

## **SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA**

**SeFaFi**

Observatoire de la Vie Publique

Lot TR 41 Ampahimanga, Ambohimambola 103

Tél. 032 59 761 62 Email : [sefafi@gmail.com](mailto:sefafi@gmail.com) Site Web : [www.sefafi.mg](http://www.sefafi.mg)

---

### **LES LOIS SUR LA DÉCENTRALISATION, UN NOUVEAU GÂCHIS**

Il aura fallu deux sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale, les 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'année, pour adopter les lois sur la décentralisation. Avec le vote de ces lois, nous disait-on, les élections communales pourraient être tenues en 2014. Les lois ont été votées, mais un silence étourdissant entoure la tenue des élections promises, par ailleurs exigées par le respect de la démocratie et de l'État de droit. Avant d'évoquer les conséquences fâcheuses de ce nouveau report, un retour s'impose sur les lois de décentralisation nouvellement adoptées.

Sous la pression d'un parti politique à l'origine de ces propositions de lois, le gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale un projet improvisé et bâclé de trois lois différentes<sup>1</sup>. On pouvait espérer que l'État consolide ainsi les acquis et les leçons de 20 ans de pratique de la décentralisation à Madagascar. Ce n'est malheureusement pas le cas. Alors qu'on parle depuis 2008 de l'élaboration d'un « code de collectivité », voici qu'on nous sert des lois 94-007 bis et 94-008 bis. Emporté par la précipitation, le gouvernement n'a fait que reprendre les articles de ces deux lois de 1994, en y ajoutant quelques belles phrases creuses et sans engagement sur la redevabilité, les fonctionnaires territoriaux, l'appui conseil des représentants de l'État, etc. Si l'on se réfère aux préoccupations des citoyens en matière de décentralisation, et au vrai débat qui n'a pas eu lieu, les deux sessions extraordinaires ont accouché de lois à la substance insignifiante.

#### *Des communes et des élections communales*

Premier exemple, le fokontany reste sous la coupe du chef de District, alors que la loi mentionne en même temps qu'il constitue la subdivision de la commune, ce qui ne clarifie en rien son statut réel : le Chef fokontany se trouve donc subordonné à deux chefs, le maire et le chef de District. Bonjour les dégâts ! Il aurait fallu aussi, par respect pour le Fokonolona et pour la démocratie, revenir à l'indispensable élection par les citoyens de leur chef Fokontany. Conserver le sys-

---

1. - Loi organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires.

- Loi n° 2014-020 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

- Loi n° 2014-021 relative à la représentation de l'État.

tème ubuesque de faire voter la population pour que les cinq noms qui ont réuni le plus de voix soient présentés au Maire, qui en retient trois qu'il propose au chef de District, lequel désigne celui qu'il préfère, montre la défiance du pouvoir à l'égard des citoyens, qui perçoivent le procédé comme une provocation.

Autre exemple, la nomination de l'adjoint au maire a posé des problèmes dans l'organisation antérieure, ce que le gouvernement et les députés semblent ignorer. Mais la nouvelle loi ne propose aucune disposition nouvelle, qui permette de mieux gérer le remplacement des adjoints au maire.

Au niveau des communes, les 10 années d'expériences malgaches en matière de budgétisation participative ont été reconnues comme exemplaires au niveau mondial. Est-ce la raison pour laquelle elles n'ont pas été retenues comme un acquis de la décentralisation ? De fait, aucun dispositif, aucun mécanisme n'a été proposé pour valoriser cette approche dans les communes... mais chaque fois qu'un responsable prend la parole, il évoque la transparence, la participation, la redevabilité, qui sont autant de mots sans consistance pour l'instant.

Le ministère en charge de l'Éducation nationale n'arrive pas à contenir les grèves des maîtres FRAM, ces enseignants payés par les parents d'élèves et subventionnés par l'État. Il suffirait pourtant de transférer aux communes les compétences pour la gestion de ces enseignants, en augmentant les subventions de fonctionnement de la commune : les maîtres FRAM n'auraient plus besoin de se déplacer pour percevoir leur salaire et la scolarisation des enfants en serait facilitée, des enseignants étant disponibles dans chaque EPP. L'idée a été expérimentée avec succès en Afrique, ce qu'ignorent le gouvernement et l'Assemblée.

Le seul débat houleux et passionné au sein de l'Assemblée nationale a concerné le découpage de la commune urbaine d'Antananarivo. Or les arrondissements existent déjà et offrent des services de proximité ; les problèmes viennent de ce qu'ils n'ont pas de budget de fonctionnement, qu'ils dépendent de la CUA et n'arrivent donc pas à répondre correctement aux demandes des citoyens. Il n'est que de constater la manière dont sont traités les citoyens ignorant les démarches à suivre, ou le trafic des formulaires administratifs dans et autour de certaines mairies de la capitale ! Au lieu de se concentrer sur la pertinence de la proposition de loi, les débats de l'Assemblée nationale se sont focalisés sur la peur de voir la CUA transformée en six petites communes plus faciles à manipuler.

A l'évidence, le problème de la capitale n'est pas celui-là. Deux questions devraient être réfléchies et résolues. D'abord, le fait que le grand nombre de bâtiments publics (institutions d'État, ministères, sociétés d'État, agences et entités administratives décentralisées, etc.) ou disposant de statuts particuliers (ONU, UA, UE, chancelleries, ONG, etc.) provoque un manque à gagner considérable pour la capitale. Il revient à l'État de compenser les rentrées fiscales ainsi perdues, pour que la ville puisse être gérée dans de meilleures conditions. Le deuxième problème est l'enfermement des réflexions et des projets dans le périmètre des six arrondissements actuels. L'heure est venue de donner forme au « grand Antananarivo », dont les frontières pourraient aller jusqu'à Behenjy, Arivonimamo, Mahitsy, Talata-Volonondry, Manjakandriana. Tout « rafistolage » de la capitale dans ses limites actuelles ne sera jamais qu'une basse manœuvre électorale. La même démarche devrait s'appliquer aux grandes métropoles urbaines telles que Toamasina, Antsirabe, Fianarantsoa, Mahajanga, Antsiranana...

Ceci dit, il semble évident que l'État est à nouveau en train de concocter, seul et sans consulter les intéressés, une loi sur les communes à statut particulier. Or, mis à part le cas d'Antananarivo, les communes à statut particulier de Sainte Marie et Nosy Be ne posent qu'un problème particulier : la continuité territoriale. Cela devrait se traduire par la construction d'un port mieux abrité pour

accéder à Sainte Marie, et une meilleure réglementation pour l'accès à Nosy Be. Bref, au lieu de se concentrer sur l'élection communale dont le financement était déjà prévu par le PACEM, le gouvernement a trouvé le moyen de travailler seul sur des lois ne comportant aucune innovation, trahissant un manque total de vision, et qui n'ont aucune portée stratégique dans la poursuite de la mise en œuvre de la décentralisation. Pire, le report des élections municipales devrait logiquement entraîner la suppression de l'important financement PACEM... à moins que ce ne soit précisément l'objectif du gouvernement, qui pourra prétexter par la suite du manque de moyens financiers pour repousser indéfiniment des élections qu'il est presque sûr de perdre.

### *Des régions, des provinces et des élections régionales et provinciales*

La dimension régionale et provinciale de la décentralisation est moins familière au grand public. Elle est aussi le lieu de la confusion des rôles et des manœuvres politiciennes. Si les délimitations et les fonctions des unes et des autres restent vagues, les articles 154 et 158 de la Constitution par contre parlent de « suffrage universel », sans spécifier s'il est direct ou indirect. En recourant au *suffrage universel indirect*, la loi indique clairement aux citoyens qu'ils n'auront plus voix au chapitre après l'élection des maires et des conseillers municipaux. Car Le choix des dirigeants aux échelons supérieurs se trouve ainsi verrouillé et réservé aux politiciens de métier, plus dévoués aux intérêts des dirigeants d'en haut qu'à ceux du peuple d'en bas. Mieux vaut donc s'en tenir de suite au suffrage direct.

Dans les pays où la décentralisation fonctionne bien, la *déconcentration* est une dimension de la décentralisation et non pas un chapitre à part. Il serait donc intéressant d'analyser la possibilité des régions et des provinces de recourir aux services des STD (Services techniques déconcentrés) au lieu de travailler sur deux structures parallèles : les STD de l'État et les agents des CTD (Collectivités territoriales décentralisées). Par ailleurs, le pays gagnerait à traiter la décentralisation de manière systémique et non plus analytique comme il a été fait à ce jour, en raisonnant en termes de décentralisation contre déconcentration, etc.

La longue liste des *ressources propres des collectivités* a quelque peu évolué. En revanche, si l'impôt synthétique était auparavant partagé entre les communes et les régions, la nouvelle loi le partage entre les communes, la région et le fonds national de péréquation. Il en va de même pour les ristournes minières. A croire que tout est fait pour que le système ne puisse pas fonctionner ou, pire encore, qu'il puisse être traficoté depuis le centre du pouvoir ! Concernant ces ressources, il vaudrait la peine d'analyser la possibilité pour les CTD de proposer chaque année, au moment de l'établissement de la loi de finances, les projets des territoires auxquels sera affecté le PIP (Programme d'investissements publics) ; ces projets de territoire seraient alors réalisés sur la base d'un contrat programme passé entre le gouvernement et les CTD, ce qu'on appelle la territorialisation des investissements publics. Faute de quoi, comment l'État mettra-t-il en œuvre les SNAT (Schémas nationaux d'aménagement du territoire) et les SRAT (Schémas régionaux d'aménagement du territoire) ? Signalons enfin que les nouvelles lois ne prévoient rien sur les dispositions à prendre en termes de transfert de compétences et de ressources, au cas où des institutions prévues par la Constitution ne sont pas mises en place...

Concernant la *représentation de l'État*, il a toujours été dit que si le représentant de l'État est à la fois appui conseil et contrôle de légalité, il est juge et partie : les 20 ans de mise en œuvre de la décentralisation ont largement démontré la défaillance des représentants de l'État en la matière. Il faut savoir que les STD

échapperont toujours aux CTD. Quant à la mission d'appui conseil des représentants de l'État, elle n'a pas été explicitée dans les lois votées, et seul l'aspect contrôle de légalité a été traité ; pire encore, l'article sur l'obligation du ministère en charge de l'Intérieur de rapporter chaque année à l'Assemblée nationale l'exercice de contrôle de légalité, prévue par la loi 94-008, art. 125, a été supprimé dans la nouvelle loi, sans qu'aucun rapport en ce sens n'ait été réalisé.

Les *guichets fonciers* ont été mis en place dans le cadre de la gestion décentralisée du foncier ; pourquoi donc les nouvelles lois sont-elles muettes sur cette nouvelle compétence des communes ? A l'inverse, un arrêté du ministère en charge de l'Aménagement de territoire, daté du 24 juillet 2014, conditionne la délivrance des certificats fonciers par la fiabilisation des PLOF (Plan local d'occupation foncière) et l'élaboration du SAC (Schéma d'aménagement des communes) ; or cette compétence est conférée aux maires par la loi 2005-018. Que faut-il penser de cette contradiction dans les textes ?

Bref, l'État gagnerait à ouvrir un *débat public sur la décentralisation*, pour permettre aux citoyens de proposer leur demande de décentralisation, et de neutraliser l'offre de décentralisation d'un État essentiellement centralisateur. Il serait souhaitable aussi, et conforme à la cohérence attendue de son action, que l'État rende public son agenda électoral : quelles seront les dates des élections communales, régionales, provinciales et sénatoriales ? Gouverner, dit-on, c'est prévoir. Les citoyens auront ainsi une vision globale de la mise en place des institutions prévues par la Constitution, les entités en charge de l'éducation électorale pourront programmer leurs activités, et les candidats se positionner à temps.

En attendant, le refus du pouvoir d'organiser les élections communales entraînera des conséquences graves. Faute d'élus communaux, il n'y aura ni élections régionales ni élections provinciales avant mai 2015, fin de prochaine saison des pluies ; et donc pas de Sénat, qui « représente les Collectivités territoriales décentralisées » (Constitution, art. 81). Il sera impossible pour le président de la République de mettre en place la Haute Cour de Justice, ce que la Constitution lui enjoint de faire « dans un délai de 12 mois à compter de son investiture » (art. 166), soit le 25 janvier 2015 - le même article précisant que « toute partie justifiant d'un intérêt peut saisir les institutions compétentes de demande de sanction en cas de carence ». Autant dire que nous allons vers une crise institutionnelle majeure, du fait de l'imprévoyance et de l'amateurisme de nos dirigeants.

Antananarivo, 11 septembre 2014