

SeFaFi

**SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA
Observatoire de la Vie Publique**

Lot III M 33 K Andrefan'Ambohijanahary, Antananarivo 101

Tél. 032 59 761 62 Email : sefafi@gmail.com Site Web : www.sefafi.mg

Une décentralisation toujours à la traîne

L'état des lieux

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation dans sa forme actuelle, les seules collectivités territoriales à part entière qui aient été mises en place sont les communes, avec les maires et les conseillers communaux comme élus locaux¹. L'érection des régions a été tentée depuis 2004 ; mais à ce jour, c'est le dispositif transitoire prévu au départ pour deux ans qui reste appliqué. Et si les bruits qui courent se vérifient, concernant la nomination de gouverneurs à la tête des régions, cela renforcera un système qui ne reflète pas l'esprit de la Constitution – qui veut que la région soit le deuxième niveau des collectivités territoriales décentralisées.

En 2014², la consolidation des lois et des textes sur la décentralisation aurait dû promouvoir un meilleur fonctionnement des collectivités, avec l'appui du conseil du District et des services techniques déconcentrés, conformément à la loi 2014-021 du 27 septembre 2014 sur la Représentation de l'État. Mais sur le terrain, la concurrence entre les services communaux et les services déconcentrés a fortement nui à la qualité des services sociaux de base, qui devront être des services de proximité pour devenir plus efficaces.

En 2016, le Sénat a été mis en place sans que des élections locales aient eu lieu dans les régions et dans les provinces. Or les sénateurs devraient être élus par les grands électeurs, à savoir les élus locaux des trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées ! Les sénateurs actuels n'ont été élus que par les maires et les conseillers communaux : comment donc peuvent-ils prétendre « représenter les Collectivités territoriales décentralisées »³ ?

Pire : certaines compétences ont été transférées aux communes, sans que les ressources ne suivent, de sorte que l'effectivité de la décentralisation bute sur l'absence ou sur la faiblesse de la décentralisation financière. Or le niveau des transferts de ressources financières n'a cessé de diminuer, sauf pour les dotations de fonctionnement, qui viennent de passer de 12 à 15 millions d'Ariary par

1. Voir les communiqués du SeFaFi : « Les communales : quelle volonté de décentralisation ? », 18 avril 2015, et : « Qui veut la mort des communes et des fokontany ? », 12 mars 2016.

2. Voir le communiqué du SeFaFi : « Les lois sur la décentralisation, un nouveau gâchis », 11 septembre 2014.

3. *Constitution*, art. 81

commune. Or elles tardent à se concrétiser, car il n'existe toujours pas d'agenda pour ces versements. Ajoutons que des dotations complémentaires de fonctionnement, calculées sur la base du nombre d'habitants, sont prévues pour certaines communes importantes ; mais concrètement, rien ne s'est passé depuis des années. Il serait préférable de doter les communes au prorata de leur population, puisque, par exemple, la Commune Urbaine d'Antananarivo reçoit actuellement la même dotation que la Commune Rurale de Kandreho...

Les dotations d'investissement pour leur part alimentent la caisse des Comités locaux de développement (CLD). Cette entité a été créée pour gérer le financement des investissements communaux à la place des communes (sic !). Fixées à 300 millions Ariary par District, il revient aux députés de piloter leur mise en œuvre, ce qui constitue une confusion flagrante du rôle et la responsabilité respectifs de l'exécutif et du législatif – ce dont profitent amplement les députés...

Concrètement, les ministères sectoriels qui partagent certaines compétences avec les communes (éducation, santé, eau et assainissement, environnement, etc.) réalisent directement les investissements prévus par le programme d'investissements publics (PIP). Autant dire que les communes ne sont plus que les bénéficiaires des infrastructures construites ou réhabilitées. Cette situation leur enlève le rôle de maître d'ouvrage, alors qu'en fin de compte, c'est à elles que reviennent la gestion et la maintenance des infrastructures communales.

L'absence de collectivités intermédiaires (région et/ou province) handicape fortement la bonne fonction de la politique de décentralisation, les communes se trouvant souvent en situation de réaliser des activités qui ne relèvent pas de leur compétence (la construction de lycées, par exemple) mais que la pression des citoyens les oblige à réaliser. Les communes ayant beaucoup à faire avec des ressources limitées, l'efficacité des services de base est mal assurée, faute de bonne coopération entre les acteurs locaux et faute de politique territoriale qui intègre les préoccupations sectorielles.

Enfin, il est inconcevable que des élus communaux interpellent ou influencent la mise en œuvre des politiques sectorielles, en dépit de l'outil que représente le contrat-programme censé être conclu entre les collectivités et le gouvernement. Cet outil serait pourtant pertinent, si les collectivités territoriales pouvaient participer à la conception et à la mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau de leur territoire, dans le cadre d'une territorialisation des investissements publics. À défaut de cette coopération, chaque structure, qu'elle soit décentralisée ou déconcentrée, réalise son plan d'action en l'absence de toute concertation préalable.

La régionalisation effective

Si les élections régionales sont organisées en même temps que les élections communales, au cours du second semestre 2019, la régionalisation offrira une bonne opportunité pour accélérer la mise en œuvre de la décentralisation. Ces élections faciliteront le dialogue entre les communes et leurs régions respectives, afin de mettre les plans régionaux en harmonie avec les enjeux de développement local. Elles instaureront un dialogue suivi entre le territoire et les ministères sectoriels, offrant aux collectivités la possibilité de jouer leur rôle de maître d'ouvrage dans la mise en œuvre de la politique publique.

Dans cet esprit, les régions devront être dotées des compétences nécessaires leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Et, à l'instar de la pratique de certains pays anglophones, il faudra que les régions aient un statut de gouvernement local disposant d'organes élus (Chefs de région et conseillers

régionaux) et aient à disposition dans le territoire régional de fonctionnaires qui y soient affectés (redéploiement des ressources humaines) afin de résoudre les problèmes de sous-administration.

Certaines régions pourront servir de pôle de croissance et contribuer ainsi directement au développement du pays ; d'autres, moins loties en potentiel économique, constitueront des espaces de solidarité et participeront au développement local selon les demandes de service public émanant des citoyens.

Une bonne allocation des ressources humaines, matérielles et financières pourra ainsi être assurée⁴. Un diagnostic régulier permettra de mieux apprécier les besoins de chaque région et d'établir une clé de répartition de ces ressources sur la base de critères objectifs ; en voie de conséquence, les fonctionnaires seront affectés selon les besoins en compétences des régions.

Plus largement, il conviendra d'établir une politique de ressources humaines qui aide les grandes écoles et les étudiants à identifier les demandes potentielles en ressources humaines dans la fonction publique.

La responsabilité de l'État

L'État passera ainsi du statut d'État administrateur au statut d'État facilitateur et gardien des normes, en laissant les collectivités territoriales décentralisées, le secteur privé et la société civile apporter leur contribution respective au développement du pays.

Cette vision nécessitera, dès la prochaine session parlementaire, une révision des textes électoraux concernant les communes et les régions. L'association des maires des grandes villes de Madagascar (AMGVM) a demandé cette révision à plusieurs reprises. Car ces modifications sont urgentes, les textes actuels empêchant les Chefs des exécutifs locaux de réaliser leurs objectifs.

Un changement essentiel est à apporter ici : les modalités d'élection des maires et des conseillers communaux. À ce jour, le citoyen élit une liste des conseillers communaux et c'est la tête de la liste gagnante qui devient maire ; il en résulte que les têtes des listes battues, qui sont autant de maires potentiels devenus simples conseillers communaux, font leur possible pour bloquer les initiatives de l'équipe exécutive et pour paralyser le fonctionnement de la commune. L'alternative consistera pour les citoyens à n'élire que les conseillers, les quels éliront le maire ; celui-ci disposera ainsi d'une majorité au sein du conseil municipal qui lui permettra de gouverner.

Ensuite, il faudra appliquer stricto sensu, après l'élection communale, le décret qui impose d'organiser les élections des Chefs fokontany (en assemblée générale du fokonolona). Le même décret prévoit également le renforcement des fokontany en tant que subdivisions de la commune ; leur participation à la réalisation du plan communal de développement renforcera la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques⁵.

Enfin, il restera à organiser la région comme gouvernement local en appui au développement local et comme partie prenante au développement du pays, en y transférant les ressources humaines et financières nécessaires.

Cette prise en compte du territoire présente de multiples avantages : la modernisation du lien entre l'État, les citoyens, la spécificité du territoire et les services publics ; la consolidation de la démocratie participative en

4. Voir le communiqué du SeFaFi : « Décentralisation, quels transferts de ressources ? », 17 décembre 2016.

5. Voir le communiqué du SeFaFi : « Élection des chefs de *Fokontany* : appliquer les textes », 4 novembre 2017.

complémentarité avec la démocratie représentative ; et la concrétisation de la croissance économique ainsi que la redistribution des fruits de cette croissance tant demandée par les citoyens et les collectivités.

Restent deux inconnues : nos dirigeants auront-ils la volonté et le courage politique de changer de paradigme et de laisser les acteurs locaux jouer pleinement leur rôle dans le développement du pays ? Et les citoyens consentiront-ils aux efforts qui permettront le succès de cette ambition dont ils seront les premiers bénéficiaires ?

Ajoutons enfin qu'il serait opportun d'enlever au ministère de l'Intérieur la responsabilité de la mise e œuvre de la décentralisation, cette dernière devant, par définition, se suffire à elle-même. Car chacun le sait, les citoyens autant que les représentants de la communauté internationale : sans une décentralisation effective du pouvoir et du financement, il n'y aura pas de développement à Madagascar. L'urgence absolue est de la mettre sur de bons rails et de la faire progresser à grande vitesse...

Antananarivo, 1^{er} juin 2019