure également la tenue en partie double de la comptabilité de ces catégories de commune. Il peut s'agir alors de Trésorier Général (pour une commune urbaine de première catégorie), de Trésorier principal (pour une commune urbaine de deuxième catégorie), de Percepteur principal ou encore de Receveur communal (pour une commune rurale de première catégorie).

Les procédures d'exécution des dépenses peuvent être schématisées suit :



<sup>9</sup> B.E = Bureau exécutif, ce terme est utilisé dans ce schéma pour préciser d'une manière générale les personnes responsables de l'opération. Ainsi, il peut s'agir d'un Directeur financier, d'un Responsable financier, ou d'un simple Comptable selon la taille et l'organisation propre de la Commune.

Le délai moyen de traitement du mandat, une fois transmis au TRESOR est de quarante huit heures (48 heures). Après validation, le bénéficiaire peut récupérer le titre de paiement au Service de délivrance du TRESOR et se présenter à la caisse pour le paiement. Toutefois, si ce dernier n'assure pas la délivrance des titres de paiement mais renvoie le dossier (titre de paiement compris) à la commune après sa validation (la Perception Principale de Moramanga par exemple), le bénéficiaire doit, dans ce cas, récupérer le titre de paiement au bureau de la commune.

Quand la dépense est payée définitivement, le Maire et le B.E procèdent à une mise à jour de la comptabilité administrative tenue en partie simple par la commune.

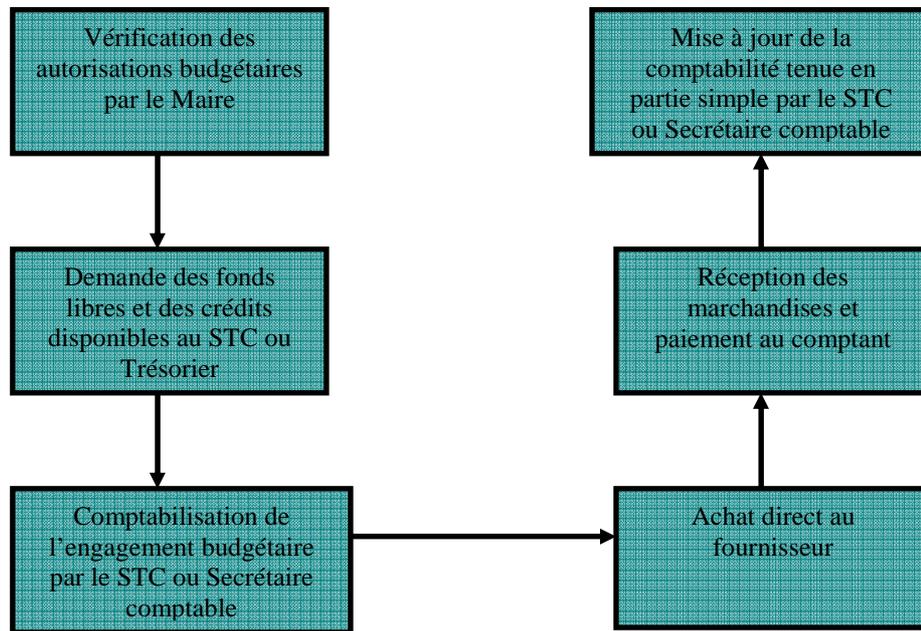
Le TRESOR peut, en cas d'irrégularité, rejeter le mandat et renvoyer le dossier au B.E avec la notification officielle mentionnant les motifs du rejet tel qu'une insuffisance de fonds libre ou de crédit disponible, une erreur de calcul, une omission de la signature de l'ordonnateur principal, une pièce justificative manquante (ex : pas de bon de commande)... A la réception de cette notification, le Maire et le B.E procèdent à une annulation de l'engagement.

▪ Cas d'une commune ne disposant pas de comptable du trésor

Les communes rurales de deuxième catégorie ne disposent pas de comptable public rattaché au trésor. Toutefois, le Maire dispose d'un Trésorier et d'un Secrétaire Comptable qui lui sont rattachés hiérarchiquement et qui assurent respectivement la gestion des fonds et la tenue de la comptabilité de la commune. Pour certaines communes, comme Alakamisy Ambohimaha, ces deux postes sont cumulés par une seule personne, le Secrétaire Trésorier Comptable (STC).

A cet effet, les procédures d'exécution des dépenses se raccourcissent par rapport à celles des autres communes. Le maire, en cas de dépenses à engager, demande directement au STC ou au Trésorier le crédit disponible ainsi que le fonds libre de la commune avant de procéder à l'achat. La plupart des communes comprises dans cette catégorie ne disposent pas de carnet de bon commande faute de moyen. Lorsque la commune dispose des crédits et des fonds libres requis pour couvrir la dépense, l'achat est directement conclu avec un fournisseur préalablement choisi et le paiement s'effectue au comptant.

Les procédures d'exécution des dépenses peuvent être schématisées comme suit :



3) – L'étendue de l'informatisation du système

L'informatisation de la gestion financière des communes présente un caractère très hétérogène. Le tableau suivant résume l'utilisation des outils informatiques dans les communes de l'échantillon :

Communes	Catégorie	Electricité	Utilisation de l'informatique dans la gestion financière
Mahajanga	Urbaine 1 <sup>ère</sup>	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion informatisée du budget et de l'exécution budgétaire (recettes et dépenses)</li> <li>- Utilisation du logiciel « LGM – Logiciel de Gestion Communale » et de support sur Microsoft Excel</li> <li>- Tenue manuelle de registre et de quittance à souche</li> </ul>
Anjeva	Rurale 2 <sup>ème</sup>	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration du budget sur Excel et retranscription manuelle sur les documents de l'imprimerie nationale (cas du compte administratif)</li> <li>- Tenue manuelle de grand livre pour les recettes et dépenses</li> <li>- Tenue manuelle de registre et de quittance à souche</li> </ul>
Manjakandriana	Rurale 1 <sup>ère</sup>	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle du budget et du Compte administratif</li> <li>- Utilisation des documents de l'imprimerie nationale</li> <li>- Tenue manuelle de journal et de grand livre</li> <li>- Tenue manuelle de registre et de quittance à souche</li> </ul>
Moramanga	Urbaine 2 <sup>ème</sup>	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilisation de MS Excel pour l'élaboration du budget et du compte administratif</li> <li>- Tenue manuelle de journal et grand livre</li> <li>- Tenue manuelle de registre et de quittance à souche</li> </ul>
Ilaka centre	Rurale 2 <sup>ème</sup>	NON	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle du budget et du Compte administratif</li> <li>- Pas d'utilisation des documents de l'imprimerie nationale faute de moyen</li> <li>- Tenue manuelle de journal</li> <li>- Tenue manuelle de registre et de quittance à souche</li> </ul>

Communes	Catégorie	Electricité	Utilisation de l'informatique dans la gestion financière
Ambositra	Urbaine 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle du suivi budgétaire (journaux, grand livre tenu manuellement)</li> <li>- Utilisation des documents de l'imprimerie nationale et de fichier Excel pour le Budget</li> <li>- Tenue manuelle de journal et grand livre</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Alakamisy Ambohimaha	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle du budget et du Compte administratif</li> <li>- Utilisation des documents de l'imprimerie nationale</li> <li>- Tenue manuelle de journal et grand livre</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Mahasoa Be	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle du budget et du Compte administratif</li> <li>- Utilisation des documents de l'imprimerie nationale</li> <li>- Tenue manuelle de journal</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Alakamisy Itenina	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle</li> <li>- Utilisation des documents de l'imprimerie nationale</li> <li>- Tenue manuelle de journal</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Fianarantsoa	Urbaine 1ère	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion informatisée complète du budget et compte administratif</li> <li>- Utilisation du logiciel « LGM – Logiciel de Gestion Communale »</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Ambalavao	Urbaine 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatisation partielle de la gestion budgétaire et du compte administratif</li> <li>- Utilisation de MS Excel</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>

<b>Communes</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Electricité</b>	<b>Utilisation de l'informatique dans la gestion financière</b>
Ambohimanjaka	Rurale 2ème	NON	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion manuelle du budget et du Compte administratif</li> <li>- Utilisation des documents de l'imprimerie nationale</li> <li>- Tenue manuelle de journal</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Tanjombato	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion informatisée complète du budget et compte administratif</li> <li>- Utilisation du logiciel « KAONTY TSARA »</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Alasora	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatisation partielle de la gestion budgétaire et du compte administratif</li> <li>- Utilisation de MS Excel pour l'élaboration du budget et du compte administratif</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Antehiroka	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatisation partielle de la gestion budgétaire et du compte administratif</li> <li>- Utilisation de MS Excel pour l'élaboration du budget et du compte administratif</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>
Sabotsy Namehana	Rurale 2ème	OUI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion informatisée complète du budget et compte administratif</li> <li>- Utilisation du logiciel « KAONTY TSARA »</li> <li>- Tenue manuelle de registre et quittance à souche</li> </ul>

▪ Cas d'une gestion informatisée complète

Les communes ayant bénéficié des projets financés par la Coopération française et/ou la Banque Mondiale ont été dotées de matériel informatique et de logiciel de gestion pour assurer un meilleur suivi de leur budget et compte administratif.

Parmi ces communes on dénombre :

- les deux communes qui sont membres du FIFTAMA telle que Tanjombato et Sabotsy-Namehana et qui utilisent le logiciel « KAONTY TSARA »
- celles ayant bénéficié du projet PAGU telle que Mahajanga, Fianarantsoa, Ambalavao et qui utilisent le logiciel « LGM – Logiciel de Gestion Communale »

Les logiciels utilisés par ces communes permettent d'effectuer une gestion budgétaire complète. Ils possèdent des fonctionnalités répondant à plusieurs tâches relatives à l'élaboration et à l'exécution du budget tant en recette qu'en dépense, à la gestion comptable des engagements et l'établissement du compte administratif. Il s'agit entre autres de :

- l'édition du budget primitif, budget additionnel, du livre d'engagement, du livre de liquidation, du mandat (avec bon de caisse ou avis de crédit), du bordereau, de l'état des commandes non engagées, de l'état des engagés non liquidés, de l'état des liquidés non mandatés, des mandats non comptabilisés, des mandats non payés et du compte administratif
- la gestion automatique des fournisseurs, des bons de commandes, des engagements, des dégagements, des liquidation, des mandatements, des rejets, des paiements...

▪ Cas d'une gestion partiellement informatisée

Les communes adoptant une gestion partiellement informatisée sont celles qui possèdent des matériels informatiques mais qui ne disposent pas de logiciel de gestion comptable ou bien elles en disposent mais ces derniers demeurent inexploités faute de compétence. C'est le cas par exemple de la commune d'Ambositra, Moramanga, Manjakandriana, Anjeva, Alasora, Antehiroka.

Ces communes utilisent Microsoft Excel pour établir leur budget et compte administratif. Le suivi de l'exécution budgétaire s'effectue manuellement soit avec les documents prescrit par l'imprimerie nationale ou par des registres et cahiers confectionnés par le Comptable de la commune et tenant lieu de grand livre. Lesdits registres sont côtés et paraphés par le Maire.

En outre, le suivi de la trésorerie pour les communes rurales est assuré par la tenue d'un livre journal acheté à l'imprimerie nationale et mettant en évidence après chaque opération de recette ou de dépense la date, l'objet, le numéro de pièce et le solde de l'encaisse ou de la banque.

- Cas d'une gestion manuelle pure

Les communes adoptant une gestion manuelle pure sont celles qui ne possèdent ni logiciel de gestion comptable et budgétaire ni matériels informatiques (certaines communes telle que Ilaka centre et Ambohimanjaka ne disposent même pas d'électricité) pour assurer leur gestion financière.

Les documents utilisés, en complément du budget et du compte administratif qui sont achetés à l'imprimerie nationale ou confectionnés avec une machine à écrire pour les communes les plus pauvres, sont similaires à ceux utilisés par la catégorie précédente.

Les communes rentrant dans cette catégorie sont : Alakamisy Ambohimaha, Mahasoa Be, Ilaka centre, Ambohimanjaka, Alakamisy Itenina.

Le grand livre des dépenses se présentent comme suit :

**Chap. :**      **Art. :**      **Par :**

<b>Montant des crédits votés</b>	
----------------------------------	--

**Intitulé :**

DATE	N° de bon de commande	N° d'engagement	N° de l'engagement rectifié	Date d'engagement ou de rectification	Désignation du fournisseur	Objet de la commande	Montant engagé	Montant dégagé	Cumul des engagements	Crédit disponible

Le grand livre des recettes se présentent comme suit :

**Chap. :**      **Art. :**      **Par :**

<b>Montant des prévisions</b>	
-------------------------------	--

  
**Intitulé :**

DATE	Libellé	Montant	Total opérations	Restes à recouvrer

Le journal de trésorerie se présente comme suit :

N° d'ordre	Date	Objet	N° pièce	ENCAISSE			BANQUE ou CCP		
				Recettes	Dépenses	Soldes	Recettes	Dépenses	Soldes

4) – La contexture des documents financiers produits par les communes

Les principaux documents financiers établis par les communes sont généralement le budget et le compte administratif. Ces documents présentent une nomenclature par chapitre, article et paragraphe. La contexture des documents se présente comme suit :

a) – Compte administratif

Compte administratif - **RECETTES**

Chap.	Art.	Par.	Nomenclature	Prévisions budgétaires primitives et additionnelles	Titres émis	Réductions et décharges (à déduire)	Fixations définitives	Recouvrements effectués	Restes à recouvrer	Observations
			<b>RECETTES</b>							
<b>I à IX</b>			<b>SECTION I FONCTIONNEMENT</b>							
<b>X à XVII</b>			<b>SECTION II INVESTISSEMENTS</b>							
			<b>RECAPITULATION DES RECETTES</b>							
			<b>TOTAL GENERAL DES RECETTES</b>							

Compte administratif - **DEPENSES**

Chap.	Art.	Par.	Nomenclature	CREDIT ALLOUES			Annulation	Total net des crédits	Dépenses mandatées	Paiements effectués	Restes à payer	Crédits sans emploi	Observations
				Par le budget primitif	Par autorisations supplémentaires	Par le budget additionnel							
			<b>DEPENSES</b>										
<b>I à IX</b>			<b>SECTION I FONCTIONNEMENT</b>										
<b>X à XIV</b>			<b>SECTION II INVESTISSEMENTS</b>										
			<b>RECAPITULATION DES DEPENSES</b>										
			<b>TOTAL GENERAL DES DEPENSES</b>										

b) – Budget

Budget - **RECETTES**

Chap.	Art.	Par.	Nomenclature	Recettes constatées dans le dernier CA connu	Prévisions primitives	Prévisions supplémentaires	Prévisions additionnelles	Total	Observations Textes en vertu desquels les perceptions sont faites
			<b>RECETTES</b>						
<b>I à IX</b>			<b>SECTION I FONCTIONNEMENT</b>						
<b>X à XVII</b>			<b>SECTION II INVESTISSEMENTS</b>						
			<b>RECAPITULATION DES RECETTES</b>						
			<b>TOTAL GENERAL DES RECETTES</b>						

Budget - **DEPENSES**

Chap.	Art.	Par.	Nomenclature	Dépenses constatées dans le dernier CA connu	Prévisions primitives	Prévisions supplémentaires	Prévisions additionnelles	Total	Observations
			<b>DEPENSES</b>						
<b>I à IX</b>			<b>SECTION I FONCTIONNEMENT</b>						
<b>X à XIV</b>			<b>SECTION II INVESTISSEMENTS</b>						
			<b>RECAPITULATION DES DEPENSES</b>						
			<b>TOTAL GENERAL DES DEPENSES</b>						

## **II – ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTEME**

D'une manière générale, la motivation et l'implication des Responsables locaux (Maire, Président de conseil, Comptable,...) pour le développement de leur collectivité, à travers la mise en place d'une transparence et d'une bonne gouvernance, constituent l'essentiel du point fort du système.

Toutefois, les descentes sur terrain que nous avons menées font ressortir les faiblesses suivantes :

### **A – SUR LE PLAN FINANCIER**

L'analyse du système d'information comptable et budgétaire au niveau des communes a permis d'identifier les faiblesses suivantes :

#### **1) – Cadre comptable insuffisamment appliqué**

Actuellement, le cadre comptable des communes malgaches se trouve dans une phase transitoire. Le Conseil Supérieur de la Comptabilité (CSC) et le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (MEFB) ont élaboré un Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2006) pour les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) par Arrêté N° 6458/2005 du 8 juin 2005.

L'application de ce nouveau PCOP 2006 se heurte à des difficultés sur le terrain dans la mesure où les communes gèrent encore leur budget et compte administratif avec une nomenclature par Chapitre, Article et Paragraphe. En plus, les responsables locaux (tels que les Maires, les STC) sont très habitués à ces anciennes nomenclatures et semblent être indifférents, voir même hostiles, au changement.

Par ailleurs, les communes de l'échantillon ont suivi des formations sur le PCOP 2006 mais le véritable passage des anciennes nomenclatures budgétaires vers ce nouveau cadre comptable n'a pas encore été commencé.

#### **2) – Problème d'harmonisation des nomenclatures comptables et budgétaires**

Les nomenclatures comptables utilisées par les agents déconcentrés du Trésor (Percepteur principal ou Trésorier général) ne sont pas alignées sur les nomenclatures budgétaires utilisées au niveau des communes.

En effet, les agents du trésor utilisent les nomenclatures prévues par le PCOP 2000 révisé selon la note de service N°06-02-G du 11 janvier 2006 alors que les communes utilisent encore les nomenclatures budgétaires prévues par l'annexe 1.

3) – Faible niveau de formation du personnel comptable

Le niveau de qualification pour le personnel responsable de la comptabilité au niveau des communes est très alarmant. La formation initiale des agents responsables est, dans la plupart des cas, non compatible au poste comptable (formation en médecine, formation littéraire, formation en électronique...). Le problème s'accroît pour les communes rurales de l'échantillon car les Secrétaires comptables et Trésoriers qu'elles emploient possèdent rarement un niveau Baccalauréat.

Cette sous-qualification des agents communaux entraîne souvent des dysfonctionnements dans les relations de travail existant entre les communes et les services déconcentrés (impôts et trésor). Par conséquent, les employés des services déconcentrés sont, d'une manière indirecte, obligés d'encadrer les agents communaux de leur lieu d'affectation.

4) – Système insuffisamment documenté

Les communes de l'échantillon ne disposent pas de manuel de procédures comptables et budgétaires suffisamment détaillé pour assurer la conformité de leurs pratiques comptables et budgétaires aux normes techniques et réglementaires en vigueur.

Par ailleurs, les agents communaux ne disposent ni de manuel ni de guide d'application leur permettant de se familiariser au nouveau référentiel comptable applicable à leur commune (instructions comptables et budgétaires, PCOP 2006).

5) – Niveau très faible de l'informatisation

A l'exception des communes ayant bénéficié des projets d'appui au renforcement des capacités locales (PAGU, PAIGEP,...), l'utilisation des outils informatiques dans la gestion financière demeurent à un stade embryonnaire.

Le motif évoqué par les responsables locaux (Maire, Comptable...) est souvent lié à l'insuffisance des moyens financiers et humains à leur disposition. En effet, le budget communal couvre à peine les dépenses de fonctionnement (salaires à 95% et fournitures de bureau à 5%), et cette situation limite l'investissement tel que l'acquisition des matériels informatiques et de logiciels par exemple.

6) – Conseillers municipaux insuffisamment formés

Le conseil municipal est chargé de contrôler les actes du bureau exécutif surtout dans le domaine financier. Pourtant, la majorité des présidents de conseil et des membres de la commission des finances ne disposent du minimum requis en matière de gestion budgétaire et de comptabilité publique locale.

7) – Insuffisance de compte rendu et d'évaluation à mi-parcours

La gestion budgétaire des communes est confiée entièrement au Bureau Exécutif qui ne rend compte de sa gestion qu'au moment des deux sessions ordinaires de l'exercice budgétaire. La première session est consacrée au vote du budget et la seconde à celui du compte administratif.

Nombre de présidents de conseil déplorent l'inexistence d'évaluation à mi-parcours et de compte rendu périodique sur la gestion administrative et financière du Maire. En effet, ces derniers souhaitent obtenir, périodiquement, des informations et des explications sur les écarts entre les prévisions et les réalisations afin de mieux assurer leur rôle de contrôle.

Le motif financier (*pas d'argent pour payer les indemnités de session*) est souvent avancé par l'Exécutif pour justifier cette absence de compte rendu périodique mais malgré cela, la motivation des Conseillers a atteint un niveau tel, qu'ils proposent même des séances d'information n'exigeant pas le paiement de quelconques indemnités de sessions

**B – SUR LE PLAN FISCAL**

L'analyse du système fiscal au niveau des Communes fait ressortir les faiblesses suivantes :

1) – Problème de mise à jour des bases de données fiscales

Les derniers recensements officiels en matière d'impôts fonciers remontent en 1997 et 1998, ce qui constitue un décalage de huit à neuf ans entre les bases de données initiales et la réalité sur terrain.

Le problème de mise à jour des bases de données fiscales au niveau des communes engendre un retard dans le recouvrement des impôts fonciers. Le recouvrement des rôles afférents aux impôts de 2003, 2002, 2001 et 2000 n'est effectué que durant l'exercice 2006. Des communes telles que Ambohimanjaka, Alakamisy Itenina sont très en retard et n'en sont qu'au recouvrement des rôles de 1998 et 1999.

Ce problème de mise à jour entraîne également un taux de recouvrement très faible car les rôles édités ne reflètent plus les différents événements dont la matière imposable a fait l'objet depuis le recensement fiscal initial jusqu'à la distribution des avertissements aux contribuables (vente, partage, démolition d'une maison par exemple). En outre, les nouvelles constructions ne sont pas recensées dans les bases de données fiscales.

2) – Problème de prise de responsabilité

Pour des raisons politiques, il existe des Maires qui ne sont pas suffisamment exigeant en matière de recouvrement des impôts locaux. Cette situation entraîne un niveau très faible du taux de recouvrement fiscal et un affaiblissement des ressources financières de la commune concernée.

3) – Problème de financement des recensements fiscaux

Le problème de financement figure souvent parmi les principaux motifs avancés par les maires pour justifier le retard dans l'actualisation des bases de données fiscales de leur commune. Face à l'importance du coût pouvant être engendré par un recensement fiscal, la majorité des communes de l'échantillon n'arrivent pas à autofinancer leur recensement fiscal.

Aussi, elles sont contraintes d'éditer les rôles conformément aux bases de données qui sont à leur disposition c'est-à-dire celles datant de 1997 ou de 1998.

4) – Insuffisance d'effectif pour les Chefs d'Arrondissement Administratif

Les Chefs d'Arrondissement Administratif (C.A.A) sont dans la plupart des cas nommés par le Maire pour assurer le rôle de régisseur des recettes communales telles que les impôts fonciers, les droits de passeports de bovidés, les droits pour l'authentification des actes, et la taxe professionnelle.

La moyenne d'âge des C.A.A que nous avons rencontré lors des missions sur terrain tourne autour de 55 à 58 ans. Pourtant, la plupart d'entre eux ont à la charge deux à trois communes comprenant chacune une quinzaine de fokontany en moyenne. On constate ainsi, en plus du vieillissement des C.A.A, une insuffisance d'effectif pouvant affecter gravement l'efficacité du recouvrement des recettes fiscales.

La situation est plus qu'alarmante pour les communes rurales très éloignées comprenant des fokontany repartis sur plusieurs kilomètres car, ne disposant pas de moyen de transport (même pas une bicyclette ni moto), les C.A.A ne peuvent effectuer des tournées régulières leur permettant d'assurer le suivi du correct recouvrement des impôts non seulement pour le budget communal mais également pour budget général.

### III – AXES D'AMELIORATION ET RECOMMANDATIONS

#### A – SYSTEME COMPTABLE ET BUDGETAIRE

Pour pallier aux faiblesses du système d'information comptable et budgétaire, nous pensons utile de mener une réforme tridimensionnelle prenant à la fois compte de :

- la dimension humaine,
- la dimension technique et technologique,
- la dimension institutionnelle,

##### 1) – La dimension humaine

Les ressources humaines constituent un élément très important du système d'information comptable et budgétaire des communes. En effet, la sous-qualification du personnel comptable au niveau local constitue un sérieux facteur de blocage pour toutes les réformes futures que le gouvernement central tentera d'entreprendre.

A cet effet, il nous semble approprié de :

##### a) – Mettre en place une nouvelle politique de recrutement

La majeure partie des cadres comptables au niveau des communes de l'échantillon ne disposent d'aucune formation initiale en comptabilité (publique ou privée). En plus, et c'est surtout le cas pour les communes rurales de deuxième catégorie, leur niveau d'études se situe généralement en dessous du Baccalauréat.

Compte tenu de cette situation, il est important pour les communes de recruter du personnel comptable qualifié ayant un niveau Bac+2 minimum en gestion (comptabilité), économie ou droit public.

##### b) – Investir en formation continue

Les agents comptables actuellement en exercice au niveau des communes ont tous besoins d'une formation continue afin d'actualiser leur connaissances en matière de comptabilité publique, gestion budgétaire, gestion financière, informatique<sup>10</sup> et nouvelle technologie<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Priorité pour les communes qui sont électrifiées et qui utilisent des matériels informatiques dans leur gestion financière

<sup>11</sup> Seulement pour les communes qui ont des matériels informatiques

Il en est de même pour les présidents de conseillers et les membres de la commission des finances qui sont appelés à contrôler la gestion budgétaire du bureau exécutif.

2) – La dimension technique et technologique

Les actions à mener pour la dimension technique et technologique du système d’information comptable et budgétaire des communes consistent à :

a) – Mettre en place une documentation complète du système

Il s’agit de mettre en place un manuel de procédures comptables et budgétaires détaillé au niveau des communes qui n’en disposent pas (presque toutes les communes de l’échantillon n’en disposent pas). Ledit manuel devrait alors indiquer les différentes tâches à effectuer ainsi que les personnes responsables pour chaque phase de l’élaboration et de l’exécution du budget jusqu’à l’établissement du compte administratif.

Nous tenons à faire remarquer que les communes rurales disposent déjà d’un manuel de procédures comptables et budgétaires élaborés à l’époque du PAIGEP mais la vulgarisation de ce dernier a été limitée aux communes pilotes. Actuellement, il est important de procéder à l’actualisation de ces documents (par rapport aux PCOP 2006 par exemple) avant de procéder à une diffusion sur le plan national.

b) – Compléter les documents de travail existant d’une version malagasy

Les documents de travail (manuel de procédures, guide du maire, budget et compte administratif) actuellement utilisés au niveau des communes sont tous libellé en français. Pourtant, les maires, présidents de conseil et comptables des certaines communes comprennent mal le niveau de français technique utilisé dans ces documents.

Il convient alors d’introduire une version malagasy dans lesdits documents pour faciliter leur utilisation au niveau local.

c) – Mettre en place un tableau de passage des nomenclatures budgétaires vers les nouvelles nomenclatures comptables

Dans le cadre de l’application obligatoire du PCOP 2006 dans tout le secteur public malgache, il nous semble important de mettre au service des communes un tableau de passage des anciennes nomenclatures budgétaires vers les nouvelles nomenclatures comptables prévues

par le PCOP. Ce tableau permettra d’accompagner les responsables locaux dans l’appropriation de la réforme conduite à travers le PCOP.

d) – Mettre en place un système de compte rendu périodique

Un système de compte rendu périodique (mensuel ou trimestriel) permettra au Maire d’avoir une meilleure visibilité de l’exécution budgétaire et d’anticiper par conséquent les actions correctives qui s’imposent. (cf. annexe 2)

Par ailleurs, certains présidents de conseillers souhaitent également que le Bureau Exécutif leur fasse part d’un rapport périodique sur l’exécution du budget afin de renforcer leur contrôle sur la gestion budgétaire de ce dernier.

e) – Introduire progressivement l’outil informatique dans la gestion financière

L’informatisation du système comptable et budgétaire est une étape importante, sinon incontournable, dans la modernisation de la gestion publique. Pourtant, Madagascar compte encore des communes qui ne disposent pas d’électricité et dont le personnel n’est pas familier avec l’outil informatique. Compte tenu de cette réalité, l’informatisation de la gestion financière devrait se faire de manière progressive et pragmatique.

Le processus d’informatisation de la gestion financière devrait alors suivre les étapes suivantes :

Etapes à franchir	Communes sans électricité	Commune avec électricité mais sans matériel informatique	Commune avec des ordinateurs mais sans logiciel comptable	Commune avec des ordinateurs et un logiciel comptable
1)-Introduire l’électricité	<b>X</b>			
2)-Se doter de matériels informatiques	<b>X</b>	<b>X</b>		
3)-Se doter d’un logiciel de gestion comptable et budgétaire	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
4)-Adopter une gestion comptable et budgétaire informatisée	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

3) – La dimension institutionnelle

La dimension institutionnelle consiste à mettre en place une cellule mandatée par le MEFB et le MDAT pour :

- Accompagner les communes dans leur passage vers le nouveau référentiel comptable, le PCOP 2006
- Assurer la formation continue des agents communaux en matière comptable et budgétaire
- Encadrer les responsables communaux sur le plan technique (comptable et budgétaire)
- Vérifier et assurer la cohérence des instructions ministérielles (comptables, budgétaires, fiscales...) au niveau des acteurs locaux

## **B – SYSTEME FISCAL**

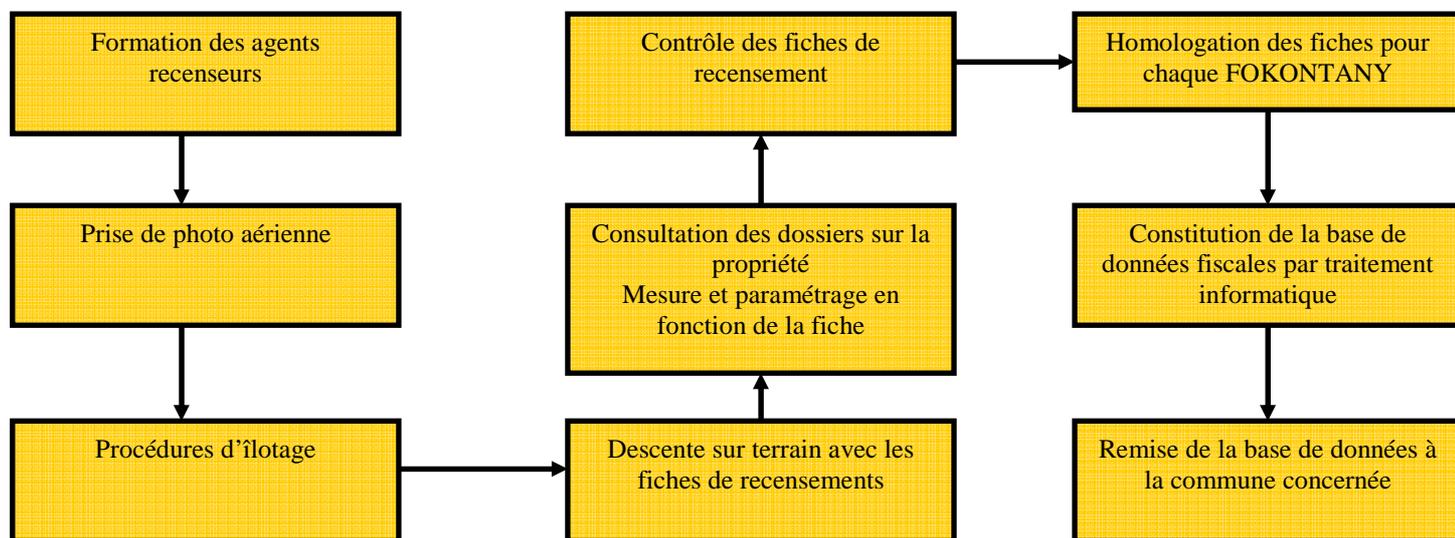
Pour pallier aux faiblesses du système fiscal, nous pensons utile de :

- Investir en recensement fiscal
- Mettre en place un réseau de comité de sage villageois
- Actualiser les bases de données existantes

### 1) – Investir en recensement fiscal

L’investissement en recensement fiscal présente un rapport coût/avantage intéressant pour les communes disposant d’une forte potentialité en matière d’impôt foncier. Pour ce faire, il est intéressant de s’approprier les procédures utilisées lors des recensements effectués avec les bailleurs de fonds tels que la Coopération française (PAGU), la Banque mondiale (PAIGEP)...

Lesdites procédures proposent les étapes de travail suivantes :



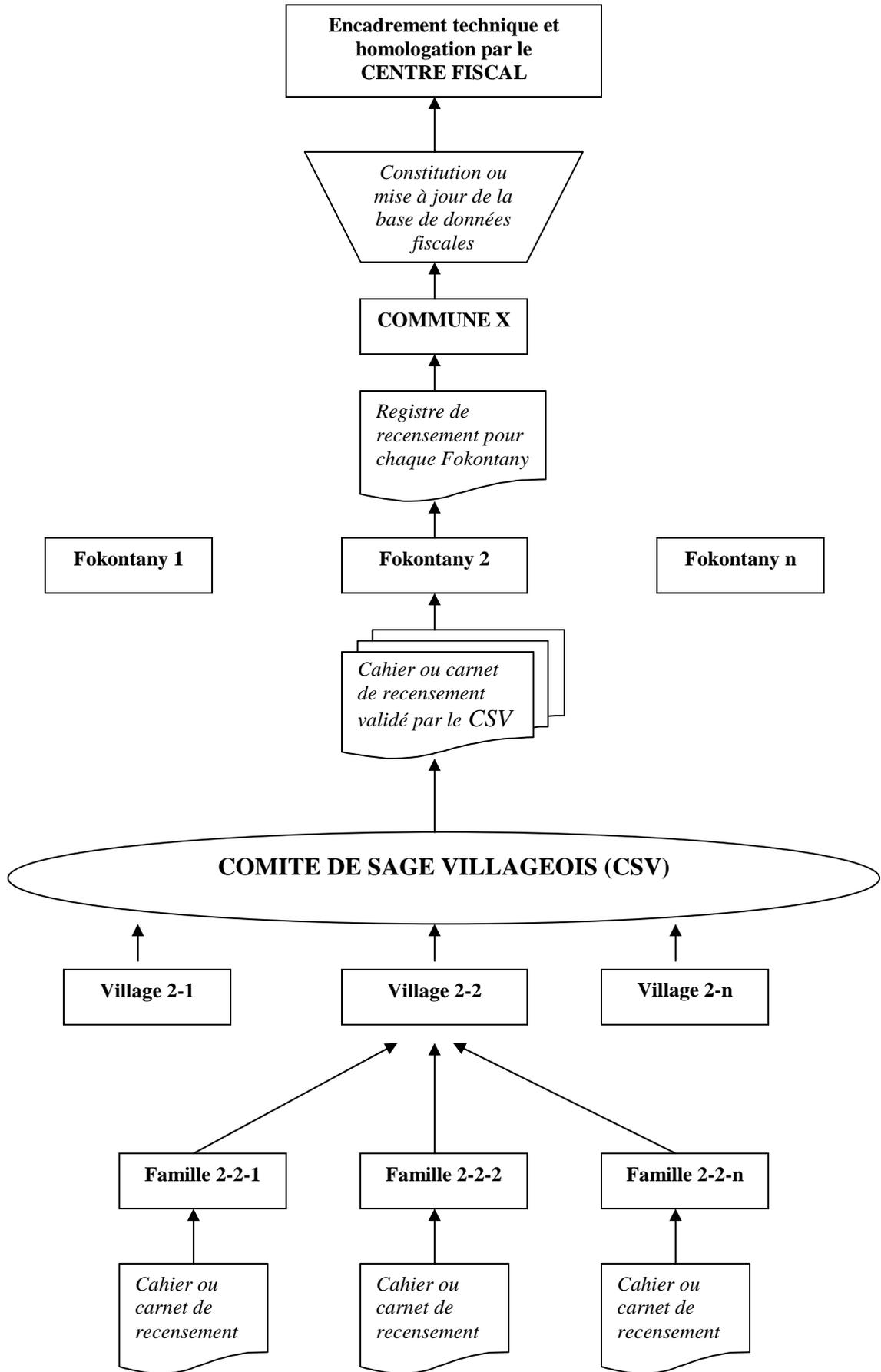
2) – Mettre en place un réseau de comité de sage villageois

La mise en place d’un réseau de comité de sage villageois est intéressante pour les communes ne disposant pas de moyen de financier pour investir en recensement fiscal. Ce système constitue également un moyen efficace et peu coûteux permettant une mise à jour systématique des bases de données fiscales au niveau des communes.

Il s’agit en effet d’une approche « *bottom-up* » visant à favoriser la tenue d’un cahier ou carnet de recensement (coté et paraphé) pour chaque famille composant un village. Ledit cahier vise à inventorier les propriétés (bâties et non bâties) appartenant à chaque famille tout en mentionnant les différentes mesures et paramétrage de ces dernières.

Il faut ensuite mettre en place un comité de sage chargé de contrôler et de vérifier le contenu des cahiers au niveau de chaque village. Les cahiers validés par les comités seront ensuite envoyés à chaque chef de Fokontany pour constituer un registre de recensement qui sera transféré à la commune pour constituer la base de données fiscale de cette dernière.

La base de données ainsi constituée sera ensuite homologuée par le Centre fiscal qui assure également l’encadrement technique de toute la procédure.



3) – Actualiser les bases de données existantes

L'actualisation des bases de données fiscales s'adresse aux communes ayant bénéficié d'un programme de recensement financé par les bailleurs de fonds (exemple : PAIGEP, PAGU...) et pour lesquelles les bases de données sur les impôts fonciers ne reflètent plus la réalité sur terrain.

Pour ce faire, les communes concernées pourront procéder à :

- Un inventaire des permis d'habiter délivrés par la commune
- Une descente sur terrain
- Une mise en place de comité de sage villageois pour faire remonter les informations sur la propriété

## CONCLUSION

L'évolution du système d'information comptable et budgétaire au niveau des communes se présente de manière très hétérogène.

D'une part, nous avons des communes pour lesquelles l'utilisation de l'outil informatique contribue efficacement à la réalisation d'une gestion comptable et budgétaire satisfaisante. Nous pouvons citer entre autres l'utilisation du logiciel « LGM » par les communes de Fianarantsoa et de Mahajanga sans oublier également le logiciel « KAONTY TSARA » utilisé par Sabotsy Namehana et Tanjombato.

L'utilisation de l'outil informatique pour les autres communes semble être limitée à « MS Excel » qui est consacré à l'établissement du budget et du compte administratif. Le suivi budgétaire se fait manuellement par la tenue de registre de comptes et de journaux.

D'autre part, nous avons des communes fonctionnant sur une gestion comptable et budgétaire entièrement manuelle, rendant difficile la production d'informations financières fiables et à jour.

En outre, l'insuffisance de la documentation (manuel de procédures, guide d'application PCOP...) constitue également un obstacle à la réalisation d'une bonne gestion comptable et budgétaire au niveau des communes. Les documents de travail existant (Guide du Maire, Manuel PAIGEP, Guide d'application du PCOP...) ne sont pas diffusés sur le plan national.

Par ailleurs, beaucoup de maires et de comptables communaux maîtrisent mal le français technique utilisé dans les documents de travail et à défaut d'une traduction en version malgache, ces outils risquent d'être sous-exploités.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la capacité du système d'information comptable et budgétaire à produire des informations fiables et à jour peut varier d'une commune à l'autre. Il semble alors évident de penser que la vulgarisation des outils utilisés par les communes plus avancées (outil élaboré par le PAIGEP ou le PAGU par exemple) permettrait aux communes moins avancées de réduire leur retard.



**Annexe N° 10 – B -  
Rapport remis au Fonds  
d'intervention pour le  
Développement**



MISSION D'INFORMATION ET DE  
SENSIBILISATION SUR LE MODELE  
SIMPLIFIE DE GESTION COMPTABLE ET  
BUDGETAIRE A L'INTENTION DES  
COMMUNES RURALES DE DEUXIEME  
CATEGORIE

RAPPORT FINAL

Avril 2007



## SOMMAIRE

INTRODUCTION	135
Commune rurale d'AMBOHIDRAPETO	137
Commune rurale de BEKITRO	146
Commune rurale de TANANDAVA	154
Commune rurale d'IMITO	162
Commune rurale de MAHASOABE	171
Comparaison des cinq communes pilotes	179
CONCLUSION	182



## **INTRODUCTION**

Le rapprochement du gouvernement et des administrés constitue l'une des priorités du *Madagascar Action Plan (MAP)*. A cet effet, le Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire a été chargé, à travers la Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration, de sensibiliser et de mobiliser tous les acteurs nationaux dans la mise en œuvre d'un tel processus.

Néanmoins, les résultats de notre enquête préliminaire réalisée au premier semestre 2006 avec le Ministère auprès de la Présidence de la République de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire mettent en évidence l'insuffisance de capacité au niveau des communes rurales malgaches. Pourtant, la gestion financière de ces dernières ont été alignées sur les normes comptables internationales, notamment à travers l'arrêté N°6458/2005 du 8 juin 2005 portant guide d'application du PCOP - Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 pour les collectivités territoriales décentralisées.

En l'état actuel de la capacité des différents acteurs locaux, il semble important de sensibiliser et de former ces derniers en matière de gestion comptable et budgétaire. En effet, la compétence des acteurs locaux n'a permis jusqu'à présent, qu'une application partielle du PCOP 2000 et encore très partielle du PCOP 2006 au niveau des communes. De ce fait, la mise place d'un système de gestion comptable et budgétaire simplifié tenant compte de la compétence et du niveau de formation des acteurs locaux paraît comme une étape importante, sinon indispensable, pour renforcer la gouvernance locale.

Le FID (Fonds d'Intervention pour Développement) est un projet financé par la Banque Mondiale. Dans le cadre de son volet FDC (Financement Direct des Communes) et PCCO (Projet Communautaire géré par la Commune), il intervient dans le renforcement de la gouvernance et celui de la capacité des acteurs locaux, entre autres, en matière de gestion financière et comptable. De par la nature des interventions du FID à travers la composante FDC, PCCo, il s'avère utile et intéressant de considérer quelques communes bénéficiant du financement dans le cadre de notre étude.

Conformément aux termes de la mission qui nous a été confiée, nous avons procédé à une séance d'information et de sensibilisation sur le modèle de gestion comptable et budgétaire simplifié auprès des communes rurales de deuxième catégorie suivantes :

<b>Date d'intervention</b>	<b>Communes</b>	<b>District</b>	<b>Région</b>
10 avril 2007 au 13 avril 2007	Ambohidrapeto	Antananarivo Atsimondrano	Analamanga
16 avril 2007 au 18 avril 2007	Bekitro	Bekily	Androy
19 avril 2007 au 20 avril 2007	Tanandava	Bekily	Androy
23 avril 2007 au 25 avril 2007	Imito	Fandriana	Amoron'i Mania
26 avril 2007 au 27 avril 2007	Mahasoabe	Fianarantsoa 2	Haute Matsiatra

Le présent rapport rend compte des résultats de notre intervention mettant en évidence, pour chacune des communes visitées :

- les caractéristiques organisationnelles et financières,
- la méthodologie d'intervention,
- l'évaluation du modèle par les acteurs locaux,
- et l'appréciation de la motivation d'adoption de ces derniers.

## **Commune rurale d'AMBOHIDRAPETO**

La commune rurale d'Ambohidrapeto fait partie des 12 collines sacrées d'Antananarivo au temps du royaume merina. Elle est bordée au nord et nord-est par la commune d'Antananarivo, au sud par la commune d'Andranonahoatra, à l'est par la commune de Bemasoandro, au sud-ouest par la commune d'Itaosy et à l'ouest par la commune d'Ambohitrimanjaka<sup>12</sup>. S'étalant sur une superficie de 35 km<sup>2</sup>, la commune se décompose en trois arrondissements et seize fokontany<sup>13</sup> comptant au total 19.715 habitants<sup>14</sup>.

### **I) – Les caractéristiques organisationnelles et financières**

#### **1) – Analyse du profil des personnalités ciblées**

Les personnalités suivantes ont été présentes lors de la séance d'information et de sensibilisation sur le modèle simplifié de gestion comptable et budgétaire :

- Monsieur RANJASOLOMALALA Aimé, Maire
- Monsieur RAZAFINDRAMPARANY Jean Claude, Président du conseil communal
- Monsieur RASAMIMANANA Jean de la Croix, Trésorier communal
- Monsieur RANDRIARISOA Modeste, Conseiller communal
- Monsieur RANAIVO Félix, Conseiller communal
- Monsieur RASOLOFONIRINA, Représentant du FID (Direction Inter Régionale d'Antananarivo – DIRT)

Dans le cadre de cette étude, nous avons jugé important de considérer le profil des acteurs « clés », intervenant dans la gestion financière de la commune. Ainsi, nous avons analysé sommairement le profil du maire, celui du trésorier (ou secrétaire trésorier comptable) et celui du président du conseil communal sans pour autant délaisser celui des autres acteurs quand ces derniers jouent un rôle important dans la gestion financière de la commune<sup>15</sup>. Notre choix se justifie par l'importance des rôles accordés à ces personnalités, non seulement par les

---

<sup>12</sup> Source : Plan Communal de Développement, Mai 2003

<sup>13</sup> Source : entretien avec le bureau exécutif

<sup>14</sup> D'après le dernier recensement effectué par le Chef d'Arrondissement au 31 décembre 2006.

<sup>15</sup> C'est le cas par exemple lorsque le maire a nommé un adjoint chargé des affaires financières

différentes lois sur la décentralisation mais également par celles sur la comptabilité publique, dans la gestion des finances communales.

A cet effet, le profil des acteurs clés de la gestion financière pour la commune d'Ambohidrapeto se présente comme suit :

a) – Profil du Maire

La commune rurale d'Ambohidrapeto est dirigée par Monsieur RANJASOLOMALALA Aimé (Maire), théologien de formation (niveau licence) et conseiller pédagogique dans l'enseignement.

b) – Profil du trésorier ou secrétaire trésorier comptable (STC)

Les fonds de la commune sont maniés par Monsieur RASAMIMANANA Jean de la Croix (Trésorier), diplômé en physique chimie (niveau licence).

c) – Profil du président du conseil communal

Le conseil communal est présidé par Monsieur RAZAFINDRAMPARANY Jean Claude, disposant d'un niveau baccalauréat et d'une expérience antérieure en tant que contrôleur comptable.

Le tableau suivant résume le profil des personnalités clés de la gestion des finances communales pour la commune rurale d'Ambohidrapeto :

<b>Nom et prénoms</b>	<b>Fonction à la commune</b>	<b>Rôle dans la gestion des finances communales</b>	<b>Niveau de formation</b>	<b>Expériences antérieures</b>
RANJASOLOMALALA Aimé	Maire	Ordonnateur	Licence en théologie	Conseiller pédagogique
RASAMIMANANA Jean de la Croix	Trésorier	Maniement des fonds	Licence en physique chimie	Néant
RAZAFINDRAMPARANY Jean Claude	Président du conseil communal	Préside l'organe délibérant	Baccalauréat	Contrôleur comptable

(Source : entretien avec les personnalités concernées)

Les autres conseillers ayant assisté à la séance de sensibilisation représentent les doyens du conseil communal. Monsieur RANDRIANARISOA Modeste (conseiller), disposant d'un

niveau baccalauréat, est un ancien caissier dans le secteur privé. Par contre, aucune information, ni sur la formation ni sur l'expérience antérieure n'a été fournie par Monsieur RANAIVO Félix (conseiller).

## **2) – Analyse des formations et des actions de renforcement de capacité déjà reçues par la commune**

La commune rurale d'Ambohidrapeto a bénéficié des formations et actions de renforcement de capacité suivantes :

<b>Organisme dispensateur</b>	<b>Date (ou période)</b>	<b>Objet</b>	<b>Lieu</b>	<b>Personnalités présentes</b>	<b>Existence ou non de support</b>
FID	Mars 2004	Gestion financière	BUCAS Antanimena	Maire et trésorier	Pas de document distribué mais prise de notes
FIFTAMA	Juin/Juillet 2004	Gestion communale, gestion financière, gestion de l'état-civil et leadership local	Bureau du FIFTAMA Tanjombato	Maire, trésorier, secrétaire état civil	Idem
MDAT et PNUD	2005	Gestion financière et gestion de l'état civil	ENAM Androhibe	Maire et conseillers communaux	Idem
MDAT	2005	Gestion financière	EPP Andranonahotra	Maire, président du conseil communal, adjoint au maire, trésorier, caissier	idem

(Source : entretien avec le Maire et le trésorier)

3) – Analyse du système comptable et budgétaire actuellement utilisé par la commune

Actuellement, la gestion financière de la commune est assurée par la tenue, par le trésorier, de trois types de livre journal :

- Le « livre journal des recettes et dépenses » qui sert à enregistrer quotidiennement les dépenses et les recettes propres de la commune.

Lahaina N° Folio	Daty Date	Antony Objet	Vola an-tànana Encolise			Vola CCP na Banky Avarit an CCP na Banky		
			Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde	Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde
604	10-9-99	Reprint Achat de fourniture à l'imprimerie Nationale	32.762.890	26.578.816		51866666	24779394	26.600
605	-	Indemnité de déplacement et frais de transport des Maires pour 3 ans		252.540				
606	-	Indemnité de déplacement et frais de transport des Maires et de la 3 <sup>e</sup> Trésorie pour retrait télégraphique à Ambositra		77.000				
607	13-9-99	Frais de délivrance de cartes de passage, quit 623		80.000				
608	-	Passport de Bourds, quit 624 à 626	250					
609	14-9-99	Frais de recherche F.C. quit n° 627	1.500					
610	15-9-99	Frais de délivrance de	500					

Il s'agit d'un document que la commune achète à l'imprimerie nationale

- Le « journal de banque » et le « journal de caisse » (tenus à part) qui servent à gérer le financement provenant du FID.

Numero et date	LIBELLES * report 2004	credit	debit	SOLDE
01	15-03-04 Apport B.N. 14 C.R. Mont B.O.A. Ambositra	2.500		2.500
02	23-04-04 Virement en FAV FID (fonds d'Enka)	6.700.000		6.700.000
03	11-10-04 Retrait quichet B.O.A. chèque n° 1212328		6.035.000	6.035.000
04	14-10-04 Retrise lettre d'invitation: frais de transport	3.000.000		3.002.500
05	22-10-04 Remun. Scilule de programme des 10-12-20/10/04		26.500	2.976.000
06	25-10-04 Visite de lieu avec le B.E. Indem. nité. du 25-10-04		360.000	2.616.000
			80.000	2.536.000
	TOTAL	3.002.500	4.665.000	2.536.000

Arrêté au solde créditeur:  
DEUX MILLIARDS CINQ CENT  
TRENTE SIX MILLE FRANCS  
(2.536.000 Fmg) en Caisse  
Commune: FID II - P.A.I. 2<sup>ème</sup>  
année

La 3<sup>e</sup> Trésorière  
Emilie

Vu et vérifié  
LE MAIRE

Il s'agit d'un document confectionné manuellement sur un cahier grand format

Par ailleurs, le maire dispose d'un fichier tenu sur MS Excel lui servant de base pour effectuer le suivi global de l'exécution budgétaire et l'élaboration du compte administratif.

La commune ne tient pas de « comptabilité matière » et le système utilisé ne facilite pas la vérification de la consommation des crédits. Il faut procéder à des vérifications manuelles, des pointages des livres et des calculs arithmétiques pour chaque article (ou paragraphe) budgétaire concerné<sup>16</sup>. L'élaboration du compte administratif se révèle alors comme un exercice lourd et fastidieux pour le bureau exécutif<sup>17</sup>.

#### 4) – Analyse du volume budgétaire de la commune

Le volume budgétaire géré par la commune s'élève à 301.261.418 Ariary en 2006 contre 344.500.000 Ariary en 2007, soit une augmentation de 14%. Par ailleurs, l'équilibre budgétaire tant pour la section fonctionnement que pour la section d'investissement est respecté. Le tableau suivant résume l'évolution des prévisions budgétaires de 2006 à 2007 :

Montant en ARIARY	2006	2007	Variation	%
<b>RECETTES</b>				
Fonctionnement	97 757 248,00	111 820 000,00	14 062 752,00	14%
Investissement	203 504 170,00	232 680 000,00	29 175 830,00	14%
<b>TOTAL</b>	<b>301 261 418,00</b>	<b>344 500 000,00</b>	<b>43 238 582,00</b>	<b>14%</b>
<b>DEPENSES</b>				
Fonctionnement	97 757 248,00	111 820 000,00	14 062 752,00	14%
Investissement	203 504 170,00	232 680 000,00	29 175 830,00	14%
<b>TOTAL</b>	<b>301 261 418,00</b>	<b>344 500 000,00</b>	<b>43 238 582,00</b>	<b>14%</b>
Nombre d'habitants	19 715,00	19 715,00	Dernier recensement au 31/12/06 par le chef d'arrondissement	
Budget par habitants	15 280,82	17 474,00	2 193,18	14%

En 2006 comme en 2007, les investissements de la commune sont assurés par des financements externes à hauteur de 188.262.680 Ar (92%) en 2006 et 212.680.000 Ar (91%) en 2007.

<sup>16</sup> D'après l'entretien avec le maire et le trésorier

<sup>17</sup> D'après l'entretien avec le maire et le trésorier

## II) – La méthodologie d'intervention

Notre intervention a été basée sur une approche interactive et participative laquelle s'articule autour :

- d'une présentation du processus budgétaire de la commune par les acteurs locaux,
- d'une présentation des aspects techniques et conceptuels du modèle simplifié par l'intervenant,
- d'une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux,
- et d'une analyse des motivations d'adoption du modèle.



De gauche à droite : RASAMIMANANA Jean de la Croix (Trésorier), RANDRIARISOA Modeste (Conseiller), RANAIVO Félix (Conseiller), RANANJASON Toky (Intervenant)

Ici, le trésorier est en train d'expliquer le processus budgétaire de la commune rurale d'Ambohidrapeto. Néanmoins, les autres acteurs vont aussi participer à la discussion mais ils n'ont pas été pris en photo.

### **III) – Evaluation du modèle par les acteurs locaux**

Après la présentation du modèle simplifié par l'intervenant, une comparaison avec le système actuellement en place au niveau de la commune a été effectuée. Il ressort de cette comparaison une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux, c'est-à-dire par le maire, le trésorier et le président du conseil communal.

#### a) – Evaluation du modèle par le maire

Le maire de la commune rurale d'Ambohidrapeto confirme que la commune dispose déjà d'un système similaire tenu sur un fichier MS Excel. Néanmoins, il pense que le modèle simplifié peut compléter le système qu'il utilise actuellement dans la mesure où :

- « (...) l'utilisation du grand livre des recettes et celui du grand livre des dépenses prévus par le modèle simplifié facilite le suivi et le contrôle budgétaire. Le modèle facilite le contrôle de la consommation des crédits (...) »
- « (...) l'utilisation de la fiche d'activité et celui du journal de bord permettent de justifier les actions du bureau exécutif et constitue ainsi un moyen de légitimation surtout envers les conseillers communaux de l'opposition (...) »

Néanmoins, il craint que « (...) l'outil soit utilisé par les conseillers de l'opposition seulement à des fins politiques c'est-à-dire seulement pour perturber ou déstabiliser le bureau exécutif ». En effet, il estime que « (...) le modèle simplifié est trop informatif (...) » et selon lui, « plus les informations communiquées aux conseillers sont détaillées, plus le débat budgétaire risque de prendre beaucoup trop de temps alors que ce sont toujours les mêmes questions qu'on traîne sur plusieurs jours ».

#### b) – Evaluation du modèle par le président du conseil communal

Le président du conseil communal d'Ambohidrapeto estime que :

- « (...) le modèle simplifié facilite le contrôle que le conseil exerce sur le bureau exécutif (...) »,
- « (...) le débat budgétaire serait beaucoup plus accessible pour les conseillers grâce aux informations pragmatiques que le modèle simplifié fournit (...) ». En effet, selon le président du conseil, « (...) le modèle simplifié est très informatif, il affiche avec suffisamment de détail les origines des financements, l'utilisation de ces derniers, et les réalisations de la commune (...) ».

c) – Evaluation du modèle par le trésorier

Le trésorier de la commune rurale d'Ambohidrapeto pense que « (...) le modèle permet d'effectuer un suivi systématique de chacune des sources de financement utilisé par la commune, contrôler l'utilisation de ces financements et mesurer les réalisations (...). Il permettrait de justifier l'utilisation des fonds et d'éviter par exemple le scandale que nous avons subi en 2003 quand nous avons été accusé d'avoir détourné les 500 millions de Fmg reçu du FID juste pour déstabiliser le bureau exécutif en place ».

Par ailleurs, il craint que « (...) la pluralité des sources de financement peut entraîner une surcharge de travail et que par conséquent, il faudrait du personnel supplémentaire. Néanmoins, embaucher du personnel supplémentaire augmenterait les dépenses de la commune qui se trouve actuellement dans un contexte de rareté des ressources surtout financières (...) ».

**IV) – Appréciation de la motivation d'adoption des acteurs locaux**

La motivation d'adoption du modèle pour chacun des acteurs locaux interviewés se présente comme suit :

a) – Motivation d'adoption du modèle par le maire

Le maire n'a émis aucune réserve majeure concernant l'adoption du modèle simplifié par la commune rurale d'Ambohidrapeto. Selon lui, « c'est simple et à la fois faisable ». Néanmoins, il souligne que cette décision d'adoption devrait être soutenue, entre autres, par des mesures d'accompagnement visant à pallier « (...) l'insuffisance des ressources humaines et financières de la commune (...) ». A cet effet, il évoque « (...) la nécessité d'une subvention (ou indemnité) supplémentaire pour financer et la mise en place d'une structure administrative stable, entre autres le recrutement d'un agent comptable supplémentaire, pour faciliter la mise en place et la tenue du nouveau système (...) ».

b) – Motivation d'adoption pour le président du conseil

Le président du conseil rallie la position du maire en insistant que : « la mise en place du système ne pourrait se faire qu'avec la mise en place d'une structure standardisée pour toutes les communes rurales (par exemple : Maire, deux adjoints, un SG, un trésorier, un comptable, un caissier, un secrétaire d'état-civil, un service technique...). Néanmoins, ce ne sont pas toutes les communes rurales qui peuvent se permettre de recruter deux adjoints, un SG... ».

c) – Motivation d'adoption pour le trésorier

Le trésorier fait remarquer que « (...) la fonction de trésorier au sein de la commune rurale d'Ambohidrapeto n'est pas du tout rémunératrice. C'est même à la limite du bénévolat. Mon salaire en tant que trésorier de la commune ne peut subvenir aux besoins de ma famille. Je suis donc contraint de travailler, de faire une autre activité génératrice de revenu pour vivre. C'est seulement dans l'après-midi que j'assure mes tâches en tant que trésorier. C'est la réalité, je ne suis pas très riche, loin de là. Et la surcharge de travail que pourrait engendrer le nouveau système me prendra beaucoup trop de temps ».

Le trésorier de la commune rurale d'Ambohidrapeto est relativement réticent par rapport à l'adoption du nouveau système. En effet, il est confronté à un problème de disponibilité sachant que sa fonction au sein de la commune n'est qu'une activité secondaire qui, selon lui, « frôle même le bénévolat ».

Tableau de synthèse

	<b>Motivation d'adoption</b>	<b>Observations</b>
<b>Maire</b>	Oui mais avec des mesures d'accompagnement	Selon le maire, le modèle est très informatif et il craint un risque de perturbation de la part des conseillers de l'opposition
<b>Président du conseil</b>	Oui, sans réserve mais souhaite la mise en place d'une structure administrative stable	Selon le président du conseil, le modèle est très informatif et facilite l'accessibilité des informations lors des sessions budgétaires
<b>Trésorier</b>	Réticence	Selon le trésorier, la fonction de trésorier est trop consommatrice de temps et pourtant pas assez rémunératrice. De ce fait, il a une autre activité à gérer pour gagner sa vie. Il pense que le modèle permet de justifier facilement l'utilisation des fonds au niveau de la commune mais craint la surcharge de travail qu'il pourrait engendrer.



## **Commune rurale de BEKITRO**

La commune rurale de Bekitro se trouve dans la région de l'Androy. Elle est rattachée au district de Bekily. Elle est bordée au nord par les communes de Manakompy et de Tsikolaky, à l'ouest par la commune de Betaza, au sud par la commune de Tranoroa, au sud-est par la commune de Bevitiky et au nord-est par la commune de Belindo-Mahasoa<sup>18</sup>. S'étalant sur une superficie de 1027 km<sup>2</sup>, la commune compte trente deux fokontany<sup>19</sup> avec 29.066 habitants<sup>20</sup>.

### **I) – Les caractéristiques organisationnelles et financières**

#### **1) – Analyse du profil des personnalités ciblées**

Les personnalités suivantes ont été présentes lors de la séance d'information et de sensibilisation sur le modèle simplifié de gestion comptable et budgétaire :

- Monsieur RAMANDEFITRA Henri, Maire
- Monsieur FENOMARO, Premier adjoint au maire
- Monsieur IALAVELO, Deuxième adjoint au maire
- Madame VOARAMBY Charlotte, Secrétaire trésorier comptable
- Monsieur MANJAKA, Responsable technique
- Monsieur VAKIMANA, Président du conseil communal
- Monsieur MORAMBE, Conseiller communal
- Monsieur TALIAMBY, Conseiller communal
- Monsieur SAMBIMANANA, Conseiller communal
- Monsieur TOLIAVY, Conseiller communal
- Monsieur SOATATA, Conseiller communal
- Monsieur SOJA, Conseiller communal
- Monsieur TSIVAHINY, Conseiller communal

---

<sup>18</sup> Source : Plan Communal de Développement, Décembre 2002

<sup>19</sup> Budget de la commune, 2007

<sup>20</sup> Source : entretien avec le bureau exécutif

- Monsieur RAZAFINDRATSIMBA, Représentant du FID (Direction Inter Régionale de Tuléar – DIRU)

Dans le cadre de cette étude, nous avons jugé important de considérer le profil des acteurs « clés », intervenant dans la gestion financière de la commune. Ainsi, nous avons analysé sommairement le profil du maire, celui du trésorier (ou secrétaire trésorier comptable) et celui du président du conseil communal sans pour autant délaissier celui des autres acteurs quand ces derniers jouent un rôle important dans la gestion financière de la commune<sup>21</sup>. Notre choix se justifie par l'importance des rôles accordés à ces personnalités, non seulement par les différentes lois sur la décentralisation mais également par celles sur la comptabilité publique, dans la gestion des finances communales.

A cet effet, le profil des acteurs clés de la gestion financière pour la commune de Bekitro se présente comme suit :

a) – Profil du Maire

La commune rurale de Bekitro est dirigée par Monsieur RAMADEFITRA Henri (Maire), opérateur économique disposant d'un niveau baccalauréat.

b) – Profil du trésorier ou secrétaire trésorier comptable (STC)

Les fonds de la commune sont maniés par Madame VOARAMBY Charlotte (STC) qui occupait auparavant le poste de secrétaire d'état-civil. Elle a terminé ses études primaires lesquelles ont été sanctionnées par le CEPE.

c) – Profil du président du conseil communal

Le conseil communal est présidé par Monsieur VAKIMANA, cultivateur. Il faut remarquer que les conseillers communaux de la commune sont pratiquement illettrés. Néanmoins, ils sont respectés au niveau de la communauté. Ils font partie de ce que l'on appelle dans la région des « olo-be » qui, de par leur rang social, constituent des leaders naturels et incontestés dans la prise de décision.

Le tableau suivant résume le profil des personnalités clés de la gestion des finances communales pour la commune rurale de Bekitro :

---

<sup>21</sup> C'est le cas par exemple lorsque le maire a nommé un adjoint chargé des affaires financières

Nom et prénoms	Fonction à la commune	Rôle dans la gestion des finances communales	Niveau de formation	Expériences antérieures
RAMANDEFITRA Henri	Maire	Ordonnateur	Baccalauréat	Opérateur économique
VOARAMBY Charlotte	STC	Maniement des fonds	CEPE	Secrétaire d'état-civil
VAKIMANA	Président du conseil communal	Préside l'organe délibérant	Néant	Cultivateur

(Source : entretien avec les personnalités concernées)

## 2) – Analyse des formations et des actions de renforcement de capacité déjà reçues par la commune

La commune rurale de Bekitro a déjà bénéficié des formations et actions de renforcement de capacité suivantes :

Organisme dispensateur	Date (ou période)	Objet	Lieu	Personnalités présentes	Existence ou non de support
FID	Février 2004	Gestion financière des financements FID	Tuléar	Maire et trésorier	Pas de document distribué mais prise de notes
ACORDS	Novembre 2005	Gestion financière	Ambovombe	Maire et trésorier	Oui
ACORDS	Janvier 2006	Gestion financière	Ambovombe	Maire et trésorier	Oui
ACORDS	Février 2006	Gestion financière	Ambovombe	Maire et trésorier	Oui
ACORDS	Mars 2007	Gestion financière	Bekily	Maire et trésorier	Oui

(Source : entretien avec le Maire et le trésorier)

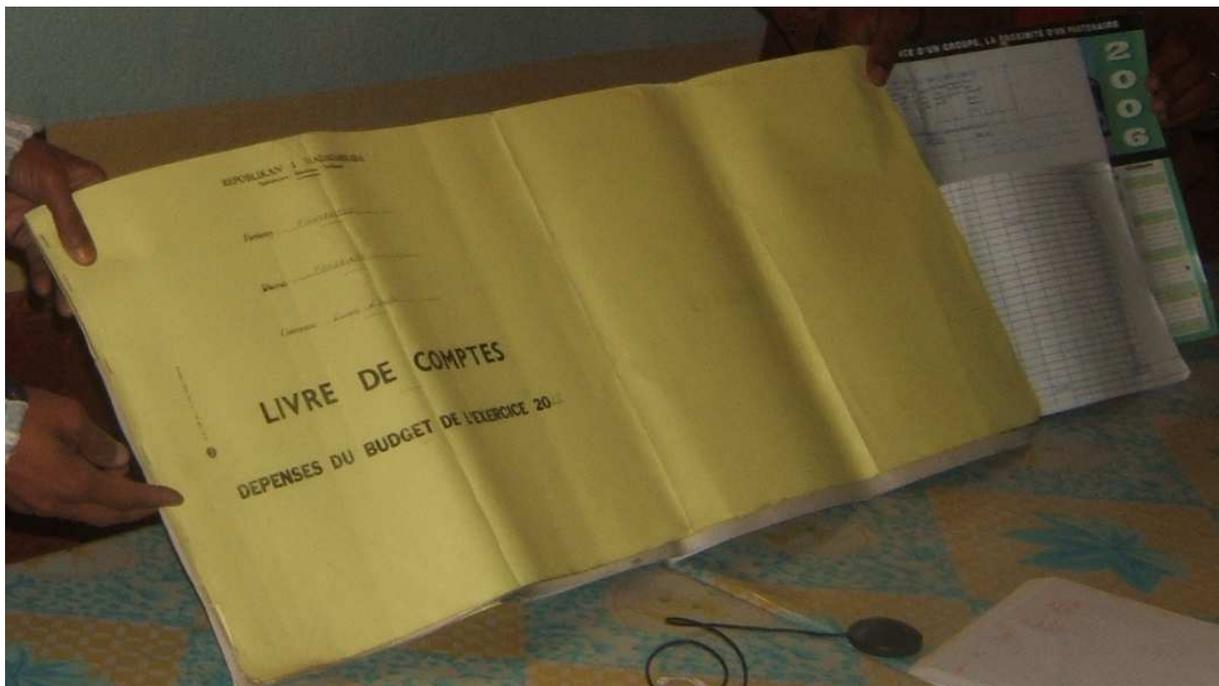
3) – **Analyse du système comptable et budgétaire actuellement utilisé par la commune**

Actuellement, la gestion financière de la commune est assurée le STC. Ce dernier tient les différents registres suivants :

- Le « livre journal des recettes et dépenses » qui sert à enregistrer quotidiennement les dépenses et les recettes propres de la commune.

Laharina N° Folio	Daty Date	Antony Objet	Laharina n° CCP Laza / fananana N° / fampifanana	Vola an-tànana Encoise			Vola CCP na Banky Avair an CCP na Banky		
				Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde	Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde
		Reprint		32.762.890	26.598.816		51866666	24779394	26.600
604	10-9-99	Achat de fourniture à l'imprimerie Nationale			252.540				
605	-	Indemnité de déplacement et frais de transport du Maire pour 3 mois			77.000				
606	-	Indemnité de déplacement et frais de transport du Maire et de la 1 <sup>ère</sup> adjointe pour retrait télégraphique à Ambositra			80.000				
607	13-9-99	Frais de déplacement de conseil de passport, quit 623			250				
608	-	Passport de Bourds, quit 624 à 626			1.500				
609	14-9-99	Frais de recherche F.C quit n° 627			500				
610	15-9-99	Frais de déplacement de							

- Le livre de compte des dépenses et celui des recettes qui servent à effectuer le suivi de l'exécution budgétaire tant en recettes qu'en dépenses. Notons qu'ils ont été inspirés du livre de compte des recettes et des dépenses vendu par l'imprimerie nationale ci-dessous :



- Le livre de caisse et de banque exigés par l'ACORDS, le livre journal des recettes et des dépenses exigé par le FID, et le livre de recettes et de dépenses pour la tenue du compte apport. Ces trois derniers registres sont respectivement tenus sur un cahier grand format côté et paraphé.

La commune ne tient pas de « comptabilité matière ». Selon le STC, le système utilisé est très encombrant et ne facilite pas le suivi de la consommation des crédits. L'élaboration du compte administratif s'effectue difficilement par des pointages des livres et des calculs arithmétiques fastidieux pour chaque article (ou paragraphe) budgétaire concerné<sup>22</sup>.

#### 4) – Analyse du volume budgétaire de la commune

Le volume budgétaire géré par la commune s'élève à 354.323.893,95 Ariary en 2006 contre 434.845.100 Ariary en 2007, soit une augmentation de 23%. L'équilibre global entre les recettes et les dépenses est respecté. Néanmoins, l'équilibre entre la section de fonctionnement et celui de l'investissement n'est pas respecté. Le tableau suivant résume l'évolution des prévisions budgétaires de 2006 à 2007 :

Montant en ARIARY	2006	2007	Variation	%
<b>RECETTES</b>				
Fonctionnement	54 617 967,00	109 463 390,00	54 845 423,00	100%
Investissement	299 705 926,95	325 381 710,00	25 675 783,05	9%
<b>TOTAL</b>	<b>354 323 893,95</b>	<b>434 845 100,00</b>	<b>80 521 206,05</b>	<b>23%</b>
<b>DEPENSES</b>				
Fonctionnement	98 180 557,20	132 345 100,00	34 164 542,80	35%
Investissement	256 143 336,75	302 500 000,00	46 356 663,25	18%
<b>TOTAL</b>	<b>354 323 893,95</b>	<b>434 845 100,00</b>	<b>80 521 206,05</b>	<b>23%</b>
Nombre d'habitants <sup>23</sup>	26 308,00	29 066,00	2 758,00	10%
Budget par habitants	13 468,29	14 960,61	1 492,32	11%

En 2006 comme en 2007, les investissements de la commune sont assurés par des financements externes à hauteur de 90%.

<sup>22</sup> D'après l'entretien avec le maire et le trésorier

<sup>23</sup> Celui de 2006 est calculé d'après le nombre d'habitants fourni par le PCD auquel a été appliqué le taux d'accroissement de la population estimé par l'INSTAT.

## **II) – La méthodologie d'intervention**

Notre intervention a été basée sur une approche interactive et participative laquelle s'articule autour :

- d'une présentation du processus budgétaire de la commune par les acteurs locaux,
- d'une présentation des aspects techniques et conceptuels du modèle simplifié par l'intervenant,
- d'une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux,
- et d'une analyse des motivations d'adoption du modèle.



## **III) – Evaluation du modèle par les acteurs locaux**

Après la présentation du modèle simplifié par l'intervenant, une comparaison avec le système actuellement en place au niveau de la commune a été effectuée. Il ressort de cette comparaison une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux, c'est-à-dire par le maire, le STC et le président du conseil communal.

a) – Evaluation du modèle par le maire

Le maire de la commune rurale de Bekitro souligne que l'outil que nous venons de présenter est « (...) très simple et facile à mettre en œuvre par rapport aux autres modèles qui nous ont été proposés par l'ACORDS par exemple (...) ». Il rajoute que « (...) après votre exposé, j'y vois plus claire et avec une certaine cohérence et plus de logique la gestion des finances communales ».

b) – Evaluation du modèle par le président du conseil communal

Selon le président du conseil, « (...) le modèle est clair (...) ».

c) – Evaluation du modèle par le STC

Le STC mentionne que « (...) le modèle simplifié va énormément faciliter mon travail. C'est simple, il permet de suivre la provenance et l'utilisation de chacun des fonds gérés par la commune. Par ailleurs, la fiche d'activité et le journal de bord informent sur les réalisations sur le plan physique et financier ».

Par ailleurs, le STC souligne que « (...) le modèle simplifié pourrait constituer un moyen de défense pour le bureau exécutif. Gérer les fonds publics n'est pas une chose facile et au moins avec ce modèle on sait d'où vient les fonds et qu'en avons-nous fait ».

#### **IV) – Appréciation de la motivation d'adoption des acteurs locaux**

La motivation d'adoption du modèle pour chacun des acteurs locaux interviewés se présente comme suit :

a) – Motivation d'adoption du modèle par le maire

Le maire semble très motivé pour adopter le modèle. Selon lui, « le modèle simplifié devrait être émis et disponible à l'imprimerie nationale pour que la commune puisse s'en procurer ».

b) – Motivation d'adoption pour le président du conseil

Le président du conseil n'a émis aucun commentaire sur la motivation d'adoption du modèle.

c) – Motivation d'adoption pour le STC

Selon le STC, « (...) le modèle simplifié apporte plus d'éclaircissement sur la comptabilité communale. Tout est clair. En cas de contrôle ou d'inspection, la commune pourrait facilement rendre des comptes sur l'utilisation des fonds ».

Tableau de synthèse

	<b>Motivation d'adoption</b>	<b>Observations</b>
<b>Maire</b>	Oui	Le maire a même demandé si le modèle était disponible à l'imprimerie nationale
<b>Président du conseil</b>	Oui	Le président du conseil n'a émis aucun commentaire ni posé aucune question. Toutefois, il est d'accord pour que la commune adopte le modèle.
<b>STC</b>	Oui	Selon le STC le modèle simplifié permettrait à la commune de se justifier et même de se défendre en cas de contrôle ou d'inspection.

## **Commune rurale de TANANDAVA**

La commune rurale de Tanandava se trouve dans la région de l'Androy. Elle est rattachée au district de Bekily. Elle est bordée au nord par la commune de Tanambao Tsirandrano, au nord-ouest par la commune d'Ambatosola, au nord-est par la commune de Vohimanga, au sud par la commune de Belindo Mahasoa, à l'ouest par la commune de Bekily et à l'est par la commune de Beraketa et d'Anivorano Mitsinjo.<sup>24</sup> S'étalant sur une superficie de 400 km<sup>2</sup>, la commune compte vingt trois fokontany<sup>25</sup> avec 12.188 habitants<sup>26</sup>.

### **I) – Les caractéristiques organisationnelles et financières**

#### **1) – Analyse du profil des personnalités ciblées**

Les personnalités suivantes ont été présentes lors de la séance d'information et de sensibilisation sur le modèle simplifié de gestion comptable et budgétaire :

- Monsieur MANANJAFY Roger, Maire
- Monsieur RAZAFIMANDIMBY Léon, Trésorier
- Monsieur SAMBO, Chef d'Arrondissement Administratif
- Madame ROMBAKY, Président du conseil communal
- Monsieur RAVELOSOA, Conseiller communal
- Monsieur IALY, Conseiller communal
- Monsieur VELOMPANANA, Conseiller communal
- Monsieur RAZAFINDRANAIVO, Conseiller communal
- Monsieur VALIKARY Justin, Conseiller communal
- Monsieur RATSIMBA Jean Baptiste, Conseiller communal
- Monsieur RAZAFINDRATSIMBA, Représentant du FID (Direction Inter Régionale de Tuléar – DIRU)

Dans le cadre de cette étude, nous avons jugé important de considérer le profil des acteurs « clés », intervenant dans la gestion financière de la commune. Ainsi, nous avons analysé

---

<sup>24</sup> Source : Plan Communal de Développement, Décembre 2002

<sup>25</sup> Budget de la commune, 2007

<sup>26</sup> Source : entretien avec le bureau exécutif

sommairement le profil du maire, celui du trésorier (ou secrétaire trésorier comptable) et celui du président du conseil communal sans pour autant délaisser celui des autres acteurs quand ces derniers jouent un rôle important dans la gestion financière de la commune<sup>27</sup>. Notre choix se justifie par l'importance des rôles accordés à ces personnalités, non seulement par les différentes lois sur la décentralisation mais également par celles sur la comptabilité publique, dans la gestion des finances communales.

A cet effet, le profil des acteurs clés de la gestion financière pour la commune de Tanandava se présente comme suit :

a) – Profil du Maire

La commune rurale de Tanandava est dirigée par Monsieur MANANJAFY Roger (Maire), un militaire retraité disposant d'un BEPC.

b) – Profil du trésorier ou secrétaire trésorier comptable (STC)

Les fonds de la commune sont maniés par Monsieur RAZAFIMANDIMBY Léon (Trésorier) un agriculteur qui a terminé ses études primaires lesquelles ont été sanctionnées par le CEPE.

c) – Profil du président du conseil communal

Le conseil communal est présidé par Monsieur ROMBAKY. Il faut remarquer que les conseillers communaux de la commune sont pratiquement illettrés. Néanmoins, ils sont respectés au niveau de la communauté. Ils font partie de ce que l'on appelle dans la région des « olo-be » qui, de par leur rang social, constituent des leaders naturels et incontestés dans la prise de décision.

Le tableau suivant résume le profil des personnalités clés de la gestion des finances communales pour la commune rurale de Tanandava :

---

<sup>27</sup> C'est le cas par exemple lorsque le maire a nommé un adjoint chargé des affaires financières

Nom et prénoms	Fonction à la commune	Rôle dans la gestion des finances communales	Niveau de formation	Expériences antérieures
MANANJAFY Roger	Maire	Ordonnateur	BEPC	Militaire
RAZAFIMANDIMBY Léon	Trésorier	Maniement des fonds	CEPE	Cultivateur
ROMBAKY	Président du conseil communal	Préside l'organe délibérant	Néant	Néant

(Source : entretien avec les personnalités concernées)

## 2) – Analyse des formations et des actions de renforcement de capacité déjà reçues par la commune

La commune rurale de Tanandava a bénéficié des formations et actions de renforcement de capacité suivantes :

Organisme dispensateur	Date (ou période)	Objet	Lieu	Personnalités présentes	Existence ou non de support
MDAT	2006	Gestion financière	Ambovombe	Maire et Comptable	Oui
FID	2006	Gestion financière des financements FID	Tanandava	Maire, comptable et trésorier	Non
ACORDS	Avril 2006	Gestion financière	Ambovombe	Maire, comptable et trésorier	Oui
ACORDS	Mars 2007	Gestion financière	Bekily	Maire, comptable et trésorier	Oui

(Source : entretien avec le Maire et le trésorier)

3) – **Analyse du système comptable et budgétaire actuellement utilisé par la commune**

Actuellement, la gestion financière de la commune est assurée le trésorier. Ce dernier tient les différents registres suivants :

- Le « livre journal des recettes et dépenses » qui sert à enregistrer quotidiennement les dépenses et les recettes propres de la commune.

Lahaina N° Folio	Daty Date	Antony Objet	Vola an-tànana Encotse			Vola CCP na Banky Avar an CCP ou Banky		
			Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde	Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde
604	10-9-99	Report	32.762.890	26.498.816		51866666	24.779.394	26.600
605	-	Indemnite de déplacement et frais de transport de Mairie pour 3 ans		52.540				
606	-	Indemnite de déplacement et frais de transport de Mairie et de la 3 <sup>e</sup> trimestre pour activité télégraphique à Ambositra		77.000				
607	13-9-99	Frais de déplacement de mandat de prisonnier, quit 623		90.000				
608	-	Transport de cour de 623	250					
609	14-9-99	Transport de cour de 626	1.500					
		Frais de recherche F.C quit n° 627	500					

- Le livre de caisse tenu sur un cahier grand format côté et paraphé.
- Le livre journal des recettes et des dépenses exigé par le FID. Ce dernier se décompose en journal de banque et en journal de caisse qui sont respectivement tenus sur un cahier grand format côté et paraphé.

numéro et date	LIBELLES * report 2004	credit	debit
01 15-03-04	Apport B. n° 19 C.A. (versement BOA Ambositra)	2.500	
02 23-04-04	Virement en FAV FID (fonds d'entretien)	6.700.000	
03 11-10-04	Retrait guichet BOA chèque n° 1212328		6.035.000
04 14-10-04	Retruse lettre d'invitation: frais de transport	3.000.000	
05 22-10-04	Réunion cellule de programme du 10-12-20/10/04		26.500
06 25-10-04	visite de lieu avec le B.E. Indemnite du 25-10-04		360.000
	<b>TOTAL</b>	<b>3.002.500</b>	<b>4.665.000</b>
	Arrêté au solde créditeur: DEUX MILLIONS CINQ CENT TRENTE SIX MILLE Francs (2.536.000 Fmg) en Caisse - commune: FID II - P.A.I. 2 <sup>ème</sup> année		<b>2.536.000</b>

La 31 Trésorière  
Emilieanne

vu et vérifié  
LE MAIRE

La commune ne tient pas de « comptabilité matière ». Le maire et le trésorier de la commune ont souligné qu'il leur est difficile d'effectuer un suivi efficace de la consommation des crédits avec le système en place. L'élaboration du compte administratif s'effectue à partir du pointage des livres et des calculs arithmétiques fastidieux pour chaque article (ou paragraphe) budgétaire concerné<sup>28</sup>.

#### 4) – Analyse du volume budgétaire de la commune

Le volume budgétaire géré par la commune s'élève à 20.741.093 Ariary en 2006 contre 22.345.106 Ariary en 2007, soit une augmentation de 8%. L'équilibre global entre les recettes et les dépenses est respecté. Toutefois, les documents budgétaires de la commune ne comporte pas de section investissement tant pour les recettes que pour les dépenses. Le tableau suivant résume l'évolution des prévisions budgétaires de 2006 à 2007 :

Montant en ARIARY	2006	2007	ECART	%
<b>RECETTES</b>				
Fonctionnement	20 741 093,00	22 345 106,00	1 604 013,00	8%
Investissement	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	20 741 093,00	22 345 106,00	1 604 013,00	8%
<b>DEPENSES</b>				
Fonctionnement	20 741 093,00	22 345 106,00	1 604 013,00	8%
Investissement	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	20 741 093,00	22 345 106,00	1 604 013,00	8%
Nombre d'habitants	12 188,00	12 188,00	0,00	0%
Budget par habitants	1 701,76	1 833,37	131,61	8%

En 2006 comme en 2007, les documents budgétaires de la commune ne comportent pas de section investissement. En effet, le financement du FID reçu par la commune n'est pas budgétisé. Le nombre d'habitants est fourni par les documents budgétaires tant pour 2006 que pour 2007.

<sup>28</sup> D'après l'entretien avec le maire et le trésorier

## **II) – La méthodologie d'intervention**

Notre intervention a été basée sur une approche interactive et participative laquelle s'articule autour :

- d'une présentation du processus budgétaire de la commune par les acteurs locaux,
- d'une présentation des aspects techniques et conceptuels du modèle simplifié par l'intervenant,
- d'une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux,
- et d'une analyse des motivations d'adoption du modèle.



## **III) – Evaluation du modèle par les acteurs locaux**

Après la présentation du modèle simplifié par l'intervenant, une comparaison avec le système actuellement en place au niveau de la commune a été effectuée. Il ressort de cette comparaison une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux, c'est-à-dire par le maire, le trésorier et le président du conseil communal.

a) – Evaluation du modèle par le maire

Le maire de la commune rurale de Tanandava affirme que l'outil que nous venons de présenter est « (...) *plus simple et plus précis. Même si le trésorier est absent, je pense que je me retrouverai facilement dans la consultation des livres selon ce modèle* ».

b) – Evaluation du modèle par le président du conseil communal

Selon le président du conseil, « (...) *le modèle simplifié est plus clair et plus facile. Personnellement, je ne comprends rien des documents budgétaires de la commune, même si le maire nous le lit à haute voix lors des sessions budgétaires. Notre rôle, en tant que conseiller, est de délibérer après la lecture du budget par le bureau exécutif. Mais ce qui me semble intéressant avec ce modèle c'est qu'il est terre à terre. On connaît la provenance de l'argent, son utilisation et même les choses qui ont été réellement réalisées ou non (...)* ».

c) – Evaluation du modèle par le trésorier

D'après le trésorier, le modèle va simplifier ses tâches surtout dans la tenue des livres de la commune.

Remarque :

Le chef d'arrondissement administratif a émis une remarque selon laquelle le modèle que nous proposons « (...) *est plus accessible que celui de l'ACORDS. C'est nouveau mais pourtant il permet de comprendre très facilement ce qui se passe au niveau de la commune, les financements, l'utilisation des financements, les réalisations... En plus, c'est moins encombrant que le registre du SMT (...)* ».

#### IV) – Appréciation de la motivation d'adoption des acteurs locaux

La motivation d'adoption du modèle pour chacun des acteurs locaux interviewés se présente comme suit :

##### a) – Motivation d'adoption du modèle par le maire

Le maire semble très motivé pour adopter le modèle. Il précise que les éléments du modèle simplifié lui seront d'une grande utilité pour la gestion de la commune.

##### b) – Motivation d'adoption pour le président du conseil

Le président du conseil a souligné que « (...) avec le modèle, je comprendrai mieux ce que veulent dire les sessions budgétaires. Il faut que la commune l'utilise. Je ne me limiterai plus à délibérer rapidement mais plutôt inciter mes confrères du conseil communal à discuter et débattre d'abord. En effet, avec le modèle, les informations deviennent plus claires et plus précises. Au moins, nous commençons à comprendre ce qui se passe (...) ».

##### c) – Motivation d'adoption pour le trésorier

La motivation du trésorier pour l'adoption du modèle est liée au fait que ce dernier peut diminuer le nombre des registres à tenir par la commune.

Tableau de synthèse

	<b>Motivation d'adoption</b>	<b>Observations</b>
<b>Maire</b>	Oui	Le maire pense que c'est très bénéfique pour la gestion interne de la commune.
<b>Président du conseil</b>	Oui	Le président du conseil précise que modèle pourrait faciliter la compréhension et la participation des conseillers lors des sessions budgétaires.
<b>Trésorier</b>	Oui	Le trésorier affirme que le modèle simplifié est le moins encombrant.

## **Commune rurale d'IMITO**

La commune rurale d'Imito se trouve dans la région d'Amoron'i Mania. Elle est rattachée au district de Fandriana. Elle est bordée au nord par la commune de Fiadanana, à l'est par la commune de Mahazoarivo, au sud-est par la commune d'Alakamisy, au sud par la commune de Fahizay et la commune d'Ambositra II, à l'ouest par la commune de Sandrandahy.<sup>29</sup> S'étalant sur une superficie de 124 km<sup>2</sup>, la commune compte vingt deux fokontany<sup>30</sup> avec 17.071 habitants<sup>31</sup>.

### **I) – Les caractéristiques organisationnelles et financières**

#### **1) – Analyse du profil des personnalités ciblées**

Les personnalités suivantes ont été présentes lors de la séance d'information et de sensibilisation sur le modèle simplifié de gestion comptable et budgétaire :

- Monsieur RAZAFIMAHATRATRA Ndriamidosy, Maire
- Monsieur RANDRIAMALALA Samisoa, Adjoint au maire
- Madame RAZAFINDRAHOVA Emilienne, Secrétaire trésorier comptable
- Monsieur RAFALIMANANA Joachin, Conseiller communal

Dans le cadre de cette étude, nous avons jugé important de considérer le profil des acteurs « clés », intervenant dans la gestion financière de la commune. Ainsi, nous avons analysé sommairement le profil du maire, celui du trésorier (ou secrétaire trésorier comptable) et celui de l'adjoint au maire. Le président du conseil communal et la plupart des conseillers communaux n'ont pas été informés de notre intervention. De ce fait, ils ont été absents. Par ailleurs, le seul conseiller présent à la séance n'a pas pu rester jusqu'à la fin de cette dernière pour des raisons personnelles.

A cet effet, le profil des acteurs locaux qui ont été présent à cette séance se présente comme suit :

---

<sup>29</sup> Source : Plan Communal de Développement, Septembre 2001

<sup>30</sup> Budget de la commune, 2007

<sup>31</sup> Source : entretien avec le bureau exécutif

a) – Profil du Maire

La commune rurale d'Imito est dirigée par Monsieur RAZAFIMAHATRATRA Ndriamidossy (Maire), un instituteur disposant d'un BEPC et d'un CAP.

b) – Profil du trésorier ou secrétaire trésorier comptable (STC)

Les fonds de la commune sont maniés par Madame RAZAFINDRAHOVA Emilienne, (Secrétaire trésorier comptable) une institutrice ayant un niveau Bacc + 2.

c) – Profil de l'adjoint au maire chargé des finances

Le poste d'adjoint au maire chargé des finances est assuré par Monsieur RANDRIAMALALA Samisoa, opérateur économique ayant le niveau baccalauréat.

Le tableau suivant résume le profil des personnalités clés de la gestion des finances communales pour la commune rurale d'Imito :

<b>Nom et prénoms</b>	<b>Fonction à la commune</b>	<b>Rôle dans la gestion des finances communales</b>	<b>Niveau de formation</b>	<b>Expériences antérieures</b>
RAZAFIMAHATRATRA Ndriamidossy	Maire	Ordonnateur	BEPC, CAP	instituteur
RAZAFINDRAHOVA Emilienne	Secrétaire trésorier comptable	Maniement des fonds	Bacc + 2	institutrice
RANDRIAMALALA Samisoa	Adjoint au maire	Chargé des finances	Baccalauréat	opérateur économique

(Source : entretien avec les personnalités concernées)

## 2) – Analyse des formations et des actions de renforcement de capacité déjà reçues par la commune

La commune rurale d'Imito a bénéficié des formations et actions de renforcement de capacité suivantes :

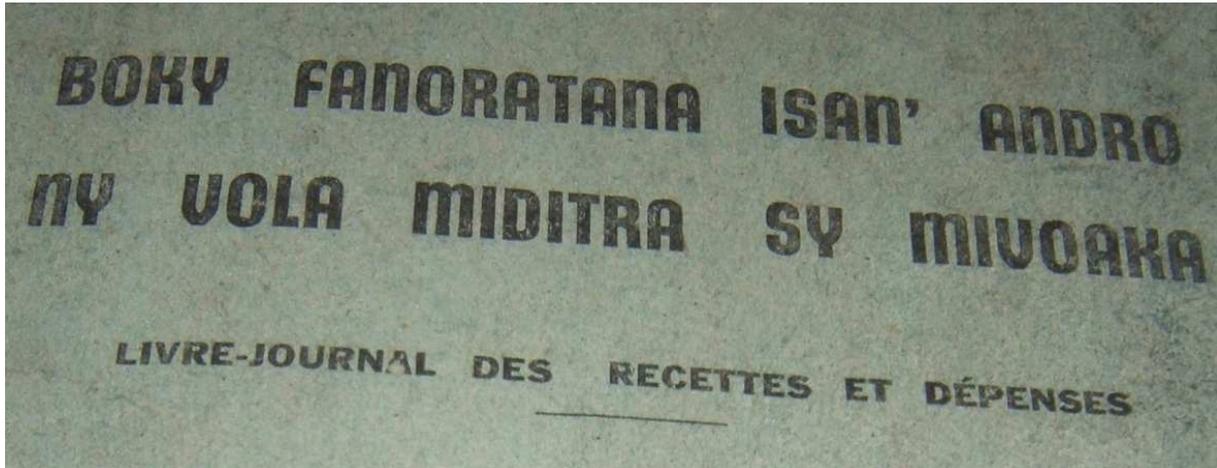
<b>Organisme dispensateur</b>	<b>Date (ou période)</b>	<b>Objet</b>	<b>Lieu</b>	<b>Personnalités présentes</b>	<b>Existence ou non de support</b>
FID	Mars 2004	Gestion de projet et passation de marché	Ambositra	Cellule de projet et maire	Oui
PST/MTPT	Août 2004	Gestion des pistes rurales	Fianarantsoa	Maire	Oui
MDAT	Septembre 2004	Gestion financière	Fandriana	Maire et STC	Oui
Union européenne	Mars 2005	Contrôle de légalité	Fianarantsoa	Maire	Oui
MDAT et UADL	Janvier 2006	Gestion financière et matérielle	Fandriana	Maire et STC	Non
FID	Janvier 2007	Gestion de projet PCC	Ambositra	Maire et cellule de projet	Oui

(Source : entretien avec le Maire et le trésorier)

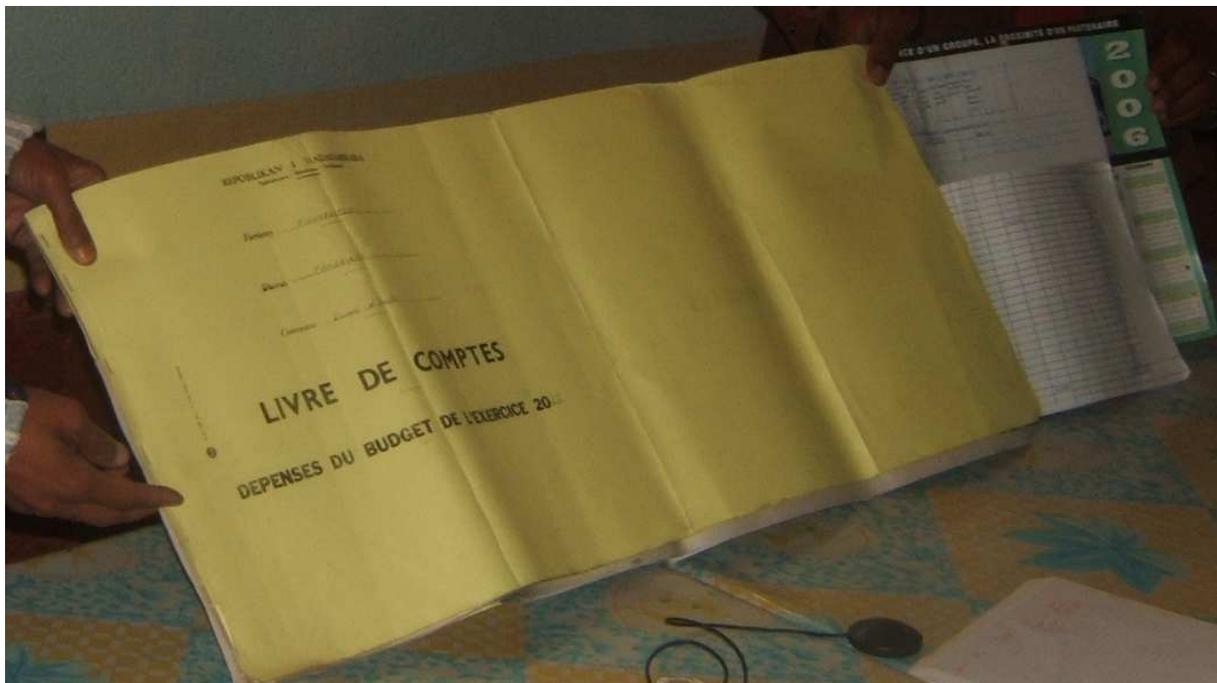
### 3) – Analyse du système comptable et budgétaire actuellement utilisé par la commune

Actuellement, la gestion financière de la commune est assurée par le secrétaire trésorier sous le contrôle de l'adjoint au maire chargé des finances. Le système se compose des différents registres suivants :

- Le « livre journal des recettes et dépenses » qui sert à enregistrer quotidiennement les dépenses et les recettes propres de la commune.



- Le livre de compte des recettes et des dépenses.



- Le livre journal des recettes et des dépenses exigé par le FID. Ce dernier se décompose en journal de banque et en journal de caisse qui sont respectivement tenus sur un cahier grand format côté et paraphé.

- Le cahier des mouvements des matériels qui sert de « comptabilité matière »

Designation	Quantite	Etat	Receptionnaire	Date et signature	Observations
Machine	01	Bon etat	Rakotonirainy / Ralobalanto	26/11/06 28/11/06	
- 11 -	01	- 11 -	Rakotonirainy / Edmond / Amalakaraha	22/12/06 22/12/06	
Banca	16	- 11 -	Rakotonirainy / Gaudes	20/11/07 02/01/07	
2007 Machine	01	- 11 -	Rakotonirainy / Horia	02/01/07 08/01/07	
- 12 -	01	- 11 -	Rakotonirainy / Noël	05/01/07 08/01/07	
- 12 -	01	- 11 -	Rakotonirainy / Rasta	15/01/07 18/01/07	solida 2/accu
- 12 -	01	- 11 -	Rakotonirainy / Rasta	22/01/07 26/01/07	
- 12 -	01	- 11 -	Rakotonirainy / Rasta	01/02/07 02/02/07	
- 12 -	01	- 11 -	Rakotonirainy / Rasta	05/02/07 08/02/07	

Le maire et le trésorier de la commune ont souligné que l'élaboration du compte administratif est un exercice très pénible pour la commune. Ils sont obligés de faire un pointage exhaustif du livre de compte (recettes et dépenses) et procéder à des calculs arithmétiques fastidieux et très consommateurs de temps<sup>32</sup>.

#### 4) – Analyse du volume budgétaire de la commune

Le volume budgétaire géré par la commune s'élève à 30.199.400,20 Ariary en 2006 contre 33.146.900 Ariary en 2007, soit une augmentation de 10%. L'équilibre global entre les recettes et les dépenses est respecté. Toutefois, les documents budgétaires de la commune ne comporte pas de recettes d'investissement tant pour 2006 que pour 2007. Le tableau suivant résume l'évolution des prévisions budgétaires de 2006 à 2007 :

<sup>32</sup> D'après l'entretien avec le maire et le trésorier

Montant en ARIARY	2006	2007	ECART	%
<b>RECETTES</b>				
Fonctionnement	30 199 400,20	33 146 900,00	2 947 499,80	10%
Investissement	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	30 199 400,20	33 146 900,00	2 947 499,80	10%
<b>DEPENSES</b>				
Fonctionnement	28 889 000,20	28 036 539,20	-852 461,00	-3%
Investissement	1 310 400,00	5 110 360,80	3 799 960,80	290%
<b>TOTAL</b>	30 199 400,20	33 146 900,00	2 947 499,80	10%
Nombre d'habitants	17 071,00	17 071,00	0,00	0%
Budget par habitants	1 769,05	1 941,71	172,66	10%

En 2006 comme en 2007, les documents budgétaires de la commune ne comportent pas de recettes d'investissement. En effet, le financement du FID reçu par la commune n'est pas budgétisé.

## **II) – La méthodologie d'intervention**

Notre intervention a été basée sur une approche interactive et participative laquelle s'articule autour :

- d'une présentation du processus budgétaire de la commune par les acteurs locaux,
- d'une présentation des aspects techniques et conceptuels du modèle simplifié par l'intervenant,
- d'une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux,
- et d'une analyse des motivations d'adoption du modèle.



### **III) – Evaluation du modèle par les acteurs locaux**

Après la présentation du modèle simplifié par l'intervenant, une comparaison avec le système actuellement en place au niveau de la commune a été effectuée. Il ressort de cette comparaison une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux, c'est-à-dire par le maire, le trésorier et le président du conseil communal.

#### **a) – Evaluation du modèle par le maire**

Le maire de la commune rurale d'Imito affirme que « (...) l'outil est encore à une stade de test mais je vois très bien qu'il permet de faciliter la gestion de la commune. Le journal de bord et la fiche d'activité par exemple, ils mettent en évidence l'origine des fonds de la commune, l'utilisation que la commune en a fait, le montant restant à utiliser. Et en prime, ces outils permettent aussi d'informer sur l'état d'avancement des travaux ou activités en distinguant ceux que la commune a déjà réalisés d'une part et ceux restant à réaliser d'autre part ».

Par ailleurs, le maire rajoute que « (...) c'est vraiment un outil simplifié comme son nom l'indique et simultanément il est très informatif (...) ».

b) – Evaluation du modèle par l'adjoint au maire

L'adjoint au maire chargé des finances affirme que « (...) actuellement, il y a beaucoup trop de registre et de journal qui sont tenus par le STC. Pourtant, la lecture et la consultation de ces registres, surtout pour les profanes, ne permettent pas de cerner la situation financière de la commune. Nous sommes même contraint de procéder à des calculs complémentaires et piocher dans les différents registres pour nous retrouver. Les éléments du modèle simplifié mettent facilement à l'évidence le montant disponible, le solde des crédits utilisables, les travaux réalisés... Il permet aussi de justifier plus facilement les décisions prises au niveau de la commune. Tellement le système est trop transparent que le suivi de chaque source de financement permet, entre autres, de justifier le retard du paiement des salaires des EPP ou CSB chaque fois que les subventions correspondantes sont en retard. Bref, c'est un moyen pour nous de nous justifier auprès des conseillers (...) ».

En outre, l'adjoint au maire rajoute que « à première vue, le système simplifié est vraiment simple et à la fois efficace ».

c) – Evaluation du modèle par le STC

D'après le STC, « (...) le modèle est vraiment plus simple, plus souple et plus transparent ».

#### **IV) – Appréciation de la motivation d'adoption des acteurs locaux**

La motivation d'adoption du modèle pour chacun des acteurs locaux interviewés se présente comme suit :

a) – Motivation d'adoption du modèle par le maire

Le maire semble très motivé pour adopter le modèle. Il reprend un commentaire similaire à ce qu'il a émis lors de son évaluation en mentionnant que « c'est un modèle qui facilite l'appréciation de la situation financière de la commune en mettant facilement en évidence les fonds qui sont gérés au niveau de la commune par origine, les fonds qui ont déjà été dépensés, et les activités que la commune doit encore réaliser. Ainsi, la situation financière et technique se met en évidence très facilement. Je sollicite vraiment l'application de ce modèle simplifié au niveau de la commune d'Imito. »

b) – Motivation d'adoption pour l'adjoint au maire

L'adjoint au maire a souligné que « (...) avec le modèle, on est pas obligé d'être un spécialiste en comptabilité publique pour appréhender la situation financière et technique de la commune. Il est moins encombrant que le système existant. Je souhaite également son application au niveau de la commune (...) ».

c) – Motivation d'adoption pour le STC

Le STC est conscient du fait que le modèle est à la fois plus simple et plus informatif mais ce dernier est plutôt réticent pour changer de système. D'après le STC , « (...) si cela ne tenait qu'à moi, je préfère garder l'ancien système auquel je suis habitué et que je maîtrise même s'il est encombrant et difficile à comprendre pour les profanes (...) ».

Tableau de synthèse

	<b>Motivation d'adoption</b>	<b>Observations</b>
<b>Maire</b>	Oui	Le maire sollicite l'application du modèle simplifié car c'est à la fois simple et informatif
<b>Adjoint au maire</b>	Oui	L'adjoint au maire chargé des finances rejoint la position du maire. Il avance que le modèle simplifié est moins encombrant et pourtant plus informatif que le système existant.
<b>STC</b>	Réticent	Le STC partage la position du maire et celui de l'adjoint sur le caractère simple et informatif du modèle. Il reconnaît aussi que le système actuel est à la fois lourd et encombrant. Néanmoins, il ne cache pas sa réticence face au changement.



## **Commune rurale de MAHASOABE**

La commune rurale de Mahasoabe se trouve dans la région de Haute Mahatsiatra. Elle est rattachée au district de Fianarantsoa 2. Elle est bordée à l'est par la commune d'Andranomiditra, à l'ouest par la commune d'Andrainjato centre, au nord par la commune de Fandrandava et la commune d'Alatsinainy Ialamarina, et au sud par la commune de Vohitrafeno et la commune d'Alakamisy Itenina<sup>33</sup>. S'étalant sur une superficie de 400 km<sup>2</sup>, la commune compte trois arrondissements et vingt fokontany avec 24.852 habitants<sup>34</sup>.

### **I) – Les caractéristiques organisationnelles et financières**

#### **1) – Analyse du profil des personnalités ciblées**

Les personnalités suivantes ont été présentes lors de la séance d'information et de sensibilisation sur le modèle simplifié de gestion comptable et budgétaire :

- Monsieur RAKOTONIRINA Benjamin, 1<sup>er</sup> adjoint au maire
- Monsieur RATSIMBAZAFY, 2<sup>ème</sup> adjoint au maire
- Monsieur RALAIVAO Gilbert, STC
- Monsieur RAZANAKOLONA, Exécutif
- Monsieur RAKOTOVAO Dieudonné, Exécutif
- Madame RAZANAMANDROSO, Exécutif
- Madame RAVOLOLONIRINA Jeanne Odette, Secrétaire d'état-civil
- Madame RAOLIMALALA Louise, Secrétaire d'état-civil
- Monsieur RAZAFINDRAIBE Dieudonné Michel, chef sécurité
- Monsieur RAFANOMEZANA Romule, Secrétaire Chef d'Arrondissement Administratif
- Monsieur RAFILIPOSON Samuel, Président du conseil communal
- Monsieur RADERANDRAIBE Jean Emmanuel, Conseiller communal
- Monsieur RAZAFIMANDIMBY Donné, Conseiller communal

---

<sup>33</sup> Source : Plan Communal de Développement, Juin 2002

<sup>34</sup> Source : entretien avec le bureau exécutif

- Monsieur RALAIVAO Jean Paul, Conseiller communal
- Monsieur RAJOMA Marcel, Conseiller communal
- Madame RAVAO Angèle, Conseiller communal
- Monsieur RASAMOELINA, Conseiller communal
- Monsieur RAKOTONIRINA Andrianjafy, Conseiller communal
- Monsieur RATSIMBAZAFY, Conseiller communal
- Monsieur DERANDRAY Joëlson Randrianasolo, Conseiller communal

Dans le cadre de cette étude, nous avons jugé important de considérer le profil des acteurs « clés », intervenant dans la gestion financière de la commune. Ainsi, nous avons analysé sommairement le profil du maire, celui du trésorier (ou secrétaire trésorier comptable) et celui du président du conseil communal. Le maire n'a pas assisté à cette séance pour des raisons administratives. Néanmoins, nous avons déjà visitée la commune de Mahasoabe au premier semestre 2006 et nous avons pu recueillir des informations sur le profil du maire lors de cette première intervention.

Ainsi donc, le profil des acteurs clés de la gestion financière pour la commune de Mahasoabe se présente comme suit :

a) – Profil du Maire

La commune rurale de Mahasoabe est dirigée par Monsieur RAMARAZATO Raymond (Maire), un instituteur disposant d'un BEPC et d'un CAP.

b) – Profil du trésorier ou secrétaire trésorier comptable (STC)

Les fonds de la commune sont maniés par Monsieur RALAIVAO Gilbert (STC) pour lequel le cursus scolaire a été sanctionné par le CEPE même s'il a fait la classe de 3ème.

c) – Profil du président du conseil communal

Le conseil communal est présidé par Monsieur RAFILIPSON Samuel, diplômé en sciences naturelles (niveau licence).

Le tableau suivant résume le profil des personnalités clés de la gestion des finances communales pour la commune rurale de Mahasoabe.

Nom et prénoms	Fonction à la commune	Rôle dans la gestion des finances communales	Niveau de formation	Expériences antérieures
RAMARAZATO Raymond	Maire	Ordonnateur	BEPC, CAP	instituteur
RALAIVAO Gilbert	Secrétaire trésorier comptable	Maniement des fonds	CEPE, niveau 3ème	Agriculteur
RAFILIPOSON Samuel	Président du conseil communal	Préside l'organe délibérant	Licence en sciences naturelles	Agriculteur

(Source : entretien avec les personnalités concernées)

## 2) – Analyse des formations et des actions de renforcement de capacité déjà reçues par la commune

La commune rurale de Mahasoabe a bénéficié des formations et actions de renforcement de capacité suivantes :

Organisme dispensateur	Date (ou période)	Objet	Lieu	Personnalités présentes	Existence ou non de support
PNUD	Avril 2004	Gestion financière et gestion de l'état-civil	Fianarantsoa	Maire et STC	Oui
ACORDS	Depuis juin 2005 jusqu'à ce jour (au moins une fois par mois)	Gestion financière	District Fianarantsoa 2	Maire, STC, les membres du conseil communal	Oui

(Source : entretien avec les adjoints au maire et le STC)

## 3) – Analyse du système comptable et budgétaire actuellement utilisé par la commune

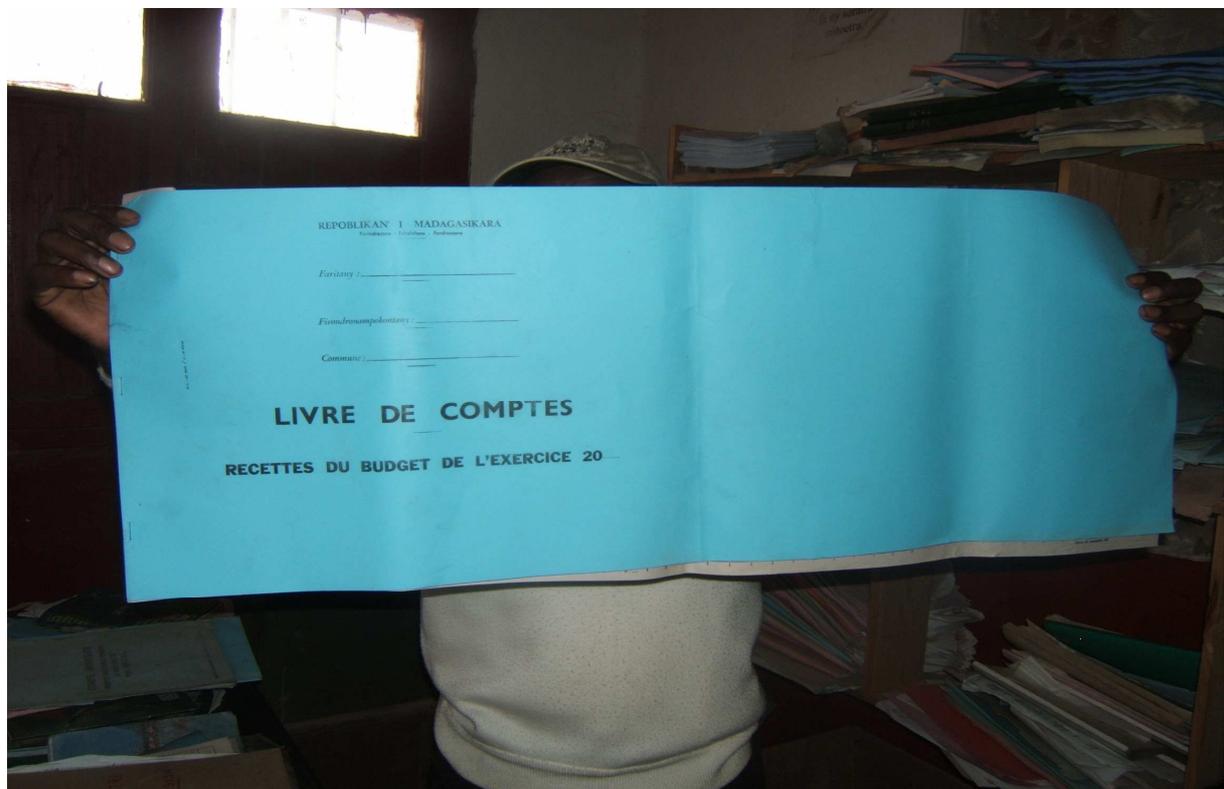
Actuellement, la gestion financière de la commune est assurée par le secrétaire trésorier comptable. Le système se compose des différents registres suivants :

- Le « livre journal des recettes et dépenses » qui sert à enregistrer quotidiennement les dépenses et les recettes propres de la commune.

Mois de Janvier 2007

Liberation N° origine	Date	Antony Objet	Liberation N° passage justificatifs	Vota an-tanania Encaisse			Vota CCP na Banky Avoir en CCP ou Banque		
				Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde	Miditra Recettes	Mivoaka Dépenses	Sisa Solde
63	18-01-07	Report Droit d'état-civil quitt N° 768973 B.C.		1.550.822,41	596.464,41	554.218,41	9.202.247,41	1.000.000	8.202.247,41
64	-11-	Paiement frais de transport suivant l'OR N°1382714 du 18/01/07 du Maire pour mission de service à Eau Investiture du Président de la République sort Mahasoaka Fintona 2000 x 2 aller et Retour 4000 + Fintona Sausi 12000 x 2 (aller Retour)		1500,-		555.718,41			
65	-11-	Paiement Indemnité de déplacement du Maire suivant l'OR N°1382714 du 18/01/07 (3000 x 3 jours Sausi 12000 x 2 (aller Retour)			40.000	515.718,41			
66	22-01/07	Droit d'état-civil quitt N°768973 D		1000		506.718,41			
67	-11-	Droit d'état-civil quitt N° 768974 A B C D		3500		511.218,41			
68	-11-	Droit d'état-civil quitt N° 768975 A et B		2000		513.218,41			
69	-11-	Paiement avance sur salaires mensuelle mois de janvier 2007 d'un per- sonnel permanent polyvalent de la Commune Rolland St			50.000	463.218,41			
70	23-01-07	Droit d'état-civil quitt N°768975 C et D		2500		465.718,41			
71	-11-	Droit d'abattement de bordes quitt N°768976 A		1000		466.718,41			
72	-11-	Paiement facture achat Crisson (accueil communal ACORDS et salaires)			9000	457.718,41			
73	-11-	Paiement facture P&S Téléphone			2000	455.718,41			

- Le livre de compte des recettes et des dépenses.



La commune ne tient pas de « comptabilité matière ». Par ailleurs, le STC de la commune nous a souligné que le système actuel ne facilite pas l'élaboration du compte administratif. En

effet, il faut procéder à un pointage exhaustif du livre de compte (recettes et dépenses) et procéder à des calculs arithmétiques fastidieux et très consommateurs de temps<sup>35</sup>.

#### 4) – Analyse du volume budgétaire de la commune

Le volume budgétaire géré par la commune s'élève à 58.019.301,40 Ariary en 2005 contre 154.520.000 Ariary en 2007, soit une augmentation de 166%. Par ailleurs, l'équilibre budgétaire tant pour la section fonctionnement que pour la section d'investissement est respecté. Les documents budgétaires de l'exercice 2006 n'ont pas été disponibles et par conséquent nous avons effectué notre analyse sur la base d'une comparaison entre le budget de l'exercice 2005 et celui de l'exercice 2007. Le tableau suivant résume l'évolution des prévisions budgétaires entre 2005 et 2007 :

Montant en ARIARY	2005	2007	ECART	%
<b>RECETTES</b>				
Fonctionnement	50 484 845,00	64 800 000,00	14 315 155,00	28%
Investissement	7 534 456,40	89 720 000,00	82 185 543,60	1091%
<b>TOTAL</b>	<b>58 019 301,40</b>	<b>154 520 000,00</b>	<b>96 500 698,60</b>	<b>166%</b>
<b>DEPENSES</b>				
Fonctionnement	50 484 845,00	64 800 000,00	14 315 155,00	28%
Investissement	7 534 456,40	89 720 000,00	82 185 543,60	1091%
<b>TOTAL</b>	<b>58 019 301,40</b>	<b>154 520 000,00</b>	<b>96 500 698,60</b>	<b>166%</b>
Nombre d'habitants	23 500,00	24 852,00	1 352,00	6%
Budget par habitants	2 468,91	6 217,61	3 748,70	152%

En 2007, les investissements de la commune sont assurés par des financements externes à hauteur de 80.000.000 Ariary soit près de 90% des investissements.

<sup>35</sup> D'après l'entretien avec le maire et le trésorier

## **II) – La méthodologie d'intervention**

Notre intervention a été basée sur une approche interactive et participative laquelle s'articule autour :

- d'une présentation du processus budgétaire de la commune par les acteurs locaux,
- d'une présentation des aspects techniques et conceptuels du modèle simplifié par l'intervenant,
- d'une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux,
- et d'une analyse des motivations d'adoption du modèle.



### **III) – Evaluation du modèle par les acteurs locaux**

Après la présentation du modèle simplifié par l'intervenant, une comparaison avec le système actuellement en place au niveau de la commune a été effectuée. Il ressort de cette comparaison une évaluation du modèle simplifié par les acteurs locaux c'est-à-dire par l'adjoint au maire, le STC et le président du conseil communal.

#### a) – Evaluation du modèle par l'adjoint au maire

Le premier adjoint au maire de la commune rurale de Mahasoabe affirme que « (...) si l'outil venait à être appliqué, nous ne serions plus en difficulté pour effectuer le suivi et surtout le contrôle des éventuels dépassements de crédits. C'est sûr que le modèle va donner plus de travail au STC mais je crois qu'il est plus transparent ».

#### b) – Evaluation du modèle par le STC

D'après le STC, « (...) le modèle apporte des choses nouvelles et permet d'accroître les connaissances. Son application sera certainement plus difficile car il faut toujours une période d'adaptation. Néanmoins, il peut compléter les outils que nous utilisons au niveau de la commune ».

#### c) – Evaluation du modèle par le président du conseil communal

Le président du conseil communal nous confirme que « (...) le modèle facilite le contrôle et le suivi. Il facilite aussi l'élaboration du compte administratif. Il est plus informatif que le modèle ACORDS. Je n'ai pas de connaissance approfondie en comptabilité mais au moins je vois que ce modèle permet de comprendre ce qui se passe au niveau de la commune. Il met en évidence les sources de financement, les activités réalisées par la commune et les activités restant à réaliser (...) ».

#### IV) – Appréciation de la motivation d'adoption des acteurs locaux

La motivation d'adoption du modèle pour chacun des acteurs locaux interviewés se présente comme suit :

##### a) – Motivation d'adoption du modèle par l'adjoint au maire

L'adjoint au maire semble très motivé pour adopter le modèle. Il insiste sur le fait que ce dernier est plus transparent.

##### b) – Motivation d'adoption pour le STC

Le STC semble également motivé néanmoins il met en évidence la nécessité d'une guide d'application et d'une période d'adaptation.

##### c) – Motivation d'adoption pour le président du conseil

Le président du conseil est conscient du fait que le modèle est à la fois plus simple et plus informatif. Toutefois, il propose de l'adopter juste pour compléter le modèle proposé par l'ACORDS. Il précise que la commune ne peut pas se permettre de courir le risque de perdre le financement reçu de ce dernier.

Tableau de synthèse

	<b>Motivation d'adoption</b>	<b>Observations</b>
<b>Adjoint au maire</b>	Oui	L'adjoint au maire précise que le modèle est plus transparent.
<b>STC</b>	Oui	Le STC mentionne la nécessité d'une guide d'application et d'une période d'adaptation.
<b>Président du conseil</b>	Oui	Le président du conseil communal veut bien que la commune adopte le modèle pour améliorer sa gestion interne mais elle ne doit pas le faire au détriment du modèle ACORDS. Selon lui, la commune ne peut pas se permettre de perdre le financement ACORDS.

## Comparaison des cinq communes pilotes

### 1) – Profil des acteurs clés de la gestion financière

Communes	Profil du maire	Profil du STC	Profil du président de conseil
Ambohidrapeto	Licence en théologie	Licence en physique chimie	Baccalauréat
Bekitro	Baccalauréat	CEPE	Sans diplôme
Tanandava	BEPC	CEPE	Sans diplôme
Imito	BEPC, CAP	Bacc + 2	N/D
Mahasoabe	BEPC, CAP	CEPE, niveau 3ème	Licence en sciences naturelles

Cette comparaison permet de dégager un classement des communes de l'échantillon en fonction du niveau intellectuel des acteurs clés. Ainsi, le niveau intellectuel des acteurs clés dans la commune d'Ambohidrapeto est largement supérieur à celui des autres communes. Ensuite, le niveau moyen des acteurs clés pour les deux autres communes des hautes terres (Imito et Mahasoabe) semblent relativement supérieur à celui des acteurs clés des communes de la région de l'Androy (Bekitro et Tanandava).

## 2) – **Budget par habitant**

Les financements des investissements s'effectuent à 90% (en moyenne) par des projets de développement locaux (FID, ACORDS...). Pourtant, les communes d'Imito et de Tanandava n'inscrivent pas ces financements dans leur budget primitif tandis que les trois autres communes les inscrivent. Ainsi pour des fins de comparaisons, nous avons retraité le montant global du budget 2007 pour arriver au budget par habitant hors financement externe des investissements.

Cette comparaison permet de dégager un classement en fonction du budget par habitant comme le montre le tableau suivant :

<b>Communes</b>	<b>Budget par habitants en Ariary (2007)</b>	<b>Budget par habitants en Ariary (hors financement externe)</b>
Ambohidrapeto	17 474,00	9.019,02
Bekitro	14 960,61	5.843,43
Mahasoabe	6.217,61	2.998,55
Imito	1 941,71	1.941,71
Tanandava	1 833,37	1.833,37

**3) – Acteurs clés et motivation d'adoption**

<b>Communes</b>	<b>Motivation d'adoption du maire</b>	<b>Motivation d'adoption du STC</b>	<b>Motivation d'adoption du président de conseil</b>
Ambohidrapeto	Oui mais avec des mesures d'accompagnement	Réticence car il y a un risque surcharge de travail et problème de disponibilité	Oui, mais souhaite la mise en place d'une structure administrative stable pour la tenue du nouveau système
Bekitro	Oui c'est plus simple et plus facile	Oui car le modèle simplifié permettrait à la commune de se justifier et même de se défendre en cas de contrôle ou d'inspection.	Oui car c'est plus clair
Tanandava	Oui car c'est très bénéfique pour la gestion interne de la commune.	Oui car le modèle simplifié est le moins encombrant.	Oui car le modèle pourrait faciliter la compréhension et la participation des conseillers lors des sessions budgétaires
Imito	Oui car c'est à la fois simple et informatif	Pas de motivation à cause de la réticence au changement	N/D
Mahasoabe	Oui car le modèle est plus transparent	Oui mais il faut une guide d'application et une période d'adaptation	Oui mais ne doit pas se faire au détriment du modèle ACORDS. La commune ne peut pas se permettre de perdre le financement ACORDS

## **CONCLUSION**

A l'issue de cette mission d'information et de sensibilisation sur le modèle de gestion comptable et budgétaire simplifié, nous avons constaté que les deux STC les plus avancés sur le plan intellectuel (niveau Bacc+3 pour Ambohidrapeto et Bacc+2 pour Imito) semblent réticents sur l'adoption du modèle. Le premier évoque des raisons de disponibilité tandis que le second manifeste une peur du changement.

Néanmoins, l'ensemble des autres acteurs locaux c'est-à-dire le maire, le président du conseil communal, le trésorier et le STC trouvent que le modèle est plus simple, plus informatif et plus transparent. Aussi, bon nombre d'entre eux sollicitent-ils la mise place effective du modèle simplifié non seulement pour faciliter mais également améliorer la gestion interne de leur commune.

**Annexe N° 11 -  
Analyse historique du  
processus de décentralisation  
à Madagascar**



## **Analyse historique du processus de décentralisation**

Cette section vise à analyser le processus de décentralisation à Madagascar. A cet effet, une étude succincte des différentes phases de la décentralisation sera effectuée à partir de la colonisation, de la 1<sup>ère</sup> République (1960 à 1972), de la 2<sup>ème</sup> République (1975 à 1991) et de la 3<sup>ème</sup> République (1992 à nos jours).

### **1.1 – La colonisation**

Suite à l'effondrement de la monarchie de l'Imerina contre les invasions françaises, Madagascar a été déclarée colonie par la loi d'annexion<sup>36</sup> du 6 août 1896. La présence de l'Etat français sur le territoire malgache s'exerce alors à travers une administration coloniale qui est dirigée par un gouverneur général nommé par décret du Président de la République et relevant du ministre français des colonies.

L'organisation administrative et territoriale de la colonie était conçue selon les buts poursuivis par chacun des gouverneurs qui se sont succédés durant la colonisation. Ainsi, le général GALLIENI (1896 à 1905), premier gouverneur en titre, organise le pays selon un modèle déconcentré reposant sur les provinces, les districts et les postes administratifs. L'administration communale a également été instituée mais ce fut sous une forme plus déconcentrée que décentralisée. En effet, bien que les communes disposent d'un semblant d'autonomie dans leur gestion, les administrateurs maires ainsi que les membres de la commission municipale (au lieu de conseil municipal) sont nommés par arrêté du gouverneur général. En outre, GALLIENI a mis en place une administration indigène d'exécution qui subsiste en dessous de l'administration coloniale française de contrôle afin d'asseoir rapidement la domination de la nation colonisatrice.

De 1905 à 1924, les successeurs de GALLIENI ont procédé, pour des raisons économiques, à la simplification et la réduction des circonscriptions administratives précédemment établies. En effet, la colonie de Madagascar subit et est appelée à subir le contrecoup de la crise économique, monétaire et financière française après la première guerre mondiale<sup>37</sup>. Cette volonté d'économie dans le fonctionnement administratif se traduit concrètement par plusieurs remaniements, avec une tendance centralisatrice supprimant ainsi certaines circonscriptions, soit au niveau des provinces, des districts ou des postes administratifs. En

---

<sup>36</sup> Voir JOM du 27 septembre 1896, p.1

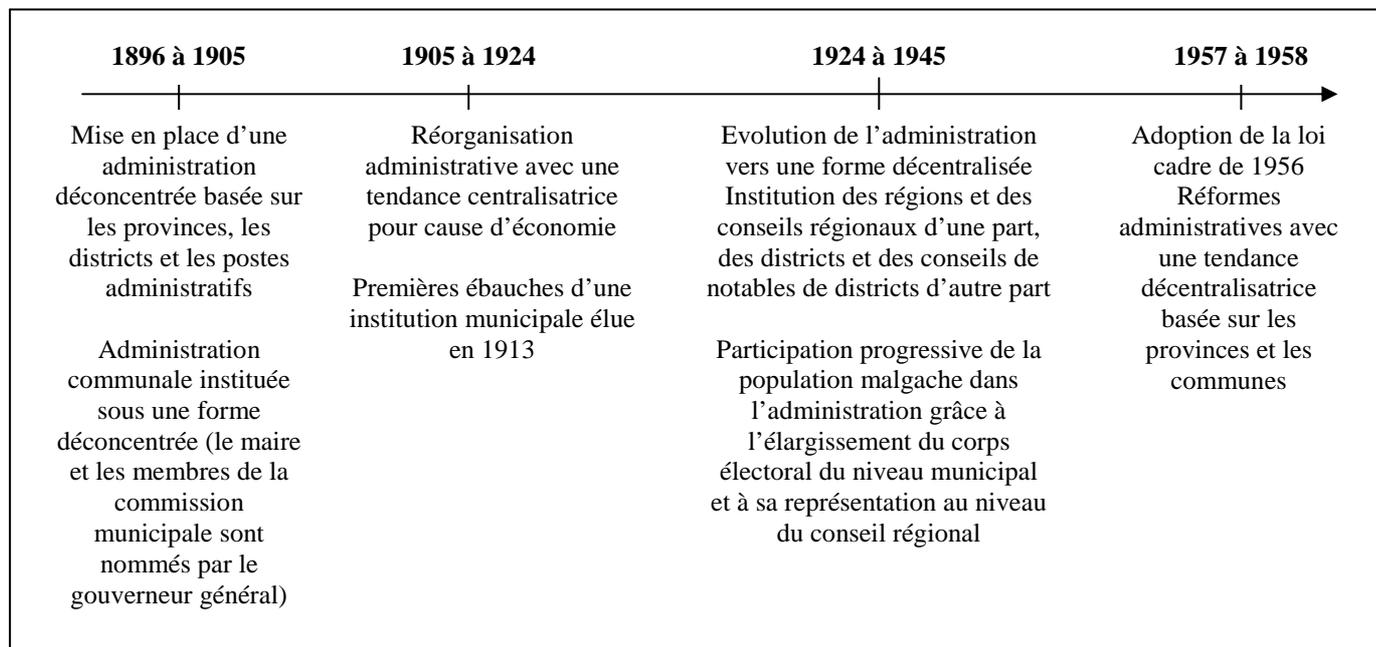
<sup>37</sup> Selon circulaire du 26 mars 1921 relative aux économies, JOM du 26 mars 1921, p.362

même temps, les premières ébauches d'institutions décentralisées sont apparues à Madagascar. Il s'agit du décret<sup>38</sup> du 9 octobre 1913 relatif à l'organisation et au fonctionnement des municipalités prévoyant pour la première fois, l'exercice du droit d'élection en faveur des citoyens français résidents dans les villes érigées en communes.

La période allant de 1924 à la fin de la seconde guerre mondiale a été marquée par une participation progressive de la population malgache dans l'administration coloniale grâce notamment à l'élargissement du corps électoral du niveau municipal à la population malgache. Par ailleurs, la forme d'administration déconcentrée a évolué vers une décentralisation basée d'une part sur les régions, qui sont administrées par le chef de région et les conseils régionaux et, d'autre part, sur les districts, lesquels sont administrés par le chef de district et les conseils de notables de districts.

L'application de la loi cadre<sup>39</sup> (entre 1957 et 1958) a conduit l'administration coloniale à des réformes décentralisatrices renforçant les organes provinciaux en tant que collectivités décentralisées d'une part, et multipliant le régime communal d'autre part.

**Schéma n° 1 – Evolution de l'administration coloniale à Madagascar**



<sup>38</sup> JOM du 29 novembre 1913, p.1386

<sup>39</sup> Loi N°56 619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du Ministre de la France d'Outre Mer, promulguée par arrêté du 29 juin 1956, JOM du 2 juillet 1956, p.1825

N'ayant aucune prétention d'exhaustivité concernant l'histoire politique et administrative de Madagascar sous la colonisation, le présent paragraphe se limitera à analyser le processus de décentralisation en mettant l'accent sur la période d'adoption de la loi cadre. Bien qu'il s'agisse d'une période relativement courte, cette période correspond à une importante évolution politique et administrative dans la colonie de Madagascar. En effet, l'application de cette loi constitue selon nous, un véritable stimulus quant à l'orientation de l'administration coloniale vers une décentralisation plus développée. Pour ce faire, nous présenterons successivement la structure administrative prévue par la loi cadre (1.1.1), les relations hiérarchiques et de contrôle (1.1.2), les compétences par niveau décentralisé (1.1.3) ainsi que le système d'information comptable adopté (1.1.4).

### **1.1.1) – La structure administrative**

A Madagascar, l'application de la loi N°56-619 du 23 juin 1956 dite loi-cadre se concrétise par une série de réorganisations administratives et politiques se traduisant entre autres par l'attribution d'un rôle de coordination, et non plus d'un véritable pouvoir hiérarchique, aux autorités centrales de l'administration coloniale. En effet, les institutions centrales n'exercent plus un véritable contrôle vis-à-vis des organes territoriaux. Elles comprennent trois organes exécutifs et un organe délibératif. Les organes exécutifs sont composés du Haut commissaire, du Conseil de gouvernement et de la Conférence interprovinciale. Remplaçant le gouverneur général, le Haut commissaire représente le pouvoir central métropolitain et en même temps il dirige l'exécutif local comme Président du Conseil de Gouvernement. Le Conseil de Gouvernement, comme son nom l'indique, constitue une ébauche de véritable gouvernement au niveau de la colonie. Quant à la Conférence interprovinciale, il s'agit d'un organisme purement consultatif présidé par le Haut Commissaire et dont le rôle est de régler les différends entre les provinces de la colonie. Par ailleurs, l'organe délibératif est composé par une Assemblée représentative qui reçoit toutes les attributions délibératives et de réglementation.

L'organisation territoriale de la colonie s'oriente alors vers une tendance décentralisatrice fondée sur l'accroissement du pouvoir des organes provinciaux et la multiplication des collectivités décentralisées infra provinciales. Toutefois, les réformes de l'administration déconcentrée qui ont été initiées par les gouverneurs successifs sont maintenues dans la mesure où la loi-cadre ne prévoit aucune disposition ni les supprimant ni les modifiant. De ce fait, la structure administrative et territoriale de la colonie peut être résumée par le tableau suivant :

**Tableau n° 1 – Structure administrative et territoriale**

<b>Echelons administratifs</b>	<b>Décentralisées</b>	<b>Déconcentrées</b>	<b>Organe exécutif</b>	<b>Organe délibératif</b>
Provinces	Oui	Oui	Chef de province Conseil provincial	Assemblée provinciale
Circonscriptions autonomes	Non	Oui	Chef de circonscription autonome	Conseil de circonscription autonome
Districts	Non	Oui	Chef de district	Conseil de district
Communes	Oui	Non	Maire	Conseil municipal
Postes administratifs	Non	Oui	Chef de poste administratif	Néant
Gouvernements	Non	Oui	Chefs de gouvernement	Néant
Cantons	Non	Oui	Chefs de cantons	Néant
Quartiers (fokontany)	Non	Oui	Chef de quartier	Néant
Villages (fokonolona)	Non	Oui	Chef de villages	Néant

### 1) – Les provinces

A l'époque de GALLIENI, les provinces ont été confiées à un administrateur chef de province dépendant directement du gouverneur général et nommé par lui. Elles étaient considérées comme des divisions administratives ne disposant d'aucune autonomie administrative et financière. En 1905, 25 provinces ont été recensées, elles correspondent autant que possible à des groupements ethniques distincts. Les successeurs de GALLIENI ont ensuite apporté quelques modifications notamment sur le découpage territorial et le nombre des provinces à établir sans aucun changement majeur concernant les organes provinciaux. Ainsi, six nouvelles provinces ont été créées ramenant ainsi le nombre des provinces à 31.

Les réformes du gouverneur général OLIVIER (1924 à 1930) ont ensuite institué les régions qui regroupent les anciennes provinces en huit régions économiques lesquelles ont été progressivement ramenées à six. Dans la même lignée, le gouverneur général CAYLA (1930 à 1939) a complètement supprimé les provinces pour centrer la décentralisation sur les

régions. Après la seconde guerre mondiale, les successeurs de CAYLA ont ensuite supprimés les régions et rétabli les provinces en gardant le même découpage territorial que celui des régions. En effet, la nouvelle constitution française de 1946 a renforcé les organes de direction et le statut des provinces érigeant ces dernières en collectivités décentralisées dotées de la personnalité civile et de l'autonomie administrative et financière<sup>40</sup>.

Avec l'avènement de la loi cadre, l'autonomie accordée aux provinces ont été accentuée grâce entre autre à la mise en place d'un organe exécutif et d'un organe délibératif provinciaux. L'organe exécutif comprend un chef de province et un conseil provincial tandis que l'organe délibératif est constitué par une assemblée provinciale.

*a) – Le chef de province*

Le chef de province est un haut fonctionnaire français nommé par décret du Président de la République pour une durée de cinq ans. Il est le Chef de l'exécutif provincial et préside de ce fait le Conseil provincial. Par ailleurs, il assure le rôle de représentant de l'Etat français et celui du territoire malgache dans la Province.

*b) – Le conseil provincial*

Le conseil provincial assiste collectivement le Chef de province dans la gestion des affaires de la province. A ce titre, il constitue un véritable petit gouvernement placé sous la présidence du chef de province. Il comprend six membres français élus par les membres de l'assemblée provinciale pour une durée de cinq ans.

Les membres du conseil provincial sont chargés, comme les membres d'un gouvernement, d'attributions individuelles sur un ou plusieurs services administratifs provinciaux.

*c) – L'assemblée provinciale*

L'assemblée provinciale est un organe élu pour une durée de cinq ans et qui règle par délibération les affaires de la province. Elle comprend deux sections correspondant respectivement à un collège des citoyens de statut civil français (1<sup>er</sup> collège) et un collège des sujets français (d'origine malgache pour la plupart et constituant le 2<sup>nd</sup> collège) élus parmi les personnalités indigènes considérées par les colons comme étant les plus capables et les plus dignes de figurer sur la liste électorale. Le décret du 7 mai 1939 énumère limitativement les indigènes pouvant figurer sur la liste électorale comprenant :

---

<sup>40</sup> Décret N° 46-2373 du octobre 1946, JOM du 19 novembre 1946, p.1043

- *les fonctionnaires ou agents de l'administration en retraite ou en activité de service appartenant à un cadre régulièrement organisé,*
- *les membres de la légion d'honneur, titulaires de la médaille militaire et de la croix de guerre ou de la médaille coloniale, titulaire du mérite agricole du mérite maritime ou des palmes académiques, membres des ordres coloniaux français, titulaire de la médaille du mérite indigène, titulaire des brevets d'honneur, de la médaille du travail,*
- *les anciens militaires ayant servi hors de Madagascar pendant la guerre et titulaire d'une pension de retraite ou de réforme, anciens officiers, sous-officiers et caporaux,*
- *les membre et anciens membres des conseils municipaux et des commissions municipales, membres et anciens membres du conseil d'administration délégués et anciens délégué aux délégations économiques et financières, présidents et membres des conseils de notables, chefs de village ou de quartier,*
- *titulaire du baccalauréat, titulaire d'un diplôme délivré par l'Etat ou par un établissement reconnu par l'Etat, titulaires du certificat d'études primaires, titulaires du certificat de fin d'études de l'école de Myré de Villers ou d'admission à l'école de médecine indigène de Tananarive,*
- *commerçants patentés personnellement, de premier, deuxième et troisième classe, propriétaire d'immeubles bâtis immatriculés, les concessionnaires ou chefs d'exploitation minière ou titulaire de trois permis de recherche ou exploitation depuis une année au moment de l'inscription sur la liste électorale, propriétaire, concessionnaire, locataires, fermiers ou régisseurs de biens ruraux assujettis à l'impôt foncier.*

Les deux sections délibèrent en commun dans les assemblées provinciales sauf en matière financière.

## **2) – Les circonscriptions autonomes**

Créées pour la première fois en 1946, les circonscriptions autonomes sont des organes intermédiaires, destinées à mettre l'administration plus proche des administrés. Initialement, elles ont été créées en tant que circonscriptions administratives qui regroupent les districts éloignés de leur chef lieu de province<sup>41</sup>. Toutefois, le décret du 22 juillet 1957 leur consacre une personnalité juridique et une autonomie financière<sup>42</sup>. Ainsi, elles sont devenues des collectivités décentralisées comportant comme organe exécutif le chef de circonscription, et comme un organe délibératif le conseil de circonscription.

Néanmoins, pour financer le fonctionnement des circonscriptions autonomes il a fallu affecter une partie des recettes devant être versés aux budgets provinciaux et communaux au profit du budget des circonscriptions autonomes. Il en a résulté une complication de la gestion administrative et financière des collectivités, entraînant, entre autres, un risque d'accroissement des charges totales pour l'administration coloniale. Par conséquent, le projet d'institution et de transformation des circonscriptions autonomes en collectivité décentralisée a été abandonné et lesdites circonscriptions subsistent désormais en tant qu'organe déconcentré malgré la création du conseil de circonscription pour lequel les attributions demeurent purement consultatives.

## **3) – Les districts**

Les districts sont des circonscriptions administratives correspondant à la cellule de base de l'organisation coloniale française installée depuis l'administration du gouverneur général GALLIENI (1896 à 1905). Initialement, le district était confié à un administrateur chef de district nommé par le gouverneur général et dont le rôle est de seconder le chef de province dans leur circonscription respective. Le gouverneur général OLIVIER (1924 à 1930) a supprimé la circonscription administrative correspondant aux districts et aux gouvernements<sup>43</sup> pour instituer les régions.

Ensuite, les districts ont été rétablis par le gouverneur CAYLA (1930 à 1939) et placés sous la direction d'un chef de district jusqu'en 1944. Le décret du 9 novembre 1944 a créé le conseil de district, un organe purement consultatif présidé par le chef de district, constituant ainsi une ébauche sans lendemain de l'assemblée délibérative de district. Bien que les dispositions de la

---

<sup>41</sup> Arrêté du 03 décembre 1946, JOM du 07 décembre 1946, p.1124 et arrêté du 10 décembre 1946, JOM du 11 décembre 1946, p.1150

<sup>42</sup> Décret N°57-816 du 22 juillet 1957, JOM du 03 août 1957, p.1357

<sup>43</sup> Les gouvernements sont des structures héritées de l'administration indigène mise en place par Gallieni de 1896 à 1905. Ils constituent des démembrements pour les districts.

loi-cadre ne prévoient aucune modification ni suppression expresse des organes exécutifs et délibératifs au niveau des districts, ces derniers continuaient à être considérés comme une circonscription de commandement (c'est-à-dire un organe déconcentré) et non en tant que collectivité décentralisée.

#### **4) – Les communes**

Dotées d'une autonomie administrative et financière, les communes ont été créées pour la première fois en 1897 sous l'administration coloniale du général GALLIENI<sup>44</sup>. Elles sont alors gérées par un administrateur maire désigné par le gouverneur général et une commission municipale dont les membres sont également nommés par le gouverneur général pour une durée de trois ans. Les villes de Nosy Be, Sainte-Marie, Diego-Suarez, Tamatave et Majunga ont été les premières à être érigées en communes dès 1897 tandis que Fianarantsoa et Antananarivo l'ont été en centres autonomes. Les centres autonomes, bien qu'ils bénéficient d'une autonomie administrative et financière, sont gérés par un administrateur maire sans commission municipale.

En 1908, le gouverneur général AUGAGNEUR procède à une uniformisation du régime communal en soumettant toutes les communes de la colonie à une organisation centrée sur un administrateur maire, fonctionnaire, et une commission municipale nommée dont les attributions sont purement consultatives. La première application du régime municipal dans la colonie s'est donc effectué d'une manière très restrictive compte tenu du caractère non représentatif de ces organes (nommés).

En 1913, les successeurs de GALLIENI ont adopté un nouveau régime<sup>45</sup> permettant aux citoyens français résidents dans les villes érigées en commune d'exercer leur droit politique et droit d'électeur. Bien que le Maire reste un fonctionnaire nommé, le régime de 1913 a permis non seulement l'élection des membres français du conseil municipal par les citoyens français, mais également la publicité des débats, la consécration pour le conseil municipal d'une attribution délibérative, et surtout l'augmentation du nombre des membres indigènes (désignés) du conseil municipal passant d'un seul membre malgache contre deux, cinq ou sept français à deux ou quatre malgaches contre cinq ou onze conseillers municipaux français.

---

<sup>44</sup> Arrêté N°38 du 13 février 1897 érigeant les Etablissements de Diego Suarez, de Nosy Be et de Sainte-Marie en communes, JOM du 24 février 1897, p.177 ; voir également l'arrêté du 15 octobre 1897 portant création de la commune de Tamatave et de Majunga

<sup>45</sup> Décret du 09 octobre 1913 portant organisation et fonctionnement des municipalités élues à Madagascar, JOM du 29 novembre 1913

Malgré son caractère minoritaire, c'est déjà un point de départ vers une évolution accordant des droits plus importants à l'élément malgache.

La participation progressive des malgaches au niveau de l'administration municipale a évolué jusqu'à la création, en 1939, d'un collège restreint composé de chefs de villages, de chefs de quartiers, de présidents et de membres des conseils de notables de nationalité malgache pouvant élire directement leurs conseillers municipaux<sup>46</sup>. Après 1939, de nouvelles communes ont été créées et parallèlement, la France a adopté sa nouvelle constitution de 1946. Suite aux recommandations de la conférence franco-africaine de Brazzaville, la constitution française de 1946 stipulait dans son préambule que « *La France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires* ». Toutefois, l'application de ce principe constitutionnel au niveau des communes malgaches ne sera effective qu'à partir de 1955 grâce notamment à l'adoption de la loi municipale du 18 novembre 1955 instituant les communes de plein et de moyen exercice.

Les communes de plein exercice s'inspirent largement de l'organisation communale métropolitaine selon la loi<sup>47</sup> du 5 avril 1884 avec quelques différences attribuables aux conditions locales. Les maires et leurs adjoints ne sont pas élus au suffrage universel direct mais par les membres du conseil municipal. Par ailleurs, les conseillers municipaux sont élus par un collège électoral unique et proportionnellement au nombre d'habitants et administrés français quel que soit leur statut (citoyens français ou malgache). Toutefois, l'application de ce régime est prévue seulement pour cinq communes dont Antananarivo, Majunga, Diego-Suarez, Tamatave et Fianarantsoa. Pour les autres villes, la loi municipale prévoit le régime des communes de moyen exercice, administrées par des maires désignés et des conseillers municipaux élus. Les communes de moyen exercice nouvellement créées peuvent être érigées en communes de plein exercice après deux ans de fonctionnement.

Après 1956, l'adoption de la loi-cadre a eu pour conséquence la multiplication des collectivités décentralisées. Entre autres, de nouvelles communes de moyen exercice ont été créées ramenant ainsi le nombre de ces dernières à 26. Par ailleurs, les communes rurales ont été créées pour regrouper les anciennes collectivités autochtones (gouvernements, quartiers villages) et leur organisation a été calquée sur celle du régime municipal<sup>48</sup>. Madagascar

---

<sup>46</sup> Décret du 28 juillet 1939, JOM du 19 août 1939, p.1053

<sup>47</sup> Loi du 5 avril 1884 portant sur l'organisation municipale, JORF du 6 avril 1884, p.1857-1868

<sup>48</sup> Décret N°57-465 du 04 avril 1957 portant décret d'application de la loi-cadre, JOM du 20 avril 1957

comptait alors 5 communes de plein exercice, 26 communes de moyen exercice et 237 communes rurales avant l'indépendance. Elles sont toutes composées d'un organe exécutif, d'un maire et d'un adjoint élus (cas des communes de plein exercice) ou désigné (cas des communes de moyen exercice et des communes rurales), et d'un organe délibératif, un conseil municipal élus par un collège électoral unique.

### **5) – Les autres organes déconcentrés**

Les autres organes déconcentrés comprennent les postes administratifs, les gouvernements, les cantons, les quartiers et les villages.

#### **Encadré n° 1 – Les organes déconcentrés sous la période coloniale**

##### *a) – Les postes administratifs*

Les postes administratifs sont des organes déconcentrés constituant les districts étendus. Ils ont été créés, surtout pendant la période de pacification, afin de maintenir l'ordre et la tranquillité au niveau local. Organes hérités des fonctions de poste de surveillance militaire, leur l'objectif était de prévenir la renaissance des troubles. Par ailleurs, ils ont un rôle de renseignement et de surveillance.

Le chef de poste administratif est donc un agent d'exécution et de contrôle rattaché au chef de district. Il est chargé de la police de sa circonscription et ne dispose pas de pouvoirs propres. Par ailleurs, le nombre des postes administratifs ont été considérablement réduit après la pacification pour atteindre 57 en 1902.

##### *b) – Les gouvernements*

Les gouvernements sont des organes déconcentrés hérités de l'administration indigène instituée par GALLIENI au début de la colonisation. N'ayant pas été expressément dissouts ni modifiés par la loi-cadre, ils poursuivent leur fonctionnement sous le décret de 1944 c'est-à-dire sous la direction d'un Chef de gouvernement chargé du contrôle des cantons, de la police judiciaire et de l'enregistrement des contrats dans sa circonscription. Ce dernier est rattaché soit au chef de district soit au chef de poste administratif le cas échéant.

##### *c) – Les cantons*

Les cantons sont des organes déconcentrés de l'administration indigène qui ont été maintenus suite à l'application de la loi-cadre. Ils sont chargés de la perception des impôts directs et de l'état-civil pour la population autochtone. Par ailleurs, ils sont dirigés par les chefs de cantons et constituent la base de l'organisation territoriale en regroupant les quartiers (fokontany) et les villages (fokonolona).

##### *d) – Les quartiers et les villages*

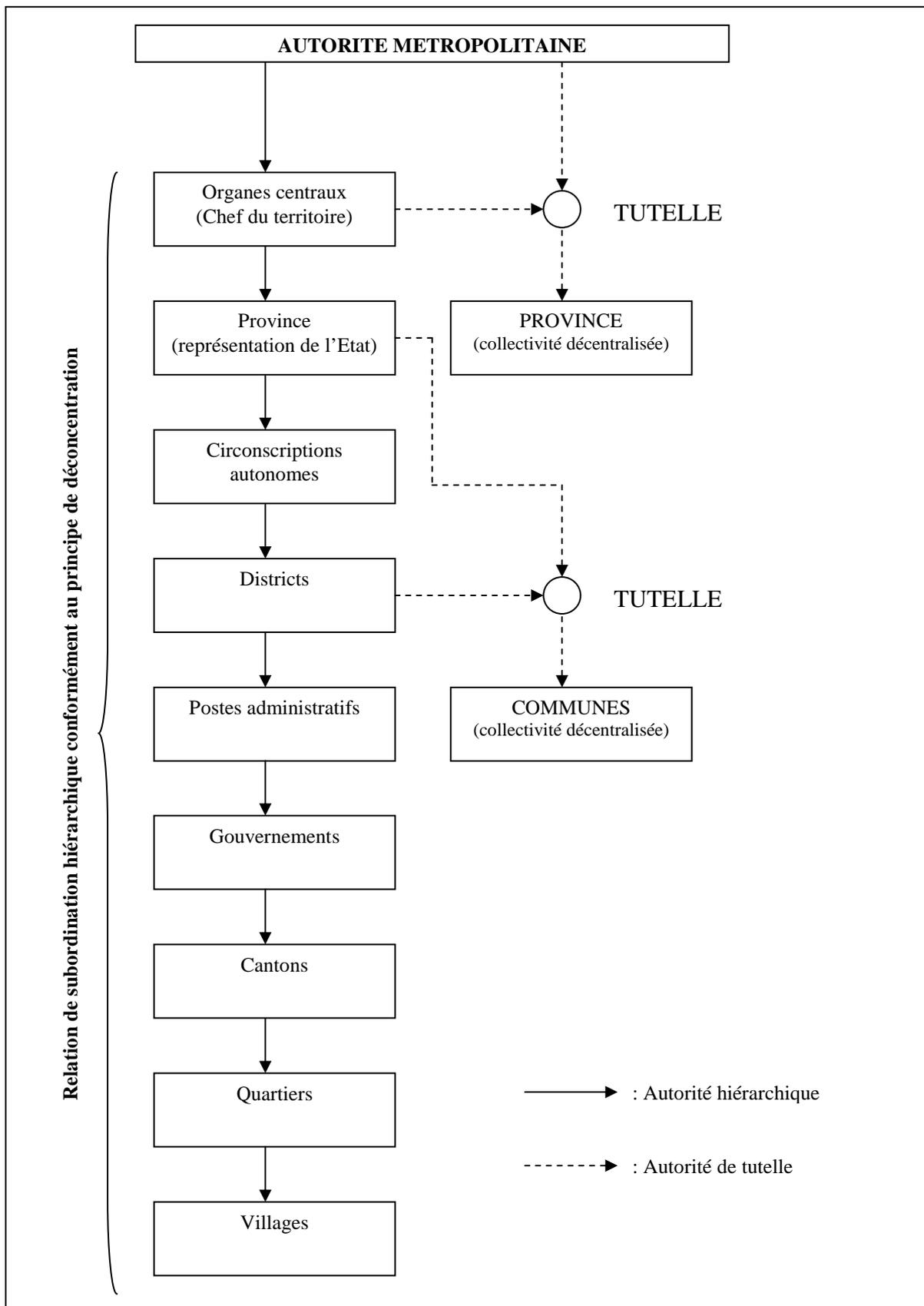
Les quartiers (*Fokontany*) constituent à la fois une institutionnalisation et un regroupement de la structure traditionnelle dite *Fokonolona* qui, héritée des royaumes de l'Imerina, regroupe l'ensemble de la population habitant un même village (les villages étant regroupés en quartiers ou fokontany). Les fokontany sont donc dirigés par des chefs de quartiers nommés par le chef de district et les villages par des chefs de villages désignés par les habitants du village.

Visiblement, les communes et les provinces sont les circonscriptions administratives qui ont le plus évolué vers une forme décentralisée. Les autres circonscriptions, bien qu'elles correspondent à des organes déconcentrés, jouent parfois un rôle de tutelle ou de contrôle dans le fonctionnement de certaines collectivités décentralisées. Notre analyse se poursuivra par l'étude des relations hiérarchiques et de contrôle entre les organes centraux et les collectivités décentralisées, c'est-à-dire les provinces et les communes.

### **1.1.2) – Les relations hiérarchique et de contrôle**

L'application de la loi cadre dans la colonie de Madagascar a transformé les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre les organes centraux et les collectivités décentralisées. En effet, l'époque où le gouverneur général disposait de tous les pouvoirs et l'autorité absolue sur l'ensemble des territoires de la colonie fait place à une administration coloniale plus libérale accordant plus d'autonomie et de pouvoirs aux collectivités décentralisées. Néanmoins, les organes déconcentrés restent soumis à la subordination hiérarchique des organes centraux lesquels conservent également un certain pouvoir de contrôle ou de tutelle, sur les collectivités décentralisées, directement ou à travers une représentation au niveau territorial. Aussi, les relations hiérarchiques et de contrôle exercées par les organes centraux sur les organes territoriaux peuvent être schématisées comme suit :

**Schéma n° 2 – Relation hiérarchique et de contrôle**



Le présent paragraphe s'intéresse particulièrement aux relations hiérarchiques et de contrôle existant entre les organes centraux et les provinces d'une part et les communes d'autre part.

### **1) – Les provinces**

Les provinces constituent à la fois une représentation du Territoire de Madagascar, une représentation de l'Etat français dans la province, et une collectivité décentralisée. Dans le premier cas, des pouvoirs de déconcentration sont alors confiés par le Haut commissaire aux Chefs de province qui relèvent hiérarchiquement de ce dernier pour les compétences d'Etat. Néanmoins, le mode de nomination des Chefs de provinces renforce leur autonomie vis-à-vis du Haut Commissaire. Ils ne sont plus désignés par ce dernier mais nommés par décret du Président de la République<sup>49</sup>. C'est à ce titre qu'ils assurent le rôle de représentant de l'Etat français.

Par ailleurs, les provinces ont été dotées d'une autonomie administrative et financière depuis 1946. Aussi, elles échappent à l'autorité hiérarchique des organes centraux et notamment celle du Haut commissaire. L'autonomie accordée aux provinces a ensuite été accentuée par la loi-cadre qui a permis la mise en place, au niveau des provinces, de trois organes homologues à ceux des institutions centrales d'Antananarivo. Il s'agit notamment de l'institution d'un organe exécutif provincial composé par le chef de province et le conseil provincial d'une part, et celle d'un organe délibératif représenté par l'assemblée provinciale.

Les délibérations de l'assemblée provinciale sont soumises à un contrôle de légalité exercé, non plus par les organes centraux (Haut commissaire, Assemblée représentative, ou conférence provinciale), mais par les autorités métropolitaines. Par ailleurs, lorsqu'une délibération du Conseil provincial excédait ses attributions, son annulation était proposée par le Chef de province et le Haut commissaire au Ministre de la France d'Outre-Mer. Ce dernier procède alors à l'annulation par décret pris après avis du Conseil d'Etat français.

### **2) – Les communes**

Les tutelles exercées sur les communes varient selon que celles-ci soient des communes de plein exercice, des communes de moyen exercice ou des communes rurales.

---

<sup>49</sup> Projet de décret N° 3425 portant réorganisation de Madagascar et Conseil de la République N° 345, Séance du 05 février 1957, Archives Assemblée Nationale, Paris.

a) – Les communes de plein exercice

Les communes de plein exercice sont des collectivités décentralisées dotées d'une autonomie administrative et financière. Elles ne sont, en principe, soumises à aucune subordination hiérarchique émanant des autorités centrales de la colonie et encore moins des organes déconcentrés. En effet, les communes de plein exercice sont créées par décret pris sur le rapport du ministre de la France d'Outre-Mer après avis de l'assemblée territoriale intéressée. Toutefois, l'article 36 de la loi municipale<sup>50</sup> du 19 novembre 1955 stipule que : « ...le chef de territoire exerce dans les communes de son territoire les attributions dévolues au préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine. ». Par ailleurs, l'article 37 de la même loi mentionne que « ...le chef de territoire peut déléguer, par arrêté, tout ou partie de ses attributions de police au chef de la circonscription administrative dans laquelle cette commune se trouve incluse ». L'application de ces textes sur le cas malgache met en évidence l'existence d'une tutelle des délibérations du conseil municipal qui est assurée par le Gouverneur général qui peut le déléguer au Chef de province. De ce fait, l'ensemble des budgets et comptes administratifs des communes est soumis à l'approbation du Gouverneur général ou par délégation aux chefs de province.

Par ailleurs, le compte de gestion du receveur municipal est soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes conformément à l'article 40 de la loi municipale qui stipule que « ...les comptes des communes sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes dans les conditions fixées par les règlements en vigueur ».

En outre, l'article 41 de la loi municipale prévoit la possibilité pour le Gouverneur général de suspendre, pour une durée d'un mois au maximum, le maire ou ses adjoints, à la suite des faits qui leur ont été reprochés. Cette possibilité revient au Ministre de la France d'Outre-Mer si la durée de suspension est comprise entre un mois et trois mois. Toutefois, la décision de révocation ne peut être prononcée que par un décret du Président de la République.

b) – Les communes de moyen exercice

L'article 48 de la loi municipale prévoit la possibilité pour le chef de territoire, après avis de l'assemblée territorialement compétente, de créer des communes de moyen exercice par arrêté. Dans le cas de Madagascar, la création des communes de moyen exercice était de la compétence du Chef de province qui, par arrêté pris en Conseil provincial, pouvait ériger les

---

<sup>50</sup> Loi N°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar, JORF du 19 novembre 1955, p.11274-11279

localités relativement peuplées en communes de moyen exercice. Entre autres, les villes de Fénérive et de Moramanga ont été érigées en commune de moyen exercice par un arrêté du Chef de province de Tamatave<sup>51</sup>, et les villes d'Ambohimahaso, d'Ambalavao et d'Ihozy l'ont été par un arrêté du Chef de province de Fianarantsoa<sup>52</sup>.

Le fonctionnement des communes de moyen exercice est comparable à celui des communes de plein exercice. Le conseil municipal y est élu dans les mêmes conditions que celles des communes de plein exercice. Toutefois, les attributions de maire sont confiées à un fonctionnaire, administrateur maire, nommé par le chef de province sur délégation donnée par le Gouverneur général. De ce fait, il est soumis à l'autorité hiérarchique du chef de province qui peut également le suspendre pour les faits qui lui sont reprochés conformément à l'article 41 de la loi municipale.

En outre, les délibérations du conseil municipal, ainsi que le budget et le compte administratif sont soumis à l'approbation du chef de province dans les mêmes conditions que celles applicables aux communes de plein exercice.

*c) – Les communes rurales*

Les communes rurales sont créées par arrêté des chefs de provinces pris après avis du conseil provincial. Leur organisation est régie par le décret<sup>53</sup> N°57-465 du 4 avril 1957 pour lequel les modalités d'application sont fixées par arrêté du Haut commissaire, chef du territoire de Madagascar. A ce titre, l'arrêté<sup>54</sup> du 7 février 1958 précise les règles relatives aux organes, au budget, à l'exercice des tutelles, et au recrutement du personnel au niveau des communes rurales.

L'organisation des communes rurales comprend un Président nommé par le chef de province, un ou deux adjoints élus par les membres du conseil et un conseil dont les membres sont élus dans les mêmes conditions que celles des communes de moyen exercice. La tutelle des communes rurales qui était confiée intégralement au chef de district, est désormais partagée entre ce dernier et le chef de province, ce qui permet de faire un rapprochement entre les communes urbaines et les communes rurales sachant que le chef de province joue un rôle de tutelle sur ces deux collectivités.

---

<sup>51</sup> Arrêté N°18 et 19 CP du Chef de Province de Tamatave, JOM du 24 juillet 1957, p.1485-1486

<sup>52</sup> Arrêté N°293-294 et 296 CAB du Chef de Province de Fianarantsoa du 17 juin 1958, JOM du 28 juin 1958, p.1544-1546

<sup>53</sup> Décret N°57-465 du 4 avril 1957 portant règles générales d'organisation des collectivités rurales à Madagascar, JOM du 20 avril 1957, p.820

<sup>54</sup> Arrêté N°042-CG du 7 février 1958, JOM du 15 février 1958, p.357

Le chef de district exerce la tutelle rapprochée des communes rurales c'est-à-dire qu'il approuve les décisions ayant un caractère général et les décisions de recrutement. Par ailleurs, il contrôle l'exécution du budget et doit recevoir dans ce but les copies du livre journal et des livres de comptes. De son côté, le chef de province a pour compétence l'annulation des délibérations irrégulières, l'approbation du budget, la suspension et la dissolution du conseil de la commune rurale lorsqu'il excède ses attributions, ainsi que le pouvoir de nomination d'une délégation spéciale.

### **1.1.3) – Les compétences par niveau décentralisé**

A Madagascar, l'application de la loi cadre s'est traduite non seulement par un renforcement de l'autonomie des collectivités décentralisées, mais également par un élargissement de leurs compétences tant au niveau des provinces que celui des communes. Aussi, l'encadré suivant présente les compétences dévolues à chacune des collectivités suscitées.

## **Encadré n° 2 – Les compétences des collectivités décentralisées sous la période coloniale**

### **1) – Les provinces**

Les compétences des provinces sont largement étendues non seulement dans le domaine législatif mais également économique, financier et surtout administratif.

#### *a) – Les attributions à caractère semi législatif*

Les provinces peuvent prendre des mesures législatives, par délibération de l'assemblée provinciale. Ces mesures peuvent concerner le statut général des cadres provinciaux, l'organisation de l'état-civil, la codification et l'adaptation des coutumes, la réglementation du commerce intérieur, l'artisanat et les professions qui s'y rattachent.

La dimension législative des compétences provinciales donne une tonalité quasi fédérale à l'application de la loi cadre dans la colonie de Madagascar. Néanmoins, celles-ci n'ont jamais fait l'objet de mesure d'application pour éviter un risque de trop grande diversité des règles juridiques.

#### *b) – Les compétences économiques et financières*

Les organes provinciaux établissent (organe exécutif) et votent (organe délibératif) le budget provincial. Ils décident de la fixation des tarifs des impôts et taxes sans aucune limitation de la part des institutions centrales. Par ailleurs, les provinces sont compétentes pour la fixation de la réglementation économique intérieure, des prix, l'organisation des foires et des marchés, ainsi que l'établissement des cadastres fonciers.

#### *c) – Les compétences en matière de gestion administrative.*

Sont du ressort de la province les décisions concernant l'octroi des concessions agricoles, la gestion du domaine provincial, le classement et le déclassement du domaine public de la province, la réglementation de l'habitat et des loyers, la mutualité et les coopératives, l'organisation de l'enseignement (enseignement du premier degré, du second degré, enseignement technique et professionnel), la réglementation des marchés, la fabrication et le commerce des boissons, la réglementation agricole, forestière vétérinaire, en matière de pêche. Par ailleurs, elles décident elles-mêmes de l'organisation des services publics provinciaux, des statuts des fonctionnaires provinciaux, de la création et de l'organisation des communes de moyen exercice, des communes rurales, et des chambres de commerce.

### **2) – Les communes**

Les compétences dévolues aux organes municipaux sont définies par la loi du 19 novembre 1955. Elles comprennent la publication des lois et règlements, l'exécution des mesures de sûreté générale, la conservation et l'administration des propriétés de la commune, la fonction de l'état civil, l'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux, la souscription des marchés, baux de biens, adjudication des travaux communaux, la gestion des revenus et la surveillance des établissements communaux, la gestion administrative et financière, l'établissement, le mode d'assiette, les tarifs, et les règles de perception de tous les droits, taxes et revenus communaux, l'établissement, la conservation, l'entretien et la réparation des édifices de la commune, cimetières, promenades, places, rues, voies publiques, aqueducs, canaux, fontaines, pompes et égouts, la police communale et tout ce qui est en rapport à la sûreté et à la liberté du passage sur la voie publique, à l'éclairage, au balayage, aux arrosements, à la solidité et à la salubrité des constructions privées et aux mesures générales d'hygiène et de salubrité publique.

### 1.1.4) – Le système d'information comptable

La gestion des finances publiques dans la colonie de Madagascar est régie par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies<sup>55</sup>. Ce texte prévoit une organisation financière permettant de distinguer :

- *les services compris dans le budget de l'Etat (français) et exécutés aux colonies* qui regroupent les recettes faites aux colonies pour le compte du budget de l'Etat français et les dépenses acquittés aux colonies à la charge de l'Etat français. Elles font toutes l'objet d'une autorisation par les lois de finances françaises.
- *le service local* qui reprend l'ensemble des opérations (de recettes et de dépenses) concernant la gestion des deniers publics attribués exclusivement à chaque colonie ou à chaque groupe de colonies constitué en gouvernement général. Par ailleurs, les recettes et les dépenses concernant spécialement certains territoires dépendant d'une colonie, comme c'est le cas des provinces de Madagascar, établissent pour chaque exercice des budgets annexes rattachés pour ordre au budget local de la colonie.
- *et le service des communes* qui correspond à l'ensemble des recettes et des dépenses effectuées par les communes

L'article 58 du décret prévoit, entre autres, que « ...*la comptabilité financière du secteur local* (de la colonie) *est, en principe, soumise aux mêmes règles que celles de l'Etat*<sup>56</sup> (de la métropole)... ». Ainsi, on retrouve au niveau de la colonie les mêmes règles comptables que celles existant en métropole telles que l'élaboration et l'exécution du budget par un organe exécutif, le vote du budget par un organe délibératif, la tenue d'une comptabilité administrative, la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, l'établissement et le contrôle du compte de gestion établi par le comptable public. Toutefois, elle prévoit des dispositions spéciales intéressant non seulement les finances locales de la colonie mais aussi celles de ses provinces et de ses communes.

Les développements suivants s'intéressent particulièrement au système d'information comptable permettant aux provinces et aux communes de gérer leur finance.

---

<sup>55</sup> Décret du 30 novembre 1912 portant sur le régime financier des colonies, JORF du 31 décembre 1912, p.11081-11093

<sup>56</sup> Article 58 du décret du 30 novembre 1912

### **1) – Les provinces**

Les budgets provinciaux sont préparés par le chef de province et le bureau provincial des finances. Ils sont votés par l'assemblée provinciale, approuvés par le gouverneur général et exécutés par le chef de province. Quand ils ne sont pas votés en équilibre par l'assemblée provinciale, ils sont établis d'office par le gouverneur général en conseil de gouvernement.

Le chef de province assure les fonctions d'ordonnateur principal du budget provincial. A cet effet, il procède, directement ou par délégation, à l'exécution du budget tant en recettes qu'en dépenses. Par ailleurs, il tient une comptabilité administrative retraçant toutes les opérations relatives :

- à la constatation des droits acquis à la province contre ses débiteurs et aux recettes réalisées à son profit,
- à la liquidation, au mandatement et au paiement des dépenses de la province.

Conformément à l'article 314 du décret du 30 novembre 1912, les ordonnateurs dressent, au plus tard dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice budgétaire, le compte administratif de l'exercice expiré. Dans le cas des provinces de Madagascar, ce compte est établi par le chef de province et validé par l'assemblée provinciale. Le compte administratif, à la suite duquel est inséré le procès-verbal de l'assemblée provinciale, sera ensuite arrêté par le gouverneur général pour être transmis au ministre des colonies pour approbation.

Les fonctions de comptable du Trésor sont assurées, au niveau provincial, par un trésorier-payeur ou par un trésorier particulier relevant hiérarchiquement du trésorier-payeur. Ce dernier est nommé par arrêté du gouverneur pris en conseil. La nomination est ensuite soumise à l'approbation du ministre français des finances et du ministre français des colonies. A ce titre, le trésorier-payeur perçoit ou fait percevoir pour son compte tous les produits réalisés au profit de la province. Il pourvoit également au paiement de toutes les dépenses publiques et justifie les paiements conformément aux dispositions des règlements. Par ailleurs, il est responsable, sur ses deniers personnels, des recettes et des dépenses qu'il est tenu de par les lois et règlements de rattacher à sa gestion personnelle.

A la fin de l'exercice, les trésoriers-payeurs (les trésoriers particuliers le cas échéant) établissent un compte de gestion présentant la situation des comptables au commencement de la gestion, les recettes et dépenses de toute nature effectuées au cours de cette gestion, et la

situation des comptes à la fin de la gestion avec l'indication des valeurs en caisse et en portefeuille composant le reliquat. Le compte de gestion doit être établi dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice, transmis directement au gouverneur pour visa, et soumis au jugement de la cour des comptes.

## **2) – Les communes**

Les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice sont soumises aux mêmes règles de fonctionnement que leurs homologues métropolitaines. Entre autres, celles-ci sont prévues par la loi municipale de 1955 et le régime financier des colonies. Quant aux communes rurales, elles sont soumises aux dispositions du décret N°57-465 du 4 avril 1957 pris en application de la loi-cadre et fixant les règles générales d'organisation des collectivités rurales<sup>57</sup>.

### *a) – Cas des communes de plein et de moyen exercice*

Les budgets de chaque commune sont préparés par le maire (ou l'administrateur maire le cas échéant), délibérés par le conseil municipal (la commission municipale le cas échéant) et soumis à l'approbation du Gouverneur général qui peut donner délégation aux chefs de province. Ils comprennent un budget primitif délibéré et arrêté avant l'ouverture de l'exercice et un budget supplémentaire délibéré et arrêté au cours de l'exercice. Lorsque les budgets votés par les conseillers municipaux sont susceptibles de modifications, ces modifications sont prononcées par des arrêtés du gouverneur. Par ailleurs, si le conseil municipal ne se réunirait pas ou se séparerait sans avoir voté le budget de la commune, ce dernier serait arrêté d'office et mis en exécution après avoir été approuvé par le gouverneur.

Le maire assure les fonctions d'ordonnateur des budgets communaux et tient à cet effet la comptabilité des recettes et des dépenses. Il présente par exercice le compte administratif du service municipal et le soumet aux délibérations des conseillers municipaux dans la première session ordinaire que tiennent ces conseillers après la clôture de l'exercice. Le compte administratif du maire est ensuite arrêté par le gouverneur.

Les fonctions de comptable du Trésor sont assurées par un receveur municipal qui est chargé, sous sa responsabilité personnelle, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et toutes les sommes qui lui sont dues d'une part, et d'acquitter les dépenses mandatées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés d'autre part.

---

<sup>57</sup> JOM du 20 avril 1957, p.820

A la fin de l'exercice, le receveur municipal établit un compte de gestion annuel qui est visé par le comptable supérieur de l'arrondissement (le trésorier particuliers ou le trésorier-payeur), soumis aux délibérations des conseillers municipaux et adressé au gouverneur qui le transmet ensuite à l'autorité compétente pour le juger, c'est-à-dire la cour des comptes.

*b) – Cas des communes rurales*

Le budget des communes rurales est préparé par le Président du conseil de la commune, voté par ce conseil, arrêté par le chef de district et approuvé par le chef de province. L'exécution du budget est donc assurée par le président du conseil et soumise au contrôle du chef de district qui doit recevoir les copies du livre journal et du livre de comptes.

Le président du conseil des communes rurales a la possibilité de recruter un « *Secrétaire trésorier* » si la localité de celles-ci se trouve dans une ville autre que celle des chefs lieux de district, où les fonctions de comptables sont remplies par des préposés du Trésor ou par des agents spéciaux du Trésor. Ces recrutements sont soumis à l'approbation du chef de district. Par ailleurs, les fonds de la commune sont déposés soit dans la caisse d'un comptable public soit à un compte de chèque postal.

Le compte de gestion des communes rurales est établi par le secrétaire trésorier (le préposé du Trésor ou l'agent spécial du Trésor les cas échéants) et soumis au contrôle du chef de district qui le transmet à la cour des comptes pour y être jugé.

## **1.2 – La première République**

La proposition d'ériger l'Etat malgache en une République a été adoptée par le congrès des assemblées provinciales du 14 octobre 1958. Par la même occasion, le Haut commissaire SOUCADAUX (1954 à 1960) a solennellement proclamé la République malgache et déclaré caduque la loi d'annexion du 6 août 1896. Néanmoins, la constitution de la première République malgache n'a été adoptée que le 29 avril 1959 et l'indépendance de Madagascar proclamée par le président Philibert TSIRANANA le 26 juin 1960.

La constitution de la première République, s'inspirant du modèle français, prévoit six organes institutionnels comprenant le président de la République, l'assemblée nationale, le sénat, le gouvernement, la haute cour de justice et le conseil suprême des institutions. Par ailleurs, la politique de décentralisation et la représentation de l'Etat au niveau local ont été conçues en poursuivant les expériences municipales menées sous la colonisation, et en adoptant les découpages en circonscriptions administratives qui existent en France.

Le présent paragraphe s'intéresse particulièrement à l'analyse du processus de décentralisation sous la première République. A cet effet, il analyse successivement la structure administrative de l'époque (1.2.1), les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre les organes centraux et les collectivités décentralisées (1.2.2), les compétences dévolues aux collectivités décentralisées (1.2.3) et le système d'information comptable qu'elles utilisaient pour gérer leurs propres affaires (1.2.4).

### **1.2.1) – La structure administrative sous la première République**

La structure administrative et territoriale de Madagascar sous la première République comprend 6 provinces subdivisées en 18 préfectures elles-mêmes subdivisées en sous-préfectures, en arrondissements administratifs et en cantons. L'échelon communal est composé d'une vingtaine de communes urbaines et de 734 communes rurales.

Les collectivités territoriales décentralisées, objet de notre analyse, sont composées par les communes et les provinces<sup>58</sup>. Les autres échelons administratifs correspondent à des organes déconcentrés de l'Etat qui sont rattachés hiérarchiquement au ministère de l'intérieur.

---

<sup>58</sup> Article 55 de la constitution de 1959

**Tableau n° 2 – Structure administrative sous la première République**

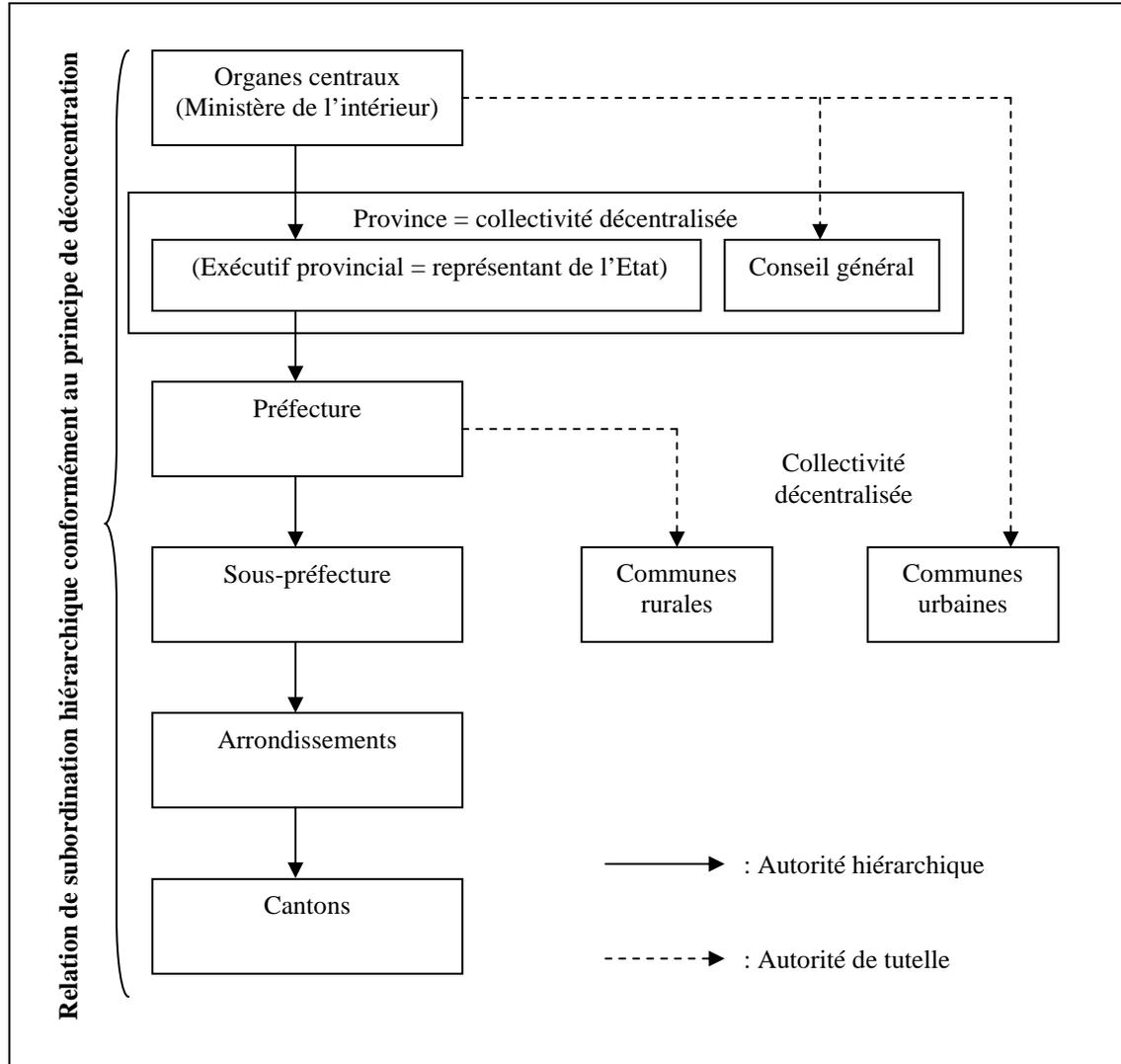
Echelons administratifs	Décentralisées	Déconcentrées	Organe exécutif	Organe délibératif
6 Provinces	Oui	Oui	Chef de province	Conseils généraux
18 Préfectures	Non	Oui	Préfets	Néant
94 Sous-préfecture	Non	Oui	Sous-préfets	Néant
Arrondissements administratifs	Non	Oui	Chefs d'arrondissements	Néant
696 Cantons	Non	Oui	Chef de cantons	Néant
Communes (29 urbaines et 734 rurales)	Oui	Non	Maire	Conseils municipaux ou conseils communaux

Les communes et les provinces sont toutes administrées par des assemblées élues au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Il s'agit d'un conseil général pour les provinces et d'un conseil municipal (ou conseil communal) pour les communes. L'organe exécutif est présidé par un maire élu parmi les conseillers municipaux pour la commune et un chef de province nommé par le chef du gouvernement pour la province. Il est chargé de représenter le gouvernement et défendre l'intérêt de l'Etat au niveau de la province, d'exécuter les décisions du conseil général et gérer les intérêts provinciaux.

### **1.2.2) – Les relations hiérarchiques et de contrôle**

Les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre les organes centraux et les collectivités décentralisées se présentent de manière différente tant au niveau des provinces qu'au niveau des communes.

**Schéma n° 3 – Relation hiérarchique et de contrôle**



1) – Entre les organes centraux et les provinces

Bien que l'article 55 de la constitution de 1959 érige les provinces en collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique, le chef de province joue à la fois un rôle de représentation du pouvoir central et de chef de l'organe exécutif provincial. En tant que représentant du pouvoir central, il est placé sous l'autorité hiérarchique directe du ministre de l'intérieur et dépend des autres ministres pour les affaires de leurs compétences respectives. Par ailleurs, il a autorité hiérarchique sur les hauts fonctionnaires territoriaux tels que les préfets, les sous-préfets, les chefs d'arrondissement et les chefs de cantons.

En tant que chef de l'organe exécutif provincial, il assure l'exécution des délibérations du conseil général dans la limite des compétences conférées à ce dernier. Toutefois, les délibérations du conseil provincial sont soumises au pouvoir de tutelle de l'Etat central pour avis sur l'opportunité des décisions prises.

2) – Entre les organes centraux et les communes

Le fonctionnement des communes se caractérise par l'encadrement de son autonomie, à travers une tutelle administrative et financière, par l'Etat. En effet, les délibérations des conseils municipaux (ou communaux) sont soumises à l'approbation préalable du préfet (pour les communes rurales) ou du ministère de l'intérieur (pour les communes urbaines) avant leur exécution.

**1.2.3) – Les compétences par niveau décentralisé**

Les compétences attribuées aux collectivités décentralisées sont définies par la constitution ainsi que par les lois et règlements d'application.

**Encadré n° 3 – Les compétences des collectivités décentralisées sous la 1<sup>ère</sup> République**

1) – Les compétences dévolues aux provinces

Les compétences attribuées aux provinces sont définies par l'article 63 de la constitution. Elles portent essentiellement sur l'enseignement, la culture, la de gestion du patrimoine provinciale, la santé publique, l'action sociale, l'équipement public, le domaine agricole, le programme d'exécution des plans d'équipement et de développement réalisés au profit des communes.

En tant qu'organe de représentation de l'Etat, les provinces sont aussi chargées de l'animation et de la coordination des services ministériels déconcentrés en plus de la gestion de leur personnel. Par ailleurs, elles assurent l'exécution des lois et règlements pris par le gouvernement.

2) – Les compétences dévolues aux communes

Bien que les tutelles exercées sur les délibérations communales aient été renforcées, les compétences de ces dernières n'ont subi aucun changement important par rapport à la période coloniale. En d'autres termes, les matières suivantes demeurent de la compétence des communes : « ...*la publication des lois et règlements, l'exécution des mesures de sûreté générale, la conservation et l'administration des propriétés de la commune, la fonction de l'état civil, l'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux, la souscription des marchés, baux de biens, adjudication des travaux communaux, la gestion des revenus et la surveillance des établissements communaux, la gestion administrative et financière, l'établissement, le mode d'assiette, les tarifs, et les règles de perception de tous les droits, taxes et revenus communaux, l'établissement, la conservation, l'entretien et la réparation des édifices de la commune, cimetières, promenades, places, rues, voies publiques, aqueducs, canaux, fontaines, pompes et égouts, la police communale et tout ce qui est en rapport à la sûreté et à la liberté du passage sur la voie publique, à l'éclairage, au balayage, aux arrosements, à la solidité et à la salubrité des constructions privées et aux mesures générales d'hygiène et de salubrité publique...* »

#### **1.2.4) – Le système d'information comptable**

La gestion des finances publiques est régie par la loi N° 63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques et par le décret N°68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique. La loi N°63-015 précitée fixe les principes comptables et budgétaires tels que la séparation de fonction entre ordonnateur et comptable, la comptabilisation des dépenses au stade de leurs visas par le comptable payeur (article 46 de la loi N°63-015), la prise en compte des recettes au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées (article 45 de la loi N°63-015). Quant au décret N°68-080, il définit l'objet et le contenu de la comptabilité du secteur public en général et ceux des collectivités territoriales décentralisées en particulier.

Pour analyser le système d'information comptable et budgétaire des collectivités décentralisées, il faut se référer à la troisième partie du décret N°68-080 qui en prévoit les dispositions applicables en tant pour les provinces que pour les communes.

##### *1) – Le système d'information comptable des provinces*

Le budget provincial est préparé par le chef de province et voté par le conseil général. S'il n'est pas voté en équilibre réel au cours de la première session se déroulant normalement au mois de décembre de l'année, le chef de province l'établit provisoirement par arrêté après visa du chef de gouvernement, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances. Le conseil général est alors convoqué pour une deuxième session en janvier et si ce dernier n'a pas encore voté le budget à la fin de cette session, le budget est définitivement établi par le chef de province dans les conditions ci-dessus.

D'après l'article 148 du décret N°68-080, les fonctions d'ordonnateur du budget provincial sont assurées par le chef de province qui peut déléguer ses pouvoirs à un fonctionnaire de son choix lequel portera le titre d'ordonnateur secondaire ou de sous-ordonnateurs. Les ordonnateurs procèdent à l'exécution du budget tant en recettes qu'en dépenses. A cet effet, ils émettent les ordres de recettes destinés à assurer le recouvrement des créances fiscales et non fiscales de la province. Par ailleurs, ils procèdent à l'engagement, à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses de la province. Parallèlement, ils tiennent une comptabilité administrative retraçant l'exécution du budget avec toutes les pièces justificatives nécessaires et procèdent, à la fin de l'exercice, à l'établissement du compte administratif. Selon l'article 195 du décret N°68-080, le compte administratif est soumis par le chef de province, après visa du ministre des finances, à l'approbation du conseil général.

L'article 197 du décret N°68-080 prévoit la possibilité pour le président de la République et le chef de gouvernement d'exercer directement, ou par l'intermédiaire des corps de contrôle de l'Etat, le contrôle des opérations des ordonnateurs et des sous-ordonnateurs de la province. Ces derniers sont également soumis au contrôle administratif de la cour suprême selon les règles de compétences et de procédure qui lui sont propres.

D'après l'article 151 du décret N°68-080, « ...*les fonctions de comptable principal du budget provincial sont assurées par le trésorier principal installé au chef lieu de province...* ». Le trésorier principal est rattaché hiérarchiquement au ministre des finances<sup>59</sup>, il exécute, directement, ou par l'intermédiaire d'autres comptables, toutes opérations de recettes, de dépenses, de trésorerie, et d'une manière générale, toutes les opérations financières dont la province a la charge. A cet effet, il tient une comptabilité générale et des comptabilités spéciales retraçant les patrimoines provinciaux, les valeurs et les titres conformément au plan comptable défini par le ministère des finances<sup>60</sup>.

Le trésorier principal est tenu, par l'article 13 et 14 du décret N° 68-080, d'exercer :

- en matière de recettes, « ...*le contrôle de l'autorisation de percevoir les recettes dans les conditions prévues par les lois et règlements, le contrôle de la mise en recouvrement des créances de la province, le contrôle de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recette, dans la limite des éléments dont ils disposent, la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation des créances non fiscales...* »
- en matière de dépenses, « ...*le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée, de la validité de la créance, de la disponibilité des fonds ou valeurs, de la disponibilité des crédits, de l'imputation de la dépense au chapitre qu'elle concerne selon sa nature ou son objet, de la validité de la quittance...* »
- en matière de patrimoine, « ...*le contrôle de la conservation des droits, privilèges et hypothèques, de la conservation des biens dont ils tiennent la comptabilité matières...* »

---

<sup>59</sup> Article 151 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique, J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

<sup>60</sup> Articles 188 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique, J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

La défaillance du trésorier principal dans l'exercice des contrôles précédents peut engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire conformément aux dispositions de l'ordonnance N°62-081 relative au statut des comptables publics.

Par ailleurs, les comptables publics de la province sont soumis au contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques et aux vérifications de l'inspection générale d'Etat. A la fin de l'exercice, ils établissent le compte de gestion de la province qui, après examen du ministre des finances, sera soumis au jugement de la cour suprême, seule instance pouvant délivrer aux comptables quitus de leur gestion<sup>61</sup>.

## *2) – Le système d'information comptable des communes*

La commune est une collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité morale. La gestion comptable et budgétaire de la commune est régie par le décret N°68-080 portant règlement général sur la comptabilité publique. La partie 3-B du même décret prévoit des dispositions similaires pour toutes les communes mais il distingue des acteurs différents selon qu'il s'agisse d'une commune urbaine ou d'une commune rurale.

### *a) – Le cas des communes urbaines*

Les communes urbaines sont placées sous la tutelle administrative du ministre de l'intérieur. Sur le plan financier, elles sont placées sous une tutelle conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre des finances<sup>62</sup>. Ainsi, le budget municipal est préparé par le maire et voté par le conseil municipal. Il est ensuite approuvé par l'autorité de tutelle financière avant sa mise en exécution par le maire.

Le maire assure les fonctions d'ordonnateur du budget municipal et à ce titre, il procède à l'émission des ordres de recettes et les notifie au receveur chargé de leur recouvrement. Par ailleurs, il procède à l'engagement, à la liquidation et au mandatement des dépenses. Conformément à l'article 225 du décret N°68-080, « ...*Toutes les dépenses doivent être liquidées et ordonnancées par l'ordonnateur au cours de l'année budgétaire à laquelle elles se rattachent. Toutefois, au début de chaque exercice, l'ordonnateur dispose d'un délai de vingt jours pour émettre les ordres de dépenses correspondant aux services faits au cours de l'exercice précédent. Le receveur municipal dispose d'un délai s'étendant jusqu'au 31 janvier pour effectuer les paiements correspondants aux titres rattachés à l'exercice précédent...* ».

---

<sup>61</sup> Article 201 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

<sup>62</sup> Article 203 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

En outre, l'ordonnateur tient une comptabilité administrative retraçant les opérations d'exécution budgétaire et établit à la fin de l'exercice le compte administratif de la commune. Le compte administratif est soumis à la délibération du conseil municipal qui constate sa concordance avec le compte de gestion. Il est ensuite approuvé définitivement par le ministre des finances<sup>63</sup>. D'après l'article 243 et 245 du décret N° 68-080, le président de la République et le chef du gouvernement peuvent contrôler, directement ou par l'intermédiaire des corps de contrôle de l'Etat, les opérations effectuées par l'ordonnateur. Celui-ci est également soumis au contrôle administratif de la cour suprême selon les règles de compétences et de procédures qui lui sont propres<sup>64</sup>.

Les fonctions de comptable principal de la commune urbaine sont assurées par le receveur municipal<sup>65</sup>. Ce dernier procède au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de la commune. Il vérifie également la régularité des opérations budgétaires conformément aux articles 13, 14 et 15 du décret 68-080 expliqué dans le paragraphe précédent. A ce titre, il peut engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire tel qu'elle est définie par l'ordonnance N°62-081 relative au statut des comptables publics.

Le receveur municipal tient la comptabilité générale et les comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres de la commune selon un plan comptable défini par le ministre des finances<sup>66</sup>. A la fin de l'exercice, il établit un compte de gestion qui est vérifié par son supérieur hiérarchique, entre autres le trésorier principal, et transmis à la cours des comptes pour jugement. Il est également soumis aux vérifications de l'inspection générale de l'Etat.

#### b) – Le cas des communes rurales

Les principes ainsi que les règles de fonctionnement et de contrôle régissant la comptabilité des communes rurales sont similaires à ceux applicables aux communes urbaines. Ainsi, les mêmes règles de préparation, de vote et d'exécution du budget se retrouvent tant au niveau des communes urbaines que celui des communes rurales. Il en est de même pour la tenue d'une comptabilité administrative retraçant l'exécution du budget et la production de compte de gestion par un comptable du Trésor.

---

<sup>63</sup> Article 240 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

<sup>64</sup> Article 245 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

<sup>65</sup> Article 208 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

<sup>66</sup> Article 236 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

Toutefois, les fonctions de comptable principal au niveau des communes rurales revient de droit au « *receveur communal*<sup>67</sup> » dans les communes où réside un comptable du Trésor. Pour les autres communes, c'est-à-dire celles ne disposant pas de comptable de Trésor, les fonctions de comptable sont dévolues à un trésorier communal nommé par le maire avec l'approbation du préfet qui peut directement le licencier. Dans ce cas, le préfet contrôle la gestion du trésorier communal selon les conditions fixées par l'article 288 du décret 68-080.

L'article 283 du décret 68-080 prévoit que « ... *le compte de la commune retrace les résultats financiers de chaque exercice (...) il est préparé par le maire, (...) soumis à la délibération du conseil communal, (...) et approuvé par le préfet après avis du contrôle financier...* ». La lecture de cet article laisse entendre que les communes rurales qui ne disposent pas de comptable principal rattaché au Trésor n'établissent que le seul compte administratif. Est-ce pour cette raison que l'article 284 du même décret poursuit-il en mentionnant que « ... *dans le cas où les fonctions de receveur communal sont exercées par un comptable du Trésor, celui-ci produit un compte de gestion distinct du compte prévu à l'article précédent...* ». L'article 284 semble confirmer que l'établissement des comptes de gestion serait réservé aux communes rurales pour lesquelles les fonctions de receveur communal seraient exercées par un comptable du Trésor. A cet effet, le compte de gestion est transmis au préfet, après visa du supérieur hiérarchique du receveur communal, c'est-à-dire du trésorier principal. Après l'approbation du préfet, le compte est transmis au directeur du Trésor pour examen. L'article 284 du décret 68-080 précise ensuite que « ...*le directeur du Trésor arrête le compte dans les conditions prévues par la réglementation ou le transmet au juge des comptes...* ».

---

<sup>67</sup> Article 251 du Décret n° 68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique J.O. du 24.02.68, p. 451 - Errata : J.O. du 23.03.68, p. 664

### **1.3 – La deuxième République**

Les années 1972 à 1975 sont marquées par une série d'événements, allant du soulèvement populaire aux complots et attentats politiques, qui n'ont cessé de bouleverser l'équilibre politique, économique et social de Madagascar. Néanmoins, cette période transitoire s'est soldée par l'accession du capitaine de frégate Didier RATSIRAKA à la magistrature suprême de 1975 à 1991. Dirigeant marxiste-léniniste, il établit, à travers le livre rouge (*boky mena*), la « Charte de la Révolution Socialiste Malgache » qui prône l'ouverture politique vers les pays socialistes (URSS, Cuba, Roumanie, Yougoslavie...) et la restructuration institutionnelle et administrative axée sur le centralisme démocratique. La deuxième République malgache commence alors avec la nouvelle constitution du 21 décembre 1975 qui prévoit six organes institutionnels<sup>68</sup> au niveau du pouvoir central et l'institutionnalisation du « *fokonolona* » comme point de départ de la démocratisation et de la décentralisation effective sur le plan local.

Le présent paragraphe s'intéresse particulièrement à l'analyse du processus de décentralisation sous la deuxième République. A cet effet, la même méthode d'approche que celle adoptée pour l'étude des régimes précédents sera utilisée. Elle sera donc articulée successivement sur la structure administrative (1.3.1), les relations hiérarchiques et de contrôle (1.3.2), les compétences par niveau décentralisé (1.3.3) et le système d'information comptable utilisé par les collectivités décentralisées (1.3.4).

#### **1.3.1) – La structure administrative selon la constitution de 1975**

Le régime socialiste mis en place sous la deuxième République reprend les mêmes structures que celles qui ont été ébauchées durant le directoire militaire du général RAMANANTSOA (1972 à 1975). Ces dernières prévoient l'institutionnalisation du « *fokonolona* » pour asseoir une démocratie populaire à tous les échelons de décision politique et administrative.

A cet effet, l'article 15 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 prévoit que « ...*Sur son territoire, le Fokonolona d'une Collectivité décentralisée détient le pouvoir révolutionnaire : administratif, législatif, juridictionnel, défense, sécurité, économique, politique et social. Ainsi sous réserve des modalités imposées par les principes du centralisme démocratique et par les lois et règlements en vigueur :*

---

<sup>68</sup> Le président de la République, le Conseil Suprême de la Révolution, l'Assemblée nationale populaire, le Gouvernement, le Comité militaire pour le développement, la Haute cour constitutionnelle

- *sur le plan administratif, il dispose de services publics,*
- *sur le plan législatif, il élabore des « dina » ayant force exécutoire,*
- *sur le plan juridictionnel, il exerce les attributions à lui confiées par les lois sur l'organisation judiciaire,*
- *sur le plan de la défense, il participe à la défense du territoire et à la sécurité publique,*
- *sur le plan économique, il œuvre pour le développement de l'économie socialiste notamment en organisant des coopératives, sur le plan politique, il élit et révoque ses représentants,*
- *sur le plan social, il réalise toute activité concourant au bien-être social et au développement socio- culturel de ses membres... »*

La même ordonnance reprend les quatre niveaux de collectivités décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, prévues par l'ordonnance n°73-009 du 24 mars 1973. Ils comprennent le *fokontany*, le *firaisampokontany*, le *fivondronampokontany* et le *faritany*.

1) – *Le fokontany*

Le *fokontany* est une collectivité décentralisée de l'Etat à l'intérieur de laquelle l'ensemble de ses habitants, les *fokonolona*, exerce dans ses fonctions et activités les pouvoirs révolutionnaires prévus par l'article 15 de l'ordonnance n°76-044.

Le ressort territorial du *fokontany* est prévu par l'article 3 de l'ordonnance N°76-044. Il peut comprendre un ou plusieurs villages, une ou plusieurs agglomérations, suivant des critères géographiques, économiques, et sociaux déterminés pour des intérêts communs ou complémentaires.

2) – *Le firaisampokontany*

Le *firaisampokontany* est une collectivité décentralisée constituée par le regroupement de plusieurs *fokontany*. C'est la collectivité immédiatement supérieure au *fokontany*. Elle exerce dans son territoire le pouvoir révolutionnaire prévu par l'article 15 de l'ordonnance n°76-044.

Le regroupement de plusieurs *fokontany* en *firaisampokontany* est motivé par des critères géographique, économiques, et sociaux déterminés par les intérêts communs ou

complémentaires aux fokontany composants. Par ailleurs, le ressort territorial du firaisampokontany est fixé par décret pris en conseil des ministres.

3) – Le fivondronampokontany

Le *fivondronampokontany* est une collectivité décentralisée constituée par le regroupement de plusieurs firaisampokontany. C'est la collectivité immédiatement supérieure au *firaisampokontany*. Il exerce à l'intérieur de son territoire le pouvoir révolutionnaire conformément aux dispositions de l'article 15 de l'ordonnance n°76-044.

Le regroupement de plusieurs *firaisampokontany* en *fivondronampokontany* est motivé par des critères géographiques, économiques et sociaux déterminés par les intérêts communs ou complémentaires aux *firaisampokontany* composants. Le ressort territorial du *fivondronampokontany* est fixé par décret pris en conseil des ministres.

4) – Le faritany

Le *faritany* est la collectivité décentralisée correspondant à l'échelon le plus élevé. Il regroupe plusieurs *fivondronampokontany* et exerce à l'intérieur de son territoire le pouvoir révolutionnaire défini par l'article 15 de l'ordonnance n°76-044.

Le regroupement de plusieurs *fivondronampokontany* en *faritany* est motivé par des critères géographiques, économiques, et sociaux déterminés par les intérêts communs ou complémentaires aux *fivondronampokontany* composants. Le ressort territorial du *faritany* est fixé par décret pris en conseil des ministres.

Le tableau suivant résume l'organisation administrative existant sous la deuxième République.

**Tableau n° 3 – Structure administrative sous la deuxième République**

<b>Echelons administratifs</b>	<b>Décentralisées</b>	<b>Déconcentrées</b>	<b>Organe exécutif</b>	<b>Organe délibératif</b>
Faritany (les faritany peuvent être considérés comme étant l'équivalent des anciennes provinces)	Oui	Oui	Comité exécutif + Comité administratif	Conseil populaire
Fivondronampokontany (les fivondronampokontany peuvent être considérés comme étant l'équivalent des anciennes sous-préfectures)	Oui	Oui	Comité exécutif + Comité administratif	Conseil populaire
Firaisampokontany (les firaisampokontany peuvent être considérés comme étant l'équivalent des anciens cantons ou communes)	Oui	Oui	Comité exécutif + Comité administratif	Conseil populaire
Fokontany	Oui	Oui	Comité exécutif + Comité administratif	Assemblée générale

Chaque collectivité dispose d'un organe délibérant élu pour cinq ans<sup>69</sup>. Il s'agit d'une assemblée générale pour le *Fokontany* et d'un conseil populaire pour le *Firaisampokontany*, le *Fivondronampokontany* et le *Faritany*. Par ailleurs, l'organe exécutif est constitué par un comité exécutif. Il est chargé d'exécuter les délibérations des conseils populaires (ou assemblée générale le cas échéant) et se compose de membres élus parmi les membres du conseil populaire ou de l'assemblée générale le cas échéant. Selon l'article 16 de l'ordonnance n°76-044, le comité exécutif représente le pouvoir central (le pouvoir national révolutionnaire) dans sa circonscription. Son effectif est fixé par décret et ne peut être inférieur à cinq ni supérieur à douze. Le comité exécutif est dirigé par un président et se fait

<sup>69</sup> Article 26 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

assisté par un comité administratif regroupant l'ensemble des services administratifs mis à la disposition de la collectivité décentralisée par l'Etat révolutionnaire ou créés et financés par la collectivité elle-même<sup>70</sup>. Ce comité administratif est ensuite placé sous l'autorité d'un fonctionnaire d'Etat nommé par décret pris en conseil des ministres pour les *faritany* et désigné par le comité exécutif du *faritany* pour les collectivités de niveau inférieur. Il est chargé d'assister le président du comité exécutif. A cet effet, il anime et coordonne, pour le compte du comité exécutif, les actions de tous les services administratifs<sup>71</sup>. Cette fonction est assurée par un délégué administratif pour les *Firaisampokontany* et *Fivondronampokontany*, et par un secrétaire général pour les *Faritany*.

### **1.3.2) – Les relations hiérarchiques et de contrôle**

Les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre les collectivités décentralisées et les organes centraux sont définies selon le principe du centralisme démocratique en vertu duquel chaque collectivité décentralisée exerce une tutelle sur les actes et sur les organes des collectivités décentralisées inférieures. La tutelle a pour but d'harmoniser et de contrôler le fonctionnement et les actes des collectivités selon les règles du centralisme démocratique. Par ailleurs, le pouvoir central peut exercer directement la tutelle de certaines collectivités décentralisées par décret pris en conseil des ministres.

Selon les dispositions de l'article 49 de l'ordonnance 76-004 du 27 décembre 1976, la tutelle consiste à :

- « ...veiller au respect et à l'exécution des lois et règlements en vigueur par les collectivités décentralisées sous tutelle,
- veiller à ce que les collectivités décentralisées restent dans le cadre de leurs attributions respectives,
- annuler en tant que de besoin (...) les décisions et les délibérations prises par les collectivités décentralisées sous tutelle,
- protéger les Collectivités décentralisées sous tutelle contre les erreurs, négligence et abus de leurs représentants, des particuliers ou d'autres organismes,

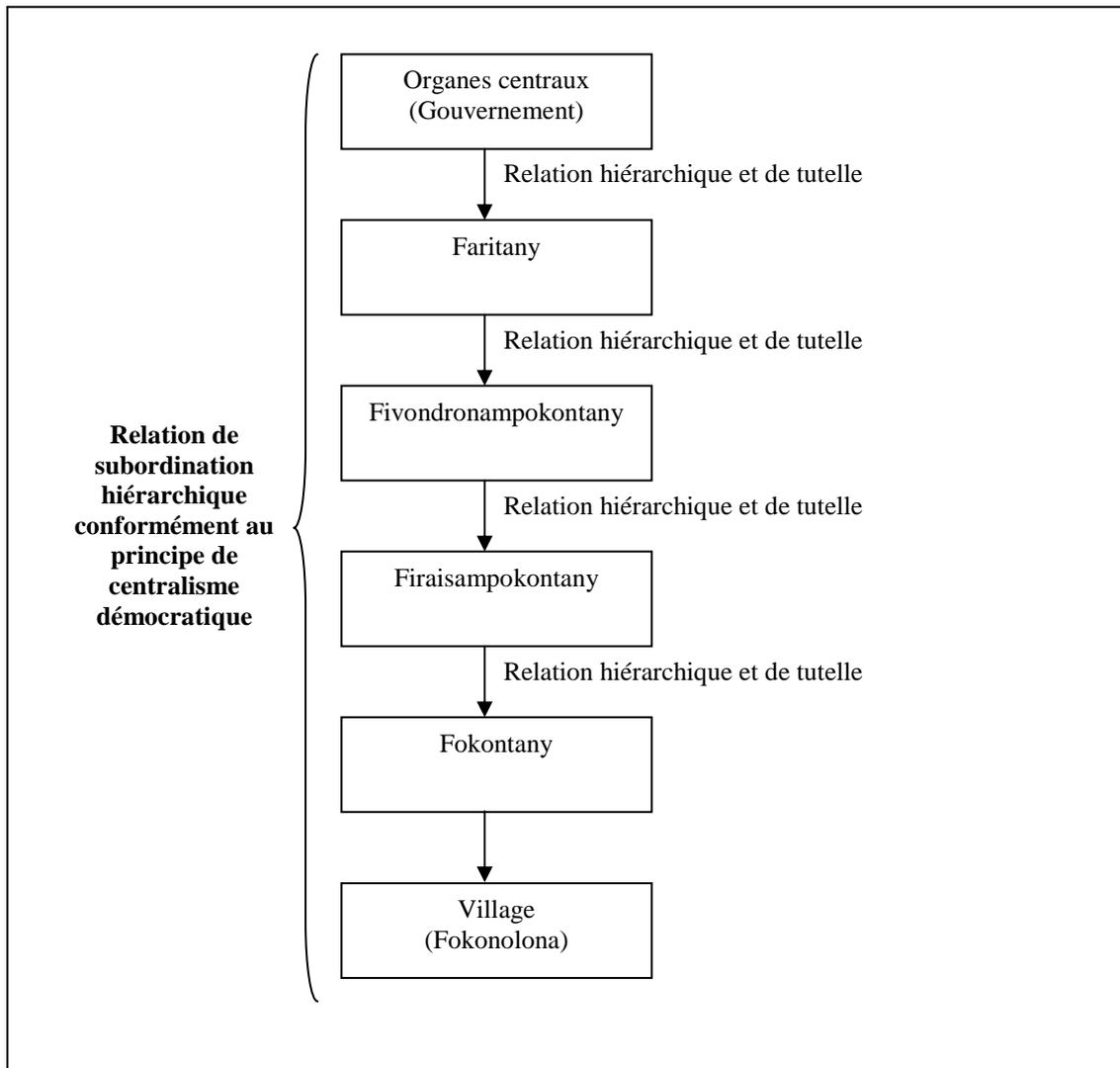
---

<sup>70</sup> Article 13 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

<sup>71</sup> Article 14 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

- *contrôler et orienter les actions du comité exécutif de chaque collectivité décentralisée sous tutelle,*
- *veiller à ce que les délibérations et actes des Collectivités décentralisées sous tutelle ne soient pas source de mésentente ou de création de factions au sein tant des collectivités sous tutelle que de la collectivité décentralisée tutélaire... »*

**Schéma n° 4 – Relation hiérarchique et de contrôle**



Bien que les collectivités décentralisées aient été dotées d'une personnalité morale et de l'autonomie financière<sup>72</sup>, l'exercice des tutelles par les collectivités hiérarchiquement supérieures ne leur permet pas tellement de gérer librement leurs affaires. En effet, le principe de centralisme démocratique prévu par la constitution limite considérablement l'autonomie administrative et de gestion des collectivités décentralisées.

<sup>72</sup> Article premier 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

La tutelle des actes d'administration de la collectivité décentralisée couvre non seulement les délibérations de l'assemblée générale ou du conseil populaire, mais également les décisions et activités des comités exécutifs. Par ailleurs, les délibérations et actes à caractère financier ou créant des structures d'intervention sont soumis à l'approbation préalable de la collectivité de tutelle.

**1.3.3) – Les compétences par niveau décentralisé**

Mis à part les pouvoirs révolutionnaires qui leur sont dévolus par l'article 15 de l'ordonnance n°76-044, les collectivités se voient attribuées les compétences telles que résumées dans l'encadré suivant :

**Encadré n° 4 – Les compétences des collectivités décentralisées sous la 2<sup>ème</sup> République**

*1) – Pour les faritany*

- la coordination des actions entreprises pour le ravitaillement de la population,
- la délivrance des licences de boissons,
- la réquisition des unités de gendarmerie nationale et de l'armée populaire dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur,
- la délivrance d'autorisation d'achats, de détention et de port d'armes pour les fusils de chasse et les armes à canon rayé de deuxième catégorie,
- la coordination des actions de toutes les collectivités composantes en cas d'évènements calamiteux, d'accidents, de fléaux, digue, éboulement, sécheresse, incendie, feu sauvage, invasion de sauterelles, vols de bœufs, vol accompagné de violence ou commis en bande,
- contrôle des collectivités en matière de mesures prophylactiques prescrites par les règlements de santé publique

*2) – Pour les fivondronampokontany*

- l'établissement et la révision de la liste électorale,
- la réquisition des unités de gendarmerie nationale et de l'armée populaire dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur,
- la délivrance des autorisations d'achat de munitions et le renouvellement des permis de ports d'armes pour les armes de chasse à canon lisse, les armes blanches, et les autres armes de deuxième catégorie,
- le recouvrement des impôts, droits et taxes des contributions directes et indirectes
- la prévention ou la lutte contre les calamités susceptibles de mettre en danger la santé, la sécurité de la population ou l'économie de la collectivité

*3) – Pour les firaisampokontany*

- la tenue de l'état-civil,
- le recensement de la population dans les fokontany
- le recensement du service national

#### **1.3.4) – Le système d'information comptable**

Les dispositions législatives et réglementaires prévues par la loi N° 63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques et par le décret N°68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique sont maintenues durant la deuxième République. Ainsi, il est possible d'affirmer que le même système d'information comptable est maintenu non seulement pour l'Etat central mais également pour les collectivités territoriales décentralisées.

Toutefois, l'adoption du Plan comptable général de l'Etat (PCGE) par le décret N°88-500 du 21 décembre 1988 peut être considéré comme une première innovation du système d'information comptable au niveau de l'Etat<sup>73</sup>. Il s'inspire des concepts de la comptabilité économique qui ont été pris en compte par le plan comptable général malgache (PCG 87). A cet effet, il propose, pour l'Etat, un système de comptabilité patrimoniale permettant la production d'états financiers compatibles avec les modèles normalisés qui devront être utilisés par les entreprises. Néanmoins, il existe des particularités de l'Etat qui justifient quelques adaptations du plan comptable des entreprises.

Conformément aux dispositions de la loi n°63-015, les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées tandis que les dépenses sont comptabilisées après visa pour paiement effectué par le comptable public. A cet effet, le PCGE prévoit l'utilisation d'une « classe 9 – Exécution de la loi de finances » pour assurer quotidiennement le suivi des opérations d'exécution budgétaire. La transcription des opérations budgétaires dans la comptabilité patrimoniale de l'Etat sera effectuée après réflexion sur les opérations enregistrées dans la classe 9. Ainsi, les dépenses budgétaires qui s'analysent comme des charges seront imputées dans un compte de la classe 6 selon leur nature et les autres dépenses budgétaires qui s'analysent comme des immobilisations devront être imputées dans les comptes de bilans (actifs) appropriés. Par ailleurs, les produits de l'année seront imputés dans un compte de la classe 7 dans la comptabilité patrimoniale. Il s'agit de l'ensemble des encaissements survenu au cours de l'exercice.

---

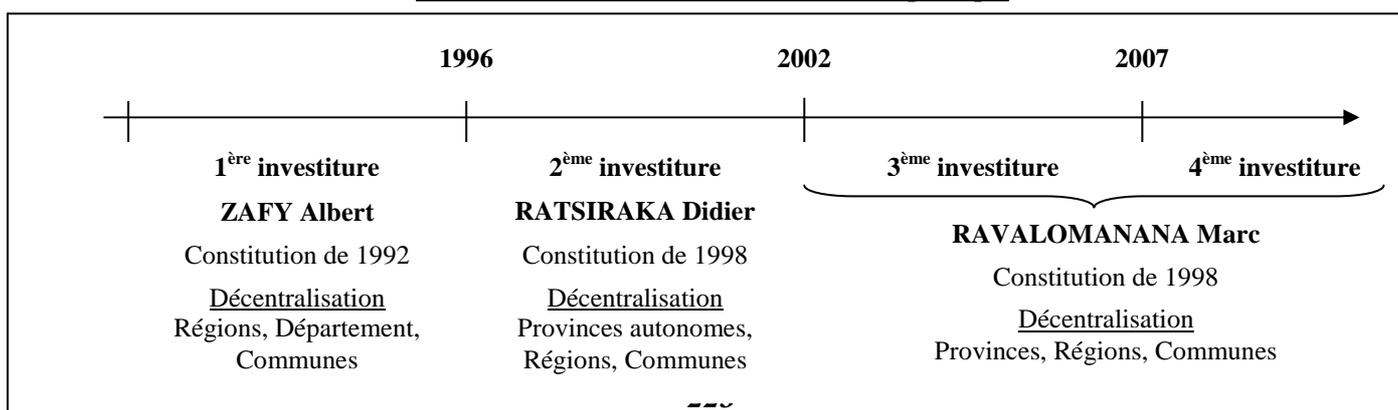
<sup>73</sup> Article premier du Décret N°88-500 portant approbation du Plan comptable général de l'Etat, JORDM N°1915 du 20 février 1989

## 1.4 – La troisième République

La fin du régime socialiste mis en place par la deuxième République a été marquée, en 1991, par un soulèvement populaire suite à l'effondrement de l'économie malgache. Aussi, la troisième République commence-t-elle par l'adoption d'une nouvelle constitution (en 1992) instaurant un régime parlementaire. Aux termes de la constitution de 1992, le pouvoir exécutif est exercé par le président de la République, chef de l'Etat, élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Il nomme le premier ministre à partir d'une liste de candidats proposée par l'assemblée nationale, organe législatif composé par 160 députés élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Par ailleurs, cette même constitution de 1992 introduit pour la première fois une politique de décentralisation effective reposant sur les régions, les départements et les communes de Madagascar. Toutefois, la destitution en 1996 du président en poste, Albert ZAFY (1992 à 1996), a permis le retour au pouvoir de Didier RATSIRAKA de 1996 à 2001. Cette deuxième investiture de la troisième République malgache a été imprégnée, entre autres, par la révision constitutionnelle de 1998 instituant le sénat en tant qu'organe législatif. Par la même occasion, elle ajuste la politique de décentralisation qui est désormais basée sur les provinces autonomes, les régions et les communes.

Les élections présidentielles de 2001 se soldent par une importante crise politique qui paralyse l'économie du pays tout au long du premier semestre 2002. A l'issue de la crise, Marc RAVALOMANANA prend le pouvoir et assure la présidence de la troisième investiture sous la troisième République. Cette période est marquée par une reprise de l'organisation étatique telle qu'elle est prévue par la constitution. Par ailleurs, aucun changement important dans la politique de décentralisation n'intervient jusqu'en 2006. Le président Marc RAVALOMANANA est réélu, pour une durée de cinq ans, suite aux élections présidentielle du 3 décembre 2006.

**Schéma n° 5 – Evolution de la troisième République**



L'évolution du processus de décentralisation sous la troisième République, objet du présent paragraphe, est donc analysée à travers les différentes investitures intervenues depuis 1992 jusqu'à nos jours.

#### **4.1) – La première investiture de la troisième République (1992 à 1996)**

La première investiture de la troisième République marque le commencement du processus de décentralisation effective à Madagascar. En effet, la révision constitutionnelle intervenue en 1992 introduit pour la première fois les principes de la libre administration et de l'autonomie administrative et financière dans la politique de décentralisation<sup>74</sup>. Elle préconise trois niveaux de collectivités décentralisées que sont les régions, les départements et les communes<sup>75</sup>. Il semble intéressant d'analyser successivement la structure administrative de l'époque (4.1.1), les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre l'Etat et les collectivités décentralisées (4.1.2), les compétences dévolues à chaque niveau décentralisé (4.1.3) ainsi que le système d'information comptable qu'elles utilisent pour leur gestion (4.1.4).

##### **4.1.1) – La structure administrative selon la constitution de 1992**

La constitution du 18 septembre 1992 prévoit trois niveaux de collectivités décentralisées correspondant aux régions, aux départements et aux communes. Elles sont administrées librement par des assemblées, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, qui règlent par leurs délibérations les affaires dévolues à leur compétence<sup>76</sup>. Il s'agit du conseil régional pour les régions, du conseil départemental pour les départements, du conseil municipal pour les communes urbaines et du conseil communal pour les communes rurales<sup>77</sup>. Les décisions des assemblées sont alors exécutées par un bureau exécutif dirigé par une personnalité élu au suffrage universel direct<sup>78</sup>. Le bureau exécutif est dirigé par le président de région pour les régions, le président du département pour les départements et le maire pour les communes<sup>79</sup>. Par ailleurs, la représentation de l'Etat est assurée par un haut fonctionnaire dont

---

<sup>74</sup> Article 125 à 127 de la Constitution du 18 septembre 1992

<sup>75</sup> Article 4 de la Loi n° 93-005 portant orientation générale de la décentralisation JO n° 2241 du 02 mai 1994, p.1057

<sup>76</sup> Article 127 de la Constitution du 18 septembre 1992

I <sup>77</sup> Article 3 de la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées, J.O. n° 2304 du 05.06.95, p.1247

<sup>78</sup> Article 129 de la Constitution du 18 septembre 1992

II <sup>79</sup> Article 52 de la Loi n°94-008 du 26 avril 1995

les modalités de nomination sont fixées par la loi<sup>80</sup>. Il s'agit principalement du préfet de région pour les régions et du sous-préfet pour les départements et communes<sup>81</sup>.

**Tableau n° 4 – Structure administrative et territoriale selon la constitution de 1992**

Echelons administratifs	Décentralisées	Déconcentrées	Organe exécutif	Organe délibératif
Province	Non	Oui		
Région	Oui	Non	Président de région	Conseil régional
Préfecture de région	Non	Oui	Préfets de région	Néant
Département	Oui	Non	Président du département	Conseil départemental
Sous-préfecture	Non	Oui	Sous-préfet	Néant
Commune	Oui	Non	Maire	Conseil municipal ou conseil communal
Arrondissement	Non	Oui	Délégué d'arrondissement	Néant
Quartiers (fokontany)	Non	Oui	Président du fokontany	Néant
Villages (fokonolona)	Non	Oui	Néant	Néant

#### 4.1.2) – Les relations hiérarchiques et de contrôle

La nouvelle constitution de 1992 modifie sensiblement les relations hiérarchique et de contrôle existant entre les organes centraux et les collectivités décentralisées. En effet, les lois et décrets d'application de cette constitution prévoient une représentation de l'Etat pour chaque niveau de collectivité décentralisée.

Le représentant de l'Etat est chargé de la protection des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public. Par ailleurs, il contrôle la légalité des actes et délibérations des collectivités décentralisées. Il s'agit entre autres des délibérations du conseil d'une collectivité territoriale, des conventions relatives aux marchés, emprunts et contrats de concession ou d'affermage à

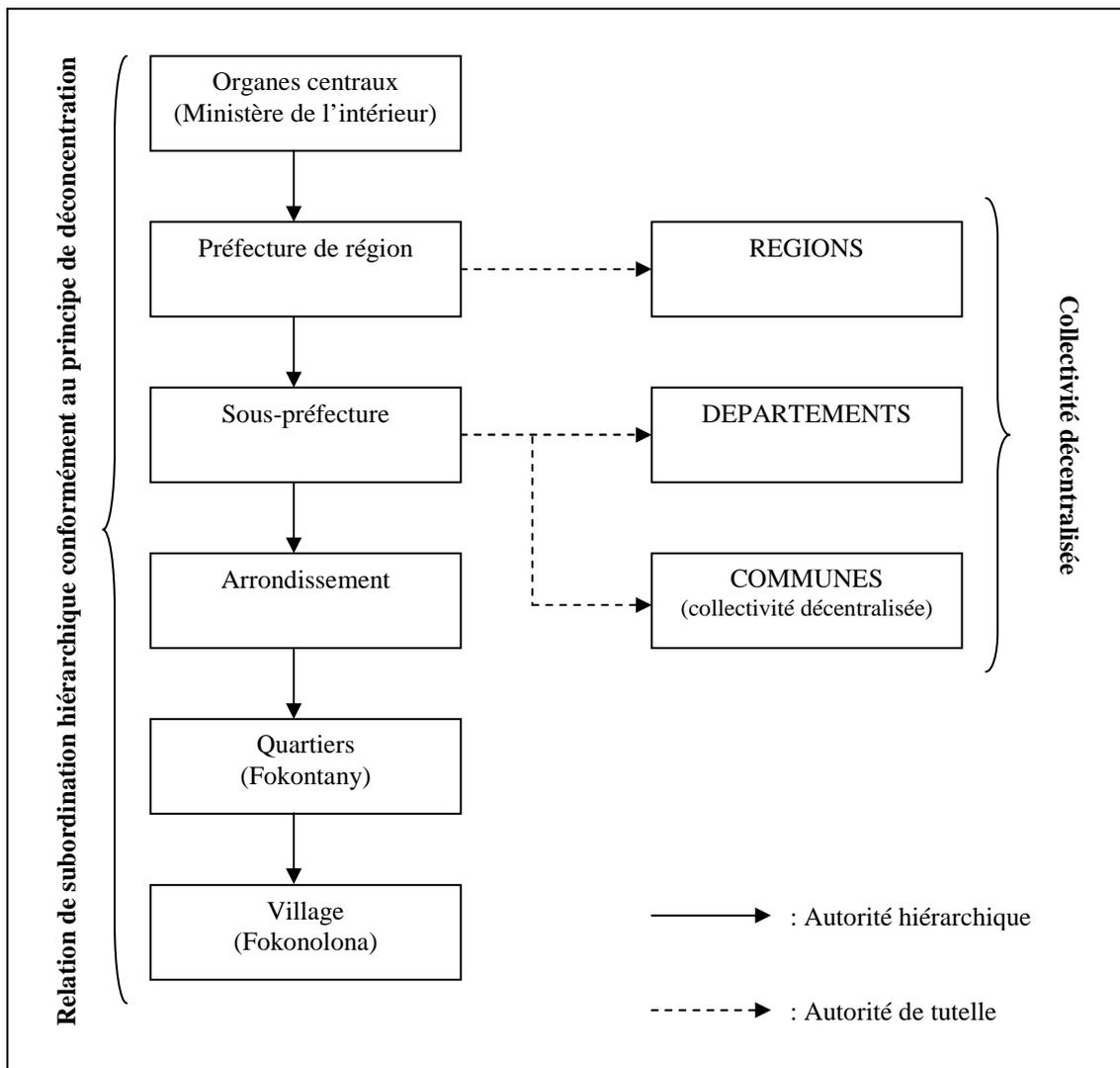
<sup>80</sup> Article 130 de la Constitution du 18 septembre 1992

III <sup>81</sup> Article premier du décret N°96-248 du 27 mars 1996 déterminant le titre des Représentants de l'Etat auprès des Collectivités territoriales décentralisées

caractère industriel ou commercial des services publics locaux, des décisions relatives à la gestion des agents de la collectivité territoriale (nomination, avancement de grade, avancement d'échelon, sanction disciplinaire prise après avis du conseil de discipline local et licenciement).

A cet effet, il défère à la juridiction compétente, les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les trente jours suivant leur réception après avoir informé la collectivité territoriale intéressée. Les décisions relatives aux illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné seront ensuite communiquées par le représentant de l'Etat à la collectivité intéressée.

**Schéma n° 6 – Relation hiérarchique et de contrôle entre l'Etat et les CTD (constitution 1992)**



#### 4.1.3) – Les compétences dévolues aux collectivités décentralisées

Les compétences dévolues à chaque niveau de collectivité décentralisée sont définies par la loi N°94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées<sup>82</sup>.

##### Encadré n° 5 – Les compétences des collectivités décentralisées sous la 1<sup>ère</sup> investiture de la troisième République

###### *a) – Les compétences attribuées aux régions*

Les compétences des régions ont été définies conformément au principe de cohérence et d'intégration. Elles embrassent toutes les questions de développement économique et social. Il s'agit, entre autres, de « ...l'identification des axes prioritaires de la Région, l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification), l'établissement d'un programme et/ou "plan régional" de développement, le cadrage et la programmation des actions de développement d'envergure régionales (en matière de aménagement hydro – agricole, pêche, promotion industrielle, artisanale et commerciale, promotion du secteur des services, élevage), la gestion des routes, des pistes de desserte, de ponts et bacs d'intérêt régional, la mise en place et la gestion des infrastructures sanitaires et éducatives d'enseignement, la mise en œuvre d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles, la gestion de son patrimoine propre, la gestion du personnel relevant de son ressort<sup>1</sup> ... ».

###### *b) – Les compétences attribuées aux départements*

Les compétences des départements ont été définies selon les principes de répartition et d'appartenance. Elles concernent, entre autres, « ...l'identification des principaux problèmes et contraintes qui caractérisent le Département, l'identification et la mise en œuvre de projets sectoriels relevant de son ressort, la réalisation et la gestion d'équipements socio- culturels, la construction et l'équipement de centres pédagogiques, l'identification et la gestion des programmes sanitaires spécifiques, la gestion de son patrimoine propre, l'identification et la gestion des projets d'aménagement du territoire, la mise en œuvre d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles, la gestion du personnel relevant de son ressort<sup>1</sup> ... »

###### *c) – Les compétences attribuées aux communes*

Les compétences attribuées aux communes ont été définies selon les principes de proximité et d'appartenance. Elles comprennent essentiellement « ...l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune , la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain, toutes les opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population, la réalisation d'actions d'aide sociales, les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères, la réalisation et la gestion des places et marchés publics, des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts, la prévention et la lutte contre les feux de brousse, la gestion de son patrimoine propre, la construction et la

---

<sup>82</sup> J.O. n° 2304 du 05 juin 1995, p. 1241

*gestion des équipements et infrastructures socio – sportifs, la mise en œuvre d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles, la gestion du personnel relevant de son ressort<sup>1</sup>... »*

#### **4.1.4) – Le système d'information comptable**

Le système d'information comptable du secteur public malgache n'a connu aucune évolution importante durant la première législature de la troisième République. En effet, les dispositions législatives et règlementaires prévues par la loi N° 63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques et par le décret N°68-080 du 13 février 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique ont été maintenues au cours de cette période. En outre, le Plan comptable général de l'Etat (PCGE), approuvé par le décret N°88-500 du 21 décembre 1988, reste applicable uniquement au niveau de l'Etat.

#### **4.2) – La deuxième investiture de la troisième République (1996 à 2001)**

Nous analyserons successivement la structure administrative de l'époque (4.2.1), les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre l'Etat et les collectivités décentralisées (4.2.2), les compétences dévolues à chaque niveau décentralisé (4.2.3) ainsi que le système d'information comptable que les collectivités décentralisées utilisent pour leur gestion (4.2.4).

##### **4.2.1) – La structure administrative selon la constitution de 1998**

La loi constitutionnel n° 98 - 001 du 8 avril 1998 réorganise l'Etat malgache sur un système de provinces autonomes dont les compétences et les principes de gouvernement sont définis et garantis par la constitution<sup>83</sup>. Les provinces autonomes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont organisées en collectivités territoriales décentralisées comprenant des régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif<sup>84</sup>. Ainsi, les régions et les communes deviennent des démembrements des provinces autonomes et les compétences des collectivités décentralisées (communes et régions) sont définies par les lois de leur province respective<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Article premier de la Loi constitutionnelle n° 98-001 du 08 avril 1998, JO n° 2495 du 08 avril 1998, p.1260 à 1286

<sup>84</sup> Article 126 de la Loi n° 98-001 du 08 avril 1998, JO n° 2495 du 08 avril 1998, p.1260 à 1286

<sup>85</sup> Article 7 de la Loi n° 2000-016 du 29 août 2000 déterminant le cadre de gestion des propres affaires des provinces autonomes

L'organe exécutif de chaque province autonome est dirigé par un gouverneur<sup>86</sup>. Ce dernier est élu par le conseil provincial lequel assure la fonction législative<sup>87</sup>. Par ailleurs, la représentation de l'Etat est assurée par un haut fonctionnaire, le Délégué général du gouvernement, chargé de veiller au respect des répartitions de compétences, des dispositions législatives et règlementaires<sup>88</sup>.

**Tableau n° 5 – Structure administrative et territoriale selon la constitution de 1998**

Echelons administratifs	Décentralisées	Déconcentrées	Organe exécutif	Organe délibératif
Provinces autonomes	Oui	Non	Conseil de gouvernement (composé par un gouverneur et des commissaires généraux)	Conseil provincial
Délégation générale du gouvernement	Non	Oui	Délégué général du gouvernement	Néant
Région	Oui	Non	Président de région	Conseil régional
Commune	Oui	Non	Maire	Conseil municipal ou conseil communal
Quartiers (fokontany)	Non	Oui	Président du fokontany	Néant
Villages (fokonolona)	Non	Oui	Néant	Néant

Les législations nationales et provinciales de l'époque ont été relativement floues quant au statut (déconcentré ou décentralisé) des collectivités territoriales constituant les provinces autonomes. Contrairement aux dispositions de l'article 126 de la constitution mentionnant que « *les provinces autonomes sont organisées en collectivités décentralisées comprenant les régions et les communes (...) dotées chacune d'un organe exécutif et délibérant* », les informations fournies par les gouvernorats, entre autre celui d'Antananarivo, précisent que

<sup>86</sup> Article 14 de la Loi n° 2000-016 du 29 août 2000

<sup>87</sup> Article 131.1 de la Loi n° 98-001 du 08 avril 1998, JO n° 2495 du 08 avril 1998, p.1260 à 1286

<sup>88</sup> Articles 131.2 de la Loi n° 98-001 du 08 avril 1998, JO n° 2495 du 08 avril 1998, p.1260 à 1286

*« Les différents étages du découpage territorial malgache sont la province, la région, le fivondronana, le firaisana et le fokontany. Les régions existent comme circonscription administrative sous l'autorité d'un préfet, (...) elles n'existent pas en tant que collectivité territoriale (...) le firaisana correspond presque à la notion de commune<sup>89</sup> ».*

Apparemment, les provinces autonomes ont adopté les mêmes structures et organisations administratives que celles applicables durant la deuxième République. Dans ce cas, les démembrements des provinces autonomes correspondent plutôt à des organes déconcentrés et non décentralisés.

#### **4.2.2) – Les relations hiérarchique et de contrôle**

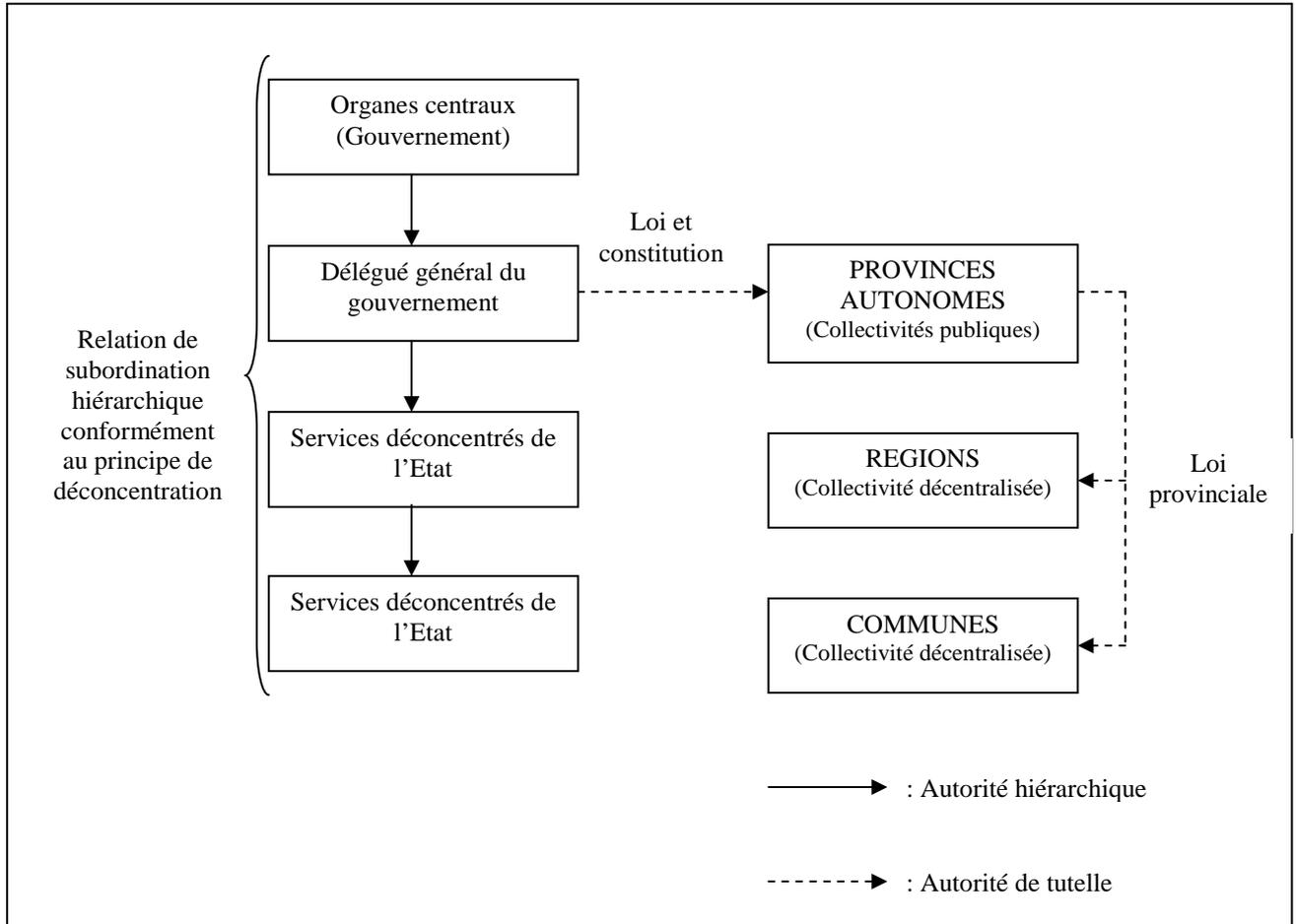
La constitution de 1998 accorde beaucoup plus d'autonomie aux provinces qui passent du statut de circonscription administrative (organe déconcentré) à celui de collectivités publiques autonomes. Néanmoins, cette large autonomie accordée aux provinces autonomes ne doit pas s'effectuer au détriment de l'unité nationale ni celui du respect des dispositions règlementaires et constitutionnelles. C'est ainsi que le poste de délégué général du gouvernement a été créé par la loi 2000-17 du 4 septembre 2000 pour assurer le contrôle des actes et délibérations des organes provinciaux. Par ailleurs, les éventuels conflits de compétences entre l'Etat et les provinces autonomes sont réglés directement par la Haute cour constitutionnelle conformément à l'article 118 de la constitution.

Les contrôles des collectivités territoriales décentralisées constituant les provinces autonomes sont initiés par le gouverneur de chaque province à travers la loi provinciale dans le respect de la législation nationale. Ainsi, les relations hiérarchiques et de contrôle entre les organes centraux et les collectivités décentralisées peuvent être schématisées comme suit :

---

<sup>89</sup> Voir le site du gouvernorat de la Province Autonome d'Antananarivo : [http://www.gov-antananarivo.mg/mono\\_admin.shtm](http://www.gov-antananarivo.mg/mono_admin.shtm)

**Schéma n° 7 – Les relations hiérarchiques et de contrôle**



**1) – Entre les organes centraux et les provinces autonomes**

Afin de permettre au Délégué général du gouvernement d'exercer le contrôle de la légalité des actes et délibérations des organes provinciaux, ce dernier doit recevoir obligatoirement les textes à valeur législative et réglementaire publiés par les provinces, les actes de portée générale des organes provinciaux, les délibérations du conseil provincial concernant les services publics de la province, les délibérations du conseil provincial relatives au budget provincial, les conventions intéressant la province autonome et ayant des incidences financières, les délibérations du conseil provincial ayant des incidences financières, les délibérations relatives aux nominations à des postes provinciaux.

Il s'agit d'un contrôle a posteriori sur la conformité des actes et délibérations suscités par rapport à la constitution et aux textes législatifs régissant les provinces autonomes. Lorsqu'il estime que l'acte d'un organe provincial est entaché d'irrégularité à l'égard d'une loi ou d'une

convention, le Délégué général du Gouvernement informe, par écrit, l'autorité provinciale concernée et l'invite à procéder au redressement nécessaire. Par ailleurs, il peut déférer immédiatement aux juridictions compétentes les actes qu'il estime entachés d'illégalité.

En outre, le Délégué général du gouvernement anime et coordonne les services déconcentrés de l'Etat dans la province. A cet effet, il dresse un rapport, au gouvernement et au gouverneur de la province, faisant état des illégalités constatées. Par contre, il s'abstient de tout contrôle relatif aux actes des collectivités territoriales décentralisées constituant chaque province

## **2) – Entre les provinces autonomes et leurs démembrements**

Les modalités de contrôle des actes et délibérations des collectivités décentralisées (régions et communes) sont définies par les lois provinciales. La loi statutaire de la province autonome d'Antananarivo prévoit par exemple dans son article 10 que c'est le gouverneur qui « ...*coordonne et contrôle les actes, autres que budgétaires, des collectivités territoriales décentralisées dans les conditions prévues par la loi provinciale et dans le respect des lois nationales*<sup>90</sup>... ».

Par ailleurs, l'article 39 de la loi n°2000-016 du 29 Août 2000 déterminant le cadre de la gestion des affaires propres des provinces autonomes prévoit « ...*un contrôle d'opportunité, exercé par une autorité de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée par cette autorité à une collectivité locale* ». En d'autres termes, les actes et délibérations des collectivités territoriales composant les provinces autonomes auraient été soumis au contrôle d'opportunité des organes provinciaux.

### **4.2.3) – Les compétences par niveau décentralisé**

Si les compétences des provinces autonomes sont déterminées par des dispositions constitutionnelles et réglementaires, celles des collectivités territoriales décentralisées qui les composent le sont par les lois provinciales.

---

<sup>90</sup> Article 10 de la Loi n°2001/001 du 24 octobre 2001 portant Loi statutaire de la province autonome d'Antananarivo, sur <http://www.gov-antananarivo.mg>

**Encadré n° 6 – Les compétences des collectivités décentralisées sous la 2<sup>ème</sup> investiture de la troisième République**

1) – *Les compétences dévolues aux provinces autonomes*

Les compétences dévolues aux provinces autonomes sont définies par l'article 135-1 de la constitution de 1998. Elles comprennent « ...*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...* ». Par ailleurs, les provinces autonomes assurent avec le concours du pouvoir central, la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'amélioration du cadre de vie. La répartition des compétences au regard des intérêts nationaux et des intérêts locaux est alors définie par une loi nationale.

2) – *Les compétences dévolues aux collectivités territoriales décentralisées*

L'article 7 de la loi n°2000-016 du 29 août 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des provinces autonomes prévoit que « ...*les compétences des collectivités territoriales décentralisées sont définies par les lois de leur province respective suivant le même principe de libre gestion des affaires d'intérêt local...* ». Dans ce cas, il appartient aux organes provinciaux de fixer les compétences et attributions qu'il souhaitent accorder aux collectivités territoriales (décentralisées ou déconcentrées) se trouvant dans leur province.

Toutefois, l'article 148 de la constitution mentionne que « ...*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...* ». Bien que les provinces autonomes n'aient eu qu'une existence relativement brève, aucune loi provinciale n'ait pu définir clairement le statut et les compétences des collectivités territoriales correspondant aux

**4.2.4) – Le système d'information comptable**

Durant la deuxième législature de la troisième République, les principaux textes régissant la comptabilité des opérations publiques tels que la loi n°63-015 du 15 Juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques et le Décret n°68-080 du 3 Juillet 1968 portant règlement général sur la comptabilité publique demeurent inchangées. Aussi, compte tenu des dispositions de la loi n°63-015 du 15 Juillet 1963, les opérations sont toujours comptabilisées au moment des encaissements ou des décaissements.

Néanmoins, l'approbation du Plan Comptable des Opérations Publiques 2000 (PCOP 2000) par le décret n°99-941 du 10 décembre 1999 constitue une réforme radicale par rapport à l'ancien Plan Comptable Général de l'Etat (PCGE). Il a été conçu « ...dans une optique de contrôle au profit d'une comptabilité à la fois de droits constatés et patrimoniale... » (CSC, 1999), non seulement pour l'Etat centrale mais également pour les collectivités territoriales décentralisées.

Ainsi, le PCOP 2000 permet de faire une distinction entre les charges et les actifs par l'imputation des dépenses de fonctionnement au débit des comptes de la classe 6 et des dépenses d'investissement au débit des comptes de la classe 2. De même, les recettes de fonctionnement sont comptabilisées dans les comptes de la classe 7 et les recettes d'investissement (principalement des fonds de dotations, ou des emprunts) dans les comptes de la classe 1. Par ailleurs, l'utilisation *des comptes d'exécution des lois de finances* (classe 9 dans l'ancien PCGE) a été abandonnée au profit de l'harmonisation et de l'unicité des nomenclatures comptables et budgétaires. Cette harmonisation, qui s'étend aux nomenclatures de la comptabilité pour toutes les collectivités publiques (Etat central, Collectivités, Etablissements publics...), facilite la consolidation des comptes du secteur public et son articulation avec la comptabilité nationale (CSC, 1999).

Force est de constater que le PCOP 2000 ne reconnaît aucune comptabilisation des provisions<sup>91</sup> (ni provisions pour dépréciation, ni provisions pour les pensions et plan de retraite). De même, les amortissements ne sont pas calculés sur la durée de vie ou la durée d'utilisation des immobilisations mais sur l'exercice d'acquisition. De ce fait, le suivi des amortissements est très théorique (dans les textes seulement) car il n'est possible de comptabiliser un amortissement (avec un taux de 100%) que s'il existe des marges de manœuvre budgétaires permettant cette allocation. En outre, l'absence de distinction entre passif à court terme et passif à long terme d'une part, et entre actif à court terme et actif à long

---

<sup>91</sup> Conseil Supérieur de la Comptabilité (CSC), « Plan comptable des opérations publiques (PCOP 2000) », Tome 3 – Instructions, Antananarivo, Madagascar, Novembre 1999, p.45

terme d'autre part, rend difficilement réalisable sur le plan pratique la comptabilisation des créances, dettes, et comptes de régularisation tels que les « Produits constatés d'avance » ou les « Charges constatées d'avance » bien que ce soit prévu dans les dispositions<sup>92</sup> du PCOP 2000.

### **4.3) – Synthèse de la situation depuis la troisième investiture jusqu'à nos jours (2002 à 2007)**

Le processus de décentralisation se caractérise par son aspect très partiel à Madagascar. En effet, la première révision constitutionnelle de 1992 s'est soldée par la mise en place effective des communes, seules collectivités décentralisées fonctionnelles sur les trois niveaux de décentralisation (région, département, commune) prévus par la constitution. Ensuite, la constitution de 1998 instituant les provinces autonomes a débouché par l'installation effective de ces dernières vers fin 2000. Toutefois, les événements politiques après l'élection présidentielle de 2001 ont introduit des changements notables dans le processus de décentralisation malgache.

Dans ce cas, il paraît intéressant d'analyser, à partir de 2002, la structure administrative en place (4.3.1), les relations hiérarchiques et de contrôle existant entre l'Etat et les collectivités décentralisées (4.3.2), les compétences dévolues à chaque niveau décentralisé (4.3.3) ainsi que le système d'information comptable que les collectivités décentralisées utilisent pour leur gestion (4.3.4).

#### **4.3.1) – La structure administrative après 2002**

Après les crises de 2002, bien qu'aucun texte ne prévoie leur suppression, les stratégies de décentralisation axées sur les provinces autonomes ont été abandonnées de fait par le nouveau régime. En effet, la circonscription administrative correspondant aux provinces ont été placées sous la direction d'un collège de délégation spéciale nommé par décret du président de la République pris en conseil de gouvernement et dont les attributions, essentiellement de représentation de l'Etat, sont définies par l'ordonnance n°92-003 du 26 février 1992 relatives aux collectivités décentralisées. Par ailleurs, la loi organique n° 2003-005 du 27 août 2003

---

<sup>92</sup> Conseil Supérieur de la Comptabilité (CSC), « Plan comptable des opérations publiques (PCOP 2000) », Tome 1 – Présentation du PCOP 2000, Antananarivo, Madagascar, Novembre 1999, p.13

fixant les modalités d'application de l'article 129-1 de la constitution<sup>93</sup> prévoit, en son article 3, la nomination par le président de la République d'un chef de province, secondé par deux adjoints, exerçant non seulement toutes les fonctions dévolues aux anciens conseils de gouvernorat mais également celles du conseil provincial. Cette même loi prévoit dans son article 4 la suspension de plein droit des commissaires généraux et permet aux présidents ainsi qu'aux membres des délégations spéciales de continuer l'exercice de leurs fonctions jusqu'à la nomination des chefs de provinces.

Face à cette incertitude entourant le sort des provinces autonomes, les communes, seules collectivités décentralisées fonctionnelles jusqu'en 2004, poursuivent leur fonctionnement selon les lois des années 1993, 1994 et 1995 sur la décentralisation<sup>94</sup>. Par ailleurs, l'installation des régions, bien qu'elles aient été prévues par les révisions constitutionnelles de 1992 et de 1998, n'a été réalisée qu'à partir de 2004, c'est-à-dire par la loi N° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions. A cet effet, il a été créé 22 régions.

Les régions sont à la fois des collectivités décentralisées et des circonscriptions administratives. En tant que collectivités décentralisées, elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrent librement par des conseils régionaux<sup>95</sup>. En tant que circonscription administrative, les régions regroupent l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional. Par ailleurs, elles regroupent les districts se trouvant dans leurs circonscriptions respectives. Le chef de région dirige le bureau exécutif<sup>96</sup> et assure en même temps le rôle de représentant de l'Etat au niveau régional<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Loi organique N° 2003-005 du 27 Août 2003 fixant les modalités d'application de l'article 129.1 de la Constitution, JO n°2853 du 28.08.03, p.2256

<sup>94</sup> Il s'agit des Loi 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des Collectivités territoriales décentralisées, Loi 94-010 du 26 avril 1995 statut particulier Communes urbaines Nosy-Be et Sainte-Marie, Loi 94-009 du 26 avril 1995 portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, Loi 94-008 du 26 avril 1995 organisation, et attributions des collectivités territoriales, Loi 94-007 du 26 avril 1995 aux pouvoirs des Collectivités territoriales décentralisées, Loi 94-001 du 26 avril 1995 Chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées, Loi 93-005 Orientation générale de la politique de décentralisation

<sup>95</sup> Article 4 de la loi N° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions, JO n°2915 du 12 juillet 2004, p.2556

<sup>96</sup> Article 5 de la loi N° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions, JO n°2915 du 12 juillet 2004, p.2556

<sup>97</sup> Article 6 de la loi N° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions, JO n°2915 du 12 juillet 2004, p.2556

**Tableau n° 6 – Structure administrative et territoriale après 2002**

<b>Echelons administratifs</b>	<b>Décentralisées</b>	<b>Déconcentrées</b>	<b>Organe exécutif</b>	<b>Organe délibératif</b>
Provinces	Non	Oui	Délégation spéciale	Délégation spéciale
Régions	Oui	Oui	Chef de région	Conseil régional
Districts	Non	Oui	Chef de district	Néant
Communes	Oui	Non	Maire	Conseil municipal ou conseil communal
Arrondissement administratif	Non	Oui	Chef d'arrondissement administratif	Néant
Quartiers (fokontany <sup>98</sup> )	Non	Oui	Président du fokontany	Néant
Villages (fokonolona)	Non	Oui	Néant	Néant

#### **4.3.2) – Les relations hiérarchiques et de contrôle**

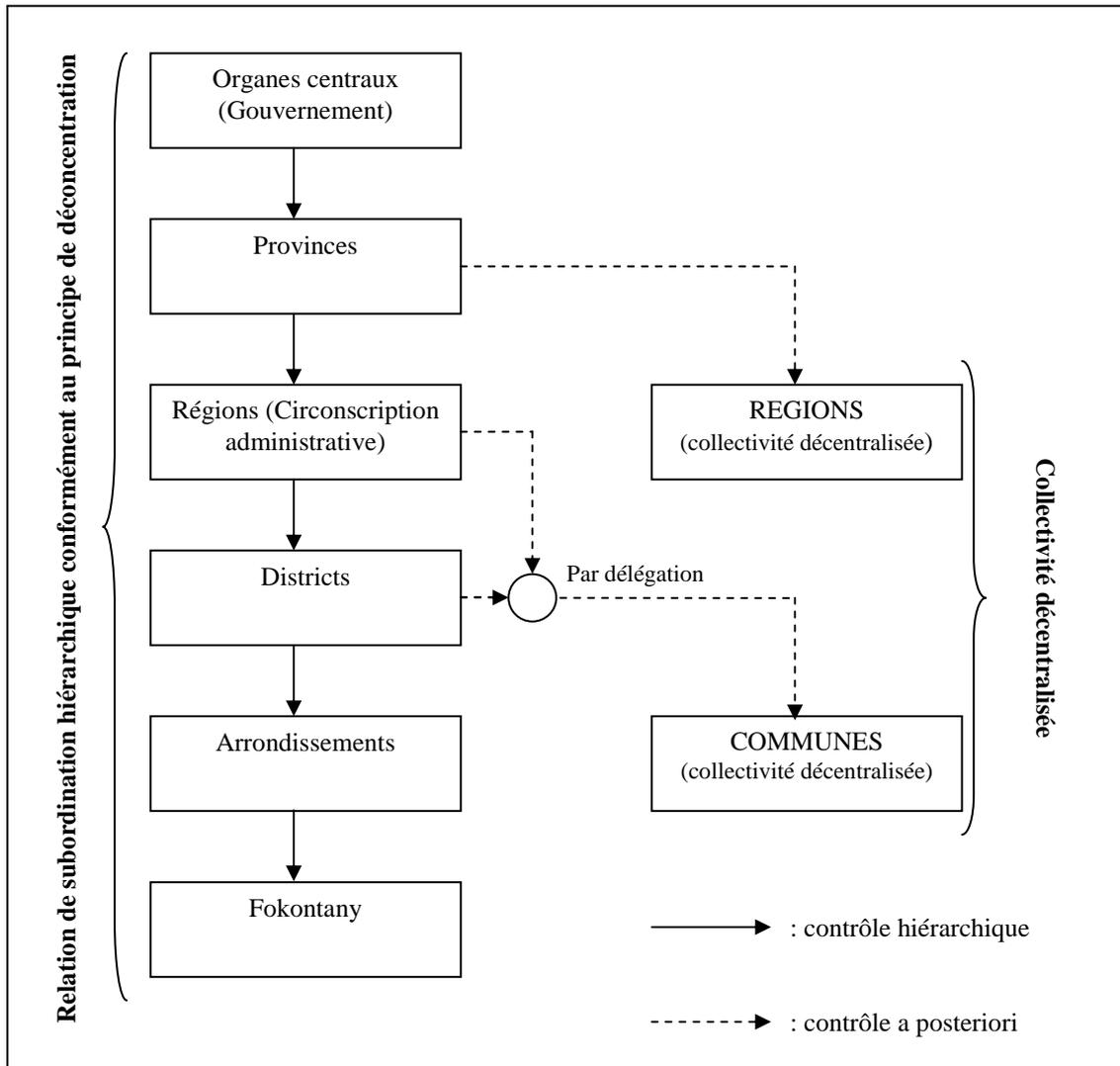
Les communes et les régions sont les seules collectivités territoriales décentralisées installées après les crises de 2002. Les régions constituent à la fois une collectivité décentralisée et une circonscription administrative. A cet effet, elles sont soumises à deux régimes de contrôle et de subordination hiérarchique différents. Ces derniers sont définis par la loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions<sup>99</sup> et ses décrets d'application. Quant aux communes, elles sont soumises aux règles de contrôle définies par les anciennes lois des années 90. Ainsi, les relations hiérarchique et de contrôle existant entre les organes centraux (ou représentation de l'Etat au niveau local) et les collectivités territoriales décentralisées peuvent être schématisées comme suit :

<sup>98</sup> Conformément aux dispositions du Décret N° 2004-299 du 3 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany, JO n°2898 du 12.04.04, p.1594

Le Fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la Commune. Le Fokontany, selon l'importance des agglomérations, comprend des hameaux, villages, secteurs ou quartiers. Les habitants du Fokontany constituent le « Fokonolona »

<sup>99</sup> JO n°2915 du 12.07.04, p.2556

**Schéma n° 8 – Relations hiérarchique et de contrôle après 2002**



1) – Entre les organes centraux et les régions

En tant que circonscription administrative, les régions sont soumises au contrôle hiérarchique des autorités supérieures. En effet, l'article 3 du décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions<sup>100</sup> mentionne que « ...le chef de région est (...) le représentant de l'Etat dans sa circonscription... ». A cet effet, il doit rendre compte de ses activités au gouvernement.

Par ailleurs, les actes de la région, en tant que collectivité territoriale décentralisée, sont soumis à un contrôle de légalité exercé a posteriori par le Représentant de l'Etat au niveau de la Province Autonome qui défère, le cas échéant, l'acte devant la juridiction compétente.

<sup>100</sup> Décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions, JO n°2951 du 17 janvier 2005, p.2224

## 2) – Entre les organes centraux et les communes

En tant que représentant de l'Etat dans sa circonscription, « ...le chef de région (...) exerce le contrôle de légalité des actes des autorités communales<sup>101</sup> ... ». Toutefois, il peut déléguer cette fonction au chef de district qui, en application de l'article 118 de la loi n°94-008, doit recevoir une copie des actes concernés pour lui permettre d'effectuer un contrôle a posteriori.

### **4.3.3) – Les compétences par niveau décentralisé**

Les compétences dévolues aux collectivités décentralisées (les communes et les régions) restent les mêmes que celles définies par la loi n°94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées<sup>102</sup>. Celles-ci ont déjà été développées dans les paragraphes précédents.

### **4.3.4) – Le système d'information comptable**

Les plus importantes réformes de la gestion des finances publiques malgache sont intervenues durant la troisième législature de la troisième République. Il s'agit entre autres de l'adoption de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) N° 2004-007 du 26 juillet 2004 introduisant la notion de budget programme au niveau de l'Etat, celui du décret N°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics remplaçant ainsi l'ancien décret N°68-080, et de l'adoption du nouveau PCOP 2006 (Plan comptable des opérations publiques 2006) s'alignant sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards).

Bien qu'elle devait remplacer la loi N°63-015 sur les finances publiques, la nouvelle LOLF malgache N°2004-007 reprend les mêmes principes définis par cette dernière. Il s'agit entre autres, de la comptabilisation des dépenses au stade de leur visa par le comptable payeur (article 55 de la LOLF) et la prise en compte des recettes au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées (article 54 de la LOLF). Toutefois, sa principale innovation réside dans l'abandon du principe de budget de moyen au profit de celui du budget programme.

Le décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics propose les règles relatives à l'objet et au

---

<sup>101</sup> Article 8 du décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004

<sup>102</sup> J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1241

contenu de la comptabilité du secteur public en général et celle des collectivités territoriales décentralisées en particulier. Ces dernières resteront en vigueur pour l'application du PCOP 2006.

Pour analyser le système d'information comptable et budgétaire des collectivités décentralisées, il faut se référer à la troisième partie du décret N°2005-003 qui prévoit les dispositions comptables et budgétaires applicables pour les provinces, les régions et les communes.

*1) – Le système d'information comptable des provinces autonomes*

Le système comptable et budgétaire des province autonomes est défini par la partie 3-A du décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics. Il s'agit des mêmes règles et principes d'organisation que ceux retenus par le décret N°68-080 pour les provinces de la première République.

Toutefois, le décret N°2005-003 introduit l'application du plan comptable des opérations publiques (PCOP) dans la gestion financière des provinces autonomes<sup>103</sup>. A cet effet, l'ordonnateur doit tenir une comptabilité des recettes et des dépenses conformément aux dispositions du plan comptable des opérations publiques (classe 1, 2, 6 et 7). La gestion de l'ordonnateur est soumise aux mêmes règles de contrôle prévues par les articles 197, 198 et 199 du décret N°68-080. C'est-à-dire :

- au contrôle direct des opérations, ou par l'intermédiaire des corps de contrôle, exercé par le président de la République et le premier ministre,
- au contrôle de régularité exercé par le trésorier principal,
- et au contrôle administratif de la cour des comptes.

La comptabilité générale de la province autonome est tenue par le trésorier principal en résidence au chef-lieu de province autonome selon les dispositions du PCOP<sup>104</sup>. A cet effet, les contrôles sur les comptables publics des provinces ont été renforcés. Ils sont soumis aux vérifications de leurs supérieurs hiérarchiques (les comptables supérieurs du Trésor), celles de l'Inspection Générale d'Etat et de l'Inspection Générale des Finances. Par ailleurs, les

---

<sup>103</sup> Article 151 du décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

<sup>104</sup> Article 188 du décret du décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

comptes des comptables publics sont jugés par la cour des comptes, seule instance pouvant donner quitus de leur gestion aux comptables<sup>105</sup>.

2) – Le système d'information comptable des régions

Le système comptable et budgétaire des régions est défini par la partie 3-B du décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics. Il s'agit des mêmes règles et principes d'organisation que celles appliquées aux provinces autonomes. Toutefois, le système comptable régional diffère du système provincial par les articles 199 et 202 du décret mentionnant respectivement que « ...le chef de région est l'ordonnateur principal du budget régional<sup>106</sup>... », et « ...les fonctions de comptable principal du budget régional sont assurées par le trésorier principal installé au chef lieu de région<sup>107</sup>... ».

Par ailleurs, les ordonnateurs et comptables publics des régions sont soumis aux mêmes types de contrôle que ceux qui s'appliquent à leurs homologues des provinces.

3) – Le système d'information comptable des communes

La partie 3-C du décret N°2005-003 du 4 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics prévoit quelques dispositions relatives au système comptable et budgétaire des communes. Elle reprend les mêmes règles et principes d'organisation que celles prévues par le décret N°68-080. Néanmoins, elle introduit l'application du PCOP et la suppression de la tutelle administrative et financière exercée par le ministère des finances et le ministère de l'intérieur. Par ailleurs, les dispositions prévues pour les communes urbaines diffèrent de celles prévues pour les communes rurales.

a) – Le système d'information comptable des communes urbaines

Les règles d'élaboration, de vote et d'exécution du budget municipal sont similaires à celles prévues par le décret 68-080. Toutefois, il n'est plus soumis à l'approbation des autorités de tutelle avant sa mise en exécution par le maire. Par ailleurs, ce dernier doit tenir une comptabilité des recettes et des dépenses conformément aux dispositions du plan comptable

---

<sup>105</sup> Article 196 et 197 du décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

<sup>106</sup> Article 199 du décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

<sup>107</sup> Article 202 du décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

des opérations publiques<sup>108</sup> (classe 1, 2, 6 et 7). Et selon l'article 282 du décret N°2005-003, le maire établit, à la fin de l'exercice, un compte administratif qu'il soumet à la délibération du conseil municipal avant de le transmettre au chef de l'exécutif provincial pour contrôle<sup>109</sup>.

La gestion de l'ordonnateur, le maire, est soumise aux mêmes contrôles que ceux prévus par les articles 243, et 244 du décret N°68-080. Cependant, le contrôle administratif de la cour suprême prévu par l'article 245 du décret N°68-080 est désormais exercé par le tribunal financier de la cour des comptes selon les règles de compétences et de procédure qui sont propres à ce dernier<sup>110</sup>.

D'après l'article 250 du décret N°2005-003, « ...le receveur municipal a qualité de comptable principal... ». Il est chargé, en plus du maniement des fonds de la commune, de tenir une comptabilité générale selon les dispositions du plan comptable des opérations publiques. A la fin de l'exercice, il établit le compte de gestion de la commune qui, après visa de son supérieur hiérarchique, est transmis à la Direction de la comptabilité publique pour examen. A cet effet, le Directeur de la comptabilité publique peut arrêter les comptes ou les transmettre au juge des comptes. Par ailleurs, le receveur municipal est également soumis au contrôle de l'Inspection Générale de l'Etat et éventuellement des corps de contrôle compétents.

#### b) – Le système d'information comptable des communes rurales

Le décret N°2005-003 prévoit, pour les communes rurales, des dispositions similaires à celles qui s'appliquent aux communes urbaines en matière de gestion comptable et budgétaire. En effet, comme dans une commune urbaine, le budget de la commune rurale est préparé par le maire, voté par le conseil communal et exécuté par le maire. Ce dernier assure également les fonctions d'ordonnateur du budget communal et à ce titre, il exécute le budget communal tant en recettes qu'en dépenses, tient une comptabilité administrative pour le suivi de l'exécution budgétaire, et établit à la fin de chaque exercice un compte administratif retraçant les résultats budgétaires de la commune. Par ailleurs, il est soumis non seulement au contrôle du président de la République et du premier ministre par l'intermédiaire de l'administration territoriale et des corps de contrôle, mais également au contrôle administratif de la cour des comptes et surtout au contrôle de la régularité exercé par le receveur communal.

---

<sup>108</sup> Article 278 du décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

<sup>109</sup> Article 282 décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

<sup>110</sup> Article 286 décret N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics

En effet, les fonctions de comptable principal sont assurées par un receveur communal dans les communes rurales où réside un comptable du trésor. Selon l'article 321 du décret N°2005-003, le receveur communal tient la comptabilité générale de la commune rurale selon les dispositions du plan comptable des opérations publiques. A cet effet, il établit, à la fin de chaque exercice, un compte de gestion distinct de celui établi par le maire. Après avoir été visé par le supérieur hiérarchique du receveur communal, le compte de gestion est transmis au chef de région qui le soumet au Directeur Général du Trésor pour examen. Ce dernier peut alors arrêter les comptes ou transmettre ces derniers au juge des comptes.

En outre, le receveur communal est aussi soumis au contrôle et vérification des trésoriers principaux, de l'Inspection Générale de l'Etat, et éventuellement des corps de contrôle compétent.

Pour les communes qui ne disposent pas d'un comptable du trésor, cette fonction est assurée par un trésorier communal nommé et choisi par le maire avec l'approbation du chef de région. Ce dernier est chargé, dans les mêmes conditions que le receveur communal, du maniement des fonds de la commune, du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, et du contrôle de la régularité de celles-ci. Il est soumis au seul contrôle du chef de région dans sa gestion. En effet, l'article 330 du décret N°2005-003 l'exempte des contrôles applicables aux receveurs communaux.

\* \* \*

Le paysage administratif malgache a été modifiées à de nombreuses reprises avec, néanmoins, une certaine permanence de l'échelon communal. Par ailleurs, il existe une forte tradition de centralisation de l'Etat à travers les structures déconcentrées.

Mais ce qui nous intéresse ce sont les structures décentralisées car elles ont a priori des besoins en terme de système d'information de gestion financière et comptable. Parmi les structures décentralisées, ce sont les communes qui sont les plus intéressantes à étudier du fait de leur antériorité. En outre, elles ont été privilégiées comme niveau de développement par les bailleurs de fonds. Or, le bref aperçu du système d'information des communes montre une forte tradition de comptabilité de caisse récemment modifiée par l'adoption du PCOP 2000 et du PCOP 2006. Est-ce que ces dernières innovations comptables sont à même de répondre au attentes des communes et à leur besoins ?