

L'économie politique de la décentralisation à Madagascar

Actes d'un colloque
tenu à Antananarivo le
16 avril 2008

Colloque organisé et actes colligés par
François Vaillancourt

Textes par
Serge Radert
Gabhy Rajaonesy
Jean-Eric Rakotoarisoa
Léon Ramamonjisoa

Table des matières

Avant propos	iii
Présentation des auteurs	v
Introduction par François Vaillancourt	1
Économie politique de la décentralisation à Madagascar par Serge Radert	8
Économie politique de la décentralisation à Madagascar par Gabhy Rajaonesy	21
Économie politique de la décentralisation à Madagascar par Jean-Eric Rakotoarisoa	34
Économie politique de la décentralisation à Madagascar par Léon Ramamonjisoa	40

Avant-propos

L'idée d'un colloque à participation restreinte (Banque Mondiale et Union Européenne) sur l'économie politique de la décentralisation à Madagascar a été mise de l'avant par l'auteur de ses lignes suite à une première mission à Madagascar en novembre 2007 car il avait alors été étonné de la difficulté qu'il avait eu à bien comprendre l'évolution de la décentralisation dans ce pays. Cette idée a été accueillie avec enthousiasme par Jorge Rodriguez du programme ACORD et soutenu fermement par Philippe Auffret de la Banque Mondiale. Nous remercions donc la Banque Mondiale d'avoir financé par un octroi PHRD la mobilisation des consultants, le FID qui a assuré la gestion des contrats afférents et Jorge Rodriguez de nous avoir chaleureusement accueillis dans les locaux du programme ACORD. Quatre intervenants malgaches reconnus pour leur expertise dans le domaine de la décentralisation ont été sollicités et tous ont accepté de participer au colloque. Ils ont produit un texte pour le colloque. La possibilité de diffuser ces textes a alors été soulevée et accueillie avec enthousiasme par eux. Ils ont eu l'occasion de réviser leur texte pour ces actes.

Les quatre intervenants ont reçu de l'organisateur de cet atelier des questions regroupées sous cinq thèmes comme suit

- 1) Historique de la décentralisation : Comment a évolué la décentralisation de 1960 à 2000 à Madagascar (découpage territorial (provinces, régions,...) pouvoirs et ressources des CTD)? Durant quelle période est-ce que ceci est valorisé /dévalorisé et pourquoi (politique, ...). Est-ce qu'on observe une tendance à faire du surplace ou y a-t-il des vrais changements ?
- 2) Agents de changement et décentralisation Depuis 1990 est-ce que ce sont les communes qui sont les vrais agents de décentralisation ou les provinces/régions ? les communes urbaines ou rurales ? Les grandes ou les petites ? Celles d'une région ou d'un groupe ethnique donné.
- 3) Décentralisation et choix politiques récents I Quels sont les facteurs de succès /de blocage de la décentralisation depuis 2002 ? Comment interpréter le rôle des fokotany

dans ce processus ? Celui du Ministère des Finances ? Des bailleurs de fonds (FMI,BM,UE,AFD, ...) ? Des ministères sectoriels ?

4) Décentralisation et choix politiques récents II Pourquoi met-on tant l'accent sur la décentralisation depuis 2002(LP2D, MAD,...) Y croit on ou est-ce une mode?

Qu'arrivera-t-il si la décentralisation échoue ?

5) L'avenir de la décentralisation Que voyez-vous comme évolution de 2008 à 2015 de la décentralisation .Croissance du pouvoir politique des régions ? Des communes ? Des fokotany ? Du pouvoir central ? Quels obstacles faudra-t-il surmonter ?

Les auteurs

Serge Radert est Adjoint au Maire chargé de la Sécurité, des Affaires Administratives et Financières, de la Commune Urbaine d'Antananarivo. Diplômé de Polytechnique(Paris), –il est un Ancien Coordonnateur Général du Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration et Ancien Ministre de l'Industrie et de l'Artisanat

Gabhy Rajaonesy a fait des études de Philologie à l'Université Patrice Lumumba et détient DEA en études africaines (Langue' Orientales). Il a été successivement:- Conseiller Technique du Ministre de l'Intérieur en 96 - 97, puis successivement Chef de Service chargé de l'Information et de la Communication, Directeur chargé du Transfert des Compétences et des Ressources, Directeur de la Promotion de la Coopération Décentralisée au Ministère de la Décentralisation. Il est actuellement Enseignant permanent à l'ENAM (Politiques Publiques), Enseignant vacataire à l'ENMG (Administration Territoriale) et à l'Université d'Antananarivo (Administration Territoriale et Sciences Sociales).

Jean-Eric Rakotoarisoa est Maître de conférences de Droit public. Vice-président de l'Université d'Antananarivo, chargé des Ressources et de la Vie universitaire. Ancien Chef du Département Droit de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie. Professeur de Droit constitutionnel et de Droit des services publics. Membre-fondateur de l'Observatoire de la Vie publique.

Léon Ramamonjisoa est Diplômé en économie de développement de la Fondation Charles de Gaulle (Université de Madagascar) ;Il a été cadre supérieur d'une banque nationale malgache pendant une vingtaine d'années .Il est maintenant Consultant en développement et évaluation institutionnels de programmes/projets publics et privés et en finances privées, publiques et des collectivités.

François Vaillancourt (Ph.D.Université Queen's, 1978) est professeur titulaire au département de sciences économiques de l'université de Montréal. Spécialiste des

questions de politiques publiques, il a été coordonnateur de recherche pour la Commission MacDonald (1983-1986), directeur adjoint de la revue *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques*(1986-1995), chercheur invité à l'université de Toronto(1991) l'Australian National University (1991), l'ENS-Cachan(2006) les FUCaM (Mons,2006), l'Andrew Young School of Policy Studies (2007) et boursier Fulbright (Kennesaw,2007). Il est membre de la Chaire d'études politiques et économiques américaines de l'Université de Montréal et fellow CIRANO. Il a agi comme consultant pour divers organismes internationaux (Banque Mondiale, OCDE, PNUD) et nationaux (Conseil et Office de la langue française du Québec, Statistique Canada, Finance Canada, Commission Séguin).

L'économie politique de la décentralisation à Madagascar ; synthèse des interventions*

par

François Vaillancourt

Introduction

L'objectif de ce bref texte est de faire la synthèse des textes discutés lors de l'atelier sur l'économie politique de la décentralisation. Ceci est fait comme contribution au processus de réflexion entourant la mise en place du FDL à Madagascar par le gouvernement malgache

Les quatre intervenants ont reçu de l'organisateur de cet atelier des questions regroupées sous cinq thèmes comme suit

1) Historique de la décentralisation : Comment a évolué la décentralisation de 1960 à 2000 à Madagascar (découpage territorial (provinces, régions,...) pouvoirs et ressources des CTD)? Durant quelle période est-ce que ceci est valorisé /dévalorisé et pourquoi (politique, ...). Est-ce qu'on observe une tendance à faire du surplace ou y a-t-il des vrais changements ?

2) Agents de changement et décentralisation Depuis 1990 est-ce que ce sont les communes qui sont les vrais agents de décentralisation ou les provinces/régions ? les communes urbaines ou rurales ? Les grandes ou les petites ? Celles d'une région ou d'un groupe ethnique donné.

3) Décentralisation et choix politiques récents I Quels sont les facteurs de succès /de blocage de la décentralisation depuis 2002 ? Comment interpréter le rôle des fokotany dans ce processus ? Celui du Ministère des Finances ? Des bailleurs de fonds (FMI, BM, UE, AFD, ...) ? Des ministères sectoriels ?

4) Décentralisation et choix politiques récents II Pourquoi met-on tant l'accent sur la décentralisation depuis 2002 (LP2D, MAD,...) Y croit-on ou est-ce une mode ? Qu'arrivera-t-il si la décentralisation échoue ?

5) L'avenir de la décentralisation Que voyez-vous comme évolution de 2008 à 2015 de la décentralisation .Croissance du pouvoir politique des régions ? Des communes ? Des fokotany ? Du pouvoir central ? Quels obstacles faudra-t-il surmonter ?

Les intervenants ont tous produit une version préliminaire de leurs textes avant l'atelier ; on retrouve celle-ci ou une version révisée après l'atelier dans ce recueil. La synthèse qui suit s'inspire de ces textes et de leurs interventions lors de l'atelier.

1) Historique de la décentralisation

Le chronogramme de la décentralisation malgache doit se lire en tenant compte de l'héritage du colonisateur français, des trois républiques, des cinq constitutions et des périodes de transition

Les points saillants sont

- L'état des lieux à l'indépendance : six provinces, 44 communes urbaines et 644 communes rurales. Donc pas de collectivités villageoises traditionnelles, communalisation complète légale des 1962 et deux niveaux de collectivités territoriales décentralisées(CTD)
- La 1^{ère} république maintient ces acquis de 1960 à 1972 sous le président Tsiranana. Les provinces (5) sont fortes, bénéficiant des recettes de l'impôt sur la capitation et sur les bovidés ;
- De 1972 à 1975, la 1^{ère} république est en transition sous les présidences successives de Ramanantsoa (18 mai 1972-5 février 1975), Ratsimandrava (5 février-11 février 1975-assassiné) et Ratsiraka;
- De 1975 à 1990, on vit sous la 2^{ième} république présidée par Ratsiraka. Cette 2^{ième} république dite socialiste révolutionnaire est marquée par le centralisme démocratique .On assiste alors à la malgachisation des noms, à l'uniformisation des niveaux de décentralisation et de déconcentration par leur fusion et à l'érection des fokotany, les villages ou quartiers urbains au rang de collectivité. Les chefs de fokotany sont élus (à la soviétique) directement et les autres membres des organes délibérants des CTD indirectement. C'est un système dans lequel l'inspiration ou la concertation vient de la base et la décision d'en haut ;

- De 1990 à 1992, on est à nouveau en transition toujours avec Ratsiraka comme président;
- De 1992 à 1998, on vit sous la troisième république, Constitution 1992 .Le président Zafy est élu en 1993 mais est destitué en 1996. Ratsiraka est à nouveau élu président lors de l'élection alors tenu. On abolit les provinces, on prévoit dans les textes de créer les régions et départements comme CTD mais on ne le fait pas et on allège la tutelle des communes .la loi 94-007 adoptée en 1995 établit les pouvoirs et ressources des CTD. Elle demeure jusqu'à l'adoption d'un code communal prévue en 2008 la loi clef en ce domaine. Ces nouveaux textes s'inspirent des réformes françaises des années 1980s
- De 1998 à 2002, on vit sous la troisième république, Constitution 1998. Celle-ci non seulement remet en place les provinces mais les décrit comme province autonomes ayant le pouvoir d'adopter des lois régissant les régions et les communes ;
- En 2002-2003, il y a une crise opposant les deux candidats à la présidence, Ratsiraka et Ravalomana s'affirmant tous deux élus. Le gagnant Ravalomana est l'ancien maire d'Antananarivo. Ceci donne une coloration régionale à la crise car les dirigeants des cinq autres provinces soutiennent le candidat qui sera le perdant ;
- Entre 2003-2007, on vit toujours sous la troisième république, Constitution 1998 mais de facto, les provinces sont exsangues et on attend les régions. On adopte alors diverses politiques de décentralisation. Le président Ravalomana est réélu en 2006 ;
- En 2007-2008, on vit sous la troisième république, Constitution 2007. Celle-ci abolit les provinces et renforce les fokotany . Par ailleurs, les régions sont de facto renforcées entre autre par la déconcentration vers celles-ci d'une partie des activités d'investissements publics, par la promesse de leur verser 10% du produit de la TVA (deux des vingt points leur sont destinés) et par l'élection des conseils régionaux en mars 2008.

On peut résumer en termes des CTD ce qui précède comme suit :

- Les fokotany connaissent leur apogée comme CTD en 1992-1998. Elles redeviennent importantes en 2007 ;
- Les communes urbaines et rurales ont une longue existence jamais interrompue avec des tutelles et moyens variables;
- Les provinces ont une existence en dent de scie atteignant leur apogée en 1960-1972. Affaiblie durant la 2^{ème} république puis abolie au début de la 3^{ème} comme CTD, elles reviennent durant la 2^{ème} partie de la 3^{ème} république comme provinces autonomes avant leur abolition de facto puis de jure ;
- Les régions émergent comme des sérieux acteurs en 2008 mais leur succès reste à mesurer.

Il semble donc que la décentralisation ne fasse pas du surplace mais plutôt qu'elle parte à tour de rôle dans diverses directions (communes, fokotany, provinces autonomes, régions) pour revenir au même point d'origine à chaque fois, l'exception étant les communes.

2) Agents de changement et décentralisation

Les CTD ayant le plus contribuées à ancrer la pratique de la décentralisation à Madagascar sont les communes urbaines car ce sont celles qui ont l'histoire la plus longue et les moyens nécessaires .Ceci dit, on doit noter l'importance de la légitimité des élus ; celle-ci se gagne dans des élections honnêtes mais aussi avec l'appui du pouvoir traditionnel et ce surtout en milieu rural. Il n'y a pas de différence significative en termes de régions ou d'ethnie dans la demande pour ou le soutien à la décentralisation. Ni les provinces ni les régions n'ont joués un rôle important depuis 1972.

3) Décentralisation et choix politiques récents I

De façon plus générale, à Madagascar, les administrateurs sont d'avis que les élus sont ignorants ce qui rend la décentralisation suspecte et la déconcentration préférable.

Le Ministère des Finances n'est pas un facteur important de blocage ; l'absence d'appuis efficaces du Trésor et de la Direction des Impôts sont des facteurs d'affaiblissement, particulièrement en milieu rural. Paradoxalement, dans les grandes communes urbaines,

la présence du trésor peut ralentir l'adoption de nouvelles mesures efficaces de gestion (informatisation ...).

Les ministères sectoriels sont le principal facteur de blocage de la décentralisation car ils souhaitent chacun garder leurs chasses gardées. Le cas la plus évident est celui de l'Intérieur qui se sent dépouillé alors qu'on impose dans des documents tels le MAP des obligations de résultats aux chefs de districts. Une observation intéressante est que le fait que la décentralisation relève d'un ministère au même niveau que d'autres ministères rend difficile l'application des politiques de la décentralisation. Ceci serait plus facile si la décentralisation relevait de la primature qui peut dicter aux autres ministères des politiques.

Finalement, les bailleurs ne sont pas un facteur de blocage mais plutôt un facteur d'impulsion de l'offre de décentralisation. Tout au plus peut-on leur faire le reproche d'avoir des procédures disparates et des objectifs plus ou moins concertés. On note leur intérêt plus récent pour encourager la demande de décentralisation.

4) Décentralisation et choix politiques récents II

Les deux questions sous cette rubrique se sont avérées moins pertinentes que les autres. En effet, l'examen de l'histoire indique que la décentralisation a toujours été une politique des gouvernements malgache sous l'une ou l'autre forme. On observe cependant une plus grande formalisation de ceci suite au Forum national sur la décentralisation de 1992 et aussi aux demandes des bailleurs. Cette absence antérieure de formalisation des politiques de décentralisation s'explique en partie par des réticences au moment de l'Indépendance suite à des craintes pour l'unité nationale.

Par ailleurs, un échec de la décentralisation signifierait que les communes continueraient d'exercer leurs compétences actuelles et que les régions n'en assumeraient pas. Ceci serait étonnant pour deux raisons. Premièrement, on voit apparaître des jeunes politiciens intéressés par la chose communale et susceptible d'utiliser ce niveau politique comme tremplin alors qu'auparavant les partis politiques ne voyait pas la pertinence d'une présence régionale et on visait directement la scène nationale, *les salons de Tana*.

Deuxièmement les régions correspondent à des espaces historiques (ethniques) plus cohérents que les provinces et donc plus susceptibles de rallier les intérêts de la population. Une condition pour assurer le succès des régions est que l'on distingue bien l'élu du responsable du pouvoir central. Ce succès est important pour faire accepter l'abolition des provinces ; Madagascar a besoin d'un niveau intermédiaire entre l'État central et les communes

5) L'avenir de la décentralisation

Il semble plausible d'envisager trois menaces possibles à la décentralisation rangé par les quatre participants à l'atelier ordre décroissant de danger soit :

1. Un affaiblissement des communes par la base suite à un accroissement du rôle des fokotany qui occupent le même territoire et qui sont des créatures hybrides de l'État central;
2. Un affaiblissement des communes par le haut suite à la montée en puissance des régions qui chercheront à assumer des fonctions communales et en particulier inter-communales;
3. Un affaiblissement des régions par le haut, l'état leur enlevant certaines de leurs responsabilités

La première menace serait d'autant plus crédible si on choisissait de remplacer le mode de nomination actuelle du chef de fokotany par la nomination automatique de celui ayant reçu le plus grand nombre de voix. Elle disparaîtrait si on faisait du fokotany une circonscription de la commune. Notons ici que suite à l'élection à Antananarivo en décembre 2007 d'un maire indépendant et non pas du TIM, on a enlevé au maire de cette commune, qui en avait contrairement aux autres le pouvoir, le rôle de nommer les chefs de fokotany pour le confier au chef de district qui relève de l'administration centrale

La seconde menace correspond à celle qui fut ressentie après la création des provinces autonomes. On doit cependant noter que les pouvoirs des régions ne sont pas aussi étendus que ceux des anciennes provinces autonomes ce qui réduit ce risque.

La troisième menace semble la moins plausible car elle irait directement en contradiction avec des actions récentes du gouvernement.

Il pourrait être opportun d'envisager une réduction du nombre de communes qui s'est accru après 1998 en partie à cause de l'attrait de la dotation forfaitaire par commune introduite à ce moment. Ceci renforcerait l'acteur pérenne de la décentralisation

Des facteurs permettant d'être optimiste à moyen terme sur le succès de la décentralisation sont l'importance croissante de la coopération décentralisée comme source de fonds et la diffusion des nouvelles technologies de l'information qui facilitent la décision décentralisée.

Conclusion

La décentralisation a comme la gouvernance en général connue maintes péripéties à Madagascar. Depuis 2003, divers énoncés et diverses actions (renforcement de la capacité et de l'autonomie financière des communes) indiquent un certain regain d'intérêt du gouvernement central. Cependant, la réaction du pouvoir central face à l'élection d'un maire d'opposition à Antananarivo nous laisse quelque peu perplexe sur le respect de l'autonomie des CTD et de leurs résidents.

ECONOMIE POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR

Par

Serge Radert

L'histoire de la décentralisation à Madagascar n'est pas linéaire et elle peut être divisée en plusieurs épisodes :

- La 1^{ère} République avec les six provinces¹ et les communes avec la constitution de 1958 et un début de régionalisation avec l'institution des 18 préfectures dès 1960.
- La période de transition (1972-1975) avec l'institution des Fokonolona.
- La 2^{ème} République marquée par le centralisme démocratique avec plusieurs niveaux de collectivités hiérarchisés et pyramidaux : Fokontany, Firaism-pokontany, Fivondronam-pokontany, Faritany.
- La 3^{ème} République, 1^{ère} partie (1992-1997) avec la constitution de 1992 instituant la décentralisation effective avec trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées (Communes, Département, Régions) et la mise en place effective des communes en 1996.
- La 3^{ème} République, 2^{ème} partie (1998-2002) avec la constitution révisée de 1998, instituant l'autonomie des provinces, et prévoyant comme collectivités territoriales décentralisées les provinces autonomes, les régions, les communes. La mise en place effective des provinces autonomes a débuté en 2001 et s'est arrêtée avec la crise de 2002.
- La 3^{ème} République, 3^{ème} partie (2004 jusqu'à ce jour) marquée par la mise en place des 22 Régions en 2004 et confirmée par la constitution révisée de 2007 et pour la première fois dans l'histoire du pays la réalisation d'élections régionales le 16 Mars 2008. On note depuis 2007 la volonté d'accorder une plus grande importance aux Fokontany.

¹ Les provinces étaient instituées par la loi cadre de Defferre en 1952(?)

1. Le caractère fortement centralisé de Madagascar

Malgré les différents épisodes de la décentralisation, on peut affirmer d'emblée que le résultat final est que **Madagascar est encore un pays fortement centralisé.**

La situation actuelle de la décentralisation devrait être analysée au sens large du terme, c'est-à-dire au moins sur plusieurs aspects : économique, budgétaire, juridique, politique et historique.

Sur le plan économique, Madagascar a toujours été un pays centralisé ou plutôt polarisé dans la mesure où Antananarivo la capitale reste le pôle économique dominant, concentrant environ 55% du PIB du pays². A titre d'exemple, les zones franches industrielles qui devraient être naturellement implantées dans la région portuaire de Toamasina, se trouvent en grande majorité dans la capitale Antananarivo ou aux alentours. La tendance pourrait évoluer prochainement avec le développement de nouveaux pôles tirés par les investissements dans le secteur minier (Fort-Dauphin, Moramanga, Toamasina) et le secteur tourisme (Nosy Be) ou l'agro-industrie (Antsirabe).

Sur le plan budgétaire, l'administration collecte 98% des recettes totales en 2003³ et celles-ci sont concentrées à au moins 80% à Antananarivo et à Toamasina⁴. Du côté des dépenses, les dépenses de l'administration représenteraient 93% des dépenses totales. Les dépenses sont plus déconcentrées notamment pour les secteurs de l'Education et de la Santé. Les dépenses des collectivités (les communes essentiellement) représentent seulement 7% dont une grande partie est celles des communes urbaines⁵. Cela fait de Madagascar un des pays les plus centralisés au monde sur le plan budgétaire⁶.

² Source : Programme Régional de Développement de la Région Analamanga

³ Etude de la Banque Mondiale sur la Décentralisation en 2003

⁴ La mise en place du Système intégré de gestion des Finances Publiques au niveau des trésoreries d'Antananarivo et de Toamasina permet de couvrir 80% des opérations financières de l'Etat

⁵ La Commune urbaine d'Antananarivo représente environ 1% des dépenses totales

⁶ A titre d'exemple, la Suisse ou encore le Japon les collectivités gèrent 2/3 des dépenses nationales

Sur le plan politique, la légitimité du pouvoir politique vient souvent de l'élection du Président de la République au suffrage universel ou encore d'un mouvement populaire commencé dans la capitale, et il s'ensuit un système politique unipolaire dominé par un seul parti (PSD, puis AREMA, puis UNDD/Hery Velona, et puis TIM). Les élections législatives ou territoriales sont gagnées en majorité par le parti au pouvoir. Ainsi les maires et les élus locaux n'ont souvent pas de légitimité propre mais tirent leur légitimité de leur appartenance au parti au pouvoir. On peut conclure que la légitimité du pouvoir politique n'a jamais été décentralisée.

Ainsi, nous pouvons conclure que Madagascar est un pays centralisé aussi bien sur le plan économique, budgétaire et politique et historiquement, cela a commencé au cours du 19ème siècle avec les conquêtes militaires de la monarchie merina et cela a continué à être renforcé au cours de la colonisation même si les élites et la classe dirigeante ont souvent changé, sans avoir bouleversé le caractère dominant du pôle d'Antananarivo aussi bien sur le plan économique, que administratif⁷.

Contrairement à beaucoup de pays qui sont partis d'une situation centralisée⁸ qui ont pourtant fait des grandes avancées en matière de décentralisation notamment budgétaire en quelques décennies, les efforts de décentralisation à Madagascar n'ont pas eu les mêmes résultats et l'explication pourrait être que l'on n'a pas traité la décentralisation dans toutes ses dimensions (économique, budgétaire, politique), et que nous n'avons eu les mêmes conditions économiques (multipolarité) et politiques (tradition multipartite, opposition forte) que les pays qui ont réussi leurs décentralisations.

2. Les acquis historiques des épisodes de la décentralisation de 1960 à 2002

La décentralisation sous la 1^{ère} République avait avant tout pour objectif de rendre plus efficace l'exécution du plan et la prestation de services publics, en exploitant l'avantage d'information disposée au niveau local, ainsi que l'existence de ressources humaines

⁷ Une grande partie des agents de l'administration viennent d'Antananarivo.

⁸ Comme la France ou l'Espagne

locales⁹. Les préfectures se sont vite révélées comme le niveau idéal de planification régionale. Les collectivités (les communes et les provinces) étaient fortement encadré par l'Etat et leurs initiatives étaient soumises à un contrôle à priori. Le contexte de l'époque était caractérisé par une forte capacité de l'administration fiscale de proximité à collecter des impôts (impôts per capita) et les communes bénéficiaient des ristournes et des centimes additionnels qui constituaient environ 2/3 des recettes communales, et seulement 1/3 provenaient des transferts, alors que pour les communes actuelles, les transferts représentent 4/5 (80%) des recettes des communes rurales. On peut conclure que la décentralisation de la première république traitait principalement l'aspect exécution du plan et du budget : une centralisation des décisions et réflexions politiques et une décentralisation maximale des exécutions à la base¹⁰.

L'institution des Fokonolona pendant la période de transition de 1972 à 1975 a mis la question de la légitimité du pouvoir politique au cœur des réformes, puisque la légitimité viendrait cette fois-ci de la base même, et d'autant plus que le fokonolona ou la communauté villageoise de base est bien ancré dans la tradition historique et culturelle malgache. On peut citer parmi ces valeurs culturelles le « Teny iarana » ou littéralement la concertation et le dialogue. Sans doute le caractère révolutionnaire et déstabilisant des rapports dominants existants, ont conduit à sa dilution en 1975 avec la mise en place de la 2^{ème} République avec le centralisme démocratique qui institue une hiérarchie entre les collectivités avec les élus des collectivités comme représentant de l'Etat. Il en résultait un affaiblissement des capacités de l'Etat¹¹ et notamment de l'administration fiscale. Paradoxalement, la 2^{ème} République reconnaissait le principe de subsidiarité seulement appliqué au Fokonolona, et le principe du centralisme démocratique pour les niveaux supérieurs. On peut ainsi conclure que la période de transition de 1972 à 1975 avec l'institution des Fokonolona et la 2^{ème} république a eu pour acquis de mettre au cœur des

⁹ Réalisation des travaux au ras du sol

¹⁰ Décentralisation et institutions publiques territoriales Madagascar. Mémoire de master en Administration publique de l'ENA. Par Laza Andrianirina.

¹¹ Les administrateurs civils ont laissé la place à des cadres politiques tirant leur légitimité de l'appartenance au parti de la révolution socialiste. Le représentant de l'Etat ne pouvait exercer ni le rôle de contrôleur ni un rôle de facilitateur.

réformes la question de l'exercice de la participation citoyenne mais elle a été vite limitée au niveau local et ne pouvait monter aux niveaux supérieurs.

La 3^{ème} République, 1^{ère} partie, a renoué avec le principe de subsidiarité reconnu à tous les niveaux avec des compétences bien définies des collectivités mais cette fois-ci en accordant plus d'autonomie aux collectivités avec les contrôles de légalité à posteriori, mais avec une administration territoriale et une autorité de l'Etat à reconstruire, d'où la remise en place des préfets et sous-préfets, et les services techniques déconcentrés se renforçant au niveau des Fivondronana (actuel District) et une faible capacité des services fiscaux décentralisés. Elle a abouti à la mise en place effective des communes en 1996. La liberté politique qui existait au cours de cette période d'apprentissage de la démocratie, ainsi que le système parlementaire qui domina la vie politique aurait pu constituer davantage une chance historique pour faire avancer davantage la décentralisation. Beaucoup de maires indépendants ou provenant de partis d'opposition ont été élus au cours de cette période, ainsi on a pu voir une légitimité des maires acquise au niveau locale. On peut ainsi conclure que la 3^{ème} République a eu pour principal acquis la reconnaissance du principe de subsidiarité, la mise en place effective des communes et le commencement d'une acquisition de légitimité (ou encore de redevabilité) et de participation citoyenne au niveau local.

La 3^{ème} République, 2^{ème} partie, a institué l'autonomie des provinces. Le système permettait de conférer aux provinces autonomes, dans le cadre de la conférence interprovinciale qui n'a jamais eu lieu, de larges pouvoirs qui apparenterait davantage le système au fédéralisme. Le système est en fait une sorte de recentralisation des pouvoirs mais cette fois au niveau des provinces. Toutefois, le système des provinces autonomes n'a connu qu'un début d'expérimentation en 2001 avec quelques cafouillages concernant les compétences des services techniques déconcentrés et celles des commissariats généraux. L'expérience s'est terminée avec la crise de 2002. Bien que menacé par la mise sous tutelle par les provinces dans le cadre des lois statutaires provinciales et n'ayant pas l'autonomie reconnue par la constitution, les communes ont continué à renforcer leur capacité et démontrer une plus grande efficacité que les services fiscaux ou services

déconcentrés à mieux collecter les recettes¹² et à faire des prestations de services locaux plus efficaces¹³. C'est le cas particulièrement des communes urbaines avec l'appui de bailleurs de fonds¹⁴ qui ont acquis une grande autonomie en terme budgétaire avec moins de 30% de transfert¹⁵ et on a même vu l'émergence d'une nouvelle source de légitimité politique à partir des grandes communes urbaines¹⁶. Toutefois, les compétences des communes reconnues par les normes internationales, notamment concernant l'éducation primaire et la santé de base ne sont pas encore toutes transférées.

La 3^{ème} République, 3^{ème} partie a vu la mise en place effective des Régions, du moins dans sa version déconcentrée, qui s'est vite imposé comme le cadre idoine de planification régionale¹⁷. Dès leur mise en place, les Régions ont élaboré leur Programme Régional de Développement. Du fait de la nomination actuelle des chefs de Région par le gouvernement et de son caractère à la fois déconcentré et décentralisé, l'esprit rejoint la mise en place des préfectures pendant la première république.

3. Les communes étant le niveau décentralisé réellement opérationnel

En résumé, au cours des douze dernières années (1996 à 2008), soit trois mandats, seules les communes sont les collectivités territoriales décentralisées réellement opérationnelles et ayant acquis progressivement une certaine capacité et une certaine légitimité ou redevabilité¹⁸. Le progrès a été plus grand pour les communes urbaines qui sont maintenant les vrais moteurs de la décentralisation et qui réclament davantage d'autonomie et de transfert de compétence. En fait, si les différents groupes ethniques ont des positions politiques diverses concernant la question de la décentralisation et plus

¹² Etude de la Banque Mondiale sur la Décentralisation en 2003

¹³ Cas dans l'éducation primaire avec la gestion des enseignants non fonctionnaires et l'entretien des infrastructures

¹⁴ Coopération française et le Projet d'appui à la Gestion urbaine

¹⁵ Pour la Commune Urbaine d'Antananarivo

¹⁶ Lors des élections municipales de 1999, 4 maires sur 6 des villes chefs lieux de province ont été élus sous des couleurs indépendants du parti du pouvoir en place et la Commune Urbaine d'Antananarivo a pu servir de tremplin au Maire Marc Ravalomanana pour s'imposer par la suite aux élections présidentielles de 2001

¹⁷ Les Régions ont déjà été identifiées dès la fin des années 1980 comme cadre idoine de planification avec les études « Régions et Développement » financées par le PNUD

¹⁸ Les récentes élections communales du 12 décembre 2007 ont vu un taux de participation plus élevé que les élections législatives et le référendum et a vu la victoire de plusieurs candidats indépendants

exactement par rapport à la question du fédéralisme¹⁹, la poussée de la décentralisation est venue des grandes villes urbaines, et paradoxalement, c'est dans la ville d'Antananarivo où la tendance politique fédéraliste est la plus minoritaire que la décentralisation est arrivée à un stade avancé.

Les communes sont actuellement le niveau approprié de prestations de services de proximité (Education de base, santé de base, ramassage des ordures et assainissement, accès à l'eau potable, pistes rurales, sécurité, administratif et état-civil, etc.). Les communes sont aussi le cadre approprié de mobilisation des ressources locales et notamment les ressources financières (impôt foncier, impôt foncier sur le bâti, les redevances d'utilisation, etc.) et ont démontré une plus grande efficacité que les services déconcentrés. Les communes devraient être le cadre d'une légitimité ou encore de redevabilité au niveau local, et être ainsi le cadre de mise en œuvre de contrôle horizontal, par les conseils communaux et par la participation citoyenne active de la société civile dans l'amélioration des prestations de services. On a vu ces derniers temps des initiatives souvent appuyés par les partenaires techniques et financiers pour appuyer la redevabilité au niveau des communes (élaboration participative des Plans communaux de développement, budget participatif, les Citizen Score Card, etc.). Il y a lieu de noter le constat que le FID a tiré de ses expériences en matière d'appui aux communes « plus un maire avait une légitimité au niveau local, plus la chance de réussite des projets ou appuis était augmentée ».

Toutefois, jusqu'ici les communes n'exercent pas encore totalement les compétences qui devraient revenir aux communes selon le principe de subsidiarité²⁰, ainsi les compétences sur l'éducation primaire et la santé de base ne sont pas clairement explicitées dans la loi 94-007. Beaucoup de ces compétences sont encore exercées par les services techniques décentralisés implantés au niveau des fivondronana (actuellement les districts) ou encore les Délégués Administratif d'Arrondissement, qui se trouvent être les postes avancés de

¹⁹ La tendance fédéraliste est généralement minoritaire, mais elle a été utilisée par le régime de 2^{ème} république en fin de règne pour contrer le mouvement populaire qui se développait à Antananarivo. Elle n'a jamais eu une application réelle, même avec le retour de Didier Ratsiraka au pouvoir en 1997 et la mise en place des provinces autonomes.

²⁰ Des normes ont été établies par la Banque Mondiale pour la répartition des compétences

l'administration. Pourtant, le transfert des budgets de personnel aux communes pour la santé de base et l'éducation primaire améliorerait la disponibilité d'instituteur ou de personnel médical au niveau des communes rurales reculées, car souvent les fonctionnaires payés sur le budget de l'Etat refusent les affectations dans les zones rurales reculées et l'Etat n'arrive pas à appliquer son système disciplinaire.

4. La décentralisation à Madagascar depuis 2002

Le nouveau régime issu de la crise de 2002 a arrêté le processus d'autonomisation des provinces, qui contenait le risque potentiel de recentralisation des pouvoirs au niveau des provinces au détriment des pouvoirs acquis des communes, avec les lois statutaires des provinces. C'était ainsi une occasion historique de relancer davantage le processus de décentralisation en tant que reconnaissance du principe de subsidiarité appliqué à tous les niveaux.

L'accent a été davantage mis sur la mise en place des régions qui sont à la fois collectivités décentralisées et circonscriptions administratives depuis 2004 et on a surtout constaté un mouvement de déconcentration de l'administration avec la mise sous l'autorité du Chef de région des services techniques déconcentrés et la création dans beaucoup de ministères de directions régionales (santé, éducation, agriculture, etc.)²¹. Les compétences des régions en tant que collectivités décentralisées sont essentiellement des fonctions de planification régionale et d'aménagement du territoire et de suivi évaluation²². En fait le véritable acquis politique en matière de décentralisation jusqu'ici est la mise en place des communes en 1996. Le faible taux de participation et le désintérêt de la population lors des dernières élections régionales du 16 mars 2008 ne plaident pas en faveur d'une grande légitimité ou redevabilité au niveau des régions et renforcent son caractère déconcentré.

²¹ C'est le Ministère chargé de l'agriculture et du développement rural qui a été le précurseur des niveaux déconcentrés au niveau régional.

²² La première formation des chefs de région en 2005 a été axée sur la mise place de plans régionaux de développement et

Le rôle des régions énoncé dans l'article 13 de la loi 2004-001 sur les régions en tant harmonisant et coordonnant le développement des Communes présente des risques de mauvaise interprétation et constitue un risque de recentralisation des pouvoirs au niveau des régions et une mise sous tutelle déguisée des communes, d'autant plus que les Régions sont renforcés à partir de la présence dans les districts par les chefs de district et les services déconcentrés qui assurent encore une bonne partie des compétences des communes.

La prédominance des services déconcentrés (chef de district, services techniques déconcentrés) au niveau des districts et leur présence au niveau même des fokontany²³ est un des principaux blocages de la décentralisation au niveau des communes. Il n'y a pas eu de bond spectaculaire en matière de transfert de compétence et de décentralisation budgétaire, les transferts ont augmenté mais pas de manière spectaculaire et le Fonds de Développement Local prévu dès 2006 tarde à être mis en place. En fait, les services déconcentrés n'ont pas encore jusqu'ici joué un rôle de facilitateur, de conseiller/coach et de contrôle à posteriori pour l'autonomisation des communes, et les différents visas nécessaires dans les chaînes de dépenses ou de recettes²⁴ constituent autant d'obstacles pour les initiatives des communes dont les maires ont une forte légitimité et une forte volonté.

En fait, le rôle de coordination et d'harmonisation des communes par les Régions devrait être interprété et concrétisé par des passations de contrats librement consentis entre les régions et les communes pour la réalisation des programmes régionaux de développement

²³ Les chefs de fokontany ont été désignés directement en 2003 par les sous-prefets. Les chefs de fokontany sont nommés par les chefs de district suivant un processus compliqué et facilement manipulable. L'assemblée des fokontany désigne 5 candidats, le maire trie 3 candidats et la nomination est faite par le chef de district.

²⁴ Par exemple : les visas des centres fiscaux pour l'émission des rôles, la perception des impôts fonciers au niveau des trésoreries principales, la nécessité d'une autorisation de l'imprimerie nationale pour l'émission de tickets de marché, le rôle de comptable des services déconcentrés du Trésor sur le budget des communes urbaines.

Les Maires ne désignent pas les comptables au niveau des communes urbaines. Pourtant le fait que l'exécutif nomme un comptable ne constitue pas tellement un blocage en matière d'efficacité de contrôle comme cela est le cas dans le secteur privé.

Dans le cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo, les services du Trésor n'utilisent pas le système intégré de gestion de la chaîne de dépense mis en place sur l'initiative de la commune et appuyé par l'AIMF.

en confiant aux communes davantage de compétences aux communes même en dehors de ceux prévus par la loi 2004-007²⁵. Ces contrats devraient être assortis d'indicateurs de résultat et de transfert de moyens financiers suivant la performance. Les services déconcentrés devraient se convertir davantage en facilitateur, de conseiller, de contrôleur et évaluateur à posteriori.

Les interventions des bailleurs de fonds à travers leurs projets et financements (FID, ACCOR, PSDR, etc.) n'ont pas toujours contribué (avec des nuances suivant le temps et suivant chaque bailleurs)²⁶ au renforcement des capacités des communes et à la maîtrise d'ouvrage communale en multipliant les différents instruments de financement et n'a pas favorisé l'alignement, l'appropriation et l'harmonisation des aides sur les priorités réelles de développement communal conformément à l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. On a même vu la multiplication des PCD dans une même commune suivant chaque type de bailleurs de fonds (L'éducation est prioritaire pour le projet qui s'occupe d'éducation, l'accès à l'eau potable devient prioritaire pour le projet qui s'occupe d'eau potable, etc.). Les approches ont évolué depuis, et on s'achemine, notamment dans le cadre de la mise en place du FDL vers l'utilisation de l'instrument de l'aide budgétaire direct aux communes qui est le stade suprême de l'alignement, de l'appropriation et l'Harmonisation (AAH), avec une forte composante « renforcement de capacité » à travers les CAC (centres d'appui aux communes).

Toutefois, les bailleurs ont toujours abordé la question de la décentralisation sous l'angle de la décentralisation budgétaire et de l'efficacité de l'aide au développement et d'amélioration des prestations de services et n'ont pas abordé la question de la légitimité politique, ce qui n'est pas bien sûr leur rôle. Toutefois, on note le développement d'initiatives tendant à accroître la redevabilité sociale et appuyées par des bailleurs de fonds. C'est le cas des initiatives de budget participatif, de suivi participatif du budget, la

²⁵ Par exemple, rien n'empêche de confier aux communes chefs lieux de district la gestion de l'entretien des Lycées ou des CHD.

²⁶ Ainsi par exemple le FID a évolué de la maîtrise d'ouvrage délégué au financement direct des communes

participation des usagers à l'amélioration des services publics (Citizen Report Card, Citizen Score Community).

5. L'accent mis récemment sur le rôle des Fokontany et des institutions infracommunales

La question des fokontany a souvent été un sujet de discorde entre les communes et les l'administration déconcentrée. Elle est actuellement au centre de l'actualité dans le cadre de la Commune Urbaine d'Antananarivo, où c'est le Préfet de police qui nomme les chefs de Fokontany. En 2003, les chefs de fokontany étaient nommés directement par le sous-préfet et actuellement on a un système hybride où c'est l'assemblée des fokontany qui élit 5 membres, le maire en choisit 3, et c'est le chef de district qui le nomme et de fait, ils sont rattachés à la hiérarchie déconcentrée.

Le Fokontany ou le Fokonolona a toujours été reconnu comme l'organisation de base la société malgache. Ainsi, par exemple, la politique de l'environnement leur reconnaît un rôle important dans la gestion des ressources renouvelables (GELOSE). Mais cette reconnaissance ne confère pas toujours au fokontany et fokonolona un statut de collectivité décentralisée (sauf pendant la deuxième république).

Le renforcement des fokontany est une bonne approche car c'est un niveau qui permet la prestation efficace d'un certain nombre de services de proximité, comme l'état-civil, l'hygiène, l'assainissement et la sécurité. Ils assurent en outre un rôle important en matière de fiscalité locale, et peuvent collecter à leur niveau un certain nombre de recettes. Cependant les fokontany ne peuvent constituer un niveau viable de collectivité décentralisée (avec un organe délibérant et un organe exécutif) du fait de l'absence actuelle de capacité et du fait qu'on ne peut y faire des économies d'échelle (par exemple pour la gestion des occupations de sol). Et surtout, le détachement des fokontany des communes, soit en leur donnant un statut de collectivité décentralisée, soit en les rattachant à la hiérarchie de l'administration déconcentrée remettrait en cause les avancées de la décentralisation sur les communes qui deviendraient des coquilles vides

dépourvues d'autorité au niveau local et d'instruments efficace de collecte de certaines recettes. En fait, les communes doivent aussi appliquer et apprendre à leur niveau la décentralisation en appliquant le principe de subsidiarité qui devrait être interprété au sens large comme la reconnaissance du rôle de la société civile et des associations, du rôle du secteur privé, du rôle de la famille nucléaire et élargie, etc.

Par ailleurs, les fokontany constituent un cadre de dialogue entre l'administration communale et les habitants pour améliorer les prestations de services et renforcer la redevabilité sociale.

6. Perspectives de la décentralisation

L'accent mis sur la décentralisation depuis 2002 a été une alternative à la politique d'autonomisation des provinces initié par le précédent régime. Le processus n'a pas eu la même avancée comme la création des communes en 1996. Mais on a surtout observé un mouvement de déconcentration au niveau des régions, ce qui est déjà un acquis.

Il est important pour le succès de la décentralisation pour les années à venir :

- 1) de continuer à renforcer les communes en leur transférant davantage de compétences et en leur accordant davantage de moyens financiers. Ceci pourrait se faire dans manière progressif et évolutif par la passation de contrat entre l'Etat les communes, assortis d'indicateurs et d'allocation de financement suivant la performance²⁷.
- 2) De s'assurer que les Régions ne deviennent pas un cadre de recentralisation des pouvoirs comme le risque existait au moment de l'instauration de l'autonomie des provinces. Le rôle de coordination et d'harmonisation devrait être concrétisé par

²⁷ C'est ce qui est prévu dans le cadre du FDL (Fonds de Développement Local)

des contrats librement consentis entre les régions et les communes pour la réalisation du programme régional de développement.

- 3) de procéder à la conversion des services techniques décentralisés en un rôle de facilitateur, de conseil, et de contrôle à posteriori. A terme, on peut envisager le regroupement des services techniques décentralisés, dans le cadre des CAC (Centre d'appui aux communes).
- 4) de prendre en compte la dimension de légitimité politique et de redevabilité sociale au niveau des communes et des régions.

On peut envisager dans le long terme, et en anticipant sur les futures alternances politiques, la mise en place d'un système de régions autonomes, qui se trouvera facilité par le mouvement actuel de déconcentration au niveau des régions et qui s'apparenterait davantage à un système fédéral avec un gouvernement fédéral et un gouvernement régional. Ce scénario pourrait être rendu possible avec le développement de nouveaux pôles économiques avec une revendication de plus en plus grande des élites régionales de bénéficier davantage des dividendes des ressources naturelles. Si ce scénario survient, il est important de préserver l'autonomie des communes qui se trouve être le niveau viable et plus efficace de prestations locales de services et d'exercice locale de la légitimité politique et de la redevabilité des élus envers les citoyens.

ECONOMIE POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR

par

Gabhy Rajaonesy

I. GENERALITE

Dans son introduction à '*les communes malgaches*'²⁸ Jean COMTE en parlant de la double origine historique des communes malgaches, donc par extension de la Décentralisation en général se posait la question de savoir si « *les deux systèmes vont-ils pouvoir coexister, ou se fondre ? L'un des deux devra disparaître, et lequel ?* ». Quarante cinq ans après, la question se pose toujours avec la même acuité.

Cette volonté de décentraliser n'est pas nouvelle, que ce soit du temps de la Royauté, de la Colonisation ou des différentes Républiques qui se sont succédées, les dirigeants ont toujours voulu utiliser la décentralisation (compétences locales) pour asseoir la légitimité du régime. A quelques nuances près, ils se sont heurtés aux mêmes problèmes :

- ↳ Un vaste territoire mal desservi ;
- ↳ Des moyens largement insuffisants ;
- ↳ Des ressources humaines aléatoires ;
- ↳ Une tradition basée sur l'oralité²⁹.

Pour Madagascar, la toponymie est un outil important dans la vulgarisation d'un concept ou d'une idéologie. En effet, les noms participent en grande partie à l'internalisation d'un système puisque les dénominations synthétisent déjà en partie la philosophie du concept. Et si la décentralisation doit aussi être comprise et acceptée par la population, celle là même sans qui on ne pourrait pas avancer, il aurait fallu trouver les mots « justes » pour assoire le système. L'indifférence apparente des malgaches en général et des ruraux en particulier s'explique en partie par cette méfiance vis-à-vis d'un

²⁸ COMTE Jean, Les Communes Malgaches, édition de la Librairie de Madagascar, collection les Codes Bleus Malgaches, Antananarivo, 1963, 169 p.

²⁹ RAKOTOBE Beby Vololona, « *Image de la civilisation merina au travers de la littérature malgache moderne : idéologies et réalités* » thèse de Doctorat, Langues'O, Paris, 1995.

système auquel il leur est difficile de s'identifier. Andrianampoinimerina³⁰ a pris soin de donner des noms significatifs à chaque concept et fonction :

- ↳ Vadintany (l'époux de la terre) (traduction mot à mot) pour ses représentants auprès du peuple c'est devenu par la suite « Mpiadidy » (le Responsable), un nom qui a survécu à la colonisation et les deux premières Républiques, Sakaizambohitra (les amis du village), Antily (guetteur), à peu de chose près ils sont tous l'équivalent de l'actuel Représentant de l'Etat ;
- ↳ Fokonolona (clan ou assemblée de personnes ou les personnes vivant dans le même lieu) ;

La colonisation de Madagascar en 1895 par la France allait apporter des bouleversements dans l'organisation administrative malgache. En effet, la primauté du texte dans l'administration comme premier moyen de communication, a posé et pose toujours des problèmes dans l'Administration. Et bien que l'écriture latine ait été adoptée dès 1825, au détriment du Sorabe écriture en caractère arabe et l'école rendue obligatoire par Radama 1^{er}, ce n'est pas pour autant que l'administration malgache a adopté *l'écriture* dans ses relations avec le peuple. Il n'est donc pas étonnant que les malgaches accordent aussi peu d'importance à la lecture en général et les textes aussi bien législatifs que réglementaires en particulier, même de nos jours, tant l'oralité continue d'occuper le terrain³¹.

Le deuxième problème qui rend difficile la mise en œuvre de la décentralisation à Madagascar est la notion de « *Raiamandreny & Zanaka* » qui est le fondement même de la philosophie malgache. Deux proverbes illustrent à merveille cette conception :

³⁰ Roi merina à qui l'on a attribué l'idée de l'unification de l'Ile qui régna de 1787 à 1810. « Ny ranomasina no valamparihiko » « *La mer est la limite de ma rizière* »

³¹ J'ai souvent demandé à des personnes, du pouvoir ou dans l'opposition, étudiants, simples citoyens, ce qu'ils pensaient du MAP, l'écrasante majorité ne l'a jamais lu tout en ayant une « *vision claire* » du contenu, c'est-à-dire l'interprétation d'un orateur dans des circonstances précises : propagandes électorales, discours officiels, reportages, etc....

« *Tsy misy Raiamandreny hanolo-bato mafana ny zanany*³² » et « *ny tenin-draiamandreny toy tsipak'ombalahy, mahavao mahafaty, tsy mahavao mahafanina*³³ » cela explique en partie le double langage des hommes politiques : entre eux « démocratie » et avec le peuple « infantilisation ».

Malheureusement, pour que la décentralisation soit vraiment efficace il faut au moins deux préalables : des textes cohérents et applicables et une démocratie où chacun peut s'exprimer mais surtout être écouté. « *Manan-joky afak'olan-teny ; manan-jandry, afak'olan'entana .* »³⁴

II. HISTORIQUE

Sur le plan historique, le droit administratif ainsi que l'organisation administrative de Madagascar sont l'héritage de l'administration française. Une administration fortement centralisée constitue le point commun des deux systèmes. L'administration coloniale a adapté certaines structures (Fokonolona, corvées...) et changé complètement d'autres (royauté, système de castes,...). Il faut dire que Madagascar était en phase d'unification, un processus acquis sur le papier mais qui était loin de correspondre à la réalité. La colonisation avait déstructuré le système merina sans trop changer le mode de gouvernement local qui continuait d'avoir cours dans presque toutes les régions de Madagascar. Une situation qui perdure car, les différents dirigeants qui se sont succédés au pouvoir depuis l'Indépendance, se sont toujours appuyés sur le « *pouvoir traditionnel* » : Ampanjaka (rois, princes et princesses), Sojabe (notables)...

Le système colonial était basé sur un découpage territorial comprenant des Régions, des Provinces, des CAR³⁵, des Communes rurales de plein exercice, des communes urbaines. Ce découpage s'est fait progressivement et était appuyé d'une déconcentration

³² Aucun parent ne donnerait une pierre brûlante à ses enfants. (Les Gouvernants savent ce qui est bon pour le peuple)

³³ Les conseils (blâmes, critiques...) d'un parent sont comme une ruade de zébu, s'ils vous atteignent, ils vous tuent, sinon vous êtes sonné. (les Parents ont toujours raison)

³⁴ Avoir un aîné vous dispense de parler; avoir un cadet vous évite de porter un fardeau.

³⁵ en 1950 : création des Collectivités autochtones rurales (CAR);

en 1951 : création des Collectivités rurales autochtones modernisées (CRAM);

en 1956 : le CAR prend le nom de communes rurales;

(Cantons, Districts). Mais c'était la Loi Cadre de 1956 qui a consacré le système administratif qu'allait hériter la 1^{ère} République.

❖ La 1^{ère} République a donc adopté un système basé sur une décentralisation à deux niveaux :

- ↳ Les Provinces (6) avec une Assemblée provinciale élue et dotées d'un budget provincial ;
- ↳ Les Communes dont 734 rurales et 44 urbaines.

Déjà à l'époque, les circonscriptions administratives ou niveau de déconcentration ne correspondait pas au niveau de décentralisation :

- ↳ Provinces (6)
- ↳ Préfectures (18)
- ↳ Sous Préfectures (91)
- ↳ Arrondissements (44)
- ↳ Cantons (695)

De la 1^{ère} République, il faut retenir quelques principes qui vont poser les bases de la vision de la décentralisation à Madagascar:

- ↳ les six provinces disposent d'un budget, voté par le Conseil Provincial et dont les recettes sont constituées par les produits des impôts et taxes dont la capitation et des subventions du budget général de l'Etat ;
- ↳ les Communes étaient sous la tutelle administrative du Ministère de l'Intérieur et la tutelle financière du Ministère des Finances. Les ressources provenaient des impôts et taxes mais surtout des subventions de l'Etat.

❖ Sous la 2^{ème} République, la décentralisation se fera à 4 niveaux. C'était la révolution socialiste où la malgachisation était à la base et les dénominations des différents niveaux perdurent jusqu'à présent, non pas tellement à cause de la durée du

régime (1975 – 1992) mais peut être surtout grâce à l’internalisation des dénominations ‘*bien malgache*’ :

- ↳ Fokontany (CTD de base) environ 15.000 (quartiers)
- ↳ Firaisampokontany (groupe de Fokontany) environ 1.200 (communes)
- ↳ Fivondronampokontany (groupes de Firaisampokontany) (111)(Sous préfectures)
- ↳ Faritany (groupes de Fivondronampokontany) (6) (Provinces)

Chaque niveau de décentralisation était doté d’un organe délibérant et d’un organe exécutif. La Collectivité Territoriale Décentralisée supérieure exerce une tutelle directe sur le niveau inférieur et l’ensemble se trouve sous la tutelle administrative du Ministère de l’Intérieur et la tutelle financière du Ministère des Finances. Les ressources étaient composées d’impôts, taxes, redevances et ristournes répartis en fonction des CTD par arrêté provincial.

1^{ère} République		2^{ème} République	
CTD	STD	CTD	STD
Province 6	Province 6	Faritany 6	
	Préfecture 18		
	Sous Préfecture 91	Fivondronampokontany 111	
	Arrondissement 44		
Commune 778	Canton 695	Firaisampokontany 1.200	
	Quartier	Fokontany 15.000	

3 ^{ème} République I		3 ^{ème} République II		3 ^{ème} République III	
CTD	STD	CTD	STD	CTD	STD
	Province 6	Province Autonomie 6	Province 6		Province 6
Région 28	Préfecture 18	Région 28	Préfecture 18	Région 22	Région 22
Département 111	Sous Préfecture 111		Sous Préfecture 111		District 123
Commune 1392	Arrondissement t	Commune 1.557	Arrondissement t	Commune 1557	Arrondissement t
	Fokontany 15.000		Fokontany 17.000		Fokontany 17.533

❖ C'était pendant les trois périodes de la 3^{ème} République que la Décentralisation a connu le plus de changement mais aussi de valse – hésitation. En effet, la 1^{ère} période (le régime du Président ZAFY Albert) a apporté des mutations profondes :

- ↪ suppression de tutelle de l'Etat sur les CTD ;
- ↪ suppression des Provinces au profit des Régions ;
- ↪ mise en place de 3 niveaux de Décentralisation³⁶ ;
- ↪ prolifération de partis politiques (plus d'une centaine) ;
- ↪ libéralisation et profusion de médias privés ;
- ↪ instauration de régime parlementaire ;

³⁶ Région, Département et Communes

Cette libéralisation n'a pas profité à la Décentralisation :

- ↳ seules les Communes ont été mises en place. Les Régions et les Départements étaient restés au stade de textes ;
- ↳ les passifs des CTD de la 2^{ème} Républiques ont freiné le processus de la Décentralisation en laissant les Communes pratiquement sans ressources donc dépendant totalement des subventions de l'Etat ;
- ↳ les textes d'application n'ont pas suivi, ce qui laissait tous les acteurs de la Décentralisation à la merci des textes antérieurs (2^{ème} République) d'autant plus que la Décentralisation relevait encore du Ministère de l'Intérieur qui exerçait une tutelle de fait sur les Communes ;
- ↳ les élus étaient livrés à eux-mêmes, sans formation, sans être abonnés au journal officiel, sans encadrement technique des partis politiques (autres qu'idéologique) ;
- ↳ l'instabilité institutionnelle (remaniements ministériels tous les 6 mois) a empêché de traiter le volet transversal de la Décentralisation (finances et budget, santé, éducation, environnement, énergie et mines, travaux publics, justice,) ce qui a entravé l'exploitation des potentiels fiscaux relevant de ces départements et/ou leurs appuis techniques et financiers (CSB³⁷, EPP³⁸, recensement fiscal, réactualisation des barèmes, état civil, redevances minières,)

La 2^{ème} période a été caractérisée par le retour des Provinces devenues cette fois ci Autonomes. Mais c'était aussi pendant cette période que les communes ont le plus avancé :

- ↳ le rattachement de la Décentralisation au Ministère du Budget :
- ✓ a permis de renforcer les ressources des CTD (réactualisation des barèmes, attribution de la totalité des impôts fonciers aux Communes, accélération des traitements des dossiers....)

³⁷ Centre de Santé de Base compétence à transférer et au bout seules les charges ont été transférées aux communes (réparation, salaire du dispensateur, construction)

³⁸ Ecole Primaire Publique (idem)

- ✓ mais aussi de donner une marge de manœuvre aux élus par rapport au Ministère de l'Intérieur ;
- ✓ formation des élus ;
- ✓ initiation d'expériences pilotes³⁹ (BM à travers PAIGEP, PNUD⁴⁰ avec DAP I ; la Coopération Française PAIQ⁴¹, ONE, ...

Par contre les Provinces Autonomes ont beaucoup déçu. Le tournant a été un atelier organisé au « HINTSY⁴² » où tous les Secrétaires Généraux, Directeurs Généraux et Directeurs des différents départements concernés par le transfert des compétences et des ressources étaient présents pour élaborer les projets de texte devant régir les Provinces Autonomes. L'écart entre les différents projets élaborés par les techniciens et les textes définitifs (provisoires) a montré clairement que les enjeux de la Décentralisation étaient différents selon que l'on soit *Haut Commis de l'Etat* ou *homme politique*. Mais ce qui a surtout fait reculer les hommes politiques était le fait que le transfert des compétences et des ressources aux Provinces Autonomes allait affaiblir l'assise politique des « représentants des périphéries » basés dans la Capitale au profit d'une nouvelle « race » d'hommes politiques locaux⁴³, basés dans les Chefs lieux des Provinces Autonomes.

L'autonomie administrative et financière des CTD était menacée par une velléité de recentralisation au niveau provincial. Les Régions et les Communes risquaient en effet de tomber sous « la coupe des PA⁴⁴ » car le transfert des compétences et des ressources se faisait entre l'Etat et les Provinces Autonomes, à charge pour ces dernières de légiférer pour les compétences et les ressources des CTD qui les composent⁴⁵. Il est certes

³⁹ PAIGEP **Projet d'Appui Institutionnel pour la Gestion Publique** : expériences pilotes au niveau de 12 communes rurales qui a permis d'améliorer les ressources propres des communes (recettes multipliées par 5 voire par 10 dans certaines communes) rédaction de guides et manuels (l'organisation administrative des Communes, ressources financières des Communes rurales et urbaines,

⁴⁰ Rédaction du Guide du Maire, Guide d'élaboration du PCD plan communal de développement,

⁴¹ **Projet d'Appui aux Initiatives des Quartiers**, rédaction du « Mémento de l'état civil, manuel de contrôle de légalité... »

⁴² Hôtel Restaurant situé à une dizaine de kilomètres à l'Est de la Capitale

⁴³ Assimilé à tort à mon avis à une appartenance ethnique

⁴⁴ C'est ce qui risque de se produire avec les Régions actuellement. Beaucoup de Maires se plaignent en effet de la présence envahissante de certains Chefs de Région.

⁴⁵ Pour autant que le Gouvernement n'ait pas encore légiféré, tout en affirmant la primauté de la loi nationale sur la loi provinciale.

difficile de polémiquer sur la réussite ou l'échec des PA qui venaient d'être mises en place⁴⁶.

❖ Depuis 2002, la décentralisation a une fois de plus connu une nouvelle réorientation qui pourrait faire avancer la décentralisation si le processus de mise en œuvre n'était pas freiné. Les raisons sont entre autres ;

- ↳ L'accession d'un ancien maire de la Capitale à la magistrature suprême⁴⁷ ;
- ↳ La réduction du nombre de niveau de la décentralisation à deux : un niveau d'exécution et un niveau de coordination permet de clarifier les rôles et attributions de chaque niveau⁴⁸ ;
- ↳ La création du FDL⁴⁹ ;
- ↳ Le regroupement de certains ministères : décentralisation et aménagement du territoire ; environnement eaux et forêts et tourisme, etc.... ;
- ↳ L'implication directe et de plus en plus nombreuse des ONG et de la société civile dans l'appui technique et financier des CTD ;
- ↳ La suppression de la limitation des mandats des maires⁵⁰ ;

Mais ces avantages risquent de se transformer en inconvénients si des mesures ne sont pas prises dès maintenant.

- ↳ La nomination des Chefs de Région qui au départ était censée préparer les Régions à asseoir les bases de ses compétences et ressources⁵¹, commence à

⁴⁶ Tentative de sécession des cinq PA lors de la crise 2002 ;

⁴⁷ Beaucoup des décisions concernant les élus locaux (formation des Maires et des Chefs Fokontany à Iavoloha) impliquent la Présidence. Le fait également d'avoir rattaché le Ministère en charge de la Décentralisation à la Présidence de la République est avant tout un signal fort sur la volonté du Président de faire avancer la Décentralisation.

⁴⁸ Cela aurait été le cas pour les Provinces Autonomes et les Régions (confusion ou doublon)

⁴⁹ Prévu également avant sous d'autres appellations : fonds de péréquation, fonds de solidarité, dotations exceptionnelles...

⁵⁰ Limités à deux mandats successifs auparavant (1^{er} mandat apprentissage du « métier des maire » et 2^{ème} mandat renforcement des acquis sans possibilité de continuer après)

⁵¹ La manière de faire de la politique à Madagascar aurait réduit les marges de manœuvre des Chefs de Région dans le volet technique de l'Administration régionale mais le « mandat électif » aurait lié l'Etat en cas de défaillance de l'élu dans cette phase de mise en place et aurait d'emblée handicapé la réussite des Régions.

- créer des polémiques fondées ou non, mais qui commence à avoir des effets sur la population ;
- ↪ Les rôles et attributions des Chefs Fokontany sont mal compris par les non spécialistes de la décentralisation⁵² et ce malgré les textes ;
 - ↪ La création du CAC qui de fait est une « structure externe » aux communes ne permettra pas une appropriation par les élus⁵³
 - ↪ La rivalité entre le MPRDAT et le Ministère de l'Intérieur⁵⁴ se ressent sur l'élaboration des textes d'application et les textes réglementaires⁵⁵ régissant les rapports entre l'Etat et les CTD. Il est rare sinon exceptionnel de voir un atelier co-organisé par les deux ministères alors que pour le suivi sur le terrain c'est le MI qui dispose des moyens aussi bien humains que matériels sur le terrain⁵⁶ ;
 - ↪ La multiplication de la forme d'association de communes ainsi que leur dénomination créent des confusions dans l'esprit des élus (OPCI pour la BM dans ses projets, grappe de communes pour l'UE dont accords, association des communes pour le CAC...)
 - ↪ Les interventions des différents partenaires techniques et financiers sont souvent sectorielles et la répartition très inégale sur le territoire, d'autant plus que les procédures sont également différentes⁵⁷ ;

⁵² Confusion dans l'esprit des gens pour le statut des Fokontany : CTD comme pendant la 2^{ème} République ou simple subdivision administrative. A l'origine il y avait deux structures au niveau du Fokontany : le PCLS : Président du Comité Local de Sécurité qui relevait du DAA et le Président du Fokontany élu qui relevait du Maire. C'est la fusion des deux (faute de moyens) qui a conduit à la situation actuelle. Si tout le monde était d'accord sur les implications de « *l'autonomie administrative et financière des CTD* », le problème ne se serait pas posé.

⁵³ L'atelier au « *Hintsy* » sur l'évaluation des CAC a montré clairement qu'aussi bien les élus que les animateurs et même le MDAT considéraient le CAC plutôt comme une structure propre (bailleur parmi tant d'autres) que comme un appui. L'expérience de FIFTAMA (intercommunalité) est pourtant une preuve, si besoin était, que l'implication directe des élus locaux est plus efficace pour l'internalisation d'un concept donc de sa pérennisation.

⁵⁴ La décentralisation était auparavant rattachée au Ministère de l'Intérieur. Depuis, le contrôle de légalité et l'appui conseil des « Représentants de l'Etat » qui sont en outre à la tête des services déconcentrés du MI ne sont plus une priorité pour ces derniers.

⁵⁵ Non seulement les textes ne sont pas vulgarisés mais ils sont rédigés en français pour être traduits ensuite en malgache (pas systématiquement surtout pour les textes réglementaires).

⁵⁶ Les élus se plaignaient lors de l'atelier (CAC) que la décentralisation n'est plus représentée au niveau des provinces (le nouvel organigramme du MPRDAT ne mentionne plus les directions provinciales de la décentralisation, fusionnées aux services provinciaux de l'aménagement du territoire).

⁵⁷ A une époque, les élus s'étaient mis à élaborer trois ou quatre Plans Communaux de Développement PCD (FID, environnement, coopération française, CARE) parce que pour eux le PCD voulait dire financement et non programme de développement et que c'était une caprice des bailleurs.

- ↳ Les ministères sectoriels ont toujours regardé avec méfiance les élus locaux (politiques politiciennes), la plupart des services déconcentrés des ministères ne veulent pas dire aux communes le crédit à leur disposition pour appuyer les communes alors qu'ils se renseignent au MPRDAT sur le montant des subventions (santé et éducation...), des milliards de FMG des communes restent inutilisables au Ministère de l'Energie et des mines (ristournes, taxes et surtaxes sur l'eau et l'électricité : jirama) le recensement fiscal nécessite la présence du Ministère des Finances et du Budget ;

III. CONCLUSION

La décentralisation est d'abord une volonté politique et elle existe. La question n'est de savoir si elle est réelle ou non car ceux là même qui sont chargés de l'appliquer ne sont pas convaincus de sa raison d'être :

- ↳ Le scepticisme quant à la capacité des élus (niveau intellectuel) à pouvoir gérer une collectivité ;
- ↳ L'obligation de résultat (projets, programmes, ministères, ONG...) prend le pas sur l'appui conseil et assistance ;
- ↳ **Le "faire à la place" au lieu de "faire faire" ;**

Et pourtant une nouvelle génération d'élus commence de plus en plus à occuper le terrain, des jeunes pour la plupart et qui viennent souvent du secteur privé, car conscients des potentialités des CTD, encore faut-il bien les accompagner pour que leur mandat ne soit pas un tremplin pour leurs affaires personnelles mais pour le bien public. Et c'est là où le MAP et la LP2D prennent toute leur importance. Tant que tout le monde pense que le MAP est l'affaire du Président et du Gouvernement, les élus se contenteront d'attendre les financements et n'entameront même pas des démarches pour aller dans ce sens⁵⁸.

⁵⁸ La plupart des investissements réalisés auprès des communes se font dans le cadre d'expériences pilotes ou de financements d'ONG. Les potentiels offerts par la coopération décentralisée ne sont pas exploités comme il se doit. Sur les 1557 communes, à peine une centaine bénéficie de cette manne.

Je ne pense pas que la décentralisation puisse échouer. La pression est telle qu'elle est condamnée à réussir. Les prochaines années seront décisives et cela pour diverses raisons :

- ↳ La création des 22 Régions va créer autant de pôle de développement mais surtout favoriser l'émulation entre elles. Elle donnera également plus d'opportunités à la compétence locale d'initier des actions et de prendre en main leur propre développement ;
- ↳ La réforme des finances publiques aura nécessairement des impacts sur la gestion des CTD ;

Les défis pour le Gouvernement sont multiples :

- ↳ Pour mener à terme les transferts des compétences et des ressources aux CTD, la décentralisation doit être rattachée à la Primature ou à la Présidence. En effet il est difficile pour un Ministre de relancer un autre Ministre (ex. santé, éducation, environnement...) pour accélérer ces transferts⁵⁹.
- ↳ La clarification des attributions entre CTD et STD en général, des communes et des fokontany en particulier est urgente car cette confusion ne fera qu'alimenter la polémique autour de l'effectivité de la décentralisation.
- ↳ L'harmonisation des interventions des différents acteurs de la décentralisation doit être effective et non ponctuelle et sur des projets précis.
- ↳ La formation des élus doit être systématique : gestion administrative et financière, leadership, échange d'expériences entre élus...
- ↳ Ne pas créer des structures en dehors des CTD mais plutôt favoriser l'intercollectivité.
- ↳ Redéfinir les nombres des communes en fonction des potentialités⁶⁰.

⁵⁹ Ce sont les charges qui sont actuellement transférées aux communes et non les compétences. Les exemples des compétences en matière de CSB, EPP, état civil (subventions la plupart de temps insuffisantes pour faire face aux dépenses indispensables) montrent à quel point les ministères sectoriels sont jaloux de leurs compétences et surtout de leurs ressources.

⁶⁰ L'écrasante majorité des communes ne sont pas viables sans les subventions de l'Etat et l'appui financier des bailleurs.

↳ Réduire le nombre de actes soumis aux contrôles de légalité à ceux vraiment importants (à définir)

L'avenir de la décentralisation dépendra donc avant tout de la conviction de chaque responsable à tous les niveaux sur l'utilité de la décentralisation pour le développement local. Pour cela le changement de mentalité est indispensable. Tant que les STD considèrent que les CTD sont incapables de développer sa circonscription, la décentralisation ne sera que le pâle reflet de la déconcentration.

ECONOMIE POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR

par

Jean-Eric Rakotoarisoa

La mise en œuvre d'une décentralisation territoriale est perçue comme nécessaire, tant pour parachever le processus de démocratisation que pour alléger les contraintes de l'administration centrale. Depuis la monarchie et jusqu'à aujourd'hui, les gouvernants malgaches ont toujours eu une tendance affirmée pour la centralisation même s'il firent officiellement de la décentralisation un objectif prioritaire de leurs régimes.

1. La décentralisation sous la Première République

La Première République a mis en place un découpage territorial à deux niveaux avec les provinces et les communes.

La province était une collectivité publique décentralisée dotée d'un Conseil général. Elle était dirigée par un chef de province représentant du gouvernement, assisté par un Conseil général. Le chef de province était nommé par le président de la République parmi les membres du gouvernement ou parmi les hauts fonctionnaires non membres du gouvernement nommés en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur. Il représentait le gouvernement et exerçait son autorité sur les fonctionnaires au service de l'ensemble de la province. Exécutif de la province, le chef de province était beaucoup plus une autorité déconcentrée que décentralisée ;

Le Conseil général était une assemblée chargée de la gestion des affaires de la province. Les conseillers généraux étaient élus au suffrage universel par les citoyens en âge de voter résidant dans la province. Les députés et les sénateurs étaient membres de droit du Conseil régional.

La commune était la collectivité territoriale décentralisée de base. Elle comprenait un organe délibérant, le conseil communal qui était élu par les citoyens malgaches résidant dans la commune ou qui y payaient des impôts, et un organe exécutif, le maire, élu par le conseil communal.

Les ressources financières des communes étaient constituées à 38,7% par des ristournes et à 26,4% par des centimes additionnels, soit un total de 65,1% pour ces deux catégories de recettes. L'exécution des budgets des communes dépendaient donc de la capacité des communes à réaliser ou non la réalisation de ces types de recettes. La principale difficulté pour les communes était que, dans la pratique, les ristournes ne parvenaient leurs destinataires qu'à la fin de l'année et dans les premiers mois de l'année suivante.

2. La décentralisation de la Seconde République

La Seconde République a instauré un découpage territorial à quatre niveaux. La collectivité décentralisée de base était le « Fokontany » (11.300 dans tout Madagascar). Plusieurs « Fokontany » voisins, ayant des intérêts communs ou complémentaires, formaient par leur association un « Firaisampokontany » (1.250 dans tout Madagascar). Leur regroupement avec d'autres « Firaisampokontany » constituaient le « Fivondronampokontany » (110 dans tout Madagascar). Plusieurs « Fivondronampokontany » réunis formaient le « Faritany » (équivalent de l'ancienne province).

Les différentes collectivités décentralisées étaient organisées de la même manière avec l'assemblée générale pour le « Fokontany » ou le conseil populaire pour le « Firaisampokontany », le « Fivondronampokontany » ou le « Faritany ».

Les causes de l'échec de la décentralisation étaient multiples. La clause générale de compétence se trouvait à l'origine de nombreux transferts de charge non suivis d'allocation de ressources correspondantes. Dans la réalité, le pouvoir définitif revenait

au pouvoir central du fait qu'il s'appropriait des fonds qui devaient normalement être alloués aux collectivités locales.

La décentralisation de la Seconde République a été caractérisée par le dédoublement fonctionnel des présidents de comités exécutifs (Presicomex) qui étaient à la fois représentant de l'Etat et exécutif de la collectivité décentralisée. L'aspect représentant de l'Etat, et corollairement le contrôle hiérarchique, l'a remporté sur l'autonomie, base de la décentralisation. L'influence du pouvoir central a encore été renforcée par la pratique du centralisme démocratique.

Le nombre de niveaux (quatre) a également été à l'origine de l'échec de la décentralisation sous la Seconde République. Cette démultiplication des niveaux avait un coût et a provoqué une lourdeur du système. Certains « firaisana » et « fokontany » n'arrivaient pas à régler les salaires de leurs agents compte tenu de la modicité des recettes.

3. LES INCERTITUDES DE LA TROISIEME REPUBLIQUE

Dès le début, la Troisième République a voulu marquer sa volonté de s'engager sur la voie de la décentralisation. La Constitution initiale de 1992 avait posé le principe de la mise en place d'une décentralisation effective. Si le terme « effective » traduisait en apparence un certain volontarisme en la matière, dans la pratique il n'avait aucun effet. Soit la décentralisation se fait soit elle ne se fait pas.

La décentralisation sous la Troisième République a été caractérisée par une certaine instabilité juridique. Au départ, la Constitution avait prévu une décentralisation à trois niveaux avec les régions, les départements et les communes. La révision constitutionnelle de 1998 s'était traduite, sur le plan théorique, par la mise en place d'un Etat régionalisé, à l'instar de ce qui s'est fait en Italie et en Espagne, avec le système des provinces autonomes. La décentralisation, sous sa nouvelle forme, avait toujours trois

niveaux avec les provinces autonomes, les régions et les communes. La révision constitutionnelle du 4 avril 2007 s'est traduite par un retour à un Etat décentralisé avec cette fois-ci deux niveaux : la région et la commune.

4. LES FACTEURS DE BLOCAGE DE LA DECENTRALISATION

Les changements fréquents de découpage territorial n'ont pas permis d'asseoir un processus de décentralisation solide à Madagascar.

Des différentes collectivités prévues, seules les communes ont pu fonctionner de manière continue depuis 1994/95. Chaque changement de République s'est traduit par un changement de découpage territorial, ce qui n'a pas permis de consolider les collectivités territoriales sur le long terme. L'instabilité institutionnelle s'est accélérée sous la Troisième République avec un changement de découpage territorial à chaque révision de la Constitution. Les collectivités n'ont même pas eu le temps de fonctionner avant de disparaître. Ce fut le cas notamment des provinces autonomes.

Mises à part les communes, la décentralisation reste encore en phase d'expérimentation à Madagascar. Pour le moment, les régions ne peuvent pas encore être considérées comme des collectivités décentralisées vu que le chef de région reste nommé par le conseil des ministres et agit beaucoup plus comme une autorité déconcentrée que décentralisée.

La principale source d'échec de la décentralisation à Madagascar est l'absence de transfert de ressources de l'Etat central vers les collectivités décentralisées. Si ce transfert de ressources est prévu dans les textes, sa mise en œuvre fait l'objet de réticences de la part des différents ministères.

4. QUEL AVENIR POUR LA DECENTRALISATION ?

La décentralisation à Madagascar peut réussir dans les années à venir à condition qu'il n'y ait plus de remise en cause du découpage territorial actuel. La décentralisation à deux niveaux actuelle correspond au standard de la décentralisation et est plus approprié aux ressources financières de l'Etat. L'expérience de la Deuxième République et son système à quatre niveaux ont démontré que la multiplication de ces derniers conduisaient à l'échec.

La réussite de la décentralisation passe par des élections libres et transparentes au niveau des communes et des régions. L'expérience des communes a montré que les maires reconnus par la population de leur circonscription comme légitimement élus ont pu mettre en œuvre leur Plan communal de développement et les autres projets. Par contre, les maires « mal élu » se heurtent au comportement malgache de l'inertie qui paralyse tout projet, même de qualité.

Compte tenu de l'ancienneté relative des communes, c'est cette structure décentralisée qui sera le pilier de la décentralisation à Madagascar. La proximité joue en faveur des communes. Lorsqu'on l'interroge sur l'autorité qui leur est la plus favorable, le citoyen cite toujours le maire. Force est de constater que, mise à part la parenthèse de la Seconde République, la commune est une entité ancrée dans les esprits de la population depuis l'indépendance.

Peut-on envisager dans les années à venir, d'ici 2015, un renforcement de l'autonomie des régions ? La régionalisation n'en est qu'à ses débuts puisque les premières élections régionales n'ont eu lieu qu'en 2008 alors que la région était prévue par la Constitution dès 1992. L'avenir des régions pourra être déterminé d'abord par les compétences qui lui sont attribuées. Compte-tenu de la disparition des provinces autonomes, une nouvelle répartition des compétences est nécessaire. Si les régions obtiennent une partie ou l'ensemble des compétences des provinces autonomes et celles des départements tels que prévus par les textes de 1994/95, la région pourrait devenir un acteur de poids de la décentralisation. Mais tout dépend de la volonté décentralisatrice du pouvoir central.

L'un des handicaps majeurs du processus de décentralisation, et qui perdure jusqu'à aujourd'hui, est l'insuffisance des ressources financières. Mises à part quelques communes urbaines d'envergure, les collectivités décentralisées ont toujours été confrontées à une insuffisance de ressources financières, aussi bien en termes de volume que de recouvrement. L'aide de l'Etat aux collectivités se fait surtout par le biais de subventions, qui permet de fait d'exercer un contrôle d'opportunité de fait sur l'utilisation des fonds. Par contre, à partir d'un véritable transfert de compétences, les collectivités auraient droit à des dotations globales. Les principales ressources des communes, basées sur deux types de recettes que sont les subventions et le produit de certains impôts, ne garantissent pas vraiment l'autonomie financière des communes.

La problématique des « fokontany » ne date pas d'aujourd'hui. Elle remonte à la mise en place des communes sous la colonisation. Sous la Première République, certains pensaient que la rivalité entre communes et « fokonolona » à l'époque allait entraîner la disparition de cette dernière. Elle a été réhabilitée sous la Seconde. Aujourd'hui, le « fokontany » pose un sérieux problème en matière de décentralisation. Le « fokontany » est devenu aujourd'hui une entité déconcentrée mais infra communale. L'efficacité du « fokontany » n'est possible qu'en tant que démembrement de la commune, en tant qu'unité de base du développement.

Si les Malgaches restent attachés aux structures traditionnelles comme le « fokonolona », la dérive des « fokontany » sous la Seconde République, avec un système très contraignant pour les simples citoyens, a laissé de mauvais souvenirs. Or, c'est le même système qui a aujourd'hui été repris. Le « fokontany » ne pourra être efficace que sur la base d'un volontariat de la population.

La réussite de la décentralisation à Madagascar reste donc tributaire d'un certain nombre de conditions qui ne sont pas véritablement acquises à l'heure actuelle. L'un des premiers signaux d'une réelle volonté politique sera la refonte des textes sur la décentralisation.

ECONOMIE POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR

Par

Léon Ramamonjisoa

A. Aperçu historique de la décentralisation

Si l'on se réfère à partir des années 1960, la période allant jusqu'en 2000 peut faire l'objet de découpages dans l'évolution de l'organisation sociale, politique et économique, au sens de la décentralisation, à Madagascar.

Il s'agit des périodes suivantes, qui se déclinent chacune par des caractéristiques, ainsi résumées:

1. De 1960 à 1977: A l'aube de l'indépendance et au cours de la 1^e République.

Auparavant, l'administration coloniale a trouvé que le fokonolona⁶¹ ne peut répondre aux nécessités d'alors, ni guère fonctionner dans les villes: populations d'origines différentes, problèmes collectifs importants. Aussi, est-il introduit le système municipal français⁶², d'une manière progressive en nombre et en prérogatives):

- 3 puis 5 communes urbaines, de moyen exercice (commissions municipales élues, le Maire étant un fonctionnaire désigné par le Chef de Province), puis de plein exercice (organes élus);
- en milieu rural, le fokonolona avait besoin d'être modernisé par des expériences de collectivités-témoins, puis des collectivités-autochtones rurales, aboutissant à la création de communes rurales.

A la veille de l'indépendance, Madagascar comptait 26 communes urbaines, dont 5 de plein exercice, et 237 communes rurales.

Dès 1959, après avoir envisagé d'abord de procéder à des créations échelonnées sur 3 ans, le Gouvernement de la 1^e République Malgache (proclamée le 14 octobre 1958) décidait d'instituer des communes sur tout l'ensemble du territoire et aisément par l'intermédiaire

⁶¹ En tant qu'organisation traditionnelle, régissant les communautés et le gouvernement des gens habitant un ou plusieurs villages ou collines voisines.

⁶² Transposition de la loi française du 5 avril 1884 constituant la Charte communale.

des Secrétaires d'Etat délégués dans les provinces⁶³. En effet, dans les jours qui suivaient des arrêtés furent pris par ces derniers pour généraliser l'institution dans chaque province. En 1962, il a été institué 29 communes urbaines de plein exercice et 1 de moyen exercice. Quant aux communes rurales, il était au nombre de 739.

Les textes mettent en exergue que " *le Conseil municipal (communal) règle par ses délibérations, les affaires de la Commune*", qui sont en l'occurrence:

- Gestion et administration du domaine communal et détermination des effectifs du personnel;
- Travaux (examen des plans et devis de construction, choix du mode d'exécution) et intervention de la Commune dans les domaines économique et social;
- Participation à une entente intercommunale ou à un syndicat des Communes⁶⁴

2. De 1977 à 1990: époque de la 2^e République.

La Constitution du 31 décembre 1975 a consacré en son titre IX [de la décentralisation (art. 100 à 104)] l'institutionnalisation de "Collectivités décentralisées de l'Etat" et que l'ordonnance N° 76-004 (27 décembre 1976) organise (art. 2) en:

- Fokontany;
- Firaïampokontany;
- Fivondronampokontany;
- Faritany.

Le Fokontany est la Collectivité de base.

Le Firaïampokontany (commune), le Fivondronampokontany (délimitation administrative de la sous-préfecture), et le Faritany (province) sont constitués respectivement par le regroupement de plusieurs Fokontany, Firaïampokontany et Fivondronampokontany.

L'ordonnance cite les attributions de l'assemblée générale ou du conseil populaire d'une Collectivité décentralisée (art. 15): "*Sur son territoire, le Fokonolona d'un Collectivité*

⁶³ Parlementaires désignés et faisant partie du gouvernement, en remplacement des fonctionnaires de l'administration coloniale.

⁶⁴ Le Syndicat des Communes, en groupant les ressources de plusieurs communes, permet des réalisations qui auraient été impossibles pour une commune isolée.

décentralisée détient le pouvoir révolutionnaire: administratif (services publics), législatif (élaboration de dina), juridictionnel (attributions confiées sur l'organisation judiciaire) , défense (territoire et sécurité publique), économique (développement de l'économie socialiste, notamment en organisation des coopératives), politique (élection et révocation des représentants), social (concours au bien-être social, développement socio-culturel).

3. De 1991 à 2000: phases de la 2^e République.

La période comporte deux phases ponctuées par la mise en œuvre des principes de deux Constitutions⁶⁵, en matière de décentralisation.

3.1. Phase de la Constitution de 1992.

La Constitution a posé les nouvelles bases de la décentralisation,

- en prônant "*l'application de la décentralisation effective*" (Préambule);
- en organisant "*la République de Madagascar en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la Constitution*" (Principes généraux, art. 2);
- en reconnaissant que "*les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des Assemblées qui règlent par leurs délibérations les affaires dévolues par la présente Constitution et la loi à leur compétence. Ces délibérations sont exécutoires de plein droit dès leur publication*" (Des responsabilités et des principes d'autonomie effective des collectivités territoriales décentralisées, art. 127).

Les Collectivités territoriales décentralisées (Ctd) sont prévues de se structurer sur trois niveaux⁶⁶, à compétences bien définies, à partir des principes détaillés à renfort de textes⁶⁷:

les Régions (*principes de cohérence et d'intégration*);

- les Département (*répartition et appartenance*);
- les Communes (*proximité et appartenance*).

⁶⁵ Celle du 18 septembre 1992 et la loi constitutionnelle N° 98-001 du 08 avril 1998 portant révision de la Constitution.

⁶⁶ Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation (art. 4).

⁶⁷ Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées

3.2. Phase de la Constitution 1998.

La Constitution a opté par *"l'application du système d'autonomie pour assurer l'effectivité de la décentralisation"* (préambule). Et il est précisé que *"les provinces autonomes, adoptant chacune sa loi statutaire, sont Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara"* (art.2). *"Les provinces autonomes, organisées en collectivités territoriales décentralisées comprennent des régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif"* (art.126).

Ainsi, la configuration des Collectivités s'opère sur trois niveaux de différents types:

- les Provinces autonomes (collectivités publiques: démembrement de l'Etat);
- les Régions;
- et les Communes (ces dernières qualifiées de Ctd, démembrements des Provinces autonomes).

Cette différence de qualification est à mettre en exergue en ce que *"la Province jouit d'une véritable fonction législative en vertu de laquelle elle peut adopter des "actes normatifs" (loi statutaire et lois provinciales) susceptibles de relever de la Haute Cour Constitutionnelle, alors que les délibérations des collectivités décentralisées demeurent des actes administratifs"*⁶⁸.

Relèvent de la compétence des provinces autonomes les matières qui intéressent spécifiquement les provinces, notamment :

- *l'administration des collectivités locales ;*
- *l'organisation des offices et organismes administratifs à caractère provincial ;*
- *la police urbaine et rurale ;*
- *les foires et marchés ;*
- *les services publics d'intérêt provincial ;*
- *les allocations d'études et bourses provinciales*⁶⁹.

⁶⁸ J. Habas et alii: op. cit. p. 26.

⁶⁹ Constitution: art. 135.1.

"Concernant les relations théoriques Provinces-Régions-Communes, la compétence des Provinces pour adopter des lois provinciales régissant les collectivités inférieures, instaure entre elles et ces collectivités une relation du même ordre que celle qui existe entre les collectivités décentralisées et l'Etat dans un système plus "classique", ou en tout cas à l'unité plus rigide⁷⁰71.

Les compétences des Ctd (Régions et Communes) relèvent toujours de la Loi n° 94-007 du 26 avril 1995, sauf qu'il n'a pas été, jusqu'à maintenant, effectué le transfert des compétences des Départements au profit d'autres collectivités.

4. Appréciation du processus de décentralisation.

C'est à partir Constitution 1992, que l'encre de la décentralisation s'affirme tant dans les concepts et dans la pratique, même si des écarts flagrants sont perçus entre les principes et leur mise en œuvre.

"Dans sa forme actuelle, la décentralisation à Madagascar apparaît le fruit d'un processus, ancien d'une dizaine d'années, à la fois continu et tributaire de fluctuations politiques. Répondant au principe de "progressivité des réalisations"⁷² (la commune date de 1994-95, la province autonome de 1998, la région de 2004), il aboutit à une construction complexe, parfois objet de critiques touchant aux lacunes des textes, à leur manque relatif de cohérence et/ou d'effectivité, au sein de laquelle la commune fait figure d'entité décentralisée la plus enracinée, car la plus ancienne. Ce processus, généralisé à l'ensemble du territoire, semble pourtant correspondre à une culture. Il s'inscrit à la conjonction d'une tradition pluraliste, présente depuis l'indépendance, même si elle a été en certaines périodes limitée et contrôlée, et d'une pratique populaire favorable aux structures de proximité. Tous facteurs de nature à renforcer et légitimer la

⁷⁰ J. Habas et alii: op. cit. p. 27.

⁷¹ "Art. 15 - Pour la gestion de leurs propres affaires par les organes prévus aux articles 130 et suivants de la Constitution, les Provinces autonomes définissent librement leurs structures administratives internes ainsi que celles de leurs démembrements et les adaptent à leurs besoins spécifiques."(Loi organique n° 2000-016 du 24 août 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des Provinces autonomes).

⁷² Loi n° 94-039 du 3 janvier 1995 modifiant et complétant les dispositions de la loi n° 93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de politique de la Décentralisation:"Art. 23 - La mise en place des Collectivités territoriales décentralisées à trois (3) niveaux prévus à l'article 4 de la présente loi sera progressive en commençant par les Communes....."

décentralisation comme mode de réponse aux fortes attentes en matière de démocratie à la base".

L'option pour la décentralisation semble se conjuguer mal avec un **Etat à dominante centralisée**, malgré les bouleversements et les retouches apportés tout au long de l'histoire du pouvoir et de l'administration à Madagascar.

Il faut se rappeler, en effet, qu'à la veille de l'indépendance, la pédagogie de la décentralisation, dans le sens de la modernisation et du renforcement de la collectivité locale existante à l'époque (pouvoir traditionnel du fokonolona), a été procédée sous une pesante et forte tutelle allant jusqu'à l'attribution de la gestion de l'organe exécutif de la commune à un fonctionnaire (cf. moyen exercice).

A l'inverse, à l'indépendance, la généralisation hâtive dans l'établissement des communes sur l'ensemble a fait accuser un retard dans la mise en place des organes de tutelle.

La Constitution de 1975 a posé que *"le principe du centralisme démocratique"⁷³, défini par la Charte de la Révolution Socialisme Malgache, s'applique à ces collectivités décentralisées"* (art.102, al.2).

Au cours de la 3^e République, selon le principe de *"progressivité des réalisations"*, seules les structures communales ont été opérationnalisées. Entre-temps, les structures départementales sont rendues caduques par l'adoption d'un système décentralisé à faitière *"collectivité publique"*, laquelle n'a pu faire ses preuves en matière de transfert de compétences venant de l'Etat central.

Toujours est-il que ces failles sont accentuées par la prolifération (peu assimilés par les acteurs de la décentralisation) et de réformes intempestives (à l'exemple de ceux régissant les Fokontany et les Régions) de textes⁷⁴ et les difficultés financières des collectivités (récurrentes à ce jour).

B. Observations les apports des structures décentralisées

⁷³ Parmi lequel: *"Les décisions des organismes supérieurs sont obligatoires pour les organismes inférieurs, celles de la majorité s'imposent à la minorité"* (Charte de la Révolution Socialiste Malgache, p.34).

⁷⁴ *"On constate ...que les différents textes ne sont pas toujours cohérents surtout ceux relatifs aux collectivités territoriales et difficiles à appliquer comme les textes sur l'Organisme Public de Coopération Intercommunale"*. (DSRP 1^{er} Rapport annuel de mise en œuvre, juillet 2004)

- Le panorama de la décentralisation malgache est en définitive révélateur d'un système complexe, inachevé, reposant sur des principes soit contradictoires et qu'il faudra mettre en harmonie, soit dont toutes les implications n'ont pas été tirées.

Au sein de cet ensemble, la Commune représente la seule entité effectivement décentralisée, donc ayant vocation à constituer une structure de base. Toutefois, les Communes semblent ne pas avoir encore pris la vraie mesure de leurs compétences et se cantonnent trop souvent dans un rôle de simple relais administratif.

De plus, l'intendance financière de cette politique ne suit pas, en tout cas pas encore assez et l'insuffisance des moyens humains est un problème rencontré dans plusieurs domaines. Autrement dit, les Communes n'ont actuellement pas les moyens de leurs compétences.

En tant qu'acteur de développement, la Commune se trouve en concurrence avec la Région qui " a comme vocation d'assurer le développement économique et social dans son ressort territorial, de coordonner et d'intégrer les actions de développement initiées à la base..... "75.

Pour l'instant, les Régions sont sous le dédoublement fonctionnel d'autorités à la fois déconcentrées et décentralisées, et ne sont pas encore dotées d'instances de décisions élues76, ne peuvent donc être considérées comme décentralisées.

Quant aux Provinces autonomes, ayant comme entités de son démembrement les Communes et les Régions sont des "collectivités publiques", appendice de l'Etat venant en aménagement d'une répartition Etat-Provinces, en matières de compétences.

- Quelques données, extraites d'études disponibles77, sont nécessaires pour caractériser les Communes en tant qu'Agents de décentralisation, à savoir:

- *le potentiel humain des Communes.*

Les collectivités comprennent entre 800 et 1.199.929 habitants avec une moyenne nationale approchant les 13.230 habitants,. Les communes de la province d'Antananarivo possèdent une population moyenne élevée, 16.056 habitants, résultat de la présence des villes d'Antananarivo et Antsirabe, alors que les collectivités d'Antsiranana et de Toliara se caractérisent par des moyennes proches de 11.800 habitants, celles de Fianarantsoa et

⁷⁵ Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions (préambule).

⁷⁶ Les membres des assemblées délibérantes viennent d'être élus, et la question de l'élection de l'exécutif reste pendante.

⁷⁷ in J. Habas et alii: op.cit.

Mahajanga entre 12.500 et 12.650 et les communes de Toamasina, 13.500 habitants. A l'échelle nationale, 69 % des communes possèdent une population inférieure à 15.000 hbts avec une prédominance des collectivités situées dans la fourchette de 5 à 10.000 hbts, suivie des communes dont la démographie varie entre 10 et 15.000 hbts et, quasiment à égalité, les CTD de 0 à 5.000 et 15 à 20.000 hbts.

Dans l'ensemble, 84% des communes possèdent une démographie inférieure à 20.000 hbts. A l'autre extrême, 8 CTD dépassent 100.000 hbts dont Antananarivo avec plus d'un million d'habitants.

- *les services sanitaires*

Si 2.321 CSB⁷⁸ publics de type I et II sont recensés à l'échelle nationale, 76 communes ne possèdent aucune formation sanitaire au sein de leurs territoires. A l'opposé, 81 CTD disposent de plus de cinq de ces formations avec toutefois des écarts conséquents selon les provinces, 50% des populations de la province d'Antananarivo disposant de plus de cinq infrastructures sanitaires, privées ou publiques, au sein de leurs communes alors que ce ratio n'est que de 32% dans la province de Mahajanga et de 10% dans celle de Fianarantsoa.

- *l'accès aux écoles primaires*

Si le nombre d'écoles publiques et publiques semble élevé, l'examen des données rapportées à la population des collectivités territoriales montre des écarts significatifs quant à l'accès à l'enseignement, une école étant en moyenne disponible pour 844 habitants dans la province d'Antananarivo alors que le même ratio s'élève à 952 habitants dans la province de Toamasina et 1.419 dans celle de Toliara.

Des différences tout aussi notables se manifestent quant à la disponibilité d'enseignants au sein des écoles. Près de 25% des enseignants du public se retrouvent ainsi dans la province d'Antananarivo pour seulement 10% dans celle de Mahajanga et moins de 7% dans celle d'Antsiranana, écarts sans rapport avec la démographie de ces entités ou encore le nombre de communes qu'elles comprennent, montrant les efforts que les collectivités devront consentir pour appuyer les Associations de Parents d'Elèves en vue du recrutement de personnels complémentaires.

⁷⁸ CSB: Centre Sanitaire de Base

En regard de ces données et plus encore que pour les services de proximité en matière d'éducation et de santé, les instances communales se voient confrontées à des défis d'importance pour répondre aux légitimes attentes de leurs administrés, en étant "Agents de décentralisation" par excellence.

Si les données reflètent des situations des Provinces, il est assuré que:

Ce sont les Communes - urbaines qui arrivent à mieux faire bénéficier leurs populations des services qui répondent aux besoins quotidiens des ménages (localisation, proximité et existence de partenaires gouvernementaux ou non,.....).

- les plus grandes en taille démographique et nombre d'entreprises implantées dans la circonscription (poids fiscal, pôle de développement en ayant comme hinterland les communes urbaines d'envergure économique inférieure et les communes rurales avoisinant).

- situées dans les Régions faisant partie de l'ex-Province d'Antananarivo, comme le révèlent les données ci-dessus.

C. Facteurs de succès ou de blocage de la décentralisation

Les facteurs et paramètres qui jalonnent le processus de décentralisation à Madagascar ont déjà été sujet à des larges débats, tant au niveau des acteurs sur le terrain que du côté des partenaires publics déconcentrés ou des institutions techniques et de financement.

Il est estimé que le constat dressé dans la "*Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration*" (LP2D) exprime largement les commodités et les obstacles pour mieux ancrer l'essence et les entités de décentralisation dans le paysage institutionnel à Madagascar.

- les facteurs de succès

Ils sont au nombre de 8 résumés comme étant "*une impulsion politique en faveur de la décentralisation et de la démocratisation participative à différents niveaux*", et dont les maîtres-mots sont:

Vision et politique

Réforme de l'Etat

Corpus législatif et réglementaire

Stratégies sectorielles

Planification locale et régionale

Planification spatiale

Participation naissante de la société civile aux affaires publiques

Soutien des partenaires techniques et financiers

- les facteurs de blocage

Ils ont été circonscrits au niveau de chaque collectivité, ramassés et formulés ainsi:

"Cependant, insuffisances, lourdeurs administratives et lacunes obèrent l'effectivité de la décentralisation et de la déconcentration et stérilisent la participation citoyenne et le développement partenarial."

° *Des communes aux compétences faibles et dotées de peu de ressources:*

Insuffisance de compétences techniques

Plan d'urbanisme absent ou obsolète

Fiscalité locale mal exploitée et ressources financières propres faibles

Dotations et subventions peu conséquentes et irrégulières

Retard et/ou défaut de reversement aux communes

Situation confuse dans l'allocation de ressources aux communes

Faible transparence dans la gestion communale

Contrôles de légalité difficiles à mettre en œuvre

° *Des Régions : un niveau de pouvoir en devenir mais qui reste à mieux définir:*

Confusion des compétences octroyées à la Région

Incohérence de la carte administrative avec les délimitations régionales

Absence de vision générale de l'aménagement du territoire

Incohérence des logiques de planification régionale et sectorielle

Des ressources quasi inexistantes et inadaptées à l'exercice des compétences

Faible représentation déconcentrée de certains services publics clés

Confusion du statut des personnels des STD (Services Techniques Déconcentrés)

Insuffisance des mécanismes de financement du développement

Les STD démunis dans leurs appuis aux CTD

◦ *Des Provinces autonomes : difficulté de coordination administrative et d'intégration économique:*

Activités économiques désarticulées

Rôles flous et attributions ambiguës

Etendue des territoires

◦ *Une démocratie locale balbutiante et un développement partenarial embryonnaire*

Education civique insuffisante, méconnaissance et difficulté d'accès aux lois et règlements

Participation plus liée aux habitudes qu'aux principes démocratiques

Manque de confiance des citoyens

Désintérêt des populations urbaines

Actions très déséquilibrées des organisations de la société civile

Faible représentation sociale des femmes et des jeunes

Partenariats public-privé insuffisants

Tissu économique local fragile

- les derniers avatars

◦ *L'attentisme dû au sort des Provinces autonomes a été levé par leur radiation à la dernière révision constitutionnelle.*

◦ *La démocratie et le développement au niveau local restent souvent entre les mains d'une minorité non représentative:*

Modes de désignation aux organes des Ctd jugés: -iniques: code électoral favorisant l'abstentionnisme et des contestations électoraux;

-ou intempestifs: désignation des Chefs de Fokontany, de Région / Délégation spéciale.

- une revue nécessaire des rôles des organismes d'appui

La politique malgache de décentralisation souffre d'un manque de clarté dans l'attribution des responsabilités entre les instances publiques nationales en ce qui concerne la politique de décentralisation.

Actuellement, la charge du suivi et de la gestion du processus de décentralisation est partagée entre:

- le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MPRDAT): élaboration du programme national relatif à la décentralisation; surveillance des provinces, des régions, des communes, et attribution des transferts;
- le Ministère de l'Intérieur (MIRA): système de contrôle;
- le Ministère de l'Economie de Finances et du Budget (MEFB): gestion de la fiscalité et répartition du financement public.
- et les Ministères sectoriels: attribution et appui en services techniques déconcentrés.

Une revue de la clarification des rôles et de la coordination des actions des différents acteurs de la décentralisation sont à prévoir, et ce, outre, les attributions des entités citées supra:

- établir une autorité nationale chargée de coordonner les actions des différents acteurs de la décentralisation, et dont les avis sont contraignants pour toutes autorités (publiques ou non/ nationales ou étrangères), agissant en matière de décentralisation;
- asseoir les Fokontany en tant qu'entité démembrée de la Commune, agissant en tant qu'organe de proximité et de relais de la politique socio-économique communale;
- conforter les Bailleurs de fonds dans leur rôle de pourvoyeurs d'appoints techniques et financiers, en cas d'appels et de déficits contradictoirement constatés dans ces domaines.

D. Enjeux futurs de la décentralisation à Madagascar

La décentralisation a survécu à la saga qu'ont imprimée les dirigeants successifs, soit par soucis idéologiques, soit pour faire date de leur vision. Entre autres considérations, le

concept est formellement et durablement institué dans la manière de gouverner, pour ne s'en tenir qu'à ces raisons:

- A considérer l'Histoire malgache, il a existé depuis longtemps des collectivités locales dont le nom est bien connu, c'est le Fokonolona (acception territoriale: Fokontany) dont une autre saga politique parallèle n'est pas un secret pour personne.

- La décentralisation, dans laquelle des collectivités locales autonomes disposent de compétences propres, a été toujours consacrée par la série de Constitutions nouvelles ou révisées, et reconnues par des lois.

- Sans doute, d'un pays à l'autre, il y a des variantes. Il n'en demeure pas moins que la plupart des pays réservent une place de choix au système de collectivités, pour limiter le pouvoir central, moins proche des réalités locales, aux seules actions qu'il est le mieux placé pour accomplir.

Un échec de la décentralisation nous ramènerait à une autorité centralisée de l'Etat, laquelle référence est, d'ailleurs, toujours vivace dans un paysage institutionnel décentralisé.

En tous cas, un des critères d'évaluation d'un pays est la "gouvernance", qui inclut aussi la capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques sérieuses et le respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions (le système décentralisé en est une, et de choix) régissant les interactions économiques et sociales entre eux.

En tous cas, tel qu'il est prévu par le "Programme National de Décentralisation et de Déconcentration" (PN2D), le processus de décentralisation aboutirait à:

- *Une première étape de trois ans (jusqu'en 2008): Ancrage stratégique des 2D dans le paysage du développement national et Elaboration du SNAT (Schéma national de l'aménagement du territoire) et des SDAR (Schémas Directeurs d'Aménagement Régional).*

Les bases pour une véritable décentralisation sont alors solidement campées, et la déconcentration est effective, avec des jalons précis fixés et réalisés tout au long de cette période de trois ans. Le SNAT servira de base fédérative de programmation et de planification sectorielle tandis que les SDAR permettront aux Régions de mieux planifier

leurs priorités et leurs activités ainsi que les appuis des partenaires techniques et financiers potentiels.

- *Une seconde étape de trois ans (2009-2011): Renversement de tendances effectif dans la logique de développement au profit des régions et communes.*

Les besoins de la base issus des régions et des communes infléchissent alors de manière accrue les décisions politiques et économiques d'ensemble au plan national. Les SDAR serviront d'outils systématiques de projection et de prospective pour les Régions.

- *Et une troisième étape de quatre ans (2012-2015): Prédominance de la contribution des régions et des communes au développement national.*

Le développement national est fondamentalement propulsé par les initiatives menées au niveau des régions et des communes.

En guise de conclusion : Il faudrait, pour mener à terme le processus, que les facteurs de blocage énumérés, seront aplanis par une solide volonté politique du Gouvernement central.