

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Lot TR 41 Ampahimanga, Ambohimambola 103

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

QUI VEUT LA MORT DES FOKONTANY ET DES COMMUNES ?

Un projet de décret fixant les « règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des *Fokontany* » a été adopté par le Conseil du Gouvernement du mardi 9 février 2016. Une phrase laconique en fin de communiqué nous informe que le Conseil des Ministres du 17 février a procédé à une première lecture de ce projet de décret. Menée en catimini, sans consultation aucune en dehors des sphères fermées du pouvoir, la réforme ne pouvait que choquer le citoyen et ranimer une suspicion tenace à l'égard des dirigeants.

Car pour nous Malgaches, le *fokonolona* est le lieu par excellence de la vie commune, où se côtoient les générations, se transmettent les valeurs et s'expriment les opinions. Structure de gestion de la collectivité de base, elle a été popularisée par *Andrianampoinimerina* et généralisée dans le royaume de l'Imerina. La colonisation n'a pas réussi à l'affaiblir, et le colonel *Ratsimandrava* en avait fait, jusqu'à son assassinat le 11 février 1975, le symbole d'une politique à la fois modernisatrice et fidèle aux valeurs traditionnelles.

La mise au pas est venue avec Didier Ratsiraka qui, voyant dans le *fokonolona* une « communauté socialiste et démocratique » (art. 1 de la Constitution de 1975), a fait du *fokontany* la collective décentralisée de base. Cette récupération idéologique avait pourtant réservé l'essentiel, à savoir l'élection au suffrage universel des responsables du *fokontany*, alors les autres responsables des collectivités décentralisées étaient élus au suffrage indirect. La III^e République d'Albert Zafy restaure la démocratie locale en spécifiant que tous les responsables des collectivités décentralisées sont élus au suffrage universel direct (Constitution de 1992, art. 128 et 129) ; par contre, il n'y est pas fait mention du *fokontany*, dont les responsables continuent pourtant à être élus au suffrage universel direct.

Le 3 mars 2004, le décret n° 2004-299 entérine un nouveau recul dans la démocratie locale ; il précise que le Maire désigne par voie d'arrêté le Chef de *Fokontany* et le ou les Adjoints au Chef de *Fokontany*, selon le cas, choisis parmi une liste de cinq noms proposés par les membres du *Fokonolona* âgés de 18 ans révolus et plus réunis en Assemblée Générale sur convocation du Maire. Mais il revient à la Commune d'allouer une indemnité aux membres du Comité de *Fokontany*, et d'affecter annuellement à chaque *Fokontany* un crédit de fonctionnement.

Si les précédentes formules laissaient une vague apparence de participation populaire au choix de leur responsable de *Fokontany*, l'actuel projet de décret exclut totalement les citoyens de ce choix. Ignorant la réalité sociale et affective

du *fokonolona*, il fait du *fokontany* la subdivision administrative de base et le rattache aux Arrondissements administratifs¹. La conclusion suit en toute logique : « Les membres du Comité du *Fokontany* sont désignés par décision du Chef de District, du Préfet ou du Préfet de Police territorialement compétent, selon le cas, sur une liste de cinq noms proposés par le Chef d'Arrondissement Administratif. Pour le cas particulier des *Fokontany* se trouvant dans la délimitation géographique de la Commune urbaine d'Antananarivo, le Chef de *Fokontany* est désigné par décision du Préfet de Police territorialement compétent, sur proposition du Chef de District ». La boucle est bouclée : exit la démocratie, les citoyens n'ont plus à voter, l'État y pourvoit. La décentralisation est enterrée, le centralisme triomphe.

Quant aux beaux discours sur la volonté décentralisation du pouvoir, garant du développement économique, mieux vaut en rire. Reste la réalité crue : le citoyen n'a rien à dire, il n'a qu'à obéir. Et tout cela sans aucun débat, par seule volonté d'un exécutif travaillant dans l'obscurité. Faut-il seulement se demander ce qu'en pensent nos législateurs, notamment nos sénateurs censés représenter les Collectivités Décentralisées ? Et ce qu'en pensent les responsables nouvellement élus des communes ? Et ce qu'en pensent les citoyens malgaches ? Oui, si on voulait tuer les communes et les *Fokonolona* à petit feu et bloquer complètement le processus de décentralisation, on ne s'y prendrait pas autrement !

Le SeFaFi a maintes fois rappelé l'importance du processus de décentralisation pour le développement harmonieux de Madagascar². Et chacun de ses communiqués comportait des propositions précises, qui n'ont jamais été reprises par le pouvoir. Nous nous permettons donc de reprendre ici les conclusions de notre communiqué du 28 mars 2008, qui n'ont rien perdu de leur actualité :

« La Constitution affirme que « le *Fokonolona*, organisé en *Fokontany*, constitue un cadre d'échange et de concertation participative des citoyens » (Préambule) et que « le *Fokonolona* est la base du développement » (Art. 35). Centraliser l'animation et la tutelle des *Fokonolona* contredit l'esprit de la Constitution, affaiblit les Communes et décourage les citoyens.³ (...)

Le SeFaFi propose donc que soit organisé un vrai débat, national et public, sur la décentralisation en général, et son application au niveau infra-communal

1. La Constitution de 2010 indique dans son préambule que « le *Fokonolona*, organisé en *Fokontany*, constitue un cadre de vie, d'émancipation, d'échange et de concertation participative des citoyens ». Et son article 152 dit que : « Le *Fokonolona*, organisé en *Fokontany* au sein des Communes, est la base du développement et de la cohésion socio-culturelle et environnementale. Les responsables des *Fokontany* participent à l'élaboration du programme de développement de leur commune » (souligné par nous).

2. Voir le recueil SeFaFi, *L'Observatoire de la vie publique à Madagascar. D'une crise à l'autre (2001-2013)*, L'Harmattan, 2014 :

- « Élire ses représentants : qu'est-ce que la représentativité ? », 13 novembre 2001, page 38.

- « De la véritable décentralisation », 13 avril 2004, p. 94.

- « Décentralisation ou centralisation ? », 4 mars 2005, p. 110.

- « Référendum constitutionnel : décentralisation et *fokontany* », 28 février 2007, page 175.

- « De quelques modifications constitutionnelles », 21 mars 2007, page 179.

- « *Sefo Fokontany* : où allons-nous ? », 18 octobre 2007,

- « Quelle décentralisation pour Madagascar ? », 28 mars 2008, page 218.

3. Ajoutons à cette citation de 2008 que, dans son actuel projet de décret sur le *Fokontany*, l'Exécutif profite du fait que cette entité ne soit pas classée parmi les CTD, pour vider de son sens l'esprit de la Constitution de 2010, exprimé dans son préambule.

en particulier. Dans ce cadre, il conviendra d'aborder sans tabous toutes les questions concernant le *Fokonolona*, le *Fokontany* et les pouvoirs locaux traditionnels. Cela permettra de s'affranchir de nombreux mythes et traditions. (...)

Au terme d'un tel débat, viendra le temps de légiférer, dans une démarche qui respecte le droit et l'anthropologie, à partir des conclusions qui se seront imposées. Pareille initiative ne sera certes pas facile à mener à terme, mais elle sera extrêmement utile, et sans doute incontournable, pour l'avenir des régions, des Communes et de la décentralisation ».

Concernant le projet de décret en question, si les débats nécessaires sont organisés, ils devront être élargis, car toute la nation devra en être informée et y participer. Car cela concerne au plus haut point le quotidien de toute la population, le développement local et la démocratie participative de proximité. Sinon, une mobilisation forte se fera jour pour contrer ce décret ou, plus vraisemblablement, la force d'inertie de la population échaudée le rendra inopérant. Mais du coup, c'est tout le pays et son développement qui en seront les victimes. A moins que ce projet anti-démocratique ne soit finalement motivé par l'une des attributions prévues du Chef de *Fokontany*, lequel se verra « chargé des travaux et opérations électorales ou référendaires » ? Calculs bassement politiques, focalisés sur les prochaines échéances électorales, notamment la présidentielle de 2018, au profit desquels les plus hauts responsables de la nation n'hésitent pas à sacrifier le bien-être et le futur de la population. Si c'était vrai, ce serait à désespérer.

En bref, les multiples décrets régissant les *Fokontany* ont évolué petit à petit de leur tutelle par les Communes via les districts, vers un contrôle de l'État central, représenté par un Ministère en charge de la décentralisation et, paradoxalement, de l'intérieur. Par quelle aberration un ministre de l'Intérieur, par définition centralisateur, peut-il être en même temps ministre de la décentralisation ? Situation ubuesque, qui en dit long sur la logique qui préside à nos institutions.

Ce ministère a donc élaboré une Stratégie Nationale de Développement Local (SNDL), pour laquelle « les CTD (Collectivités territoriales décentralisées) et l'ensemble des acteurs locaux doivent disposer d'un cadre juridique et institutionnel adapté et des ressources financières nécessaires pour contribuer de manière efficace et durable à l'atteinte de leur mission de livraison des services de base et de promotion des économies locales ». Ce qui n'apparaît ni dans les textes ni dans les actions. Pour l'heure, les CTD restent des coquilles vides, à la fois parce qu'elles ne disposent pas de budget propre (toutes les dotations leur sont « octroyées » par le pouvoir central, en fonction évidemment de leur docilité oolitique) et parce qu'elles n'ont ni légitimité populaire (leurs responsables ne sont pas élus par les citoyens) ni autonomie institutionnelle...

Antananarivo, 12 mars 2016