

QUELLE DÉCENTRALISATION POUR MADAGASCAR ?

1. Régions et Communes

Comme dans beaucoup de pays, notamment ceux qui ont hérité de la tradition jacobine et centralisatrice de la France, la décentralisation reste, à Madagascar, un problème non résolu.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici la signification du mot « décentralisation », que le *Larousse 2008* définit comme un « *système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux (collectivités locales, établissements publics)* ». Il s'agit donc, de la part de l'administration de l'Etat (qui dépend, pour l'essentiel, des ministères établis dans la capitale), de donner des pouvoirs ou plus de pouvoirs aux administrations qui sont établies dans les régions et les communes.

La volonté de décentralisation reflète un double objectif de démocratie et d'efficacité. Le pouvoir appartenant au peuple, il est normal que les décisions administratives concernant les problèmes régionaux et locaux puissent être prises sur les lieux et par les gens concernés, et non par des fonctionnaires lointains qui connaissent peu ou mal les problèmes de la base. Par ailleurs, la proximité géographique donne aux administrateurs décentralisés une meilleure connaissance de la situation, et donc une plus grande efficacité.

Un passé d'incohérence et d'inefficacité

Depuis l'indépendance, chaque régime a tenté, en vain, d'imposer sa vision de la décentralisation. Mais les préjugés idéologiques et la volonté de rester maître du jeu local ont mené toutes ces entreprises à l'échec. De ces tentatives, le SeFaFi a déjà pris acte, qu'il s'agisse de la création des régions, de la suppression des provinces ou du problème récurrent du *Fokonolona*⁽¹⁾.

⁽¹⁾ « De la véritable décentralisation, I. Les ambiguïtés de la cellule de base (13 août 2004), II. La mise en place des Régions (1^{er} octobre 2004) », in SeFaFi, *Une démocratie bien gérée, décentralisée et laïque, à quelles conditions ?*, 2005, pages 26 à 39. Et

Aujourd'hui, les nouvelles structures de décentralisation sont sur le point d'être installées. Il est urgent de réfléchir sur l'ensemble du système, et de proposer des remèdes à son insuffisance démocratique et à son inefficacité notoire.

La décentralisation n'a guère eu de place sous une 1^{ère} République (1960-1972) façonnée à l'image de l'ancienne puissance coloniale. La « République démocratique » qui lui a succédé portait pour sa part l'ambitieux projet de « collectivités décentralisées » (*Fokontany, Firaïsampokontany, Fivondronampokontany* et *Faritany*), censées fonctionner sur le principe du « centralisme démocratique ». On sait ce qu'il en advint. Il faudra attendre la 3^{ème} République pour que la loi introduise, en 1994, une décentralisation à trois niveaux (région, département et commune), qui ne fut jamais appliquée...

En 1998, une nouvelle révision constitutionnelle maintient un système de décentralisation à trois niveaux, avec la province autonome, la région et la commune. La région devient alors un démembrement de la province autonome, et non plus de l'Etat. Et la loi du 17 juin 2004 a voulu organiser les régions, mais sur des bases constitutionnelles discutables. Dernier avatar, la révision constitutionnelle du 4 avril 2007, tout en supprimant les provinces, fait des régions et des communes les seules collectivités territoriales décentralisées (Art. 138) ; et l'Article 134 précise que, « dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, (elles) constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques ».

Au bout d'un demi-siècle d'indépendance, cette structure territoriale à trois niveaux (Etat, Région, Commune) finira-t-elle par s'imposer, mettant un terme à ces longues années d'errements et d'incertitudes ? On peut l'espérer, si toutefois elle entraîne un fonctionnement administratif à la fois plus stable, plus efficace et plus démocratique. Ce sont en effet les questions qui se posent aujourd'hui avec acuité, au point de menacer l'ensemble de l'édifice.

Les conditions d'une décentralisation sincère

Une institution ne se limite pas à ses structures ; elle est d'autant plus viable et donc durable, qu'elle sait s'attacher les hommes qui la peuplent et qui la dirigent. En matière de décentralisation, cet attachement est lié au contenu et à l'étendue de « la participation effective des citoyens », pour reprendre les termes de l'article 134 de la Constitution. Concernant les régions, un premier obstacle à cette participation est *le refus du politique* dans la définition imposée par la même Constitution (Art. 141) : « les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale ». Etrange limitation, qui exclut le politique, dont la raison d'être est précisément de gérer le bien commun, de la gestion de ces collectivités régionales !

Le choix démocratique des dirigeants constitue un second critère de la participation des citoyens à leurs collectivités décentralisées. L'abstention massive aux récentes élections communales et régionales montre à l'évidence que les citoyens ne se sentent pas concernés. Une des premières raisons de ce rejet est le mode de scrutin. Organiser deux votes distincts (au suffrage universel direct pour les conseillers municipaux, pour le maire et pour les

« Décentralisation ou centralisation ? » (4 mars 2005), in SeFaFi, *Une société civile sans interlocuteurs, déni de bonne gouvernance ?*, 2006, pages 6 à 11.

conseillers régionaux, au suffrage indirect pour le chef de région), avec le risque de voir les fonctions délibératives et exécutives confiées à des personnes de sensibilité politique différente, est aberrant. La plupart des pays démocratiques font élire le conseil ou l'assemblée délibérante au suffrage universel, avec une forte dose de proportionnelle, la majorité de l'assemblée choisissant ensuite son président. Cette méthode garantit stabilité et efficacité pour toute la durée du mandat des élus.

Ce mode de scrutin est théoriquement celui des régions, mais l'article 144 de la Constitution modifiée ajoute que « les parlementaires sont membres de droit du conseil régional ». Et un récent décret décide que les députés n'auraient pas droit de vote, mais que les maires de la région participeraient au scrutin. Il faut dire que l'effectif squelettique de ces conseils, de 5 à 14 membres, rend difficile une élection pluraliste. En toute hypothèse, cette composition hétéroclite du conseil régional est une entorse supplémentaire à l'esprit d'autonomie de la décentralisation ; elle contredit la Constitution qui veut que « les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des assemblées » (Art. 139).

Une autre manière de contourner la volonté du suffrage populaire et donc la participation citoyenne, est de nommer des PDS (Présidents de Délégation Spéciale). Cette mesure, utilisée à tout moment et sans discernement ces dernières années, remplace le libre choix des habitants des régions et des communes par une désignation arbitraire du pouvoir central. La succession de nominations visant à écarter des responsables élus pour les remplacer par d'autres, plus dociles, ne peut que décourager les citoyens soucieux d'une gestion autonome et rigoureuse de leur collectivité décentralisée. Le recours à un PDS devra revenir à ce qu'il n'aurait dû cesser d'être : exceptionnel et provisoire.

Enfin, une dernière étrangeté brouille l'image des chefs de région et leur responsabilité démocratique. La loi de 2004 précise en effet que le chef de région est à la fois un élu - qui n'a de compte à rendre qu'aux électeurs -, et un représentant de l'Etat - qui n'a de compte à rendre qu'à des supérieurs hiérarchiques de la capitale, en l'occurrence le ministre de l'Intérieur. Le SeFaFi avait déjà stigmatisé cette incohérence dans son communiqué du 4 mars 2005 : « Décentralisation ou centralisation ? »⁽²⁾. Une contradiction juridique doublée d'un non-sens démocratique, que reprend l'Article 143 de la Constitution : le chef de région est « chef de l'administration dans sa région »...

Il reste que, le 16 mars 2008, aux journalistes qui l'interrogeaient sur le mode de désignation des chefs de régions (élection ou nomination), sans hésitation le Président Ravalomanana a répondu : « Conformément à la Constitution : ils seront nommés (tendrena) ».

⁽²⁾ « Plus étonnant est le **statut hybride des Régions** : en son article 4, la *Loi 2004-001 relative aux Régions* précise en effet que « Les Régions sont à la fois des Collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives ». Cela signifie que les futurs responsables porteront, selon leur humeur ou les besoins du moment, tantôt la casquette d'élus investis du suffrage universel et chargés d'administrer librement la Région (ce qui relève de la décentralisation), tantôt la casquette de représentants de l'Etat ou du Chef du Gouvernement, chargés de mettre en œuvre la politique de l'Etat central (ce qui relève de la déconcentration). Faut-il préciser que ces deux fonctions, en stricte logique politique et administrative, sont incompatibles ? » SeFaFi, *Une société civile sans interlocuteurs, déni de bonne gouvernance ?*, 2006, pages 6.

La garantie de ressources nécessaires au fonctionnement et aux investissements des collectivités décentralisées pose des questions tout aussi délicates. De quelle autonomie peuvent disposer des collectivités qui doivent attendre l'essentiel de leurs ressources du bon vouloir de l'Etat central ? Significativement, la question des ressources des collectivités décentralisées fait l'objet d'un sous-titre de la Constitution, mais celui-ci se limite aux deux articles 150 et 151 : les dispositions prévues sont aussi brèves et vagues que les ressources allouées sont maigres et aléatoires !

A l'exception de quelques régions plus riches, les perspectives d'autofinancement sont illusoires pour la plupart des autres. Et l'expérience récente de municipalités tenues par l'opposition montre à l'évidence que ni la loi ni la neutralité de l'administration ne suffisent pour obliger l'Etat à tenir ses engagements. Or l'autonomie d'une région ou d'une commune est un leurre si elle ne s'accompagne d'une réelle autonomie financière. Celle-ci implique que les ressources soient à la fois suffisantes et garanties, c'est-à-dire tirées pour l'essentiel de l'économie locale. Manifestement, le législateur a écarté ce choix, ce qui maintient les collectivités décentralisées sous sa tutelle.

Enfin, *concernant les communes, des dispositions spécifiques* devraient être étudiées et adoptées pour leur donner une plus grande liberté d'action. Il conviendrait d'abord d'unifier les deux statuts qui distinguent les rurales et les urbaines. A quoi bon cette différentiation d'un autre âge ? Si les critères retenus par la Constitution en son article 141 ne sont guère compréhensibles (« ... en considération de leur assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée »), le texte malgache ne retient qu'un critère numérique : « ... *araka ny isan'ny mponina ao aminy ka nahatonga azy ireny ho lasa tamba-tanàna ambonivohitra na tsia* ». En réalité, la plus grande étendue des communes de campagne permet sans peine de réunir autant d'habitants que les villes les plus petites – à l'exception de quelques zones particulièrement sous-peuplées ; et l'agrégation de plusieurs *Fokontany* peut donner à tout groupement humain la dimension minimale pour se prendre en charge, où qu'il soit situé.

Dans le même esprit, il serait urgent de clarifier les conditions de la coopération intercommunale, telle qu'elle est prévue par l'Article 146, que les communes se constituent en groupements ou non. Plus surprenante est l'absence de toute mention des agglomérations urbaines spécifiques aux très grandes villes (Antsirabe, Toamasina et Antananarivo). L'aménagement de ces ensembles suppose une approche spécifique qui ménage l'autonomie de chaque participant, les plus petits étant généralement les plus pauvres, et la nécessité d'investissements lourds en matière d'infrastructures, de zones industrielles, d'habitat ou de traitement d'ordures

2. *Fokonolona* et *Fokontany* : aller jusqu'au bout du débat

Pour la Constitution actuelle, les régions et les communes sont donc les seuls collectivités décentralisées. Et pourtant, une autre institution collective alimente le débat national depuis des décennies. Il s'agit du *Fokontany*, forme organisée de la collectivité de base qu'était la cellule villageoise des Hautes Terres, le *Fokonolona*.

Dès sa création, le SeFaFi a abordé le sujet : « la situation la plus paradoxale sur le plan constitutionnel est celle des *Fokontany*. Sont-ils des démembrements de Communes au même titre que les arrondissements pour les grandes villes ? » (13 novembre 2001)⁽¹⁾, L'interpellation s'est faite plus précise dans le communiqué du 13 août 2004, où sont dénoncées « les ambiguïtés de la cellule de base »⁽²⁾. Le 4 mars 2005, le SeFaFi a abordé plus globalement la question de la décentralisation⁽³⁾. Il est encore revenu sur le sujet à l'occasion du référendum constitutionnel (28 février 2007)⁽⁴⁾, et de manière plus insistante encore le 18 octobre 2007 : « *Sefo fokontany* : où allons-nous ? »⁽⁵⁾

Voilà pourquoi une réflexion sur la décentralisation, de la démocratie locale et de la participation populaire, ne peut ignorer la question fondamentale des *Fokonolona* et *Fokontany*. Cette structure de base est la plus proche de la population, et c'est par elle que commence la véritable décentralisation...

Le statut particulier et contradictoire des Fokontany

Avant même que soient connues les révisions à soumettre au référendum constitutionnel du 4 avril 2007, le SeFaFi avait rappelé que les *Fokontany* étaient investis de trois fonctions différentes, mais difficilement cumulables si l'institution veut garder la souplesse et l'efficacité qui doivent la caractériser⁽⁶⁾ :

- relais administratif,
- cellule de développement,
- lieu de participation démocratique.

Après la publication des modifications proposées au référendum, le SeFaFi constatait que, si le *Fokontany* était considéré comme la base de développement, la partie traitant de la réorganisation des structures de l'Etat était abordée de manière trop superficielle⁽⁷⁾.

Depuis lors, le décret n° 2007-151 du 19 février 2007 en a fixé l'organisation, le fonctionnement et les attributions. Toutefois, la profusion des textes contradictoires qui sont tous en vigueur, conjuguée à la médiatisation outrancière dont les Chefs de *Fokontany* (CFKT) ont fait l'objet de la part du pouvoir, a poussé le SeFaFi à s'interroger sur le fond du problème dans son Communiqué du 18 octobre 2007: « *Sefo Fokontany* : où allons-nous ? »⁽⁸⁾

Le *Fokontany* est-il un niveau de décentralisation interne à la commune, ou une structure déconcentrée de l'Etat ? Jusque là désignés par le Maire et pris

⁽¹⁾ « Elire ses représentants : qu'est-ce que la représentativité ? », 13 novembre 2001, in *Libertés publiques, les leçons d'une crise*, SeFaFi, 2002, page 114.

⁽²⁾ « De la véritable décentralisation », in *Une démocratie bien gérée, décentralisée et laïque, à quelles conditions ?* SeFaFi, 2005, pages 26 à 31.

⁽³⁾ « Décentralisation ou centralisation ? », in *Une société civile sans interlocuteurs, déni de bonne gouvernance ?* SeFaFi, 2006, pages 6 à 11.

⁽⁴⁾ « De quelques modifications constitutionnelles » : Des provinces aux régions, communes et fokontany, in *Elections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, SeFaFi, 2008, pages 20 à 23.

⁽⁵⁾ In *Elections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, SeFaFi, 2008, pages 58 à 67.

⁽⁶⁾ « Référendum constitutionnel : décentralisation et fokontany » 28 février 2007, in SeFaFi : *Elections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, pages 8 à 15.

⁽⁷⁾ « De quelques modifications constitutionnelles », 21 mars 2007, in SeFaFi : *Elections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, p 20.

⁽⁸⁾ *Elections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, pages 58 à 66.

en charge par le budget de la Commune, le Chefs de *Fokontany* et ses adjoints sont désormais désignés par le Chef de District, représentant de l'Etat, et pris en charge par le budget de l'Etat. De plus, ils se trouvent investis de pouvoirs démesurés par rapport à leurs capacités réelles en personnel et en ressources financières. Il en résulte une fragilisation du gouvernement des Communes dont ils devraient être les collaborateurs les plus proches et les plus fiables.

En fin de compte, il est clair que le législateur n'a pas su, ni voulu, donner au *Fokontany* un rôle clair et stable, qui soit adapté à l'ensemble du pays et à son évolution – notamment dans les villes. Par ailleurs, l'exécutif n'a cessé de vouloir contrôler le *Fokontany*, en refusant au Fokonolona toute possibilité de choisir librement et directement ses représentants. Tant que perdureront ces blocages, il n'y a rien à attendre du *Fokontany*, parce que les citoyens qui composent le Fokonolona en sont exclus. Dans ces conditions, le *Fokontany* ne sera pas le lieu de la participation démocratique. Il ne sera pas davantage une cellule de développement, car il n'y a pas de développement sans participation démocratique. Il subsistera comme l'ultime relais d'une administration qui décide à la place de la population, le pouvoir du citoyen ayant été remplacé par celui de l'administration de l'Etat...

Les relations sulfureuses entre l'Etat et la CUA

Le 18 octobre 2007 le SeFaFi s'étonnait une fois encore à la profusion de textes remaniés et contradictoires sur le *Fokontany*. Et voilà que peu après, le surlendemain des élections municipales, l'Etat publiait un nouveau décret comportant un article sur la nomination des Chefs de *Fokontany* à Antananarivo ! Daté du 14 décembre 2007, ce décret (n° 2007-1097) fixe l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Préfecture de Police pour la ville d'Antananarivo ; et son article 7 précise que « le Préfet de Police nomme par arrêté les Chefs de *Fokontany* sur proposition du Chef de District concerné ». Elaboré par le Ministère de l'Intérieur – la précision est d'importance -, il se réfère toutefois au décret n° 2007-151 du Ministère en charge de la Décentralisation. Or ce dernier, paru le 19 février 2007, fixe l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *Fokontany*, et stipule en son article 5 que « le Chef de District désigne par voie d'arrêté le Chef de *Fokontany* et son adjoint. Ces derniers sont choisis parmi une liste de trois noms proposés par le Maire, sélectionnés sur la base de cinq noms élus par les membres du Fokonolona âgés de 18 ans révolus et plus, réunis en Assemblée Générale sur convocation du Chef District ».

Cet article 5 du 19 février 2007 aurait-il été abrogé, le Préfet de Police étant, pour Antananarivo, l'équivalent des Chefs de District pour les communes de moindre importance ? S'agit-il d'un faux-pas dû à la précipitation ou à l'inquiétude, ou cache-t-il d'autres desseins ? Chacun sait qu'aux élections communales du 12 décembre 2007, le candidat du TIM à la mairie d'Antananarivo a été battu par Andry Rajoelina, du TGV. Serait-ce la preuve que ceux qui ont le pouvoir s'ingénieront toujours à vouloir contrôler toute la chaîne de commandement, quitte à réduire la décentralisation à n'être qu'un leurre ?

Face à l'imbroglio politico-juridique qui le prive de relais dans les *Fokontany*, et qui a des précédents dans l'histoire d'Antananarivo, le maire s'emploie à chercher des solutions qui corrigeront cette anomalie. Il n'est pas sûr qu'il y parvienne, les arrière-pensées politiques finissant souvent par l'emporter

sur le droit. Mais le citoyen est en droit de se demander si les principes de la décentralisation ne sont pas bafoués et si son efficience n'est pas compromise par les manœuvres dilatoires d'un pouvoir refusant tout contre-pouvoir. En attendant, cette profusion de réglementations confuses, contradictoires et mal vulgarisées ne peut que favoriser des situations conflictuelles dans un contexte déjà tendu.

Le fond du problème, ou l'urgence d'un débat national

De ce débat, le SeFaFi avait dégagé, dans son communiqué du 13 août 2004, trois points majeurs qui n'ont rien perdu de leur actualité :

1. « La succession des textes et leurs modifications successives sont révélatrices des hésitations des pouvoirs publics, qui manquent d'un projet de société fondé sur une démocratie effective, notamment pour les campagnes.
2. Tandis que l'idée de Fokonolona perd de plus en plus de sa signification réelle et de son rôle de symbole, surtout dans les villes, le législateur paraît progressivement revenir à des pratiques de déconcentration. Est-ce le signe que l'on s'oriente vers une administration qui préfère, à tous les niveaux, la déconcentration (c'est-à-dire le pouvoir des responsables nommés par l'administration) à la décentralisation (c'est-à-dire le pouvoir des responsables élus par le peuple ?
3. Le renforcement de la démocratie de proximité ne supposerait-il pas que les responsables des Fokontany soient élus par le Fokonolona et voient leurs prérogatives renforcées ? »⁽⁹⁾.

Mais au-delà du problème de réglementation, l'enjeu fondamental est bien celui de la décentralisation, c'est-à-dire la possibilité concrète reconnue au peuple se diriger par lui-même. Et dans la même logique, on l'a dit, se joue tout autant le sort de la démocratie participative et du développement local.

La « vision » du MAP parle de « citoyens participants actifs au processus de développement » : nos dirigeants veulent-ils vraiment mettre en œuvre « la participation et la coopération » censées faire partie de ses valeurs directrices ? Chacun de nous veut-il réaliser ce qui est décrit dans la Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration (PN2D) et repris dans ses grandes lignes dans le Défi 6 (Décentraliser l'administration publique) de l'Engagement 1 (Gouvernance Responsable) du MAP ? A eux seuls, ces sigles et abréviations incompréhensibles sont une insulte au parler clair et à l'intelligence collective !

En son article 134, la Constitution énonce que « les Collectivités territoriales décentralisées [Régions et Communes, Art. 138], dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et spécificités. »

Pour le moment, les Communes sont les seules vraies collectivités décentralisées qui existent : elles ont leurs lacunes et leurs défauts, mais elles fonctionnent. La population s'est habituée à elles, elle se les est appropriées. Et quand elle en a la possibilité, à l'exemple de ce qui s'est passé à Antananarivo et dans quelques autres communes ou municipalités, elle exprime clairement ses choix sur les orientations et sur les dirigeants qu'elle souhaite pour elle.

⁽⁹⁾ « Les ambiguïtés de la cellule de base », 13 août 2004, in *De la véritable décentralisation*, SeFaFi, 2005, page 30.

Alors, quel avenir pour ces communes ? Ne faudrait-il pas renforcer leurs capacités et donc miser à fond sur elles, au lieu de les déstabiliser par une insidieuse déconcentration « infra-communale » qui ne correspond à aucun niveau de décentralisation ? De plus, cette pratique s'oppose à l'un des principes de la Loi d'orientation générale de la décentralisation, n° 93-005, qui stipule qu'à tout pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré.

La Constitution affirme que « le Fokonolona, organisé en *Fokontany*, constitue un cadre d'échange et de concertation participative des citoyens » (Préambule) et que « le *Fokonolona* est la base du développement » (Art. 35). Centraliser l'animation et la tutelle des *Fokonolona* contredit l'esprit de la Constitution, affaiblit les Communes et décourage les citoyens.

Le SeFaFi propose donc que soit organisé un vrai débat, national et public, sur la décentralisation en général, et son application au niveau infra-communal en particulier. Dans ce cadre, il conviendra d'aborder sans tabous toutes les questions concernant le *Fokonolona*, le *Fokontany* et les pouvoirs locaux traditionnels. Cela permettra de se s'affranchir de nombreux mythes et traditions...

Au terme d'un tel débat, viendra le temps de légiférer, dans une démarche qui respecte le droit et l'anthropologie, à partir des conclusions qui se seront imposées. Pareille initiative ne sera certes pas facile à mener à terme, mais elle sera extrêmement utile, et sans doute incontournable, pour l'avenir des régions, des Communes et de la décentralisation.

Antananarivo, 28 mars 2008