

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA
SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique
Rue Rajakoba Augustin Ankadivato Antananarivo
Tél. : 22 663 99 Fax : 22 663 59 Email : sefafi@netclub.mg

DE LA VÉRITABLE DÉCENTRALISATION

I. Les ambiguïtés de la cellule de base

Il n'est pas de bonne gouvernance sans participation, laquelle implique la décentralisation ; de même, il n'est pas de développement sans véritable décentralisation. Chacun le sait et le dit, mais les régimes successifs ont été incapables de mettre en place une administration de proximité qui rapproche le pouvoir de la population et constitue une assise solide pour la démocratie.

Ainsi, les lois de décentralisation de 1993-1994 ne répondent pas clairement et efficacement aux questions qui se posent au pays depuis le XIX^e siècle : quelle est l'organisation susceptible d'aménager des relations de confiance entre la population et la cellule administrative de base la plus proche ? et quelle est la structure capable d'offrir des prestations de qualité, dont la sécurisation et l'assistance socioculturelle indispensables aux groupes dispersés sur le territoire national ?

Dans l'histoire des populations des Hautes Terres, l'institution du Fokonolona - inspirée par le Premier ministre Rainilaiarivony - est devenue un mythe, symbolisant pour certains l'existence d'une structure et d'un esprit démocratiques.

Le législateur colonial ne s'y était pas trompé : le décret du 9 mars 1902 portant organisation de l'administration indigène en Imerina avait donné au Fokonolona une assise territoriale ; et son article 4 précise qu'« au quartier, au Fokonolona qui présente l'unité de circonscription administrative indigène, correspond le Fokonolona qui comprend l'ensemble de la population habitant le quartier ou Fokontany ».

De là date la confusion entretenue entre le Fokonolona considéré comme une *entité familiale et culturelle* ayant sa propre autonomie (rassemblant des habitants liés entre eux par des relations de solidarité), des nécessités communes et des périls communs), et le Fokonolona considéré comme une *circonscription administrative* ayant une assise géographique (pouvant rassembler des habitants d'origine diverse dans un même espace).

Cela explique que les pouvoirs successifs, de Rainilaiarivony à la dernière Constitution de 1998, ont toujours évoqué l'existence et le prestige du Fokonolona - tout en craignant cette institution populaire susceptible d'échapper au pouvoir central.

Dans la Constitution de 1998, les trois collectivités territoriales décentralisées reconnues sont, avec les Provinces autonomes au sein de celles-ci, les

Régions et les Communes. La Commune est l'institution de base proche de la population, mais son fonctionnement dépend étroitement des pouvoirs publics. Quant au Fokonolona, mentionné à l'article 35, il n'a ni personnalité morale ni autonomie financière. Son organisation n'est pas définie, et attend la loi qui édictera les modalités d'exercice des deux seules prérogatives qui leur sont reconnues : « prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire leur environnement, de les déposséder de leurs terres, d'accaparer les espaces traditionnellement affectés aux troupeaux de bœufs ou leur patrimoine rituel » (Art. 35).

Le Fokonolona n'est donc pas la cellule de démocratie participative qu'il pourrait devenir, conformément à l'esprit malgache, mais un groupement d'intérêt rural non intégré dans le processus démocratique. On pourrait même reprocher à l'article 35 de donner au Fokonolona des prérogatives contraires aux lois existantes en matière environnementale ou foncière, et donc susceptibles de créer le désordre dans les campagnes. Le législateur, il est vrai, a pris soin de préciser que les mesures prises par les Fokonolona ne doivent pas « porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public » !

A-t-on pour autant comblé le vide administratif existant entre la Commune et la population ? Trois textes s'y sont exercés, dont seul le dernier retiendra notre attention.

1) *La loi n° 2001.004* du 25 octobre 2001 porte réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique : le *Dina* est défini comme une convention collective librement adoptée par la majorité des membres du Fokonolona, et édictant des mesures que la population concernée juge nécessaires à l'harmonisation de la vie économique et sociale, ainsi que de la sécurité, en fonction des réalités locales.

Conçue pour inciter la population à assurer sa propre sécurité, cette loi évoque en son article 2 « l'autogestion populaire de la sécurité », la promotion du développement et du progrès social, et l'instauration d'une discipline collective afin de préserver l'ordre et la sécurité publics. En fait, les *Dina* ont d'abord été utilisés dans la lutte contre les vols de bovidés, et sont surtout connus dans les régions où ces vols sévissent à l'état endémique.

Il est donc difficile de considérer ces *Dina* comme un facteur favorisant l'instauration ou le renforcement de la démocratie, en particulier dans les campagnes. Il s'agit surtout d'instruments répressifs, manipulés d'ailleurs par l'administration locale.

2) *Le décret n° 2002.1170* du 7 octobre 2002 avait fixé les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Fokontany et du Fokonolona. Les Fokontany y étaient des circonscriptions administratives de base constituées par le groupement des Fokonolona, eux-mêmes composés de quartiers urbains ou de hameaux ruraux.

Défini comme une cellule de gestion administrative de proximité, le Fokonolona y était une subdivision du Fokontany, composé selon le cas de villages, hameaux ou îlots ayant des intérêts communs à défendre ou ayant l'habitude de grouper leurs efforts en vue d'objectifs communs.

Selon ce même décret, l'administration en est assurée par un Comité du Fokontany composé d'un chef de quartier et de deux adjoints. Le chef de quartier est l'auxiliaire du représentant de l'Etat ou du chef d'arrondissement administratif : désigné par le sous-préfet territorialement compétent, il exerce de très

nombreuses attributions qui le rapprochent, en termes de comparaison, de l'ex-chef de canton.

En substance, le Fokonolona est devenu une cellule purement administrative, dont l'organisation relativement complexe n'est pas à la portée de la population paysanne.

3) Mais ce décret de 2002 a été abrogé par le *décret n° 2004.299* du 3 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany. Il déclare nettement que le Fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la Commune : il comprend des hameaux, des villages, des secteurs ou des quartiers. Quant au Fokonolona, il ne désigne plus que les habitants du Fokontany.

Le chef du Fokontany est désigné par le maire, sur une liste de cinq noms proposés par les membres du Fokonolona réunis en Assemblée générale sur convocation du maire. Le chef du Fokontany est chargé de l'administration générale du Fokontany ; la commune affecte annuellement un crédit de fonctionnement à chaque Fokontany.

Le chef du Fokontany doit rendre compte au représentant de l'Etat territorialement compétent de l'exécution des instructions ou des directives, notamment en matière de défense et de sécurité.

De ces brefs commentaires, trois points majeurs peuvent être retenus :

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 ?

Antananarivo, le 13 août 2004

II. La mise en place des régions

Après une première étude sur la mise en place des communes, il est opportun de continuer la réflexion en la portant sur le système des régions auquel le régime actuel accorde une prépondérance certaine.

A- Une démarche discutable

La notion de région a été introduite dans le système administratif malgache au début de la Troisième République. La Constitution, dans sa première version de 1992, ne donne pas d'indication sur la région. Le premier alinéa de l'article 12 de la loi fondamentale de 1992 disposait seulement que « *la République de Madagascar est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la Constitution* ».

Le Titre VII relatif aux responsabilités et principes d'autonomie effective des collectivités territoriales décentralisées n'est pas plus explicite sur ce point car ses différents articles ne traitent ni du nombre de niveau de la décentralisation ni de la dénomination des collectivités territoriales décentralisées.

C'est la loi n° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées qui va instaurer une décentralisation à trois niveaux avec la région, le département et la commune. C'est cette loi qui introduit donc la notion de région dans le découpage politico-administratif de Madagascar, en supprimant les provinces.

La révision constitutionnelle de 1998 va remettre en cause cet édifice.

- Primo, la décentralisation reste un système à trois niveaux avec la province autonome, la région et la commune.
- Secundo, la région devient un démembrement de la province autonome et non plus de l'Etat car selon l'article 126 alinéa 4 de la Constitution révisée de 1998, « *les provinces autonomes, organisées en collectivités locales décentralisées comprennent des régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif* ».
- Tertio, contrairement à ce qui s'est passé en 1992, il y a désormais une consécration constitutionnelle de la région.

C'est à la lumière de cette nouvelle donne constitutionnelle que doit être analysée la mise en place des régions en 2004.

La mise en place des régions est-elle constitutionnelle ?

Sans conteste. Il s'agit tout simplement de la mise en œuvre de la Constitution de 1998 et dans une moindre mesure de la loi de 1992. La question qui se pose à ce niveau est plutôt celle-ci : pourquoi avoir attendu aussi longtemps, pratiquement quatorze ans, pour mettre en place les régions ?

La région, telle que prévue par la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004, respecte-elle les dispositions constitutionnelles ?

Sous cet angle, la mise en place des régions est plutôt discutable.

L'aspect démembrement des provinces autonomes des régions n'apparaît pas dans le texte. Si la loi n° 2004-001 traite des relations entre les régions et les communes (article 13), celle entre les régions et les provinces autonomes n'est mentionnée nulle part. La loi est complètement silencieuse sur le sujet. Le terme « province autonome » n'est d'ailleurs cité qu'une seule fois mais à propos du « *contrôle de légalité exercé a posteriori par le Représentant de l'Etat au niveau de la Province Autonome* ». A la lecture du texte, il y a une impasse sur les provinces autonomes, qui semblent passer par pertes et profits.

La procédure d'adoption de la loi ne fait que conforter cette impression. D'une part, la loi relative aux régions n'a pas été adoptée par le Sénat, qui est la chambre représentant les provinces autonomes et les collectivités décentralisées en général. Les deux tiers de ses membres sont élus par les membres des con-

seils provinciaux et par les maires. D'autre part, comme le précise l'article 79 de la Constitution, « le Sénat est consulté par le gouvernement pour donner son avis sur les questions économiques, sociales et d'organisation territoriale ». Pour la mise en place des régions, cet avis n'a pas été demandé. Il aurait pourtant évité le blocage au niveau du Sénat et les contestations au niveau régional.

Enfin, la mise en place d'une transition avec des organes nommés par le pouvoir central est sujette à discussion. Le fait que l'exécutif régional est composé du chef de région et de trois membres, tous nommés par décret du Président de la République, pris en conseil des ministres, amène à douter de la mise en œuvre de la décentralisation.

En effet la nomination des autorités locales par le pouvoir central ne correspond pas à la définition juridique de la décentralisation, laquelle postule que ces autorités soient élues par la population de la circonscription administrative concernée. La procédure adoptée pour une période transitoire relève au mieux de la déconcentration administrative et au pire d'une tendance centralisatrice. Lorsqu'au cours d'une interview accordée à un quotidien, un chef de région déclare qu'il est là pour « exécuter les ordres du président [de la République] » (sic), il n'est plus question de décentralisation.

Cette tendance à la centralisation est d'ailleurs confirmée par le maintien des Présidents de délégation spéciale ou des Chefs de province, nommés par le pouvoir central et non élus par la population. Si le système des PDS pouvait se comprendre durant la crise politique de 2002, son maintien ne peut plus être justifié deux ans après.

Le risque de la centralisation existe également avec la double casquette du chef de région qui est à la fois le chef d'une entité censée être décentralisée mais qui est également un représentant de l'Etat, donc techniquement et juridiquement une autorité déconcentrée. S'il est vrai que, pour réussir, la décentralisation s'accompagne très généralement d'une déconcentration, il faut soigneusement distinguer les deux. Or, la loi de 2004 instaure justement la confusion au sommet de la région. Dans ce domaine, le régime actuel n'a pas tiré les leçons d'une erreur déjà commise sous la Seconde République, quand les présidents des comités exécutifs des *Faritany*, *Fivondronampokontany* et *Firaisampokontany* ont été dotés à la fois de pouvoirs d'autorités décentralisées et déconcentrées.

B - Quel avenir pour le système?

1 - Il convient à cet égard de relever en premier lieu l'insuffisance de précisions dans la conception du projet de société au niveau des pouvoirs publics.

On aurait pu penser en effet que la loi relative aux régions clarifierait les orientations de la politique de décentralisation, d'autant que la loi n° 93.005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation est toujours en vigueur et que la Constitution, n'ayant pas été modifiée, met surtout en exergue les provinces autonomes dont on ne voit pas encore la place exacte et qui sont dirigées, hors Constitution, par des Présidents de Délégation Spéciale nommés par le Président de la République.

2 - En second lieu, si le vide longtemps maintenu entre la population et l'autorité la plus proche a été rempli par la mise en place, la redéfinition des *Fokontany*, le renforcement des moyens des communes et l'importance plus grande qui leur est donnée, la question se pose toujours de savoir si l'on maintiendra le *Fokontany* comme une subdivision administrative au niveau de la commune et si

le Chef du *Fokontany* ainsi que les Adjoints seront toujours désignés par Arrêté du Maire mais sur une liste de 5 noms proposés par les membres du *Fokonolona*.

Le *Fokontany* est pourtant l'entité la plus proche du citoyen et pourrait devenir la cellule de proximité qui serait à la fois la voie d'accès vers les Services collectifs les plus proches (eau, santé de base, écoles, etc.) et le milieu où les citoyens se forment et ont une appréhension concrète de la démocratie.

On aurait ainsi une nouvelle vision du Fokonolona.

Alors même qu'il s'agit d'un texte appelé à être modifié sur des points fondamentaux dans deux années, la loi du 17 juin 2004 relative aux régions comporte des dispositions qui pourraient être pérennes : les régions sont des collectivités publiques (et non pas territoriales décentralisées), essentiellement économiques et sociales.

A l'article 8.1 sont énumérées les attributions correspondant à cette vocation : on y constate surtout des attributions économiques et notamment l'établissement d'un programme-cadre ou plan régional de développement, l'établissement de schéma régional d'aménagement du Territoire, le cadrage et la programmation des actions de développement d'envergure régionale.

Il s'agit donc d'activités purement techniques et économiques excluant, semble-t-il, les attributions régaliennes comme la sécurité, le règlement des problèmes sociaux. L'ampleur et la complexité des tâches nécessiteront certainement des moyens financiers et matériels, des ressources humaines et une administration performante.

C'est dans cette perspective qu'il est prévu que les régions regroupent les Services déconcentrés de l'Etat au niveau régional, et que la région gère le Personnel qu'elle recrute directement ou qui provient des Services déconcentrés de l'Etat ou du Personnel transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.

3 - On comprend maintenant pourquoi l'exposé des motifs précise que pour « l'efficacité et l'opérationnalité des régions, elles seront organisées en tant que collectivités territoriales décentralisées et circonscriptions administratives ».

On ignore si c'est une plaisanterie mais on parle d'une « déconcentration », alors que, on l'a vu, la déconcentration et la décentralisation sont deux notions fondamentalement distinctes.

A noter que tous les moyens humains, matériels ainsi que les ressources des *ex-Fivondronampokontany*, des Préfectures et Sous-préfectures sont transférés au profit des régions.

4 - La seule entité décentralisée et démocratiquement gérée est la commune. Cependant, le Chef de région représente l'Etat, le Chef de Gouvernement et chacun des membres du Gouvernement dans sa circonscription, et les régions harmonisent et coordonnent le développement des communes au sein de leur limite territoriale.

Cette organisation laisse présager des conflits et des malentendus entre les Maires, personnalités élues et qui ont leurs propres responsabilités et attributions, telles que prévues par la loi n° 94 007 du 26 avril 1995 (art. 14 et 15), et les Chefs de régions, pour le moment nommés mais qui cumulent par ailleurs les fonctions de Premier responsable de l'exécutif régional, regroupant sous son autorité l'ensemble des Services déconcentrés, Représentant du Chef de Gouvernement, et ayant toute autorité sur la stratégie et la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique.

Antananarivo, le 1^{er} octobre 200