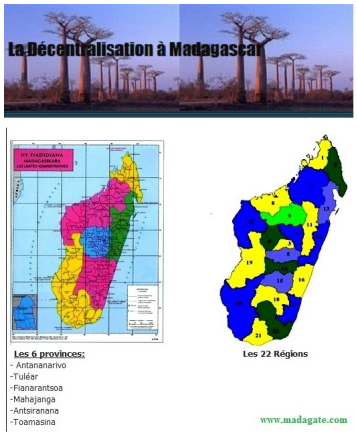



***En ce moment-même, les députés sont réunis pour une énième session extraordinaire budgétivore. Au menu : le projet de loi 018/2014 relative à l'organisation, aux compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées. Certains de ces nouveaux venus -et même parvenus- connaissent-ils vraiment l'historique du processus de la décentralisation à Madagascar ? En connaissent-ils les réels tenants et aboutissants. Je reste persuadé que la plupart ignore tout de ce qui suit, n'ayant que les avantages liés à leur fonction en tête. C'est donc à leur intention -mais aussi pour votre culture générale personnelle- que j'ai rassemblé en un seul texte tout ce qu'il faut savoir sur la décentralisation à Madagascar.***

Car la finalité (politique uniquement) du régime Rajaonarimampianina/Hvm est claire : diviser la Capitale de Madagascar en six je-ne-sais-pas pour tenter d'avoir la main sur Antananarivo qui ne le porte pas du tout sur le cœur... Pour ne pas dire plus. Mais voici, d'abord, un article à ce sujet, paru dans
*La Gazette de la Grande île*
du12 août 2014, suivi d'un autre paru dans le journal
*La Nation*
du 13 août 2013

## LA NATION DU 13 AOUT 2013

### Eviter l'humiliation

**On attend avec impatience la réaction de l'ensemble des députés de Madagascar concernant le projet de loi sur la décentralisation qui fait l'objet d'une nouvelle session parlementaire extraordinaire actuellement. C'est avec une célérité exemplaire que l'Exécutif malgache a convoqué cette session, visiblement dans le but de faire adopter le projet de loi qui provoque pourtant la polémique.**

Peu de monde est convaincu par le projet de loi en question. Le débat est d'ailleurs focalisé sur le cas de la capitale qui devra être subdivisée en six mairies d'arrondissement si le projet de loi est adopté. Les députés de la capitale, toute tendance confondue, s'opposent au projet. Ce qui semble le plus étonnant c'est le désir de l'Exécutif, à travers ce projet de loi, d'imposer un « super-maire » pour la communauté d'Antananarivo, lequel dispose du véritable pouvoir de décision dans la ville alors qu'il n'est pas élu au suffrage universel direct. Les maires d'arrondissement, élu directement par les citoyens, devront se contenter de délivrer les documents d'état civil et de célébrer le mariage des couples qui désirent officialiser leur union.
C'est par crainte de l'influence politique du Maire de la capitale que les nouveaux dirigeants du pays ont décidé de prendre cette initiative peu glorieuse qui risque de leur coûter cher. Tout le monde sait qu'au cours des derniers temps, le Maire de la capitale avait joué un rôle essentiel dans la vie politique du pays. La mairie d'Antananarivo a servi, à deux reprises, de principal tremplin pour deux chefs d'Etat. Marc Ravalomanana, avant de devenir le principal challenger de Didier Ratsiraka, lors de l'élection présidentielle de fin 2001, a été le premier magistrat de la ville des mille. De même, Andry Rajoelina avant de parvenir au Sommet de l'Etat à travers le putsch de 2009, a été le maire élu de la capitale. Il ne faut pas oublier non plus que l'homme clé de la Transition politique de 1991 à 1993, le Premier ministre Guy Willy Razanamasy a été un ancien maire de la capitale malgache.
Le régime HVM sait pertinemment qu'il a peu de chance de dominer l'échiquier politique à Antananarivo. Si, dans le contexte actuel, le parti au pouvoir présente un candidat à la mairie de la capitale avec le même système électoral en vigueur au cours des dernières décennies, il n'a aucune chance de réussir. Une élection à la mairie constituera la meilleure occasion pour les citoyens d'Antananarivo d'exprimer leur ras-le-bol vis-à-vis du régime Hery Rajaonarimampianina. Les rapports de force politique sont loin d'être en faveur du HVM. Le parti au pouvoir n'a aucune chance face au MAPAR et au clan politique de l'ancien président, Marc Ravalomanana, qui ont raflé la mise lors des élections législatives à Antananarivo. Si le Hery Vaovao s'aligne à ces formations politiques dans la capitale, il risque d'être ridiculisé. Tous les moyens étaient bons pour éviter ainsi l'humiliation. D'où ce projet de loi polémique.

***A présent, allons-y sur tout ce vous devez savoir sur la décentralisation à Madagascar, même si vous ne l'avez pas demandé, www.madagate.com étant un journal en ligne très sérieux, depuis le 13 février 2001. Et merci, surtout à Ratsimbazafy Olivas Josias pour cette analyse très pertinente.***

**Jeannot Ramambazafy**

**Textes de base et documents de référence:**

-Ordonnance 73-009, portant structuration du monde rurale pour une maîtrise populaire du développement

-Constitution de la deuxième République (31 décembre 1975)

-Constitution de la Troisième République malgache: Première législature (18 septembre 92)

-Loi 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation

-Loi 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.

-Loi constitutionnelle 98-001 portant révision de la Constitution : Deuxième Législature 8 avril 1998

-Document cadre de politique économique 1999-2001 : Gouvernement malgache-Secrétariat Technique de l'ajustement 1999.

-Recueil des textes officiels sur la structure, le fonctionnement et les attributions des collectivités territoriales décentralisées : Ministère des Finances et du Plan, octobre 1995.

-Décret 2004- 299 fixant organisation, fonctionnement des Fokontany.

-Décret 2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions.

-Nils Soguel, Ranja Razafimanantsoa : Rapport sur la Décentralisation et l'amélioration des ressources financières des communes, IDHEAP, Janvier 2005

**-Projet de Loi 018/2014 relative à l'organisation, aux compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées .**

**ANALYSE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR**

L'histoire de la République malgache est marquée des rythmes de la décentralisation. C'était un véritable défi pour les gouvernements qui se sont succédés. C'est un processus irréversible qui traduit un choix constitutionnel et qui impose en conséquence de réformer l'administration publique.

La décentralisation en tant que organisation territoriale a trois sens qui désignent trois aspects d'un même processus : un sens juridique (décentralisation comme l'attribution de pouvoirs nouveaux aux représentants des collectivités territoriales), un sens à dominante administrative (répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales), enfin un sens politique (réforme de l'État et de son organisation territoriale).

**Pourquoi décentraliser?**

Dans les différents pays d'Europe, la décentralisation a tantôt accompagné la construction de l'État, tantôt a été la conséquence de sa crise.

**Les 3 facteurs de la décentralisation à Madagascar:**

**1-les besoins d'autonomie réelle des collectivités locales,**

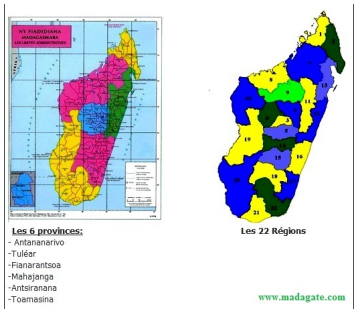
**2-le déficit de l'action publique dans les territoires, généré par la crise de l'Etat providence,**
**3-les impératifs de la bonne gouvernance imposés par les partenaires externes.**

La réforme des institutions administratives, des collectivités territoriales et de l'administration publique, est considérée comme le moyen le plus susceptible de redresser la situation socio-économique. Elle réduirait, par la responsabilisation des acteurs, les crises de l'Etat qui n'est plus en mesure d'assurer la totalité de ses missions providentielles, faute de moyens suffisants.

Aussi apparaît-elle comme une volonté de répondre favorablement aux besoins des responsables locaux et des régions dans la réalisation de leur autonomie.

Les nouveaux principes de la décentralisation, à savoir la libre administration des collectivités et l'autonomie, se sont ainsi érigés comme un modèle d'organisation institutionnelle efficace pour la restauration de l'Etat.

**LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION A MADAGASCAR**



La décentralisation n'est pas une idée neuve dans la grande île. Les diverses Républiques et leurs dirigeants ont mis en œuvre, chacune à sa façon, une forme de décentralisation conforme à leur vision politique. Les principes directeurs ainsi que les modalités en ont été différents.

**La première République** (1960-1972) a opté pour une décentralisation fondée sur deux collectivités territoriales (provinces et communes), lesquelles étaient réduites à de simples exécutions des mesures décidées au niveau central.

**La Deuxième République** a préconisé, suite à une contestation populaire en 1972, un régime de décentralisation fondé sur le *Fokonolona* (communauté villageoise). La pratique administrative se distinguait par l'appropriation du pouvoir par le peuple. Mais les dérives du centralisme démocratique ont faussé l'accès censé être effectif du citoyen à la démocratie participative. Une nouvelle crise politique est survenue en 1991.

Les politiques s'alimentaient de nouveaux principes de la bonne gouvernance avec la décentralisation effective. **La Constitution de la Troisième République**, véhiculant les nouvelles valeurs de la démocratie parlementaire, a été adoptée par voie référendaire le 18 septembre 1992.

En renonçant aux anciennes institutions fondées sur le *Fokonolona*, les constituants de la Première Législature ont créé de nouvelles collectivités territoriales décentralisées à trois niveaux (Région, Département et Commune). Seules les communes ont été installées en 1996, avant qu'une nouvelle élection présidentielle, précipitée par la destitution du Président de la République n'intervienne en 1997 pour inaugurer l'avènement de la Seconde Législature.

Par une révision constitutionnelle en mars 1998, celle-ci a préconisé l'approfondissement de la

politique de décentralisation, initiée, précédemment, par le processus d'autonomisation des provinces. Ce mouvement de démocratisation était censé opérer une vague de réformes de grande ampleur au sein des institutions publiques avec comme collectivités territoriales décentralisées six provinces autonomes, les régions et les communes. La mise en place effective des provinces autonomes a débuté en 2001 et s'est arrêtée avec la crise de 2002.

**Pour les dirigeants de la troisième législature de la troisième République** (2002-2009), une nouvelle réorganisation s'avérait nécessaire pour plus de participation de la population. Les régions et les communes sont les collectivités Territoriales Décentralisées. Cette législature a été marquée par la mise en place des 22 Régions en 2004, et cela a été confirmé 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 que, depuis 2007, il y a une volonté d'accorder une plus grande importance aux
*Fokontany*
(cellule communautaire de base) sans que ceux-ci soient indiqués comme un niveau de décentralisation. Puis, tout a été mis en
*stand-by*
avec la révolution orange de 2009, jusqu'à ce projet de loi 2014/018, actuellement examiné à l'Assemblée nationale de Tsimbazaza donc,
**dans cette quatrième république qui a assez mal commencé**
... Mais ce qui suit reste d'actualité.

**Qu'est ce qui fait que ce n'est pas encore réussi ?**

**- Un des premiers freins est l'instabilité politique qui pousse Madagascar vers un éternel recommencement. Le socle n'est jamais solide .**

**- Les fonctions, rôles et attribution de chaque niveau sont dictés par la loi mais parfois, les décrets d'application sont inexistants et fait l'objet d'interprétations multiples. Ce qui implique des chevauchements entre les organes déconcentrés et décentralisés**.

- L'Etat central et ses agents sont conscients de l'importance de la mise en place de la décentralisation mais dans la pratique, ceux qui sont au pouvoir tarde à accélérer le processus, à donner les moyens adéquats.

- Les ministères sectoriels sont aussi des principaux facteurs de blocage de la décentralisation car ils souhaitent chacun préserver leurs "*chasses gardées*". Le cas la plus évident est celui de l'Intérieur qui se sent dépouillé alors qu'on impose des obligations de résultats aux chefs de districts.

- 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.

- Depuis l'indépendance, les préjugés idéologiques et la volonté de rester maître du jeu local ont mené toutes les entreprises à l'échec.

**Regard critique sur la décentralisation à la Malgache**

**La décentralisation à Madagascar reste un problème non résolu, chaque régime a tenté, en vain, depuis l'indépendance d'imposer sa vision de la décentralisation. Beaucoup d'incohérences est aussi source d'inefficacité de notre décentralisation**:

- L'Etat, dont la plupart de l'administration et de la prise de décision est dans la capitale, se doit de changer de comportement, de donner des pouvoirs ou plus de pouvoirs aux administrations établies dans les régions et les communes .

-Décentraliser doit refléter un double objectif de démocratie et d'efficacité. Le pouvoir appartenant au peuple, les décisions administratives concernant les problèmes régionaux et locaux doivent se prendre sur les lieux et par les gens concernés, et non par des fonctionnaires lointains qui connaissent peu ou mal les problèmes de la base.

- Le choix démocratique des dirigeants constitue un critère de la participation des citoyens à leurs collectivités décentralisées. L'abstention répétitive, lors des élections, prouve à l'évidence que les citoyens ne se sentent pas concernés. Le mode de scrutin est fait de manière à ne pas prendre le risque de voir les fonctions délibératives et exécutives confiées à des personnes de sensibilité politique différente.

**- Les responsables régionaux qui doivent être élus au suffrage universel indirect sont nommés. Parfois des maires démocratiquement élus sont facilement remplacés par des délégations spéciales** .

- Côté ressources, les collectivités n'attendent que le bon vouloir de l'Etat central. Alors qu'elles ne peuvent vivre de ces ressources maigres et aléatoires.

- Depuis des décennies, le rôle important des *Fokontany* (cellule de base communautaire) n'a pas toujours été pris en compte alors que c'est l'échelle de territoire la plus grande en terme de relation entre le pouvoir et la population. Une réflexion sur la décentralisation, sur la démocratie locale et de la participation populaire ne doit pas l'ignorer. C'est la structure de base la plus proche de la population.

**- 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** .

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

**Menace à la Décentralisation**

L'avenir doit prendre en compte des menaces du passée et du moment :

1. Un affaiblissement des communes par le bas suite à un accroissement du rôle des *fokontany* (cellule communautaire) qui occupe le même territoire et qui sont des créatures hybrides de l'État central. Cette menace serait d'autant plus crédible si on choisissait de remplacer le mode de nomination actuelle du chef de *fokontany* par la nomination automatique de celui ayant reçu le plus grand nombre de voix. La menace peut disparaître si on faisait du *fokontany* une circonscription de la commune.

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. Elle correspond à celle qui fut ressenti 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.

**3. Un affaiblissement des régions par le haut, l'Etat leur enlevant certaines de leurs responsabilités. Elle semble la moins plausible car elle irait directement en contradiction avec des actions récentes du gouvernement.**

**Réflexion pour le futur de la décentralisation**

Avec la situation actuelle qui prévaut à Madagascar et l'ambition d'un nouveau démarrage, plusieurs scénarios sont déjà envisagés. Seulement, la décision finale doit bien tenir compte ce qui est bénéfiques à la population.

**Quelques préconisations:**

- Faire des *Fokontany* une véritable collectivité territoriale de base et non des services déconcentrés de l'Etat;

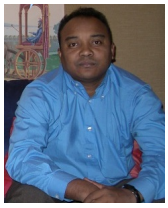
- Consolider les collectivités en termes de compétences, de ressources et de capacité. Leurs rôles sont à clarifier et la fiscalité locale à relancer. Ce qui permettra de mieux garantir les ressources nécessaires aux fonctionnements et aux investissements des collectivités;

- Bien définir les attributions des structures décentralisées et celles  déconcentrées des services publics au niveau des collectivités locales ;

- Mise en place effective des plateformes de concertation communale pour un développement fondé sur la participation citoyenne, favorisant le dialogue et la concertation entre élus et populations.

- Simplifier les dispositions administratives et les relations fiscales qui s'appliquent dans le domaine de la gestion décentralisée à Madagascar.

- 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...



**Source : RATSIMBAZAFY Olivas Josias - madavenir -**