



PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL  
COORDINATION NATIONALE

# Capitalisation des pratiques en cours en matière de mobilisation des ressources non fiscales de la commune : les droits de marché



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Direzione dello sviluppo e della cooperazione DSC  
Direcziun da svilup e da cooperaziun DSC

inter  
cooperation

Gestion des Ressources Naturelles  
Economie Rurale  
Gouvernance Locale et Société Civile





# **Capitalisation des pratiques en cours en matière de mobilisation des ressources non fiscales de la commune : les droits de marché**

Antananarivo, Mars 2008

# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| Avant-propos .....  | 4         |
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1. Les textes régissant le recouvrement des coûts des services publics marchands .....</b>               | <b>6</b>  |
| <b>2. Les étapes à suivre pour le recouvrement des droits de places et des tickets de marché .....</b>      | <b>7</b>  |
| 2.1. Gestion assurée par la commune elle-même .....   | 8         |
| 2.2. Gestion mixte .....  | 10        |
| 2.3. Gestion "Intercommunale" .....   | 12        |
| <b>3. Résultats et bonnes pratiques observées sur le terrain .....</b>                                      | <b>15</b> |
| 3.1. Valorisation des infrastructures .....   | 15        |
| 3.2. Amélioration des recettes communales issues des services marchands ...                                 | 15        |
| 3.3. Amélioration des services marchands .....  | 15        |
| <b>4. Leçons tirées .....</b>   | <b>16</b> |
| 4.1. Une implication de tous les acteurs concernés dans la gestion du marché .                              | 16        |
| 4.2. Une bonne organisation du recouvrement des droits de services marchands .....                          | 16        |
| 4.3. La transparence dans la gestion du marché .....  | 17        |
| 4.4. La sensibilisation des acteurs avant et au cours de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation ..... | 17        |
| <b>Annexe : Exemples d'arrêtés communaux sur l'organisation du marché .....</b>                             | <b>18</b> |

## **Avant - propos**

**L**a mobilisation des ressources financières reste toujours la problématique majeure des communes. Malgré l'existence des différents impôts et taxes réservés aux communes, force est de constater qu'il leur est difficile de lever ces impôts notamment en raison de l'insuffisance des moyens et de leur incapacité technique. La quasi-totalité des communes malagasy tant rurales qu'urbaines dépendent complètement des subventions de l'Etat central ou des partenaires financiers.

Pour faire face à cette situation, le Programme SAHA, en collaboration avec le Programme de la Commune de Münsingen, a appuyé certaines communes dans la mobilisation des ressources financières. Les résultats obtenus de ces expériences s'avèrent prometteurs car la plupart de ces communes sont arrivées à augmenter de façon significative leurs recettes fiscales et ont pu améliorer la fourniture des services rendus à la population et la gestion des affaires communales et honorer leur contribution dans les projets d'investissement.

Aussi, le Programme SAHA a décidé de capitaliser ces expériences réussies, de les produire dans un document afin d'en faire bénéficier les acteurs communaux et un large public.

Je tiens à remercier vivement tous ceux qui ont contribué à la réalisation du présent ouvrage, notamment nos collègues du Groupe IC (Délégation Intercooperation Madagascar, SAHA, Association Intercooperation Madagascar, Programme Commune Münsingen) et l'équipe Gouvernance Locale du Programme SAHA.

Puisse cet ouvrage servir et aider les acteurs du développement et les responsables communaux dans leurs efforts de promotion d'un mieux-être de la population dans leur contrée respective.



Antananarivo, le 28 mars 2008.



Estelle Raharinaivosoa  
Directeur National - Programme SAHA

# Introduction

**A**ssuré par un organisme public ou privé, le marché est un service public marchand d'activité d'intérêt général c'est-à-dire qui concerne la majorité ou l'ensemble de la population. Il est taxable et fait l'objet d'une facturation et de recouvrement auprès des usagers individuels.

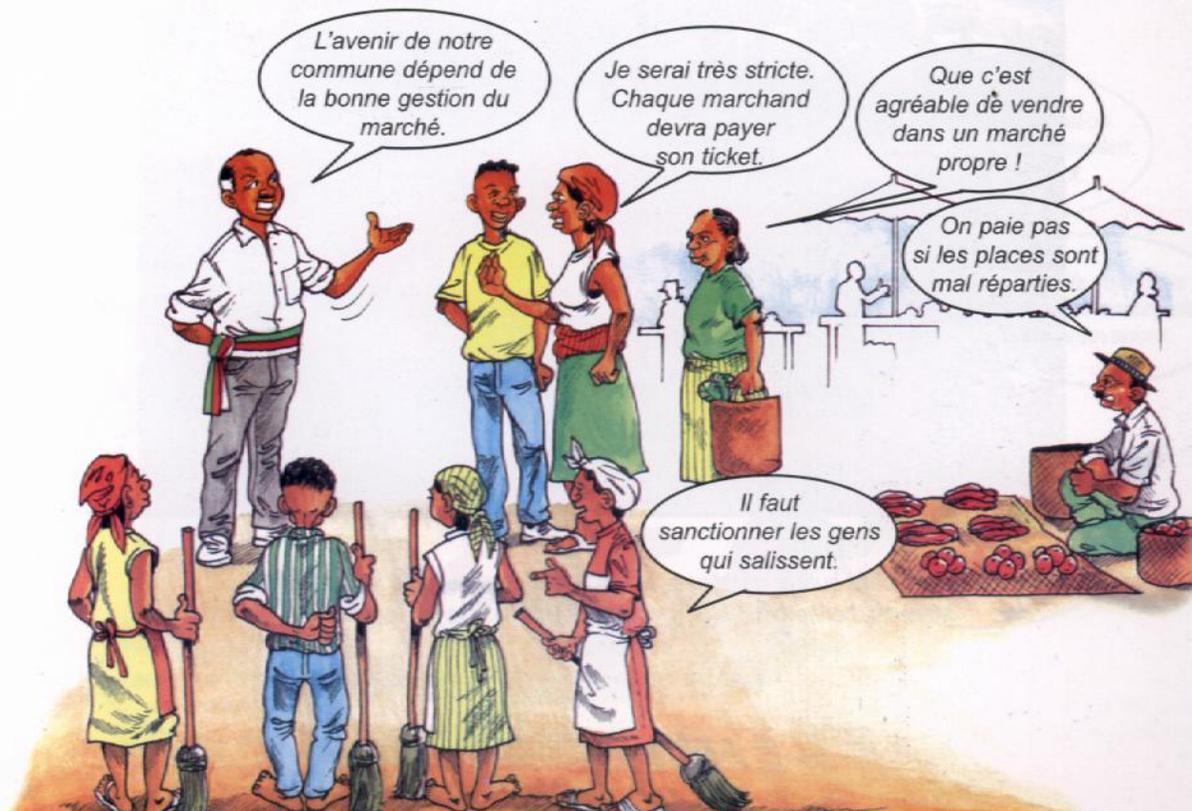
Parmi les services publics marchands, on peut citer également l'eau potable, l'électricité, la télécommunication et les transports publics.

Dans le cadre de la présente capitalisation, nous nous limiterons au cas du marché.

Faisant partie des patrimoines communaux, le marché constitue une source potentielle de revenu pour les communes. Mais la valorisation d'un tel patrimoine pour le développement effectif de la commune nécessite une bonne gestion et une amélioration des services y afférents.

Le présent document capitalise les bonnes pratiques issues des expériences de la Commune Urbaine de Tsiroanomandidy, de la Commune Urbaine d'Ambositra, de la Commune Rurale de Soavinandriana, de la Commune Rurale d'Analavory, de la Commune Rurale d'Alarobia et celle d'Ambatomanga en matière de mobilisation des ressources issues du marché.

Il présente en premier lieu les textes régissant le recouvrement des coûts des services publics marchands d'une façon synthétique. Il énumère ensuite les différentes étapes à suivre pour le recouvrement des coûts. Le document analyse enfin les résultats issus de ces expériences, lesquels sont illustrés de bonnes pratiques observées sur le terrain.



# **I. les textes régissant le recouvrement des coûts des services publics marchands**

L'ordonnance n° 60-099 du 21 septembre 1960, modifiée par l'ordonnance n° 62-035 du 19 septembre 1962 définit le domaine public. Selon cette ordonnance, le domaine public comprend des biens affectés à l'usage du public comme le marché, les pistes et les terrains.

Comme il a été stipulé dans l'article 15 de la loi n° 94 - 007 du 25 avril 1995, relative au pouvoir, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées, la réalisation et la gestion des marchés publics font partie des domaines de compétences de la commune.

L'article 23 de la même loi institue au profit des communes les revenus des domaines publics. La commune peut ainsi prélever des redevances liées à l'utilisation de ces domaines publics dont les modalités et les tarifs font l'objet de délibération du conseil selon l'article 75 de la loi n° 94 - 007.



*Les marchés publics constituent une source de revenu pour les communes.  
Mais une bonne gestion et une participation de tous les concernés sont nécessaires.*

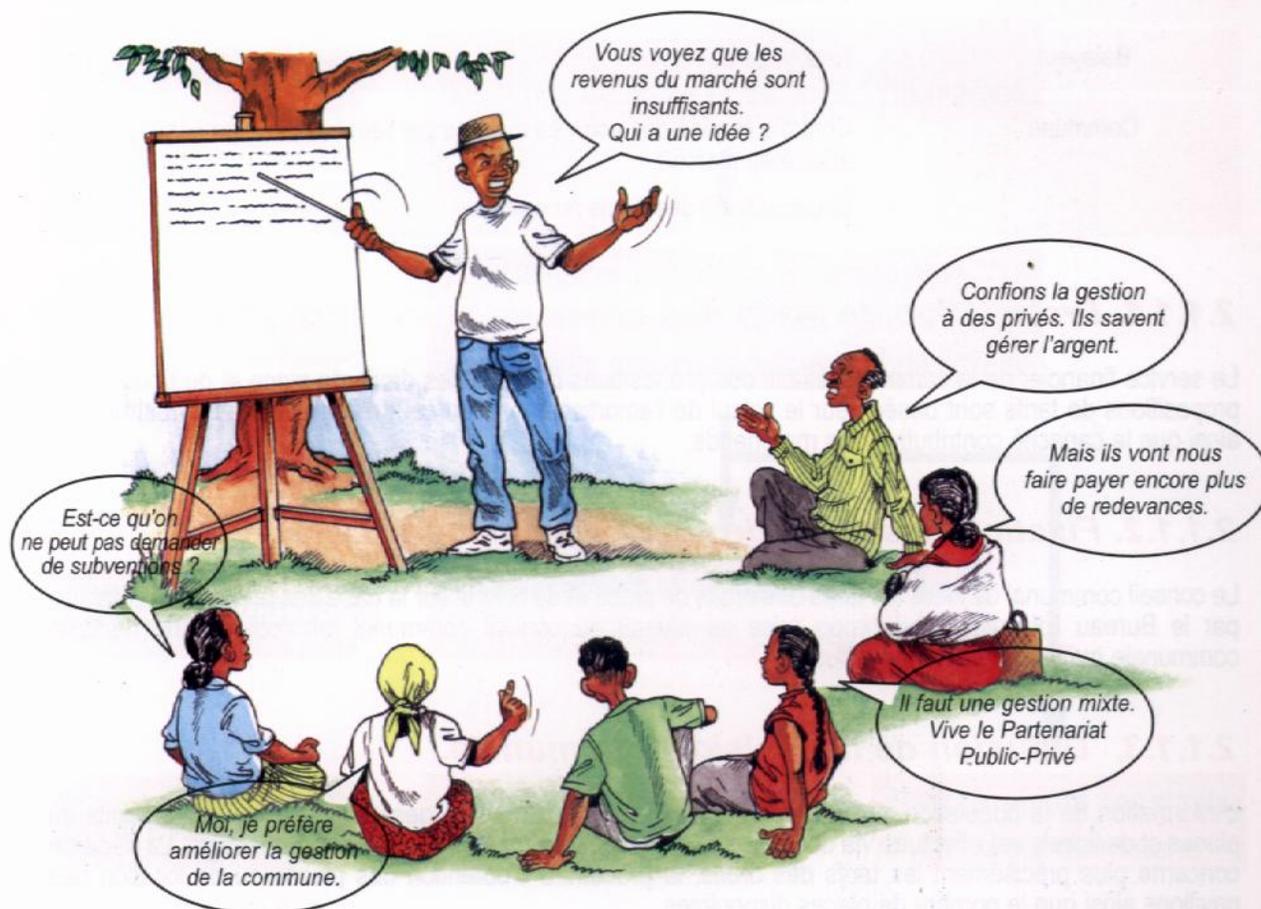
## 2. les étapes à suivre pour le recouvrement des droits de places et des tickets de marché

La gestion du marché consiste à mettre en place un ensemble de systèmes/techniques, de moyens et d'organisations de façon à assurer son bon fonctionnement. Ces organisations portent essentiellement sur :

- l'attribution des places
- le recouvrement des coûts
- l'entretien et la maintenance des infrastructures

Trois modes de gestion ont été adoptés par les communes :

- gestion assurée par la commune elle-même
- gestion mixte
- gestion "Intercommunale"



## 2.1. Gestion assurée par la commune elle-même

### 2.1.1. Les étapes à suivre

La commune renforce d'une part la compétence de son personnel pour assurer la gestion du marché et adopte une organisation adéquate à la situation.

#### Cas de la Commune Rurale de Soavinandriana

Le marché de la Commune Rurale Soavinandriana a pu être réhabilité et étendu grâce au soutien financier du gouvernement malgache. Pour assurer la gestion du marché, la commune a procédé au recrutement d'un responsable du marché, de quatre régisseurs et de huit balayeurs. Aussi, elle a mis en place un système d'organisation lui permettant le contrôle de la collecte des droits de marché.

Le tableau ci-après reflète l'organisation du travail au sein du marché.

| Acteur                | Responsabilités   |
|-----------------------|---|
| Responsable du marché | - Coordination et contrôle des activités réalisées par les régisseurs et les balayeurs  |
| Percepteur            | - Recouvrement des droits de places et de tickets (chaque percepteur est responsable par zone et travaille en binôme avec un membre du Bureau Exécutif) |
| Balayeur              | - Nettoyage du marché   |
| Commune               | - Contrôle inopiné des activités menées par l'ensemble du personnel affecté au marché.<br>- Encaissement des droits recouverts.                         |

#### 2.1.1.1. Proposition de tarifs des droits de place et de tickets

Le service financier de la commune établit des propositions de tarifs des droits de place et de tickets. Ces propositions de tarifs sont basées sur le calcul de l'amortissement, du coût d'entretien des infrastructures ainsi que la capacité contributive des marchands.

#### 2.1.1.2. Fixation des tarifs des droits de place et de tickets

Le conseil communal délibère les tarifs des droits de place et de tickets sur la base des propositions établies par le Bureau Exécutif. La décision prise au niveau du conseil communal fait l'objet d'une décision communale qui sera par la suite diffusée.

#### 2.1.1.3. Diffusion de la décision communale

L'information de la population sur la décision communale relative à la gestion et aux tarifs des droits de places et de tickets est effectuée via des réunions organisées à cet effet ou par voie d'affichage. La décision concerne plus précisément les tarifs des droits, la procédure d'obtention des places ou de location des pavillons ainsi que le nombre de places disponibles.

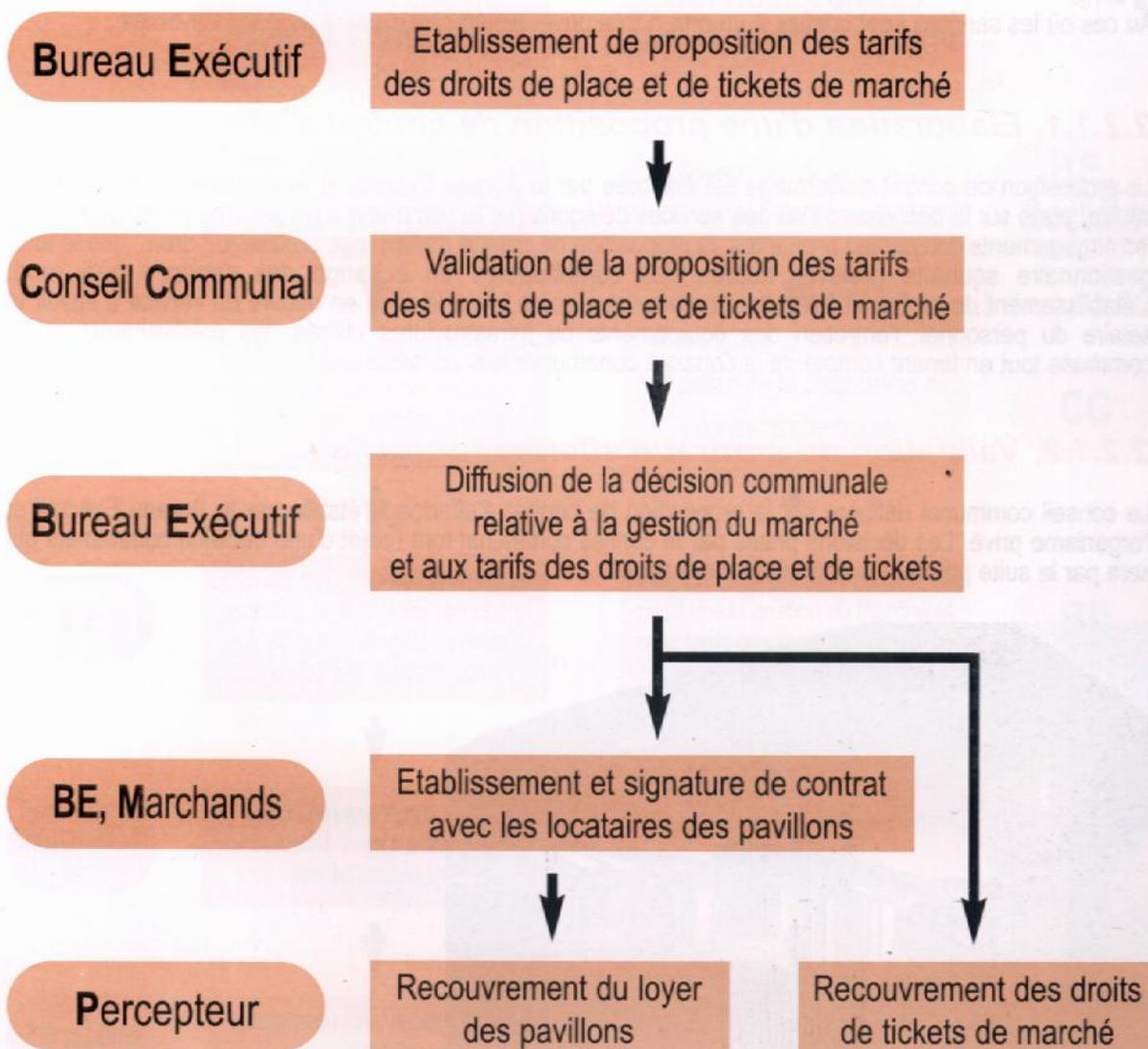
### 2.1.1.4. Etablissement d'un contrat entre la commune et les marchands qui désirent louer des pavillons

Tout commerçant qui désire s'installer dans un pavillon doit passer un contrat avec la commune. Ce contrat détaille les engagements des parties prenantes par rapport à l'utilisation et l'entretien du local, fixe la location conformément à la décision communale, précise les conditions de paiement et mentionne la résiliation.

### 2.1.1.5. Recouvrement des droits de place et de tickets

Les régisseurs assurent le recouvrement des droits de place et de tickets de marché et versent la totalité de la somme recouvrée à la commune.

### 2.1.2. Schéma récapitulatif des étapes



## 2.2. Gestion mixte

Le marché est conjointement géré par la commune qui représente le public et le privé à qui la commune a délégué une partie de la gestion.

### Cas du marché de la Commune Urbaine d'Ambositra

La Commune Urbaine d'Ambositra a opté pour le système mixte dans la gestion de son marché. La gestion des pavillons et des étals est assurée par la commune. Pour ce faire, la commune a constitué un comité dénommé "Comité de Marché" qui réunit des représentants du Bureau Exécutif, des commerçants et des paysans. Ce comité est chargé de veiller au bon déroulement des travaux d'entretien et de recouvrement des droits y afférents. La gestion des toilettes publiques a, par contre, été confiée à un organisme privé.

### 2.2.1. Les étapes à suivre

Si les services sont assurés par la commune, les étapes à suivre sont les mêmes que précédemment (§ 2.1.).

Au cas où les services sont confiés à un organisme privé, les étapes à suivre sont les suivantes :

#### 2.2.1.1. Elaboration d'une proposition de contrat d'affermage

La proposition de contrat d'affermage est élaborée par le Bureau Exécutif et l'organisme privé. L'objet du contrat porte sur la définition du ou des services délégués par la commune à l'organisme privé. Définissant les engagements des parties prenantes, la proposition de contrat d'affermage précise le " droit " que le futur gestionnaire souhaite prélever auprès des contribuables en échange des services qu'il rend. L'établissement de ce " droit " résulte du calcul des coûts liés à la mise en oeuvre du service à savoir le salaire du personnel, l'entretien des équipements ou infrastructures utilisés, les prélèvements de la commune tout en tenant compte de la capacité contributive des contribuables.

#### 2.2.1.2. Validation du contrat d'affermage

Le conseil communal délibère sur la proposition de contrat d'affermage établie par le Bureau Exécutif et l'organisme privé. Les décisions prises par le conseil communal font l'objet d'une décision communale qui sera par la suite portée à la connaissance du public.



La Commune Urbaine d'Ambositra a adopté le système de gestion mixte pour son marché.

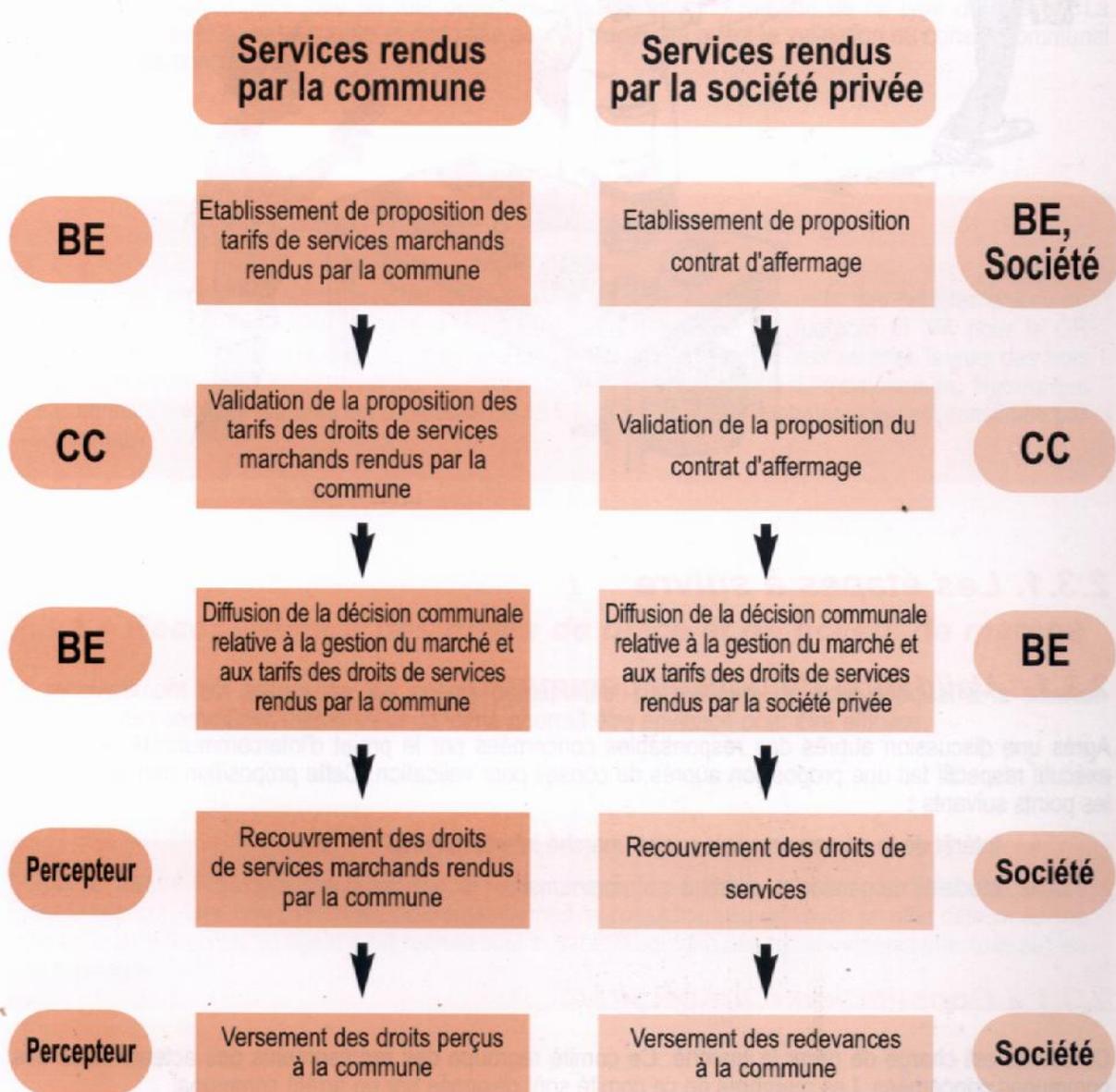
### 2.2.1.3. Diffusion de la décision communale

L'information de la population sur la décision communale relative à la gestion et aux tarifs des droits de services délégués à l'organisme privé est effectuée lors des réunions organisées à cet effet ou par voie d'affichage.

### 2.2.1.4. Recouvrement des droits de services "délégués à l'organisme privé"

L'organisme privé assure le recouvrement des coûts des services marchands auprès des contribuables et verse les redevances à la commune.

### 2.2.2. Schéma récapitulatif des étapes à suivre



## 2.3. Gestion " Intercommunale "

C'est le cas où deux ou plusieurs communes assurent ensemble, par le biais d'un comité, la gestion et bénéficient des recettes issues d'un marché.

Dans le cas pratique relaté dans ce document, c'est la commune rurale d'Alarobia Ambatomanga qui se charge de l'entretien et de la maintenance du marché.



### 2.3.1. Les étapes à suivre

#### 2.3.1.1 Validation du conseil communal

Après une discussion auprès des responsables concernées par le projet d'intercommunalité, le bureau exécutif respectif fait une proposition auprès du conseil pour validation. Cette proposition met en exergue les points suivants :

- Intérêt de la commune sur le projet "marché intercommunal"
- Modalité de gestion du marché intercommunal

#### 2.3.1.2 Constitution d'un comité

Ce comité est chargé de gérer le marché. Ce comité regroupe des représentants des acteurs issus des communes concernées. Les membres de ce comité sont désignés par un arrêté communal.

### **Cas du marché d'Alarobia Ambatomanga**

La Commune rurale d'Alarobia se situe à 1km de la Commune rurale d'Ambatomanga. En effet, elles assurent ensemble la gestion du marché sis à Alarobia par l'intermédiaire d'un comité mixte composé des représentants du Bureau Exécutif des deux Communes, des représentants des transporteurs, des collecteurs, des paysans ainsi que des représentants des marchands (hebdomadaires et permanents).

#### **Rôle du comité**

Le comité assure l'élaboration du cahier de charge des différents acteurs, le recrutement du personnel, le renouvellement du recensement, la diffusion des informations concernant la nouvelle gestion/organisation du marché

### **2.3.1.3 Elaboration d'une convention sur le partage des recettes issues du marché**

Le partage des retombées joue un rôle déterminant pour la bonne marche de ce type de gestion. La répartition des recettes est discutée et négociée auprès du comité avant la validation du conseil communal des communes concernées.

### **Cas du marché d'Alarobia Ambatomanga**

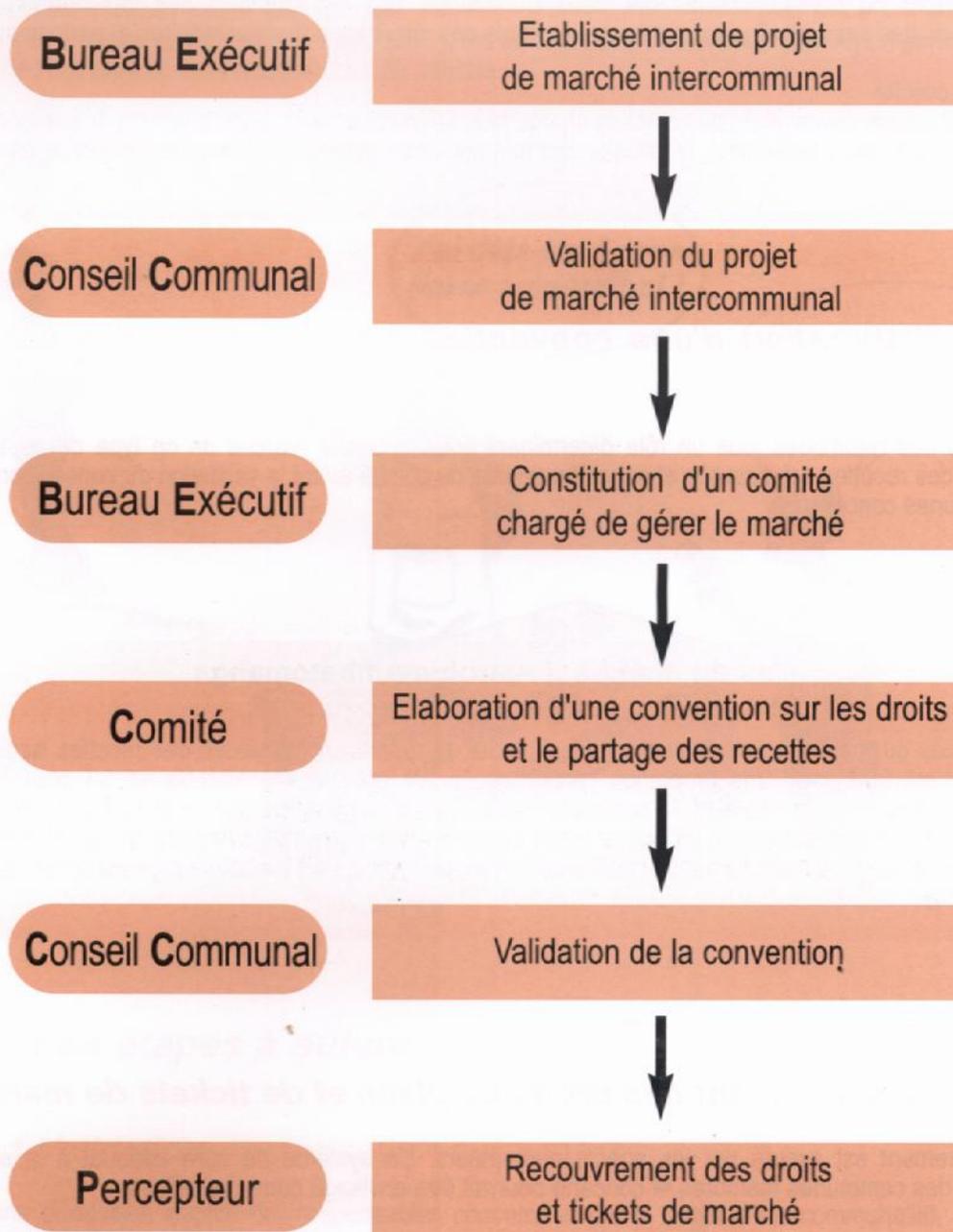
Pour le cas du marché intercommunal sis à Alarobia, la répartition mensuelle des recettes issues du marché s'est faite avec une proportion respective de 3/4 pour la CR Alarobia et 1/4 pour la CR Ambatomanga. Plus précisément, la commune rurale d'Alarobia bénéficie des recettes issues des trois jours du marché par mois contre un jour de marché pour la commune rurale d'Ambatomanga. Notons que la Commune Rurale d'Alarobia est composée de 15 fokontany et celle d'Ambatomanga est constituée par 5 fokontany.

### **2.3.1.4 Recouvrement des droits de place et de tickets de marché**

Le recouvrement est assuré par les agents percepteurs. Un système de suivi adéquat à la situation spécifique des communes membres et concerté pourrait être envisagé pour être efficace.

Pour le marché intercommunal d'Alarobia, le recouvrement des droits de services marchands est assuré par les percepteurs. Afin d'éviter les différentes formes de corruption pouvant avoir un effet néfaste sur les recettes communales, un agent a été recruté pour assurer le contrôle des recouvrements effectués par les percepteurs.

### 2.3.2. Schéma récapitulatif des étapes à suivre



Avant la réhabilitation du marché, les recettes moyennes obtenues à chaque jour de marché étaient de Ar 60 000. Cette somme servait à renflouer la caisse de la commune et a été essentiellement utilisée pour assurer le fonctionnement de la commune. Pour le cas de la Commune Rurale d'Alarobia, les recettes du marché représentaient environ 75% des ressources propres de la commune.

## **3. Résultats et bonnes pratiques observées sur le terrain**

### **3.1. Valorisation des infrastructures**

L'amélioration des services marchands par la réhabilitation des infrastructures a produit les résultats escomptés c'est-à-dire la mobilisation des ressources de la commune et l'augmentation des recettes communales.

La Commune Rurale de Soavinandriana a fixé les tarifs suivants :

- Tickets de marché : Ar 50 et Ar 100 selon la quantité des produits agricoles  
Ar 200 et Ar 300 selon la surface occupée par le marchand
- Loyer des " Hotely " (restauration) : Ar 10 000 à Ar 20000/mois
- Location des magasins : Ar 30 000
- Location des pavillons : Ar 3 000 à Ar 4 000/mois

### **3.2. Amélioration des recettes communales issues des services marchands**

La réhabilitation du marché doit être accompagnée d'une organisation appropriée pour s'assurer d'une amélioration des recettes issues du marché.

#### **Cas de la Commune Urbaine d'Ambositra**

Des travaux de réhabilitation du marché municipal d'Ambositra ont été menés en 2004. Aussi, la commune a adopté une nouvelle organisation tant sur la gestion de l'espace que sur le recouvrement des droits de marché. En effet, les produits des tickets de marché et les loyers des pavillons représentaient environ 15% des recettes globales de la commune en 2004 contre 7% en 1999. Plus précisément, les recettes issues du marché passe de Ar 5 489 183 à Ar 18 627 181 en cinq ans.

### **3.3. Amélioration des services marchands**

L'amélioration des services marchands est une condition nécessaire pour susciter la participation des marchands à la gestion du marché. Cette amélioration reflète, pour les marchands, l'utilisation des droits prélevés par la commune.

#### **Témoignage**

Mme Marie, Présidente de l'association LKM (Légumes sy Kotrana Miray)

*Tsapako ny fiovana nisy teo amin'ny tsena ka tsy mampaninona ahy ny mandoa ny haba-tsena... Voadio ny tsena, afaka mivarotra izahay na avy aza ny orana ...*

*L'amélioration du marché m'a motivée à payer les droits de place... nettoyage régulier... des locaux qui nous protègent contre la pluie... Nous pouvons étaler nos produits même s'il pleut.*

## 4. leçons tirées

### 4.1. Une implication de tous les acteurs concernés dans la gestion du marché

- **Responsabilisation des acteurs :** C'est un élément clé de la réussite de la gestion du marché. La responsabilisation suppose un développement du sens civique des acteurs : vivre ses droits et assumer ses obligations. C'est le cas de la Commune Urbaine de Tsiroanomandidy où le syndicat des marchands a apporté sa contribution dans la réalisation des travaux de nettoyage du marché.
- **Implication des acteurs dans la prise de décision :** l'existence d'un plate-forme regroupant les acteurs pour la gestion du marché permet de concrétiser de nouvelles idées en les soumettant auprès des responsables communaux. La concertation entre les marchands et le Bureau Exécutif sur la gestion du marché de la commune rurale d'Analavory illustre ce cas.

Suite à la décision communale, une partie des marchands occupant les bords de la route nationale sont obligés de rejoindre le marché communal. Face à cette situation, une plate-forme des marchands et des transporteurs a émergé pour mener une plaidoirie auprès des instances communales. Les propositions émises par la plate-forme ont servi de base aux réflexions sur la réorganisation et la gestion du marché.



### 4.2. Une bonne organisation du recouvrement des droits de services marchands

- L'augmentation des recettes issues du marché n'est pas possible sans une organisation adéquate qui facilite la collecte des droits et le contrôle pour éviter les différentes formes de corruption. Certes, une telle organisation exige davantage la mobilisation suivie d'une bonne gestion des ressources humaines disponibles.

Carrefour d'échanges de produits locaux, la Commune Rurale de Soavinandriana dispose d'un marché hebdomadaire important.

Afin d'améliorer les recettes issues du marché, un système d'organisation a été adopté depuis 2003. Cette organisation consiste à :

- catégoriser les produits selon trois types bien distincts (produits agricoles, tissus, viandes)
- procéder au zonage du marché selon la typologie des produits
- former des percepteurs pour la collecte des droits de services marchands et un responsable du marché qui assure le suivi du recouvrement le jour du marché
- mettre en place une organisation au sein du Bureau Exécutif pour assurer des contrôles inopinés sur le recouvrement.

### 4.3. la transparence dans la gestion du marché

- La transparence au niveau de la gestion du marché constitue l'un des facteurs déterminant la réussite du recouvrement des droits de places et de tickets de marché. Outre les efforts déployés par la commune pour améliorer les services marchands, il est important de fournir aux contribuables des informations sur l'utilisation des droits perçus.

C'est ainsi que la Commune Rurale de Soavinandriana a, par exemple, affiché toutes les informations concernant le marché.



### 4.4. la sensibilisation des acteurs avant et au cours de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation

- La sensibilisation devrait permettre de conscientiser la population par rapport à son rôle en tant qu'acteur de développement, de susciter sa participation pour le bon fonctionnement du marché et le développement de sa localité.



COMMUNE URBAINE AMBOSITRA

**DIDIM-PITONDRANA LAHARANA FAHA: 05/04 - M/ASB/008 / ES. -  
NY BEN'NY TANANA AMBOSITRA AMBONIVOHITRA**

Araka ny lalam-panorenana tamin'ny 18 septambra 1992.  
Araka ny lalana laharana faha 94-008, tamin'ny 26 aprily 1995 mametra ny fitsipika mikasika ny fandaminana sy ny fomba fiasa ary ny andraikity ny Vondrom-bahoaka itsin-jaram-pahefana.

Araka ny vokam-pitsarana laharana faha 107/E, tamin'ny 11/12/03 nataon'ny nataon'ny Tribonaly momba ny Ffidianana ao Fianarantsoa, mamoaka ho ofisialy ny voka-pifidianana tamin'ny 25/11/03 ... ffidianana mpanolo-tsaina sy Ben'ny Tanana eto amin'ny kaominina Ambositra Ambonivohitra.

Araka ny didim-pitondrana laharana faha 55/01, tamin'ny 12 février 2001 sy ny 81/01 tamin'ny 01 août 2001 mikasika ny fandaminana ny fomba fiasa amin'ny tsena rehetra ato amin'ny faritry ny kaominina Ambositra Ambonivohitra.

**Dia mamoaka izao didy izao**

**Andininy voalohany :**

RAMANANTSOA *Voahanginina* Monina ao *Ambohitra* - lot *BEJG* tompo'ny  
CIN: *203012005* *ES* nomena tamin'ny *19/01/03* tao *AMBOSITRA* dia omen-dalana  
hanofa ny n° *008 ES* ao amin'ny Tsenan' ASABOTSY Ambositra.

**Andininy 2 :**

Heritaona manomboka ny daty voalaza etsy ambany ny faharetan'ity fanomezan-dalana ity izay havoazina avy hatrany raha toa ka tsy misy fanafoanana nataon'ny andaniny sy ankilany ary tsy mainty *varavaran'ny roa toana* iray volana alohan'ny fe-potoana.

**Andininy 3 :**

Ny hofan-tsena isam-bolana dia *60 000 FMG* na *Roa arivo sy iray alina* ariary izay mety hiova arakaraky ny fanapahan-kevitra ny mpanolotsaina eto amin'ny kaominina Ambositra Ambonivohitra, izay tsy mainty efaina raha ela indrindra ny fahadinin'ny volana itsahina. Ny tsy fandoavana ny hofan-tsena ao anatin'ny roa volana dia mifafara amin'ny fisintonana ny fanalahidy sy fampiakarana ny raharaha any anivon'ny Fitarana mahefa.

**Andininy 4 :**

Anjaran'ny mpivarotra ny lary rehetra amin'ny fanamboarana madinidinika toy ny varavarana, lalotra ati-trano, fanoloana na fanamafisana hidin-trano.

**Andininy 5 :**

Tsy azo atao ny :

1. manova endrika ny trano fivarotana
2. mivarotra entana hafa sokajy noho ny nahazoan-dalana
3. mamoaka antana ivelan'ny trano fivarotana izay manatery ny lalana
4. manidy roa volana misesy ao anatin'ny taona iray afa-tsy izay afa-ka mampiseho fanamarinana avy amin'ny dokotera (certificat médical)
5. manisy tafy na tatao raha tsy nahazoana alalana manokana ka manaraka ny toro-manika avy amin'ny kaominina momba izany
6. manao fihetsika mety hiteraka korontana ao an-tsena
7. manao afo ao anaty pavillon
8. manao ny pavillon ho trano fonenana

Fixation des loyers des pavillons  
(marché d'Ambositra)

Conception : Robert Gaby Florent

Réalisation : Consortium RAVINTSARA / FES

Impression : Imprimerie 2000 - DL 02-04-2008 - Tirage : 500 ex.

Copyright Programme SAHA

SAHA, Coordination Nationale  
Lot II Y 33 bis P. Tsiadana  
Route d'Ankatso  
B.P.: 4052 - Antananarivo 101  
Téléphone : 22 681 66 - 22 611 72  
Fax : 22 611 73  
e-mail : saha@iris.mg  
Site Web : <http://www.intercooperation.ch>