

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Lot III R 45 tar Tsarafaritra, Tsimbazaza, Antananarivo 101

Tél/fax : 22 548 88 Email : sefafi@gmail.com Site Web : www.sefafi.mg

Décentralisation, aménagement du territoire et Transition

Des réflexions, des consultations, et peut-être un débat ?, sont actuellement en cours sur la décentralisation et sur l'aménagement du territoire. Un nouveau Code de la décentralisation semble même être concocté en catimini. Ces travaux sont réalisés par un régime censé être d'union nationale alors que les antagonismes y sont la règle, mais qui est surtout un régime de transition, en situation d'échec dans la mise en œuvre de la Constitution votée il y a deux ans. Cette Constitution, confiant à des lois organiques le soin d'en définir les modalités, laisse la porte ouverte à toutes les options possibles de décentralisation et donc d'aménagement du territoire. Il conviendrait d'abord de les identifier et d'en débattre, et de tirer les leçons des échecs du passé afin que des options valables puissent être proposées aux prochaines assemblées élues.

Par définition, la décentralisation et l'aménagement du territoire concernent le vivre ensemble à long terme de toute la nation. Quel pourrait et devrait alors être l'apport d'un régime de transition ?

La décentralisation avant la transition : des acquis fragiles

Le SeFaFi a souvent abordé la question de la décentralisation¹, en se basant entre autres sur le corpus des textes qui ont été promulgués dans les premières années de la Troisième République et modifiés ensuite par les régimes successifs.

Ces communiqués traitent de son état d'avancement et de ses acquis (mise en place des communes), mais aussi de ses dérives (nomination des chefs de région jusqu'à aujourd'hui), des points non résolus (place donnée aux *fokono-*

¹ - « De la véritable décentralisation, I. Les ambiguïtés de la cellule de base (13 août 2004), II. La mise en place des Régions (1^{er} octobre 2004) », in SeFaFi, *Une démocratie bien gérée, décentralisée et laïque, à quelles conditions ?*, 2005, pages 26 à 39.

- « Décentralisation ou centralisation ? » (4 mars 2005), in SeFaFi, *Une société civile sans interlocuteurs, déni de bonne gouvernance ?*, 2006, pages 6 à 11.

- « Référendum constitutionnel : décentralisation et fokontany » (28 février 2007), in SeFaFi : *Elections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, 2008, pages 8 à 15.

- « De quelques modifications constitutionnelles » : Des provinces aux régions, communes et fokontany (21 mars 2007), in SeFaFi, *Élections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, 2008, pages 20 à 23.

- « *Sefo fokontany* : où allons-nous ? » (18 octobre 2007), in SeFaFi, *Élections et droits de l'homme : la démocratie au défi*, 2008, pages 58 à 67.

- « Quelle décentralisation pour Madagascar ? » (28 mars 2008), in SeFaFi, *À qui appartient l'État ?*, 2009, pages 24-43.

lona et aux *fokontany*, décentralisation à deux ou trois niveaux), voire de ses retours en arrière (Délégations Spéciales qui ne devraient n'avoir qu'un caractère temporaire de deux à trois mois maximum, recentralisation de certaines compétences ou réduction de moyens déjà squelettiques : 3,5 % des recettes nationale sont affectées aux communes, 1,5 % aux régions, 95 % au pouvoir central²).

La décentralisation pendant la transition : recul et manque de transparence

Il était prévisible que la décentralisation ne puisse pas avancer durant la transition. Des informations avaient d'abord été diffusées concernant la mise en place et le début des travaux d'une « Commission de Révision des Textes sur la Décentralisation »³, dont la plupart date des années 90. Puis, paradoxalement, après la mise en place du gouvernement d'union nationale et d'un ministère de la décentralisation, les informations se sont faites plus rares⁴. Et voici qu'une « proposition de loi portant code des collectivités décentralisées », portant l'entête du Congrès de la Transition et comportant 2.330 articles (sic !), circule depuis quelque temps. Un projet de Code général des collectivités décentralisées avait été élaboré en 2008, ne comportant que 175 articles, il n'a jamais fait l'objet de discussions et encore moins d'adoption par le pouvoir de l'époque.

Ce régime de transition, avec ses parlementaires auto-désignés, n'a aucune légitimité pour voter un code des collectivités décentralisées. Cela relève des orientations à long terme, ne rentre pas dans ses attributions et ne figure nulle part dans les accords politiques successifs. Par contre, des débats sur la décentralisation seraient effectivement utiles et pourraient inspirer la mise en œuvre d'une Constitution qu'il faudra sans doute changer ou améliorer. Ces débats devraient être le plus ouvert possible et faire l'objet de consultations régionales, au lieu de rester confinés à des cercles fermés de technocrates et encore moins de politiciens incultes.

La date des élections communales simultanées des membres des Conseils communaux et municipaux et des maires a été fixée au 23 octobre 2013 par le décret n°2012-778 entérinant les dates des prochaines élections adoptées en Assemblée générale de la Commission électorale nationale indépendante de la Transition du 22 août 2012. En attendant, que font les maires et les conseillers actuellement ? Comment sont-ils contrôlés ? Les dérives se multiplient, particulièrement visibles à Antananarivo, Fianarantsoa ou Toamasina.

Aménagement du territoire à Madagascar : une longue histoire, tout reste à faire

L'aménagement du territoire, c'est « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans *une vision prospective*, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques »⁵.

² Banque mondiale, *Madagascar : vers un agenda de relance économique*, juin 2010, page 73.

³ Décret n° 2011-0040 du 26 janvier 2011.

⁴ Ainsi le ministère de la décentralisation n'a pas créé de site web après sa séparation du grand ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

⁵ Françoise Choay et Pierre Merlin (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2010, 3^{ème} édition, pp. 38-43.

À Madagascar, cet aménagement a commencé sur des zones limitées avec Andrianampoinimerina et d'autres rois, pour couvrir ensuite toute l'île durant la colonisation, et aboutir à la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (PNAT) adoptée en 2006. Mais celle-ci n'a connu qu'un début de mise en œuvre, avec des schémas d'aménagement, des plans d'urbanisme, etc. Aujourd'hui, le premier piège à éviter sera donc de vouloir tout réinventer ou tout refaire : au contraire, il faut s'efforcer de connaître et d'évaluer le plus objectivement possible ce que les prédécesseurs ont décidé et mis en œuvre. Car la conscience des défis et des enjeux de l'aménagement du territoire, replacés dans une perspective historique et dans une prospective à long terme, aiderait à sortir le débat des querelles électoralistes à courte vue des politiciens. A partir de cette prise de conscience et d'une volonté commune, il faudra trouver les moyens de gouvernance appropriés, qui mettent les choix vitaux à l'abri des aléas politiques. Car au-delà du changement du mode d'occupation qu'il induit, l'aménagement du territoire traduit un modèle de développement qui devra concilier la diversité et l'unité des Malgaches.

Aménagement du territoire : quel rôle pour un régime de transition ?

Des travaux ont été lancés cette année 2012, pour l'élaboration de la Loi d'Orientation de l'Aménagement du Territoire (LOAT) et pour la finalisation du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) - donc aussi, en toute logique, des Schémas Régionaux (SRAT). Ils sont d'un intérêt plus qu'évident, car nous avons du retard à rattraper vu que de tels documents, vitaux pour le développement d'un pays, n'ont jamais existé en 52 ans d'indépendance. Mais, comme pour la décentralisation, ces travaux devront se limiter à des consultations et à des débats. Ceux-ci seront le plus ouvert possible, et réalisés dans toutes les régions, avec toutes les composantes de la population, en adoptant une approche pédagogique et un langage à la portée des citoyens.

L'aménagement du territoire ne peut se concevoir indépendamment de la politique de décentralisation. Comme elle, il engage le long terme. Le régime de transition actuel et ses parlementaires non élus n'ont aucune légitimité pour légiférer sur cette question. Et des responsables régionaux non élus n'ont pas davantage à décider des schémas d'aménagement régionaux.

Bref, la mise en œuvre des travaux actuels sur l'aménagement du territoire devra se limiter aux consultations et aux débats, et être complétée par une approche plus anthropologique. Enfin, il faudra veiller à ne pas se plier systématiquement aux seules exigences des partenaires financiers.

* * *

La décentralisation et l'aménagement du territoire national, fortement interdépendants, exigent une réflexion sérieuse et méthodique⁶. Les futurs gouvernants de la Quatrième République devront prouver leur volonté politique d'instaurer réellement la décentralisation. Cette volonté sera mesurée sur deux points essentiels : les transferts de compétence et surtout la décentralisation

⁶ Pareille démarche permettra de réduire les fractures sociales et de limiter le risques des conflits identifiés à Madagascar par le *Peace an Conflict Impact Assessment* (PCIA) en 2010. Ce document, produit par le Centre d'études sur les Conflits, le Développement et la Paix (CCDP), de l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève, mérite d'être largement diffusé et débattu, <http://graduateinstitute.ch/ccdp>.

budgétaire. Si le régime de transition n'a aucune légitimité pour faire ces choix, il a le devoir de les préparer. Sa mission doit consister, en priorité, à gérer les affaires courantes dans la continuité de l'État, notamment en assurant un bon fonctionnement des services publics et en garantissant la sécurité des biens et des personnes, et à organiser, sans y participer, des élections dans les meilleures conditions, pour que le pays retrouve l'ordre constitutionnel et la sérénité.

Antananarivo, 15 décembre 2012