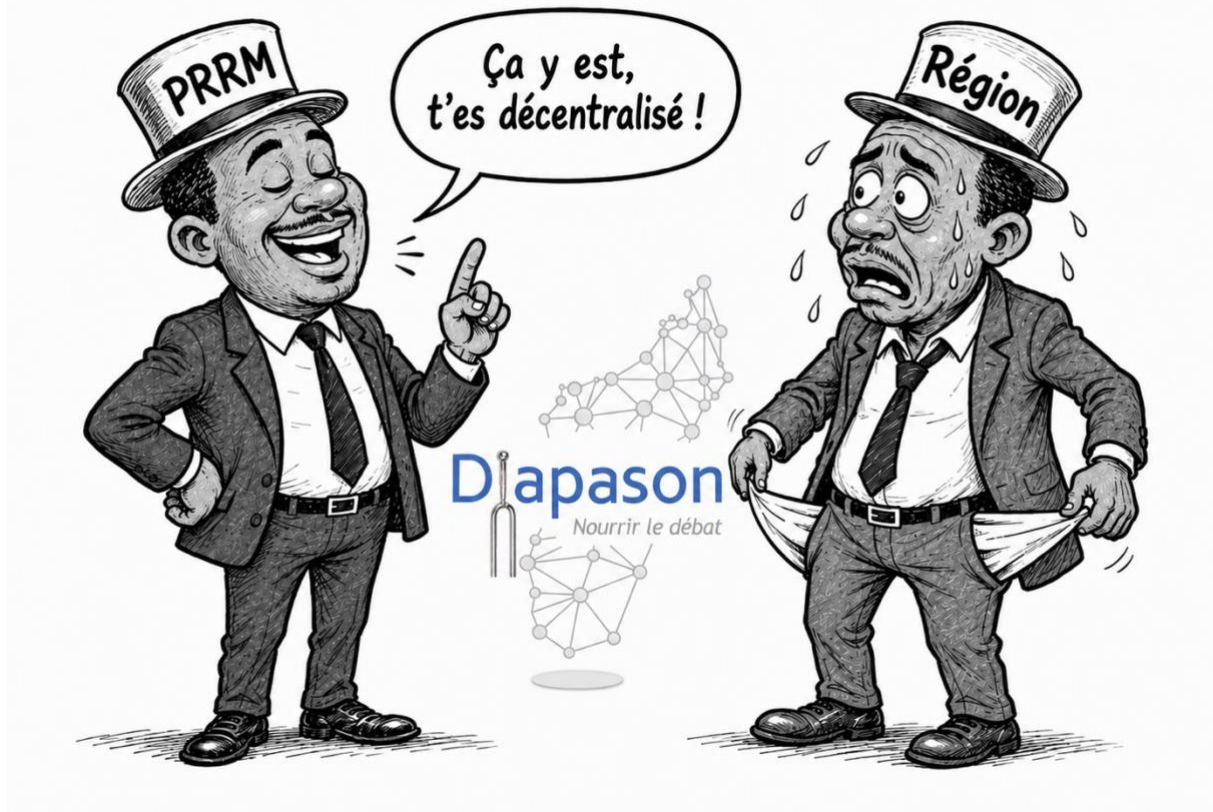


La décentralisation

Le mot facile, le budget difficile

Décentralisation : le mot facile, le budget difficile



La décentralisation est de retour dans le vocabulaire politique malgache. Elle a tout pour plaire. Elle parle aux régions oubliées, répond à la lassitude contre l'hypercentralisation d'Antananarivo, donne le sentiment que l'État va enfin se rapprocher des citoyens. Dans un pays où l'on attend souvent tout de la capitale sans toujours recevoir grand-chose, le mot peut séduire.

C'est précisément pour cela qu'il faut le manier avec prudence.

La Présidence de la Refondation de la République de Madagascar (PRRM), en fait désormais un axe politique. Le colonel Michaël Randrianirina a annoncé, à Toamasina, une hausse du budget alloué aux régions à 24 %, contre environ 4,5 % actuellement. Le projet de loi de finances rectificative 2026 évoque, lui, une montée des ressources destinées aux STD et aux CTD de 3 % à 12 % du budget général de l'État. Sur le papier, l'annonce est forte. Dans les faits, elle appelle une question simple : de quoi parle-t-on exactement ?

C'est là que le risque populiste apparaît : transformer une aspiration légitime des territoires en promesse budgétaire spectaculaire, sans clarifier la chaîne de décision, d'exécution et de contrôle.

Car une vraie décentralisation ne se mesure pas aux pourcentages proclamés. Elle se mesure à cinq choses : les compétences transférées, l'argent réellement disponible, les personnels qualifiés, la capacité d'exécution et le contrôle citoyen des résultats.

Le piège des sigles

Il faut ici expliquer deux notions essentielles.

Les CTD sont les Collectivités territoriales décentralisées. À Madagascar, elles désignent les communes, les régions et les provinces (Art. 143 - Constitution 11 décembre 2010). Elles disposent, en principe, d'une autonomie administrative et financière. Elles doivent gérer leurs propres affaires, à travers des organes locaux et des compétences transférées par la loi.

Les STD sont les Services techniques déconcentrés. Ils représentent l'administration centrale dans les territoires. Ils exécutent localement les politiques décidées par l'État. Ils peuvent être utiles, nécessaires même, mais ils ne sont pas des collectivités élues.

La différence est donc majeure. Donner de l'argent aux CTD, c'est transférer des moyens à des collectivités censées représenter les citoyens localement. Donner de l'argent aux STD, c'est renforcer la présence locale de l'État central. Dans le premier cas, on décentralise. Dans le second, on déconcentre.

Or la formule publique qui parle de ressources destinées aux « STD et CTD » entretient une ambiguïté décisive. Si les crédits supplémentaires passent surtout par les services déconcentrés, la réforme pourra être présentée comme une décentralisation, tout en maintenant le pouvoir de décision à Antananarivo. C'est le cœur du sujet.

La vraie question n'est donc pas : combien les régions vont-elles recevoir ? La vraie question est : qui décidera, qui exécutera, qui contrôlera et qui rendra compte ?

Autrement dit, la décentralisation n'est pas une nouveauté politique créée par le PRRM. Elle existe déjà dans l'architecture juridique malgache. Le problème n'est pas son absence dans les textes. Le problème est sa faible incarnation dans les budgets, les compétences et les résultats.

Le budget comme test de sincérité

Le budget 2026 adopté par l'État s'élève à 26 799,7 milliards d'ariary. À cette échelle, 12 % représenteraient plus de 3 200 milliards d'ariary. 24 % représenteraient plus de 6 400 milliards d'ariary. Ce ne serait pas un ajustement administratif. Ce serait une rupture budgétaire.

Mais une rupture budgétaire ne suffit pas à faire une rupture institutionnelle.

Un crédit peut être voté sans être décaissé. Une dépense peut être localisée en région tout en restant décidée par un ministère central. Une route peut être inaugurée sans budget d'entretien. Une région peut recevoir de nouvelles responsabilités sans ingénieurs, sans comptables, sans agents de passation de marchés, sans système de suivi.

La décentralisation devient alors un transfert d'attentes, pas un transfert de pouvoir.

C'est ici que l'exécution budgétaire devient un signal d'alerte. Au premier trimestre 2026, les dépenses publiques ont été qualifiées de timides, avec un niveau d'engagement global faible. Le ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation figure lui aussi parmi les entités dont les engagements restent faibles. Autrement dit, avant même de transférer massivement des moyens vers les territoires, l'État montre déjà des limites dans sa capacité à engager et transformer ses crédits en actions.

Le risque n'est donc pas théorique. L'argent sans capacité peut produire autant d'échec que les compétences sans argent.

Antananarivo contre régions : le faux débat

Le discours populiste est simple : la capitale prend tout, les régions n'ont rien. Il contient une part de vérité, mais il devient dangereux s'il simplifie trop.

Antananarivo concentre l'administration, les sièges ministériels, les grandes entreprises, les universités, les hôpitaux, les marchés et les centres de décision. Mais la question n'est pas seulement de savoir combien reçoit la Commune urbaine d'Antananarivo. Son budget propre reste très faible comparé au budget national.

Le vrai sujet est ailleurs : combien de décisions concernant tout le pays restent prises depuis Antananarivo ? Combien de crédits sont décidés dans les ministères, même lorsqu'ils concernent les régions ? Combien de marchés publics, de nominations, de priorités d'investissement et de services restent pilotés par le centre ?

Cette centralisation ne profite pas seulement à une capitale abstraite. Elle profite à tous ceux qui contrôlent les circuits de décision : arbitrages budgétaires, nominations, marchés publics, autorisations administratives, priorités d'investissement. Tant que ces leviers restent concentrés au centre, ils permettent de distribuer des faveurs, de construire des fidélités et de maintenir des dépendances politiques. La décentralisation devient alors un obstacle pour ceux qui vivent de cette verticalité. Elle ne menace pas seulement une organisation administrative. Elle menace un système de pouvoir.

La décentralisation ne doit pas être une punition contre la capitale. Elle doit corriger une architecture politique dans laquelle la capitale décide, les régions attendent et les citoyens subissent.

Madagascar n'est pas seule face à ce dilemme. Partout en Afrique, la décentralisation a souvent été présentée comme une réponse à l'éloignement de l'État. Mais les expériences du continent montrent qu'elle réussit rarement lorsqu'elle avance plus vite que les capacités administratives, budgétaires et politiques.

Les leçons africaines

L'Afrique offre plusieurs avertissements utiles.

Le Kenya a engagé une dévolution ambitieuse avec ses comtés. L'expérience montre qu'il faut des règles de partage des recettes, une formule de péréquation et des institutions capables d'arbitrer entre territoires. L'Afrique du Sud dispose d'une architecture territoriale avancée,

avec ressources propres, transferts nationaux et subventions conditionnelles. Mais elle montre aussi que l'argent ne garantit pas automatiquement la qualité des services. Dans beaucoup de pays africains, la décentralisation échoue lorsqu'elle avance plus vite que les capacités locales.

La leçon pour Madagascar est claire : il ne faut pas copier une forme institutionnelle. Il faut construire une capacité réelle.

Les pièges à éviter

1. La déconcentration maquillée. On ouvre des bureaux régionaux, on renforce les services de l'État, on parle de proximité, mais la décision reste centrale.

2. Les compétences sans ressources. L'État transfère des responsabilités aux collectivités, mais garde les moyens. Les régions deviennent responsables de l'échec sans avoir les moyens d'agir.

3. L'argent sans capacité. Des milliards peuvent arriver dans des administrations locales mal préparées, avec un risque de surfacturation, de marchés publics mal suivis, de chantiers abandonnés et de corruption délocalisée.

4. La féodalisation locale. Décentraliser sans contre-pouvoirs peut renforcer les notables, les familles dominantes, les réseaux d'affaires et les intermédiaires politiques.

5. Le fédéralisme mal préparé. Dans certains pays, le fédéralisme peut être une réponse institutionnelle cohérente. Mais à Madagascar, il peut devenir dangereux s'il est utilisé sans garde-fous : ethnicisation de la politique, fragmentation de l'État, concurrence entre régions riches et régions pauvres, captation locale des ressources, affaiblissement du sentiment national. Une région riche en ressources minières ou portuaires pourrait avancer plus vite, tandis que d'autres resteraient dépendantes. Le risque n'est pas seulement administratif. Il est politique : transformer la demande légitime de proximité en logique de séparation.

6. L'absence de péréquation. Sans solidarité nationale, les régions portuaires, minières ou plus dynamiques avanceront plus vite, tandis que les territoires pauvres resteront dans la dépendance.

Ces risques ne condamnent pas la décentralisation. Ils rappellent simplement qu'elle ne peut pas être réduite à une annonce budgétaire. Elle doit devenir une méthode de gouvernement.

Une proposition Diapason

La ligne devrait être simple : décentraliser ne signifie pas disperser l'État. Cela signifie reconstruire l'État à partir des territoires.

Madagascar n'a pas besoin d'un État faible au centre et de baronnies locales en périphérie. Le pays a besoin d'un État stratège, capable de garantir l'unité nationale, la justice, la sécurité, la monnaie, les ressources stratégiques et la péréquation, tout en donnant aux territoires les moyens concrets d'agir.

Un Pacte territorial de souveraineté pourrait reposer sur sept engagements.

Publier un budget vérité territorial, région par région, ministère par ministère, en distinguant les crédits votés, engagés, décaissés et exécutés.

Séparer clairement les crédits destinés aux CTD de ceux destinés aux STD, afin que personne ne puisse appeler décentralisation ce qui relève seulement de la déconcentration.

Programmer la montée budgétaire sur trois à cinq ans, avec des seuils liés à la capacité de gestion, aux audits et aux résultats.

Créer une formule nationale de péréquation fondée sur la population, la pauvreté, l'enclavement, le déficit d'infrastructures et l'exposition climatique.

Prioriser les réseaux vitaux : routes rurales, eau, électricité, écoles, centres de santé, marchés, assainissement, connectivité.

Publier tous les transferts et tous les marchés publics locaux : montants, bénéficiaires, délais, avenants, niveau d'exécution.

Former une vraie fonction publique territoriale : comptables, ingénieurs, juristes, urbanistes, contrôleurs de travaux, spécialistes des finances locales.

Le test du réel

La décentralisation peut être une chance pour Madagascar. Elle peut rapprocher l'État des citoyens, reconnecter les politiques publiques aux réalités locales, réduire la dépendance à Antananarivo et rendre visibles les résultats. Mais elle peut aussi devenir une nouvelle scène du théâtre politique : beaucoup de discours, beaucoup de chiffres, peu de pouvoir réellement transféré.

Le vrai test du PRRM ne sera donc pas d'annoncer 12 % ou 24 %. Le vrai test sera de dire quelle part ira réellement aux collectivités élues, quelle part restera aux services déconcentrés de l'État, et quels résultats mesurables les citoyens pourront vérifier.

Décentraliser, ce n'est pas parler aux régions. C'est accepter de déplacer le pouvoir, l'argent, la responsabilité et le contrôle vers les territoires où la vie réelle se joue.

C'est précisément pour cela que la décentralisation est si souvent promise et si rarement accomplie. Parce qu'au fond, elle oblige le centre à faire ce qu'il redoute le plus : perdre une part de son monopole sur la décision.

Sources et traçabilité

Sources juridiques : Constitution malgache, lois organiques relatives aux Collectivités territoriales décentralisées¹, notamment la loi organique 2014 018².

¹ <https://www.hcc.gov.mg/?p=2026>

² https://www.dgfag.mg/wp-content/uploads/2021/04/Loi_organique_2014-018_regissant_les_competences_des_CTD.pdf



Sources budgétaires : documents du MEF³ et de la DGBF relatifs au budget 2026⁴ et aux documents budgétaires publics⁵.

Sources de contexte : presse malgache pour les annonces relatives aux ressources destinées aux STD et CTD, ainsi qu'aux engagements de 12 % et 24 %⁶.

Sources comparatives : FMI pour les enseignements sur la décentralisation budgétaire en Afrique subsaharienne, travaux comparatifs sur les finances locales africaines, exemples du Kenya et de l'Afrique du Sud.

Rédaction - Diapason



³<https://www.mef.gov.mg/dgcf/textes/decentralisation.php>

⁴<https://www.dgbf.mg/transparence/actualites/budget-des-citoyens-loi-de-finances-initiale-2026-2bt5izi05pet9a6>

⁵<https://dgbf.mg/transparence>

⁶<https://2424.mg/decentralisation-les-ressources-allouees-aux-std-et-ctd-prevues-passer-de-3-a-12-du-budget-general-de-letat-des-cette-annee/>