

## **RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL : DÉCENTRALISATION ET FOKONTANY**

Un référendum constitutionnel devrait se tenir le 4 avril prochain, trois mois seulement après qu'il fut annoncé. Et à un mois du scrutin, les citoyens ignorent toujours quelle est la nature des changements sur lesquels ils auront à se prononcer...

Une constitution est la charte qui organise la vie commune d'un peuple, définit les institutions qui en règlent le fonctionnement, et précisent la nature et l'ampleur des pouvoirs de ceux qui, élus par les citoyens, sont en charge de réaliser l'intérêt général.

Une Constitution ne peut donc être traitée comme un texte de circonstance, ni instrumentalisée à des fins personnelles ou partisans. Elle est faite pour durer, ne devant être que très exceptionnellement modifiée par des amendements ponctuels. Comment ne pas évoquer ici la Constitution des Etats-Unis, inchangée depuis sa rédaction en 1787, mais enrichie de 27 amendements depuis 220 ans ?

Et comment ne pas déplorer, tout à l'opposé, que depuis l'indépendance de Madagascar, chacun des cinq chefs d'Etat qui se sont succédés au pouvoir a changé ou profondément modifié la Constitution existante, en l'asservissant à ses intérêts personnels ? Il en fut ainsi avec Tsiranana en 1963, Ramanantsoa en 1972, Ratsiraka en 1975, Zafy en 1992 et 1995, Ratsiraka à nouveau en 1998. Et il en ira de même avec Ravalomanana en 2007.

### *Centralisation ou décentralisation ?*

L'une des grandes questions que l'on doit se poser à propos de la future Constitution est la conception du pouvoir dont elle s'inspirera. A ce jour, Madagascar a principalement été régi par des institutions centralisées, héritage commun de la monarchie merina et du jacobinisme français. En la matière, la dérive centralisatrice, perceptible à travers la mise en place des Délégations Spéciales à la tête des Provinces autonomes, évidente lors de la nomination des Chefs de Région puis de la gestion directe par la Présidence de la République des allocutions budgétaires destinées aux Communes, autorise le doute quant aux convictions décentralisatrices de l'actuel régime.

Le SeFaFi s'en était déjà inquiété dans son communiqué du 4 mars 2005<sup>1</sup>. Il se préoccupait, à l'époque, de la confusion des tâches dévolues aux chefs de Régions, théoriquement élus (mais toujours nommés, en fait) et tout à la fois dépendants du pouvoir central. Il soulignait aussi l'insuffisance des financements prévus pour le fonctionnement des Régions.

Et pourtant, le même Président de la République s'est publiquement engagé à favoriser la décentralisation (ainsi que la déconcentration, ce qui nuance son propos) à l'occasion de ce référendum constitutionnel. Et nul n'ignore que la même décentralisation est l'un des éléments-clés de la bonne gouvernance dont se réclame le pouvoir actuel et qu'encouragent les bailleurs de fonds.

Or la décentralisation est à la fois la condition et l'expression du véritable développement, car elle permet aux populations concernées de se prendre en charge et d'avancer à leur rythme. Mais cette décentralisation a ses exigences, qui peuvent se ramener à trois :

- *l'élection des responsables,*
- *le transfert des compétences,*
- *la garantie des moyens et du financement.*

Tant que les responsables locaux seront désignés, que ce soit par le Gouvernement pour les chefs de Région ou par les Chefs de District pour les chefs de *Fokontany*, ces responsables ne seront que des agents de transmission ou d'exécution d'ordres venus d'en haut. Et ils n'auront ni légitimité ni influence réelle sur la population qu'ils sont censés diriger, et qui ne se reconnaîtra pas en eux. Seule une élection au suffrage universel est en mesure de conférer aux responsables régionaux ou locaux le pouvoir et la confiance nécessaires à la bonne réalisation de leurs tâches.

Il n'est pas de vraie décentralisation sans un réel transfert vers la périphérie, des compétences jusque là réservées au pouvoir central. Il est indispensable que soit clairement définis, et largement diffusés dans l'opinion, les domaines de responsabilité et d'action qui reviennent aux régions, aux communes et aux *fokontany*. Faute de quoi, chacun se renverra la balle, personne ne décidera de rien, et tout restera en l'état.

Enfin, il n'est pas de vrai pouvoir décentralisé sans les moyens, matériels et financiers, de l'exercer. Ces transferts de ressources doivent impérativement être définis par la loi, et par le biais de taxes ou d'impôts locaux suffisamment fournis (sans arbitraire), et dans le cadre de dotations figurant dans la loi de finances. Il convient en tout état de cause que ces transferts ne soient pas laissés à l'appréciation du seul pouvoir exécutif, et que leur matérialité fasse l'objet d'une publicité régulière auprès des contribuables.

### *Des Fokontany, pour faire quoi ?*

Faire de la cellule sociale de base, le *fokonolona*, un levier du développement à Madagascar, était l'axe central de la politique qu'aurait voulu engager le Colonel Ratsimandrava en 1975. Après lui, beaucoup se sont réclamés du même concept, mais en lui donnant des significations totalement différentes. Rien qu'au niveau lexical, le passage du *fokonolona* au *fokontany*, réalisé sous prétexte de révolution socialiste, est significatif d'un changement radical d'orientation : la fonction administrative remplace désormais la démocratie participative.

---

<sup>1</sup> « Décentralisation ou centralisation ? » Voir dans *Une société civile sans interlocuteurs, déni de bonne gouvernance ?* SeFaFi, Recueil 2005, pages 6 à 10.

D'où la question : de quel type de *fokontany* va se réclamer la future Constitution ? On peut schématiquement distinguer trois rôles différents, qui présentent chacun des avantages et des inconvénients, mais qui sont difficilement cumulables si l'institution veut garder sa souplesse.

- le rôle le plus simple que peut jouer un *fokontany* est celui de *relais administratif* : nombre de démarches gagnent à être effectuées dans la proximité. Qu'il s'agisse de certificats de résidence, de liste électorale, de suivi social, de conflits de voisinage, d'hygiène publique, toutes ces tâches se font plus facilement dans un cadre restreint. Mais l'inconvénient est que le *fokontany* sera perçu comme partie intégrante de l'administration, ce qui est souvent peu compatible avec d'autres fonctions, notamment de développement et de démocratie participative.
- le discours officiel souligne souvent, ces derniers temps, le rôle que le *fokontany* est appelé à jouer en tant que *cellule de développement*. Lui assigner pareil objectif est peut-être trop ambitieux, en raison notamment des grandes diversités qu'on y trouve : quoi de commun entre une multitude de *fokontany* ruraux, réunissant à peine quelques centaines d'adultes majoritairement analphabètes, aux habitations dispersées, et dépourvus de toute infrastructure, et ceux des grandes villes, dont certains dépassent 15.000 habitants et sont amplement pourvus en cadres autant qu'en équipements?
- reste le rôle le plus prestigieux : lieu privilégié de la *participation démocratique*, le *fokontany* permettrait aux citoyens d'exprimer leurs attentes et de se former à la gestion collective, tout en mettant en œuvre les orientations économiques et sociales du pouvoir. Cette option supposerait d'abord que les responsables en soient démocratiquement élus et donc révocables. Elle impliquerait aussi la population soit habituée à son fonctionnement, qui va de soi sur les Hautes Terres et en particulier dans l'Imerina, mais beaucoup moins dans les régions côtières...

### *Quid des communes, des régions et des provinces ?*

Le principe de la décentralisation et le cas particulier du *fokontany* ne sont que deux éléments d'un ensemble beaucoup plus vaste. Remanier une Constitution suppose que de nouveaux équilibres remplacent les anciens, et cela demande autant de précaution que de perspicacité. En ce domaine comme en bien d'autres, la hâte est mauvaise conseillère, et l'opinion publique a besoin de temps pour intérioriser des réformes institutionnelles, pour autant que l'on veuille réellement l'associer aux changements à venir.

Multiplier les niveaux de décentralisation est à la fois coûteux et inefficace. C'est pourquoi, la question des Provinces autonomes appelle une réponse claire et précise, le pire étant de bricoler des solutions bâtardes qui n'aient pas le courage d'aller au bout des logiques respectives, en maintenant des administrations au niveau provincial. Par contre, il ne faudrait pas oublier que nombre de citoyens se sont identifiés à leur appartenance à une Province...

Quant aux Régions, l'élection de leurs responsables devrait se faire au plus vite, conformément à la loi qui les régit. Et si le transfert des compétences à leur niveau demande encore à être renforcé, leurs ressources financières devront être significativement augmentées.

La même observation vaut pour les Communes, dont on entend dire souvent que les dotations ne sont pas systématiquement transférées, mais dépendraient de la docilité politique de leurs maires. La démocratie, comme toute carrière politique, devrait se construire en commençant par la base, et non par le

sommet. Voilà pourquoi la mise en place des institutions locales, dans l'esprit d'une véritable décentralisation, est une étape essentielle du processus démocratique.

C'est pourquoi le SeFaFi espère que les prochaines modifications constitutionnelles aideront à mettre en place des institutions dans lesquelles la population pourra se reconnaître, et à renforcer ainsi la culture démocratique de la nation.

Antananarivo, 28 février 2007