



Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar :
processus et perspectives

Mémoire de master en administration publique

Présenté par M. Laza ANDRIANIRINA

CYCLE INTERNATIONAL LONG
PROMOTION *Avernoès*

Février 2000

NOTE METHODOLOGIQUE

La présente note a pour objet d'apporter quelques indications sur les démarches que j'ai suivies dans la rédaction du mémoire sur « décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives », notamment à propos du choix et de l'intérêt du sujet, sur les méthodes d'approche et la circonscription de la problématique.

1- Le choix et l'intérêt du sujet :

La décentralisation est un véritable défi pour le gouvernement malgache actuel. C'est un processus irréversible qui traduit un choix constitutionnel et qui impose en conséquence de réformer l'administration publique. L'enjeu se situe alors dans les méthodes et les moyens à mettre en œuvre pour maximiser les chances de réussite du processus. Dans le cadre du Master en administration publique, je me suis proposé de réfléchir sur cet aspect essentiel de l'actualité administrative malgache qui concerne la mise en place des nouvelles institutions publiques territoriales. Au passage, je voudrais préciser que les « institutions publiques territoriales » représentent l'ensemble des institutions administratives participant à l'administration du territoire, qu'il s'agisse des administrations déconcentrées de l'Etat ou des collectivités locales.

Ce mémoire m'a permis de mettre en application les outils d'analyse acquis en sciences administratives à l'Ecole Nationale d'Administration, notamment en administration territoriale, en questions administratives et juridiques. Mon choix du sujet a été inspiré par un double intérêt, personnel et professionnel, à l'égard des questions de l'administration territoriale. L'utilité pratique de cet exercice de réflexion a été de m'avoir un tant soit peu sensibilisé sur le métier de haut fonctionnaire, sur ses réelles capacités d'action et sur ses propres contraintes.

Par ailleurs, il n'existe pas actuellement de véritables ouvrages qui traitent l'ensemble du processus de décentralisation à Madagascar. Il n'y a en réalité que des rapports d'audit qui, en fonction de la spécificité du problème, abordent ponctuellement certains des aspects de l'administration territoriale. Mon travail de recherche a essayé de dresser un panorama général des mises en œuvre successives de la décentralisation. Mais au-delà, la préparation du mémoire m'a incité à rechercher les fondements réels de la culture administrative malgache au travers des comparaisons.

J'ai essayé de mettre en perspective les acquis institutionnels en matière de décentralisation pour permettre une bonne compréhension des réformes actuelles. Si ce mémoire est parvenu à cet objectif, c'est grâce à la synthèse qu'il se propose de réaliser. Il aura ainsi apporté une valeur ajoutée aux études existantes.

2- Les méthodes d'approche:

Il m'a paru utile de séjourner à Madagascar pour mieux appréhender l'évolution de la décentralisation. Ce travail m'a permis d'identifier les principaux acquis institutionnels, en terme de structures et de principes, à valoriser éventuellement dans le processus actuel.

Mais, avant de m'être engagé aux entretiens avec les différents responsables de l'Administration, je me suis interrogé plus particulièrement sur les approches à privilégier. La

lecture préalable d'un certain nombre d'ouvrages généraux sur l'Administration publique malgache m'a en effet donné quelques idées sur le raisonnement à adopter.

Mon analyse était partie de la première tentative de gestion stratégique du territoire par les responsables de la Première République (1960-1972), en passant ensuite par la réforme des institutions publiques sous l'effet de la démocratie populaire (1975-1991) avant de montrer la difficulté qu'éprouve l'Administration malgache dans la mise en oeuvre de la décentralisation. Mon travail de recherche a privilégié une approche chronologique afin de mettre en exergue notamment les limites qui ont empêché les différentes politiques de décentralisation d'aboutir. Ce constat d'échec impose actuellement les conditions de réussite du changement dans le cadre du développement de l'autonomie des provinces.

Les entretiens que j'ai eus avec les fonctionnaires malgaches lors de mon séjour à Madagascar m'ont permis de comprendre les procédures adoptées censées traduire l'effectivité de la décentralisation.

Lors de mes observations, il m'a semblé que le principe de la décentralisation est d'abord comprise, non pas directement comme un moyen efficace pour parvenir au développement durable des territoires, mais comme une démystification préalable du pouvoir rendue accessible par la promotion de la démocratie.

L'identification de la problématique m'a enfin permis de suggérer des propositions utiles quant à la conduite du changement. La pertinence du mémoire réside bien évidemment dans la cohérence de l'analyse, mais aussi et surtout dans la pertinence des conclusions susceptible d'être dégagées de cette mise en perspective. Pour appuyer ma démarche, je me suis opportunément inspiré des différents rapports de missions concernant le projet de décentralisation à Madagascar.

3- La définition de la problématique:

La mise en perspective de la décentralisation vise à dégager, outre les acquis institutionnels en la matière, la mutation intervenue dans les pratiques administratives. Cette mutation découle de l'exigence d'une bonne gestion des affaires publiques au tournant des années 90. La relance de la décentralisation répond donc à des préoccupations précises manifestées par l'opinion publique à l'égard de la capacité d'action réelle de l'Etat dans le développement des territoires.

J'ai observé que trois facteurs président à l'actualité de la décentralisation à Madagascar: tout d'abord, les besoins d'autonomie réelle des collectivités locales, ensuite, le constat du déficit de l'action publique dans les territoires, généré par la crise de l'Etat-providence et enfin, les impératifs de la bonne gouvernance dans la perspective du redressement structurel.

La réforme des institutions administratives, collectivités territoriales et administration publique, est considérée comme le moyen le plus susceptible de redresser la situation socioéconomique du pays. 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.

La démarche du gouvernement consistant à développer l'autonomie des provinces vise à enraciner le régionalisme institutionnel sur l'ensemble du territoire. La question qui se pose est alors de savoir si ce régionalisme institutionnel, qui exprime d'ailleurs un certain réalisme politique en ce qu'il reconnaît les dispositions des collectivités s'administrant par elles-mêmes

au nom de la subsidiarité et de l'autonomie, ne serait pas interprété une fois de plus par l'opinion comme une menace à l'intégration nationale. L'enjeu n'est donc pas seulement de décentraliser pour réduire la crise de l'Etat mais aussi de réussir les réformes par la responsabilisation des acteurs afin de rendre le processus irréversible.

Pour y parvenir, l'autorité de l'Etat doit être parallèlement restaurée, d'où la réforme de la fonction publique par la déconcentration des ressources (personnel, budget et logistique), ainsi que l'aménagement des modes d'exécution et le recentrage de l'intervention publique dans les différents secteurs du développement (politique de privatisation et de contractualisation, politique de coopération et de partenariat entre Etat-collectivité).

L'ampleur de la réforme justifie les procédures d'expérimentation engagées dans les collectivités-pilote (communes et province) qui constituent un préalable à l'installation définitive des institutions nouvelles. Ces expérimentations visent surtout à reconstruire les capacités de gestion pour les collectivités territoriales décentralisées et à restaurer l'action publique dans les circonscriptions (déconcentration, procédure de travail interministériel...)

A cet égard, le gouvernement a recouru à des organismes d'appui institutionnel (la Coopération française, la Banque mondiale...) dans la conduite de ces réformes.

AVANT – PROPOS

Au terme de leur scolarité à l'Ecole Nationale d'Administration, les élèves étrangers du Cycle International Long inscrits en Master d'administration publique sont amenés, pour la première fois, à rédiger un mémoire en rapport avec l'administration publique de leur pays d'origine. Pour cette première expérience, j'ai choisi d'aborder la question de la décentralisation à Madagascar en raison de son actualité dans la vie politico-administrative malgache.

Cet exercice de réflexion présente un double intérêt. Sur le plan académique, il a été pour moi l'occasion privilégiée de mobiliser l'ensemble des outils d'approche acquis au cours de la formation à l'Ecole Nationale d'Administration en matière de sciences administratives. Le travail de recherche préparatoire m'a préalablement conduit à recueillir les informations utiles auprès des administrations malgaches. J'ai pu opportunément solliciter les regards croisés de quelques responsables, malgaches et étrangers, qui participent, de loin ou de près, au processus de décentralisation. M'ayant permis d'affiner les éléments constitutifs du mémoire pour que sa présentation soit la plus objective possible, cette démarche, à la fois personnelle et professionnelle, résulte de ma réelle volonté d'aller au fond des choses dans l'optique de mieux cerner l'Etat que j'aurai l'honneur de servir.

C'est au fur et à mesure des observations que je me suis rendu compte de la difficulté qu'éprouve l'Administration malgache dans la conduite du changement, rendu nécessaire par les impératifs de la bonne gouvernance. On peut constater que le métier d'administration ne s'improvise pas. Son exercice au quotidien au sein de la haute fonction publique requiert à la fois rigueur et professionnalisme, mais aussi pragmatisme, malheureusement ignorés dans la gestion courante des tâches administratives.

La décentralisation est au cœur des grandes orientations politiques de la Troisième République Malgache. Elle constitue un véritable défi pour le gouvernement en raison des ressources, des moyens et des méthodes qu'elle mobilise pour sa réalisation effective. En tant qu'acteurs et objet du processus, cinq ministères, ceux du budget et des finances, de l'intérieur, de la fonction publique, de l'aménagement du territoire, se trouvent ainsi sur le devant de la scène des réformes institutionnelles, du moins pour la partie qui relève directement du pilotage.

Malgré l'optimisme manifesté par l'opinion à l'égard du processus, et en dépit du caractère irréversible de celui-ci, certaines administrations ne semblent pas encore intégrer dans leur fonctionnement la dynamique suggérée par le choix constitutionnel de l'autonomie des provinces.

Partant de ce constat réaliste, ce mémoire se propose de mettre en perspective l'ensemble du processus de décentralisation malgache. Il essaiera, pour ce faire, d'esquisser une présentation aussi claire que possible de la situation de la décentralisation à Madagascar.

Pour autant, l'objectif que j'ai poursuivi n'est pourtant pas seulement de retracer les différentes étapes de la décentralisation même si à certains égards, la description convient pour mieux rendre compte du contexte administratif malgache depuis l'Indépendance. J'ai

recouru à une approche plus dynamique dans l'analyse de la problématique en soulevant, pour chacune des trois périodes, les difficultés de mise en œuvre des politiques de décentralisation. La valeur ajoutée du mémoire réside bien évidemment dans la pertinence de l'analyse mise en œuvre mais aussi et surtout, dans la force des conclusions tirées de la mise en perspective de la décentralisation depuis son initiation jusqu'au contexte actuel.

La réflexion que je souhaitais engager à travers ce mémoire s'assigne en effet une triple mission. La démarche va d'abord consister à repérer les problèmes à partir de leurs manifestations concrètes (description), ensuite, à porter une appréciation sur la situation (analyse) avant de suggérer des orientations (prescription), si tant est que cela s'avère possible. Elle ne se veut autre que constructive en s'attachant à légitimer la modernisation de l'administration dans la mesure où celle-ci n'est plus une hypothèse mais une nécessité qui s'impose.

En terme méthodologique, ce mémoire s'est bel et bien nourri de nombreux rapports de missions et études réalisés sur le projet de décentralisation à Madagascar, sans prétendre à leur exploitation exhaustive. L'éclairage non négligeable qu'ont apporté ces sources d'informations m'a néanmoins autorisé à tirer un certain nombre de conclusions permettant d'appréhender l'ensemble du processus de décentralisation qui intervient au sein de l'Administration malgache.

Comme travail de réflexion personnelle, ce mémoire n'engage que son auteur. Avant de remercier tous ceux dont les conseils et suggestions m'ont été précieux pour l'aboutissement de ce travail, force est de reconnaître combien a été, pour moi, très profitable le passage à l'Ecole Nationale d'Administration qui m'a réellement permis de découvrir, à travers les stages, visites, conférences etc les multiples aspects de l'Administration française. Que tous les membres de la direction de l'Ecole, notamment le directeur, Monsieur François Le BRIS et le directeur des études, Monsieur Alain BILLON, ainsi que toutes les personnes qui m'ont aidé dans la préparation de ce mémoire puissent retrouver en ces termes le témoignage de ma reconnaissance personnelle.

INTRODUCTION

Après plusieurs d'années de tentative, le choix a été réalisé de mettre en œuvre une véritable politique de décentralisation de l'Administration publique malgache. La Constitution de 1992 instituant la Troisième République et révisée en 1998 a confirmé ce choix. Pour témoigner de la volonté des plus hautes autorités de l'Etat de poursuivre le processus de décentralisation, le pilotage de l'autonomisation des provinces relève désormais d'un Vice-Premier ministre en charge du budget.

Force est de constater que la décentralisation n'est pas une idée neuve à Madagascar. Les Première et Deuxième Républiques 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.

En effet, alors qu'au lendemain de l'Indépendance, la République a opté de 1960 à 1972 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 Fokonolona¹. La pratique administrative qui a prévalu dans la conduite des affaires territoriales se distinguait par l'appropriation du pouvoir par le peuple. Mais les dérives du centralisme démocratique exercé au niveau central ont faussé l'accès censé être effectif du citoyen à la démocratie participative. Une nouvelle crise politique survenue en 1991 cristallisait l'échec du régime de la Deuxième République.

Les politiques s'alimentaient de nouveaux principes de la bonne gouvernance en recherchant les voies pour l'effectivité de la décentralisation. 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, à savoir la Région, le Département et la Commune.

Très vite, la Première Législature a montré ses limites puisque seules les communes ont été installées vers la fin de 1995 – début 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 préconise l'approfondissement de la politique de décentralisation, initiée, précédemment, par le processus d'autonomisation des provinces. Ce mouvement, irréversible, de démocratisation qui bénéficie d'un large consensus auprès de l'opinion, est censé opérer une vague de réformes de grande ampleur au sein des institutions publiques puisqu'il embrasse tous les secteurs de l'économie, de l'administration, centrale et territoriale, de la fonction publique...

¹ Le Fokonolona désigne traditionnellement la communauté qui fonde la société malgache. Etymologiquement, on entend par ce terme la communauté d'individus (olona: individu, gens) issus de la même famille (foko: ethnie, et par extension on parle plus volontiers de famille de même parenté) et vivant dans une circonscription bien délimitée comme le village ou le hameau. C'est un espace de solidarité et de socialisation qui consacre la primauté du groupe sur l'individu. La théorie du pouvoir tire toutes ses sources des rapports qu'entretient l'individu avec le Fokonolona vis-à-vis duquel il est censé s'effacer.

Décentralisation et Institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives

Les innovations apportées par la révision constitutionnelle entraînent un grand bouleversement du paysage institutionnel en place. Aussi pour minimiser les risques d'échec, les principes de pragmatisme et de progressivité devaient présider à la conduite des réformes qui impliquent à juste titre un certain nombre d'acteurs, nationaux et extérieurs.

Pour une meilleure approche du sujet, il m'a semblé utile alors de mettre en perspective la chronologie des principaux acquis institutionnels, qu'il s'agisse des structures ou qu'il s'agisse des principes, au cours des pratiques successives de la décentralisation. En effet, toutes les politiques de la décentralisation depuis l'Indépendance ont fait transparaître, la permanence, parfois la survivance de certaines structures, alors qu'un nouveau mode d'administration commence à se dessiner dans le paysage institutionnel malgache.

La République malgache verra se poursuivre la coexistence d'une administration pour le moins ancrée dans le Fokonolona aspirant à la démocratie et à la bonne gouvernance. Cette mise en perspective préalable mettra en évidence les problématiques effectives qui transcendent l'administration du territoire à Madagascar. Il reste que le maintien de ces principes acquis, mais aussi et surtout l'adoption des méthodes d'administration modernes apparaissent comme susceptibles d'éclairer les réformes des institutions publiques engagées depuis peu dans la marche de la République vers l'autonomie des provinces.

SOMMAIRE

1- Les principaux acquis institutionnels en matière de décentralisation:

1.1 - La Première République et l'appropriation des institutions publiques modernes (1960-1972):

- 1.1.1 - Les collectivités territoriales décentralisées
- 1.1.2- L'institution préfectorale, pivot de l'administration du territoire de la République

1.2 - L'institution du Fokonolona et le centralisme démocratique de la Deuxième République (1975 - 1991):

- 1.2.1 - L'institution du Fokonolona, sa rémanence et sa reconstitution politique
- 1.2.2 - Le Fokonolona et la démocratie populaire

1.3 - La Troisième République - Première Législature et la décentralisation effective (1992 - 1997) :

- 1.3.1 - Les principes de la libre administration et de l'autonomie
- 1.3.2 - La décentralisation régionale: problématiques et perspectives

2- La Deuxième Législature et le processus d'autonomisation des provinces (depuis 1997):

2.1 - L'institutionnalisation des provinces autonomes:

- 2.1.1- La commune et la reconstruction des capacités de gestion locale La situation de l'Etat sous l'effet de la décentralisation:
- 2.1.2- La région à l'aune de l'autonomie des provinces
- 2.1.3- La commune et la reconstruction des capacités de gestion locale

2.2 - La situation de l'Etat sous l'effet de la décentralisation:

- 2.2.1- L'Etat territorial: le représentant de l'Etat et les services déconcentrés
- 2.2.2- L'exercice de la fonction de contrôle

2.3 - Méthodes et moyens dans la réforme de la décentralisation:

- 2.3.1- Les actions expérimentales en vue de l'installation des institutions territoriales
- 2.3.2- L'aménagement des moyens de l'Etat

1- LES PRINCIPAUX ACQUIS INSTITUTIONNELS EN MATIERE DE DECENTRALISATION:

1.1 - La Première République et l'appropriation des institutions publiques modernes:

La mise en place de nouvelles institutions territoriales, par le renouvellement, l'extension ou la création de nouvelles structures d'administration s'explique par la nécessité pour le jeune gouvernement malgache de se trouver face à des collectivités organisées sur l'ensemble du territoire de la République.

A Madagascar, la notion de collectivité a été définie sur la base d'une double acception: socio-économique et juridico-administrative. D'abord, elle traduit le regroupement de villages établis sur une portion d'un territoire et unis par des habitudes de production et de consommation apparentées. Ce regroupement a été par la suite organisé à l'initiative du gouvernement pour devenir des communautés structurées susceptibles d'être administrées.

1.1.1- Les collectivités territoriales décentralisées:

La véritable expérience malgache de la décentralisation procède de la constitution du 29 avril 1959² qui prévoit dans son article 59 que les collectivités territoriales décentralisées sont les Provinces et les Communes.

1.1.1.1 - La commune:

1.1.1.1.1 - Le processus de communalisation du territoire:

Initialement, l'institutionnalisation des communes est davantage inspirée par la recherche d'un cadre territorial cohérent pour l'exécution d'un programme de développement économique que par l'expression d'un désir d'autonomie prescrite par la recherche d'une dynamique collective locale. L'adoption de l'institution communale comme collectivité de base ne s'est pas facilement réalisée au sein de la société malgache fortement enracinée et articulée autour de la communauté du Fokonolona. En effet, cette communauté génère en elle-même et par elle-même un mode spontané de gouvernement social traditionnel sous l'autorité d'un chef, le plus âgé de la communauté.

En dépit de l'importance du Fokonolona et de ses normes sociales, le gouvernement préconise des structures d'encadrement modernes permettant la mise en œuvre des actions au ras du sol³. Un processus de communalisation du territoire se met en marche progressivement. C'est ainsi que sont créés les premières communes rurales, regroupant les anciens Fokonolona traditionnels ainsi que les premières communes urbaines, très largement inspirées du régime institutionnel colonial.

L'extension du régime communal sur l'ensemble du territoire de la République à la fin de l'année 1959 poursuit un double objectif. D'abord, il s'agit de donner un cadre d'action pertinent pour une administration décentralisée, dont l'existence se révèle utile pour le

²La constitution de la Première République, adoptée par l'Assemblée le 29 avril 1959, consacre officiellement la naissance de la République à Madagascar. Cette constitution instituait initialement l'élection du Président de la République par le Congrès rassemblant les sénateurs et les députés.

³ Les actions au "ras du sol" sont des actions conçues à partir d'un plan de développement national qui sont mises en œuvre à l'échelle de la commune par les relais locaux.

démarrage du jeune Etat. Ensuite, ce processus de communalisation rapproche les élites politiques des administrés afin de permettre à l'égard de ceux-ci une prise de conscience civique généralisée, nécessaire à l'administration communautaire.

La jeune République malgache hérite déjà de l'administration coloniale de 197 communes rurales moyennement structurées. Après avoir envisagé d'abord de procéder à une extension échelonnée sur trois ans du régime communal, le gouvernement décide au mois d'août 1959 d'accélérer le rythme de communalisation du territoire pour signifier l'ampleur du changement politique véhiculé par l'Indépendance. Cette généralisation du régime communal obéit essentiellement à des mobiles d'ordre politique et psychologique, notamment la volonté d'inciter les administrés à s'associer aux élections municipales et de démontrer par-là l'ampleur d'un soutien du peuple à l'égard de son gouvernement.

Le nombre des communes urbaines passe de 5 à 29 en 1962, ce qui témoigne du bon déroulement du processus. La détermination de la circonscription communale répond à une double préoccupation des autorités : conserver une cohésion suffisante au sein de l'institution communale permettant aux administrés de se connaître et de prendre intérêt à la gestion de leur commune d'une part et donner une assise territoriale de proximité pour une meilleure allocation des crédits pour le fonctionnement des collectivités.

Dans les deux provinces, de Majunga et de Tuléar, en raison de la faiblesse de leur densité démographique, il a fallu donner à certaines communes rurales une extension plus grande. Quant au nombre d'habitants, il était extrêmement variable. On peut trouver des communes de 13000, 15000 et même parfois de 20000 habitants dans les zones à fortes potentialités économiques et des communes marquées par une forte ruralité.

1.1.1.1.2- Le fonctionnement de l'administration communale:

Les difficultés de fonctionnement des communes dans les premières années de leur existence tiennent en grande partie de l'insuffisance du personnel qui participe à l'administration communale. De façon générale, les élus manquent de compétence en matière d'administration des collectivités. Cela a amené le gouvernement à supprimer le principe interdisant l'éligibilité des fonctionnaires de l'Etat afin de leur permettre de faire acte de candidature aux élections municipales. Ces problèmes sont aussi d'ordre qualitatif que quantitatif. Les élections de mois d'octobre 1959 ont renouvelé le personnel communal. Celles du mois de décembre 1964 ont également permis le placement de nouveaux privilégiés et notables qui se sont spécialisés dans l'administration des collectivités.

En ce qui concerne les organes de la commune, tant les communes rurales qu'urbaines sont dotées d'un organe délibératif d'une part, incarné par le conseil municipal pour les communes urbaines et le conseil communal pour les communes rurales, et d'un organe exécutif, en l'occurrence le maire et ses adjoints, d'autre part les compétences attribuées au maire sont de trois ordres.

Elu parmi les conseillers municipaux au même titre que ses adjoints, le maire est chargé de la police municipale et rurale. Le maire exécute les délibérations prises par le conseil municipal. Ce dernier exerce un contrôle sur la gestion du maire, notamment lors du vote du budget annuel et de l'approbation du compte administratif. En dehors de ses attributions administratives qu'il tient de sa qualité d'officier d'état civil, la préparation du

budget primitif et additionnel de la commune incombe au maire qui les soumet à l'approbation préalable de l'Etat.

Le maire est assisté d'un secrétaire général et d'un chef comptable dans l'établissement du budget communal. Un Conseil rural de développement a été institué auprès des communes rurales afin de recueillir les avis des groupes socio-professionnels (éleveurs, paysans, ouvriers, coopératives...) en matière d'exécution du plan. Cet organe consultatif est présidé par le Maire et regroupe tous les conseillers municipaux, les représentants du Fokonolona ainsi que les représentants des services techniques et administratifs locaux ayant compétence sur la commune.

Le fonctionnement de la commune est caractérisé par l'encadrement de son autonomie financière par l'Etat même si elle dispose d'un budget propre et d'un certain pouvoir de décision en matière d'action économique locale. La tutelle administrative est la règle de l'encadrement communal. L'exercice de cette fonction était confié aux préfets dans les communes rurales et au Ministère de l'Intérieur dans les Communes urbaines. En effet, la plupart des délibérations communales étaient soumises à l'approbation préalable de l'Etat avant leurs exécutions.

En matière de gestion des finances communales, la description des tâches économiques, après déclinaison communale, par le préfet ou le sous-préfet, du plan national exigeait une affectation des ressources importantes aux communes. S'agissant du budget communal, les recettes sont essentiellement constituées de ristournes (38,70%) et de centimes additionnels (26,4%). Mais en raison des versements tardifs et irréguliers des dotations communales, l'Etat a décidé d'attribuer aux communes urbaines une ristourne unique versée par le budget de l'Etat sur les taxes d'importations et de consommation, la répartition étant faite entre les communes au prorata du nombre de contribuables de la Commune ayant acquitté l'impôt du minimum fiscal durant le dernier exercice réglé.

Les communes rurales perçoivent une ristourne unique versée par le budget provincial sur l'impôt du minimum fiscal, le calcul étant fait sur la base des recouvrements du dernier exercice réglé. Le versement des centimes additionnels a été également simplifié. Leur taux était unique pour ceux qui figuraient sur un même rôle de façon à faciliter son établissement.

Les réformes des finances locales intervenues en 1962 ont sensiblement amélioré la rentrée des recettes communales, même si cette modification n'a pas pour autant suffi aux communes de réaliser des projets de développement structurantes prévues dans le plan. Il en ressort tout de même que les communes sont pour la première fois le lieu privilégié de la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire à travers les crédits au ras du sol.

En effet, l'expérience menée dans le cadre du Fonds d'Etudes et de Réalisation pour le Développement Economique et Social (F.E.R.D.E.S) a permis de mettre à la disposition des populations rurales un volume budgétaire global de 84 millions de FMG⁴ provenant du budget de l'Etat (33%). Il a été demandé au Fokonolona, regroupé au sein des coopératives, de fournir 34% du coût, sous forme de travail manuel. Ces travaux au ras du sol sont des travaux d'équipement rural (petits barrages...) rentrant dans le cadre de l'exécution du plan régional de développement.

⁴ Le FMG est l'unité monétaire malgache. C'est le diminutif de "franc malgache".

Ce qui caractérise ces crédits est le versement direct aux communes elles-mêmes du financement nécessaire à la réalisation des travaux. L'objectif principal de la procédure du "ras du sol" est dès l'origine la mobilisation des forces de travail de la population locale. Cette contribution, volontaire, est apportée par les Fokonolona bénéficiaires qui formalisent leurs engagements à travers des conventions.

1.1.1.2 - La Province:

La constitution de la Première République consacrait dans son article 54 l'existence de deux niveaux de collectivités territoriales décentralisées, à savoir les communes et les provinces. Tandis que les maires sont élus par les administrés locaux, le chef de province est nommé par le pouvoir central.

1.1.1.2.1 - La province comme circonscription administrative :

La province est la plus étendue des circonscriptions administratives de la République⁵. Elle recouvre habituellement 15 à 18 sous-préfectures. La province, collectivité dotée de la personnalité juridique, constitue une administration décentralisée caractérisée par la coexistence d'une part, du chef de province en tant que représentant du pouvoir central et organe exécutif de la province et d'autre part, du conseil général, qui est un organe élu, suppléé dans l'intervalle de ses sessions par une commission permanente.

L'institution provinciale remonte à 1946 après avoir succédé aux régions créées en 1926. Les provinces étaient initialement au nombre de huit avant d'être arrêtées à six. Les provinces ont fait l'objet d'une profonde réorganisation depuis la proclamation de la République. La réforme constitutionnelle du 6 juin 1962 a modifié le régime statutaire des provinces qui ne relève plus du domaine de la constitution mais de la loi. La modification des limites territoriales des Provinces est désormais de la compétence du Conseil des ministres.

Le chef de province est placé à la tête de la circonscription provinciale pour assurer l'exécution des délibérations du Conseil général en assumant ainsi la fonction de l'exécutif provincial. Il est nommé par décret du Président de la République, pris en conseil des ministres lorsqu'il s'agit des hauts fonctionnaires et comme les autres membres du gouvernement, par décret du Président de la République, s'il s'agit d'un Secrétaire d'Etat délégué (le cas des provinces de Majunga et de Tuléar).

Le chef de province agit ainsi tantôt comme représentant de l'Etat, tantôt comme autorité provinciale. Il est assisté d'un adjoint et de différents chefs de service (Personnel, Affaires économiques, Finances) et doté d'un cabinet lorsque c'est un Secrétaire d'Etat délégué.

Parmi ses attributions administratives figure l'exécution des lois et directives des membres du gouvernement. Placé sous l'autorité hiérarchique directe du Ministère de l'Intérieur, mais aussi représentant l'Etat dans sa totalité au sein de la circonscription provinciale, le chef de province anime, coordonne et contrôle les activités des services des départements ministériels dans sa province.

Il peut engager l'Etat dans les contrats conclus en matière d'exécution du plan, avec les collectivités. En sa qualité de représentant de l'Etat, il est habilité à recevoir copie des

⁵ Cf l'administration du territoire sous la Première République

correspondances de caractère administratif adressées par le Ministères à leurs délégués provinciaux. Il dresse annuellement les compte-rendus et les rapports d'activités des fonctionnaires provinciaux au profit des ministres respectifs. En tant que chef de l'administration provinciale, il a autorité hiérarchique sur les hauts fonctionnaires territoriaux (préfets, sous-préfets, chefs d'Arrondissement Administratif, chefs de canton), les note à l'exclusion des magistrats, des fonctionnaires du trésor et de la Gendarmerie.

Au-delà de ses attributions administratives en matière de police administrative (police de la circulation, sécurité et ordre public...), le chef de Province assume des attributions majeures en matière économique et financière. En sa qualité de gestionnaire de crédits de l'Etat dan la province, il dispose de la répartition entre les différents utilisateurs, si bien qu'il est parfois difficile de distinguer l'exercice de cette compétence de ses fonctions d'ordonnateur du budget provincial en tant qu'exécutif provincial. Par ailleurs, il est chargé de l'application de la réglementation relative aux prix et du contrôle de l'exécution du Plan économique confiée au Préfet.

1.1.1.2.2 - La province comme collectivité territoriale décentralisée:

A côté du chef de province se trouve le Conseil général comme organe délibératif, composé de membres élus, de parlementaires (députés et sénateurs) et de conseillers généraux. Le Conseil général est une assemblée administrative chargée des affaires publiques locales. Son régime juridique est régi par le principe de la décentralisation territoriale.

Le Conseil général dispose de pouvoirs de décision relativement étendus en matière d'enseignement, de culture et de gestion du patrimoine, de santé publique et d'action sociale, d'équipement public structurant et aussi dans le domaine agricole. Le Conseil est consulté sur le programme d'exécution des plans d'équipement et de développement réalisés au profit des communes.

Outre ses pouvoirs consultatifs et de décision, il exprime ses délibérations au moyen des votes, lesquels votes sont fondamentaux notamment dans les procédures budgétaires provinciales. En effet, le budget provincial, préparé par le chef de province est soumis à la délibération du Conseil général après le visa préalable du Ministre des Finances. L'exécution du budget provincial est confiée au chef de province qui remplit pleinement sa fonction d'ordonnateur.

Cependant, la pratique de l'administration provinciale sous la Première République fait apparaître l'étendue des contraintes fonctionnelles qui s'exercent sur l'organe délibératif de la province, qu'elles émanent du Conseil des ministres ou qu'elles proviennent du chef de province lui-même. Le statut des conseillers généraux est régi par un régime disciplinaire susceptible d'être appliqué soit collectivement (dissolution du Conseil) ou individuellement (démission d'office ou déchéance).

Par ailleurs, si l'exercice du pouvoir disciplinaire n'est pas fréquent, le pouvoir de tutelle qui pèse sur leurs actes intervient assez souvent, au travers des procédures d'annulation pour illégalité, soit au travers du régime d'approbation préalable en matière budgétaire. En vertu du pouvoir de substitution qui lui est conféré, le chef de province procède, en cas d'omission d'une dépense obligatoire, à l'inscription d'office du crédit correspondant dans le budget provincial. En somme, le pouvoir de tutelle exercé sur l'organe délibératif sert souvent indirectement à émettre un avis sur l'opportunité des décisions prises.

1.1.2- L'institution préfectorale, pivot de l'administration du territoire de la République:

Les préfetures sont des circonscriptions administratives, nouvellement créées en novembre 1960 pour regrouper au sein d'une région des territoires relativement homogènes du point de vue climatique, sociologique et économique.

Au début, les circonscriptions préfectorales n'étaient mises en place que dans la perspective d'une gestion administrative de la province. Elles étaient au nombre de 18 et à la différence des Provinces qui comprenaient une administration complète, les préfetures, en raison de leur récente installation, n'étaient pas dotées de services administratifs et techniques propres. Cependant, au fur et à mesure où les préfetures devenaient le cadre géographique pour l'exécution du plan, elles étaient progressivement dotées de structures spécifiques capables d'assurer des services d'intérêt économique.

1.1.2.1 - L'autorité préfectorale et ses attributions administratives:

Le gouvernement est représenté dans les diverses circonscriptions territoriales par des chefs de circonscription (chefs de provinces, préfets, sous-préfets, chefs d'arrondissement administratif et chefs de canton). Ces fonctionnaires relèvent principalement du Ministère de l'Intérieur mais ils représentent aussi les autres ministres, membres du gouvernement dans leur ressort territorial.

Au niveau de chaque préfeture, le gouvernement est représenté par un préfet qui est un haut fonctionnaire (en général relevant du cadre des administrateurs civils), nommé par décret du Président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur. Le préfet est assisté de deux adjoints, l'un chargé des questions économiques, notamment dans la préparation et l'exécution du plan, ainsi que dans la tutelle des communes rurales. Le second adjoint assure la conduite, l'expédition des affaires politiques et administratives.

Le préfet est placé sous l'autorité hiérarchique du chef de province et du ministre de l'intérieur dont il reçoit instruction. Mais parallèlement, il peut recevoir certaines délégations de pouvoirs ministériels et dispose, en conséquence, pour l'exécution des lois et règlements, des différents services administratifs placés au sein de la circonscription préfectorale.

La principale attribution du préfet reste la tutelle des communes rurales. Ce pouvoir s'applique, soit dans les matières sur lesquelles le préfet dispose de la prérogative de décision, soit sur les personnes investies de responsabilités communales, soit en général, sur les actes communaux et notamment les délibérations du conseil communal.

Par ailleurs, le préfet est à la fois utilisateur des crédits émanant du budget de l'Etat et gestionnaire des crédits du budget provincial pour lesquels il reçoit autorisation d'engagement. Dans ce maniement des deniers publics, il est personnellement responsable des engagements de dépenses auxquelles il procède. Il est alors justiciable du conseil de discipline financière.

Au titre de ses attributions économiques, le préfet est responsable de l'exécution du plan local de développement réparti en quatre catégories : contrôle des prix et de la commercialisation des produits, approvisionnement et ravitaillement de la population en

denrées alimentaires, attribution en matière foncière et en matière d'animation rurale (lutte contre l'oisiveté et le sous-emploi) et enfin exécution du plan au sein du comité technique.

1.1.2.2 - Le Préfet et la perspective de régionalisation de l'administration publique:

La réorganisation au niveau régional de l'administration de l'Etat répond à la préoccupation du Gouvernement de coordonner harmonieusement les actions structurantes des services de l'Etat avec les communes dans l'exécution décentralisée du Plan.

Initialement, l'idée était de créer, dans un optique purement consultative, des "conseils préfectoraux" dont les conseils ruraux élisaient les membres, et au sein desquels étaient coordonnés les différents projets d'investissement et les activités des communes rurales. Cette coordination s'effectue dans un cadre strictement de gestion administrative en ce qu'elle facilite la liaison avec le mécanisme des travaux au ras du sol qui en est l'application dans une conception plus "dirigiste".

La déconcentration des pouvoirs d'administration du développement au profit des préfectures découle logiquement de la décentralisation des moyens d'exécution du plan au profit des communes rurales puisque le souci d'une gestion efficace des programmes régionaux au niveau des collectivités, en l'occurrence au niveau des communes, appuyées par leur comité rural de développement, impose le choix d'une circonscription plus proche des collectivités décentralisées que la province.

L'émergence d'une véritable administration régionale se précise progressivement, faisant apparaître une certaine maîtrise des territoires à l'échelon de la préfecture. Même si cette maîtrise des territoires se limite au seul programme régional, la pratique a consacré une triple responsabilité administrative au préfet, en l'occurrence dans la mise en place des structures favorisant la participation de la population locale, la coordination des actions entreprises par les services techniques de sa circonscription en fonction des projets émanant des collectivités et enfin l'évaluation annuelle de l'état de réalisation des programmes régionaux.

Graduellement, la jeune République repose sur l'autorité préfectorale l'essentiel des missions administratives en matière d'aménagement du territoire au point que le préfet devenu un véritable chef de l'administration au niveau régional partage son temps entre les attributions nouvelles de soutien économique à l'égard des collectivités et les attributions traditionnelles de l'administration générale.

Un personnel d'encadrement a été institué auprès de l'administration régionale pour seconder le préfet dans la mise en œuvre du plan de développement local. Deux adjoints ont été affectés à la préfecture, le premier chargé du développement local et le second assure l'expédition des affaires politiques et administratives. Dans le domaine de la tutelle des communes rurales, il est relayé par les sous-préfets sur sa délégation. Ceux-ci veillent en particulier au respect des conventions du Fokonolona, donnent leurs avis sur la délimitation des périmètres communaux. Ils contrôlent par ailleurs l'acquisition domaniale et foncière ainsi que le remboursement des prêts "ras du sol" ou l'activité des coopératives dans la commercialisation des produits et les prix.

En 1964, un Comité Technique Régional du Plan et du Développement (CTRPD), composé des représentants du monde agricole et les services techniques de l'Etat, a été institué

suite à l'élargissement du comité préfectoral. Le rassemblement régulier des agents des services de l'Etat et des acteurs locaux au sein du CTRPD facilite la tâche d'autorité du préfet.

Le pouvoir, quelque omnipotent qu'il soit, accordé au préfet à l'échelon régional n'est pas sans générer quelques difficultés pour un gouvernement habitué à un fonctionnement centralisé. En effet, la spécialisation des tâches d'encadrement implique le transfert à la préfecture des services administratifs, techniques et financiers. L'approfondissement de ce transfert entraîne lui-même la constitution d'une équipe compétente autour du préfet, ce qui n'est pas acquis compte tenu de l'insuffisance numérique du personnel qualifié.

Le transfert et la redistribution du pouvoir en vue d'une véritable action administrative régionale s'est effectué de trois façons. D'abord, la consécration de l'administration régionale sous l'autorité du préfet a été la conséquence d'une redistribution des pouvoirs qui s'était opérée au sein de l'administration territoriale de la République. Des services existant déjà au niveau de la province faisaient l'objet d'un transfert partiel pour former des bureaux au niveau régional. C'était l'exemple des bureaux régionaux chargés des affaires communales, dont le conseiller était l'un des adjoints du préfet. C'était aussi le cas des délégations régionales de l'économie qui assuraient, au terme de la décentralisation de l'allocation des crédits publics, l'assistance technique auprès des coopératives et organismes de commercialisation.

Ensuite, le transfert s'est effectué par l'établissement d'un agent de coordination et de contrôle du réseau inférieur d'encadrement, à savoir la délégation régionale de l'agriculture et la délégation régionale chargée de l'animation rurale.

Enfin, l'administration préfectorale a dû adapter ses propres services en vue d'une aide plus efficace aux communes. L'expérience des brigades routières préfectorales instituées par les Travaux publics et celle des brigades d'aménagement hydraulique qui constituaient un exemple significatif dans le processus d'équipement rural témoignait de la présence de l'administration régionale sous l'autorité du préfet.

La préfecture était aussi envisagée comme le lieu de rencontre des impulsions gouvernementales et de la population groupée en communes. La réorganisation des structures régionales pour la meilleure coordination des actions de l'Etat avec celles des communes correspondait à la promotion de nouveaux moyens de développement fondés sur la contractualisation. L'Etat fixe les objectifs de production régionaux ou locaux, détermine les "contingents de culture" à réaliser par les collectivités locales, auxquelles seront fournis, en contrepartie, les moyens en encadrement et en financement. Les préfets se sont vus progressivement investis de la double qualité, d'animateur et de technicien du développement, dans l'exercice de ses attributions régionales.

Sans pour autant parvenir à déclencher le triple mouvement souhaité, à savoir d'abord, l'autogestion des intérêts généraux locaux, ensuite la prise en charge professionnelle de certains circuits économiques (par les coopératives, les associations et les communes), et enfin l'augmentation de l'effort collectif d'investissement, la régionalisation administrative a transformé la démarche de l'Etat à l'égard de ses politiques de développement. En effet, il a dû assurer la décentralisation de la planification et la mise en phase permanente au niveau régional des objectifs des unités de production communes (coopératives) et ceux de l'Etat. A ce titre, le CTRPD constitue une véritable enceinte à la disposition du préfet lui permettant de décliner les niveaux de responsabilité des communes et des services techniques de l'Etat sous forme de mots d'ordre et de consignes.

C'est à travers les tournées régulières, en tant que mission obligatoire du préfet qu'il suit l'exécution du plan annuellement rapportée auprès du Commissariat Général au Plan.

1.2 - L'institution du Fokonolona et la démocratie populaire de la seconde République:

L'instauration du régime communal sur le territoire de la République n'a pas pour autant entraîné la désaffectation des populations locales à l'égard du Fokonolona traditionnel. En effet, la recherche d'un cadre institutionnel cohérent pour une action de développement n'a cessé de préoccuper les pouvoirs publics après la Première République en raison de la présence latente de la communauté du Fokonolona malgré le renouvellement des structures. Le mouvement de contestation survenu en 1972 cristallisait la crise du pouvoir qui n'a pas su trouver une bonne assise sociale dans la phase d'appropriation de l'administration publique.

1.2.1- L'institution du Fokonolona : sa rémanence et sa reconstitution politique

La communauté villageoise, avec sa dimension patriarcale, forme l'institution politique la plus ancienne et la plus authentique de la civilisation malgache. Quels que puisse être, selon les régions du territoire sa cohésion et son dynamisme, le Fokonolona demeure incontestablement une donnée réelle et tautologique au sein de la sociologie malgache. Elle traduit, en effet, initialement la communauté de familles de même parenté, généralement regroupées au sein d'un hameau ou d'un village. Le partage de valeurs communes attribue au Fokonolona un degré d'intégration sociale naturellement forte. La première société politique malgache émane de cette communauté de mœurs (au sens global du terme) des villageois, dirigés par l'aîné qui incarne la sagesse et la tradition.

Ce caractère spontané et intrinsèque du regroupement communautaire favorise l'émergence d'un paysannat, organisé par la suite dans un cadre économique, au sein de la coopérative. Par la dimension oligarchique de la représentation communautaire, la reconnaissance de l'autorité des notables initialement et celle des élites (instituteur, médecin, anciens combattants, chefs religieux, fonctionnaires...) en général par la suite, s'institutionnalise dans la tradition administrative communautaire pratiquée dès l'époque coloniale.

Dans sa pratique administrative, le Gouvernement de la Première République a essayé de codifier juridiquement le Fokonolona en les assignant une base institutionnelle et territoriale. Les tentatives de réglementation du Fokonolona se sont appuyées sur des méthodes de planification et d'encadrement administratif susceptibles de moderniser le paysannat. La réorganisation communautaire soulève très tôt le problème délicat de la décentralisation au point que la ruralité est devenue un enjeu primordial de l'organisation institutionnelle malgache.

Dans la période des indépendances, la recherche de l'unification nationale imposant une homogénéisation des valeurs civiques suppose une centralisation croissante des décisions et des réflexions politiques au sommet de la hiérarchie et une décentralisation maximale des exécutions à la base. La politique d'animation rurale, conduite sous la Première République, construit progressivement, à sa manière, un nouveau mode de relations entre la paysannerie et l'Administration. La réforme du Fokonolona s'effectue par la constitution des coopératives, qui renouvellent, sous l'angle économique, les structures mêmes du paysannat tout en élargissant l'application des programmes de développement à sa destination. C'est donc la

mise en œuvre de la politique de planification communautaire qui explique l'effervescence législative et réglementaire des premières années de la République malgache.

Dans le choix de l'institution locale susceptible de servir de cadre à la prise de conscience et à la participation des administrés, la pratique administrative de la Première République a plutôt cherché à privilégier le meilleur encadrement politique et administratif de la population qu'à promouvoir une véritable méthode développement local bien structurée visant essentiellement à la participation effective des communautés, si bien qu'après les nouveaux dirigeants se sont trouvés face à un dilemme bien caractérisé généré par la survivance du Fokonolona.

1.2.2 - Le Fokonolona et la démocratie populaire :

Dans la réforme des institutions publiques malgaches, le régime transitoire de 1972 à 1975 a tranché en faveur de l'institutionnalisation du Fokonolona en tant que collectivité de base. Il lui a donné un cadre légal en le codifiant dans la perspective d'une démocratie populaire. La structuration du monde rural en vue d'une maîtrise populaire du développement⁶ a été le thème central de la réforme sur la décentralisation. La doctrine de la maîtrise populaire du développement détermine les droits et devoirs du Fokonolona au sein de la vie publique locale. Avant l'avènement de la Deuxième République proprement dite, le régime transitoire a pu tracer les cadres de la participation politique du Fokonolona dans la démocratie populaire. Le choix du Gouvernement de la Deuxième République se réfère à ce principe pour construire, à sa manière, la "nouvelle société" malgache et pour préparer le Fokonolona et les individus le composant à l'exercice de leurs droits et devoirs de citoyens.

La restructuration des collectivités part ainsi des objectifs de démocratisation du pouvoir. La démythification du pouvoir et l'application du principe de subsidiarité en matière de décisions et de prise en charge par le Fokonolona des affaires publiques les concernant prévalaient dans la prise de responsabilité publique. Cette volonté de faire accéder le peuple à la sphère de décision, initiée par le régime transitoire, porte le germe du socialisme malgache, qui trouve son terrain d'application idéal dans la conduite des affaires publiques sous la Deuxième République. En effet, le principe de la démocratie populaire est repris en l'espèce par le gouvernement de la seconde République, lequel achève la consécration de la souveraineté du Fokonolona dans la pratique du centralisme démocratique.

La radicalisation des prérogatives accordées au Fokonolona qui dispose de la souveraineté nationale assigne un caractère "révolutionnaire" au régime de décentralisation que les dirigeants souhaitaient instauré dès 1973. C'est à la lumière du principe de la démocratie populaire que la Constitution de 1975 a mis en place les quatre échelons de l'administration décentralisée, à savoir le Fokontany, le Firaisampokontany, le Fivondronampokontany et le Faritany qui sont paradoxalement régis par le principe de subordination hiérarchique, conformément à la doctrine véhiculée par le centralisme démocratique qui instaure au sein des collectivités locales une organisation pyramidale et une superposition des structures.

Le statut urbain ou rural de l'institution du Fokontany préconisé dans la réforme des collectivités en 1973 est effacé de manière à ce que l'organisation de la décentralisation soit la même sur le territoire de la République sans tenir compte des particularités démographiques, économiques, culturelles locales.

⁶ cf ordonnance de 1973 portant structuration du monde rural pour la maîtrise populaire du développement (annexe)

Dans leur fonctionnement, les collectivités disposent d'un organe délibérant, une assemblée générale pour le Fokontany et un conseil populaire pour le Firaisana, le Fivondronana et le faritany ; et d'un organe exécutif, le comité exécutif dont les membres sont élus par l'organe délibérant. Le comité exécutif, dirigé par son Président, est assisté d'un comité administratif qui regroupe l'ensemble des services publics de l'Etat de la circonscription. Le comité administratif est placé sous l'autorité d'un fonctionnaire de l'Etat appelé : Délégué administratif pour les Firaisana et le Fivondronana et Secrétaire Général pour les Faritany.

Selon la clause générale des compétences, les collectivités décentralisées en tant qu'émanation du peuple, détiennent la plénitude des pouvoirs au niveau de leur circonscription respective. La doctrine reconnaît, du moins théoriquement, l'existence des affaires locales susceptibles d'être traitées à l'échelle des autorités décentralisées.

Mais une confusion des attributions et des compétences règne à tous les niveaux de l'administration du territoire de la République puisque le Président du comité exécutif représente à la fois l'Etat dans ses propres limites territoriales et l'organe exécutif des collectivités locales. Tout compte fait, il cumule les deux fonctions traditionnellement séparées d'autorité décentralisée et de représentant de l'Etat, et se trouve de ce fait dans une situation de dédoublement fonctionnel qui ne peut être que nuisible à l'efficacité de l'administration.

Face à l'étendu des pouvoirs accordés aux collectivités, l'image du Délégué du gouvernement ou de représentant de l'Etat s'est beaucoup dépréciée, car au lieu d'être le chef de l'administration qui agit au nom de l'Etat à l'échelle des territoires, il est devenu un simple auxiliaire des élus alors qu'il est censé en principe les contrôler, du moins les conseiller.

Toutefois, le régime de décentralisation appliqué dans le gouvernement local permet effectivement une participation directe des populations à la gestion des affaires à l'échelle même du Fokontany. En effet, l'assemblée générale du Fokontany (c'est l'espace territorial occupé par le Fokonolona sous la Deuxième République), une véritable enceinte de discussion et de débat permet une réelle prise en main par ses habitants des activités liées au développement économique, social et culturel qui les concernent. Les règles de la participation du "peuple" à l'exercice de la démocratie locale ont été fondées sur le fait que sur son territoire, le Fokonolona d'une collectivité décentralisée détient le pouvoir révolutionnaire administratif, législatif, juridictionnel en matière de défense, de sécurité, économique et sociale. La sauvegarde de l'unité nationale a néanmoins amené le pouvoir central à exercer directement le pouvoir de tutelle sur les collectivités décentralisées supérieures à partir du Firaisana selon le principe de centralisme démocratique.

Le paradoxe de la décentralisation telle qu'elle a été pratiquée pendant la Deuxième République, venait de la confusion générée entre le principe de subsidiarité seulement reconnue au Fokonolona et le principe du centralisme démocratique mis en œuvre pour préserver l'unité nationale. La décentralisation à l'échelle du Fokontany a toutefois permis de formaliser à travers le "dina"⁷ la participation du Fokonolona à la démocratie locale. C'est

⁷Issu des pratiques d'administration communautaire, le "Dina" est une sorte de contrat social sur l'ordre public et la paix sociale locale que le Fokonolona, s'engage solennellement. L'Etat reconnaît son existence pourvu qu'il soit bien formalisé puis qu'il régule réellement les rapports sociaux, sans que l'organe de la justice n'intervienne.

surtout l'aspect ordre public du "dina" qui était mis en exergue dans sa pratique locale même si l'objectif en était de stimuler la vie économique locale. La Convention de "dina" qui existe déjà dans les mœurs communautaires traditionnelles, a été reprise par le Gouvernement, justement en raison de son caractère spontané et de son rôle de génération de solidarité et d'assistance mutuelle naturelle.

Malgré l'intelligence des situations manifestée par les pouvoirs publics à l'égard de la place accordée à l'institution du Fokonolona, ils sont difficilement parvenus à résoudre le problème lié à la participation effective des citoyens dans l'administration des collectivités lors qu'il s'agit de remonter les échelles. Il n'en demeure pas moins vrai que le Fokonolona forme l'essence même de la démocratie locale à Madagascar. L'effectivité de la décentralisation qu'on veut instaurer dépend donc du statut que les pouvoirs publics veulent conférer à l'institution du fokontany. C'est la raison pour laquelle la Troisième République lui accorde un statut mixte de circonscription administrative de base infra-communale, à la disposition du Maire.

1.3 - La Troisième République et la décentralisation effective:

La période transitoire de 1991 à 1993 a bouleversé de nouveau les pratiques institutionnelles de la décentralisation à Madagascar. Le constat d'une sous-administration chronique et la recherche d'une réelle autonomie pour les collectivités dans la perspective d'une régionalisation administrative ont conduit les constituants en 1992 à adopter la régime de la décentralisation effective articulé autour de trois niveaux, à savoir la commune, le département et la région.

Pour la première fois, la Constitution du 18 septembre 1992 a tenté une grande avancée dans la consécration d'une autonomie effective à l'égard des collectivités. Elle préconisait la révision du régime de la décentralisation et celui de l'administration du territoire. Plutôt orientée vers la réflexion sur les structures que l'action et la mise en œuvre, la Première Législature de la Troisième République a surtout permis aux autorités de l'Etat de repenser les acquis institutionnels en matière de décentralisation. En effet, l'appropriation des nouveaux principes présidant à la décentralisation effective, à savoir les principes de libre administration et d'autonomie des collectivités confirment la volonté de faire émerger des perspectives régionales à l'intérieur de la République.

1.3.1 - Les principes de la libre administration et de l'autonomie:

1.3.1.1- Le principe de la libre administration:

Dans l'apprentissage de la démocratie, la République comme mode de gouvernement du peuple n'a jamais autant cherché les voies de réalisation de sa liberté. L'idée d'une collectivité locale s'administrant elle-même et gérant elle-même ses propres affaires s'affirme à travers le choix de la décentralisation effective. Mais la décentralisation n'est pas une notion propre à la doctrine juridique. Elle a toujours existé comme idéologie et à Madagascar, elle s'est manifestée comme une revendication politique. L'enracinement de l'élément électif comme première critère de décentralisation se situe dans la droite ligne de la libre administration des collectivités.

Les constituants de 1992 ont inscrit ce principe fondamental de la libre administration parmi les prérogatives des collectivités, tout en cherchant à le concilier avec, pour l'Etat,

l'exercice minimal d'une fonction de contrôle administratif. La libre administration des collectivités locales a désormais valeur constitutionnelle.

Toute la réforme de la décentralisation opérée depuis 1992 se caractérise par une tentative de définition des compétences susceptibles d'être exercées à chaque niveau de collectivité. L'idée d'une protection législative des principes d'organisation des collectivités est apparue comme un progrès sensible dans un Etat où l'unité du pouvoir réglementaire, joint aux divers procédés de tutelle, livrait les éléments principaux du fonctionnement des collectivités à la prérogative du pouvoir central.

Peuvent seulement être imposées aux collectivités territoriales des obligations définies par la loi, norme générale élaborée publiquement par l'assemblée nationale chargée de représenter les administrés. Depuis 1992, les procédures administratives ont supprimé le contrôle d'opportunité et le régime d'approbation préalable. Les actes des collectivités territoriales sont devenues exécutoires de plein droit sauf dans les cas prévus où la transmission des actes est obligatoire.

L'application du principe de libre administration au sein de l'administration des collectivités entraîne trois conséquences. L'acquisition d'une personnalité morale confère d'abord aux collectivités locales une vie juridique qui lui est propre (arrêté municipal...), ensuite une autonomie administrative et financière (budget communal...) et enfin une vie publique locale animée par des responsables locaux recrutés par la voie de l'élection. Le recrutement social des responsables locaux a en effet une origine constitutionnelle⁸(article 128 de la constitution de 1992) .

La reconnaissance du principe de libre administration des collectivités locales a modifié les relations fonctionnelles entre l'Etat et les collectivités, notamment en ce qui concerne le pouvoir de tutelle. Si l'exercice du contrôle a priori était jusque-là la règle de droit commun dans l'exercice des compétences au sein des collectivités en tant qu'il conférait à l'administration de l'Etat un pouvoir d'apposer un visa préalable sur leurs actes et délibérations, les constituants ont supprimé cette forme de contrôle pour que leurs délibérations sont exécutoires de plein droit dès leur publication. Toutefois, les constituants et le législateur par la suite, n'ont pas dépourvu l'Etat d'instrument juridique permettant d'intervenir en aval des actes sans considération d'opportunité. C'est ce type de contrôle de tutelle, limité à la légalité des actes et n'intervenant qu'a posteriori qui devra désormais encadrer les conditions d'exercice des compétences au sein des collectivités locales.

1.3.1.2- Le principe de l'autonomie :

L'autonomie des collectivités locales ne peut être assurée par le seul effet de l'allègement des contrôles de l'Etat. La libre administration des collectivités doit s'accompagner des moyens suffisants pour assumer les attributions qui s'y rattachent dans la mesure où la gestion locale exige des compétences et des ressources proportionnelles pour la réalisation de leur autonomie. En réalité, la volonté de relancer la décentralisation correspond à une phase logique de renforcement des ressources humaines des collectivités de manière à ce qu'elles ne soient plus contraintes de toujours recourir aux services de l'Etat dans la mise en œuvre du développement local.

⁸ cf La Constitution de la Troisième République (1992-1997)

L'autonomie consentie aux collectivités se présente comme une tentative de conciliation entre l'autorité des prérogatives de l'Etat et la liberté accordée par celui-ci aux collectivités. La répartition des compétences entre les collectivités et l'Etat conditionne donc le degré d'autonomie de chacun des niveaux des collectivités, mais force est de reconnaître que la réalisation de l'autonomie ne peut être que progressive par manque d'expérience en la matière même si la notion d'"intérêt direct" a été reconnue comme le vrai critère de répartition des compétences. La mise en œuvre de la subsidiarité, qui préside à la délimitation de l'intérêt direct, implique à terme que l'Etat doit être déchargé et se décharger de toutes ses attributions non régaliennes. C'est pourquoi les collectivités locales ont reçu et vont recevoir au cours du processus compétence dans les domaines économique, social, culturel.

Ce qui a séduit le législateur dans la consécration de l'autonomie des collectivités était son réalisme d'exécution en tant qu'il admet que sa mise en œuvre ne peut être que progressive et surtout, en tant qu'à des conditions et réalités territoriales différentes, la subsidiarité fournit de solutions différentes, adaptées et appropriées aux contextes locaux. En réalité, le trait qui caractérise ce principe n'est pas de dépouiller le plus possible le pouvoir central de ses attributions puisque l'autonomie n'est qu'affaire d'équilibre. Au contraire, il vise au nom de l'équité au renforcement des relations diverses, non seulement entre les collectivités et l'Etat mais aussi entre les collectivités elles-mêmes.

Dans la mesure où l'Etat reconnaît que des acteurs autres que lui-même peuvent concourir à la gestion des affaires publiques et du développement collectif, il lui appartient de répartir respectivement les compétences. Et l'avancée conceptuelle de la Première Législature de la Troisième République a été remarquable dans ce domaine.

En effet, le point de départ à la distinction faite à ce qui relève de l'Etat et des collectivités résulte non d'une certaine nature des choses ou des données préétablies mais des dispositions énumératives adoptées par le législateur. La technique du transfert choisie privilégie le transfert par bloc de compétences. Le législateur déterminait les secteurs dans lesquels chaque collectivité recevait vocation à intervenir. Cette répartition, claire et précise, exprime la condition et la garantie que chaque collectivité territoriale décentralisée, à son niveau respectif, peut exercer ses nouvelles compétences en toute indépendance.

Le législateur a assigné trois missions fondamentales aux collectivités territoriales décentralisées. Les compétences de la Région tiennent essentiellement des principes de cohérence et d'intégration qu'elle assume en matière de développement économique et social. La Région⁹ est considérée comme cadre d'élaboration stratégique puisque ses domaines de compétences ont d'abord trait à l'identification des axes prioritaires ensuite à l'établissement des programmes et des plans de développement régionaux et enfin à la gestion et à l'administration des services d'utilité régionale. En somme, la région est l'échelon approprié pour l'élaboration d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de la planification régionale.

Le département, quant à lui, exerce des compétences liées à l'appartenance territoriale. Ses compétences sont relativement vagues et mal délimitées en raison de la position intermédiaire qu'il occupe. Néanmoins, le législateur lui attribue un pouvoir fondamental en matière d'équipement structurant (équipement socio-culturel, équipement scolaire et sanitaire) et en matière de mise en œuvre des politiques sectorielles.

⁹cf loi 94-007 articles 8-11-14 (annexe)

Enfin, en intégrant les anciens Fokontany de la Deuxième République dans la commune, celle-ci a été reconnue comme la collectivité de base et en tant que telle, elle tient toutes ses compétences du principe de proximité et d'appartenance sociale, notamment en matière de maîtrise du sol, d'éducation de base, d'action sociale et sanitaire et surtout de police administrative (protection civile, sécurité publique, voirie...).

Sur le plan doctrinal, le législateur de la Troisième République a réellement rénové le régime de la décentralisation à Madagascar et crée les conditions du jeu des institutions publiques à l'échelle locale. La reconnaissance de l'autonomie aux collectivités territoriales et de leur libre administration s'est accompagnée d'une logique de régionalisation qui s'appuie d'une part sur la prise en compte des particularismes locaux et d'autre part sur l'éloignement géographique des administrés et des collectivités par rapport à l'administration centrale.

1.3.2- La décentralisation régionale : problématiques et perspectives

La Constitution de 1992 a prévu trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées pour mettre en œuvre la décentralisation effective. C'est la progressivité des réalisations qui a présidé à leur mise en place, ce qui explique la seule installation des communes, créées, qui plus est, tardivement vers la fin 1995 pour être fonctionnelles au début de l'année 1996.

L'apparition du cadre régional dans l'administration du territoire malgache remonte à la Première République qui avait mis en exergue la pertinence du découpage territorial au niveau de la préfecture pour l'administration des collectivités régionales. A l'époque, dix huit zones homogènes de développement coïncidant à la circonscription préfectorale ont été identifiées lors de la réorganisation de l'administration de la province. En réalité, la déconcentration des pouvoirs d'administration correspondait à la préoccupation de décentraliser les moyens d'exécution du plan au profit des communes rurales.

L'adoption de la région comme collectivité territoriale revient à la Première Législature de la Troisième République qui, après avoir préalablement analysé les possibilités quant à la restructuration du territoire de la République, a abouti à un découpage territorial en trois échelons : la commune, le département et la région.

La mise en œuvre des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle des populations a permis de distinguer 28 régions différentes, pouvant constituer des espaces optimaux et pertinents pour l'élaboration d'un plan de développement. L'identification d'un projet de vie collective au sein de l'espace régional a été considérée comme facteur majeur dans le cadre du travail relatif au découpage régional du territoire. Ce projet de régionalisation n'a pas obligatoirement tenu compte des anciennes délimitations provinciales (ex-Faritany) pour la simple raison que celles-ci n'ont plus d'existence constitutionnelle.

1.3.2.1- Problématiques de la régionalisation du territoire:

Le découpage du territoire malgache en région comporte une logique économique qui fait que les agents économiques modifient leurs activités en fonction de l'attractivité des structures territoriales qui y prévalent.

La réorganisation territoriale des rapports économiques est donc à l'origine de la région. Le développement étant produit par la combinaison des différents systèmes territoriaux (services publics, infrastructures, ressources humaines, fiscalités...), les opportunités de mobilisation des ressources de l'institution régionale doivent être exploitées. Ainsi considérée, la région n'est pas un cadre d'action mais un potentiel, de telle sorte qu'une meilleure intégration au niveau de la région peut permettre de valoriser ce potentiel auquel peut contribuer le sentiment d'appartenance régionale.

Mais plus généralement, la question de régionalisation reflète de façon latente des caractéristiques qui distinguent une région des autres en terme de culture et de mode de vie.. En ce sens, le maintien du droit local à partir des considérations de coutumes et d'usages dans certains domaines est une forme de régionalisation bien antérieure à l'institutionnalisation de la région comme collectivité territoriale décentralisée.

Il est néanmoins de mise que le découpage régional dans un Etat unitaire composée de 18 groupes¹⁰ ethniques différentes doit prendre une expression purement fonctionnelle pour garantir l'indivisibilité de la République. Ce principe a toujours été confirmé par les constitutions successives malgaches. La conscience, très forte chez les malgaches du fait de leur insularité, d'appartenir à une nation, et paradoxalement le faible degré d'interpénétration des mœurs ont conduit les constituants à opter pour un régionalisme institutionnel, proche du fédéralisme.

Le mouvement de régionalisation qui émerge des réformes sur la décentralisation est étroitement lié à la volonté de construire un Etat démocratique qui reconnaît la nécessité de moderniser la gestion des territoires. La création des régions largement partagée par l'ensemble de l'opinion est toujours soutenue par l'argument qu'elle permet une plus grande participation des citoyens aux décisions dans le cadre d'une collectivité qui leur est plus proche que l'Etat. Force est pourtant de constater que l'administration des collectivités a toujours privilégié les dimensions régionales de son approche même si la régionalisation n'a pas donné lieu à la mise en place réelle d'un échelon d'administration supplémentaire ou d'institutions nouvelles.

1.3.2.2 - L'échelon régional comme cadre d'aménagement du territoire:

La notion d'aménagement du territoire n'est apparue que très tardivement dans la pratique administrative malgache. En effet, c'est en 1985 que le gouvernement a créé son service d'aménagement du territoire pour renforcer les capacités de planification et d'aménagement régional du ministère du plan.

L'assistance technique française ainsi que les cadres et techniciens de la planification ont consolidé les capacités de conception du ministère du plan notamment dans la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Le travail qu'a réalisé le personnel de la planification régionale avec l'appui des experts étrangers (le PNUD...) à ce programmes a

¹⁰ La nation malgache est composée de dix-huit ethnies différentes.

posé les nouveaux fondements de l'architecture de la décentralisation sous la Troisième République.

La politique d'aménagement du territoire s'inscrivait initialement dans le cadre d'une action socio-économique limitée pour prétendre progressivement s'occuper de façon croissante des secteurs de l'intervention publique. Le document sur les "Régions et Développement : Programmes régionaux et projets locaux", présentant des travaux de terrain auprès de 111 juridictions locales (ex-Fivondronana) analyse la possibilité d'une régionalisation du territoire à partir des perspectives économiques. Il constitue en effet un exercice complet de planification régionale en identifiant les micro-projets et programmes d'infrastructures possibles par zone d'action .

Pour la première fois, la notion de région, par déclinaison de la notion de zone d'action, a été définie institutionnellement sur la base d'une géographie physique, économique et humaine existante. La circonscription régionale a été définie à partir de l'existence des grands pôles économiques (centres de marchés primaires et secondaires) capables de générer un espace de production et un réseau de transactions et d'entreprises humaines.

La stratégie d'aménagement du territoire est devenue inséparable de la politique de planification qui désormais, s'articulera autour de l'échelon régional dans la mesure où celui-ci traduit le niveau le plus susceptible de favoriser l'équilibre des territoires, notamment en terme de redistribution. Les objectifs de mise en valeur des potentialités régionales, d'équité en terme d'aide au développement et d'allocation des ressources et du renouvellement démographique sont mis en exergue dans la définition d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire transcrits dans ces monographies, qui sont par la suite combinés par province, donnant ainsi six volumes, un pour chaque province représentant la division administrative de Madagascar.

La réforme sur la décentralisation menée par la Première Législature au tournant des années 1990 puisait ses sources dans cette perspective de régionalisation territoriale. La mise en exergue des zones de planification régionale au sein de chaque province pose les bases des discussions actuelles sur les nouvelles frontières juridictionnelles supranationales. Cette étude sur l'aménagement du territoire a permis à la Première Législature d'établir vingt-quatre nouvelles collectivités régionales à la place des six provinces existantes.

Bien qu'elle résolve bon nombre de préoccupation des populations locales quant à la proximité des pouvoirs publics, le transfert de la fonction publique et des services publics au niveau le plus bas possible de la hiérarchie n'a pas été fait durant la Première Législature, si bien qu'elle a été considérée par la suite comme n'étant finalement qu'une phase transitoire certes, mais très importante, préparant l'avènement des provinces autonomes. La Constitution de 1992 préconisait la mise en place des nouvelles collectivités territoriales dans son régime décentralisation effective. Seules les communes ont été effectivement créés et fonctionnelles depuis le début de l'année 1996 suite à la tenue des élections municipales.

Entre-temps, l'élection présidentielle de février 1997 a institué un nouveau gouvernement. Les acquis en matière de principes décentralisateurs sont maintenus au nom de la continuité de l'Etat, avec comme différence fondamentale, la consécration de l'autonomie des provinces. En effet, l'intervention d'une révision constitutionnelle en 1998 a réorienté le processus de décentralisation sur la voie d'une réelle autonomie accordée aux provinces. La

mise en œuvre de celle-ci relève désormais d'un Vice-Premier ministre en charge du budget afin de mener à terme les réformes sur la décentralisation, sous son aspect budgétaire et procédural, décidées par les plus hautes autorités de l'Etat et approuvées démocratiquement par referendum.

2- LA DEUXIEME LEGISLATURE ET LE PROCESSUS D'AUTONOMISATION DES PROVINCES (depuis 1997) :

En conférant un statut autonome aux provinces, la Constitution révisée de la troisième République a rénové le régime de « décentralisation effective » stipulé par la 1^{ère} législature. L'originalité apportée par la Constitution révisée vient de ce que les provinces autonomes ne sont pas qualifiées de "collectivités territoriales décentralisées" mais de "collectivités publiques", dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative. Elles sont organisées en interne en collectivités territoriales décentralisées, à savoir en région (deuxième niveau) et en commune (niveau de base)(art. 126 de la constitution révisée)

2.1 - L'institutionnalisation des provinces autonomes :

2.1.1 - L'autonomie des provinces entre le régionalisme institutionnel et le fédéralisme:

Les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives aux provinces autonomes figurent dans les articles allant de 126 à 139 stipulant ainsi qu'en tant que collectivité publique, la province autonome gère démocratiquement et librement ses propres affaires dans le cadre de sa loi statutaire conformément aux règles fixées par une loi organique (art.127).

Au sein de la province autonome, le Conseil de gouvernorat exerce les fonctions exécutives et le Conseil provincial les fonctions législatives. Tandis que l'organe législatif est composé de membres élus au suffrage universel direct (art.132), l'organe exécutif composé du gouverneur lui-même et de Commissaires généraux nommés par le gouverneur (art. 131). L'Etat est représenté auprès des provinces autonomes par le Délégué général du gouvernement chargé de veiller au respect par les autorités provinciales de la légalité et de la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces autonomes.

L'analyse de ces dispositions montre d'emblée l'étendue de l'autonomie accordée aux provinces autonomes. Une loi organique déterminera les limites des compétences et fixera la portée de cette libre administration des collectivités afin de trouver l'équilibre entre l'autonomie des collectivités d'une part et l'unité et l'indivisibilité de l'Etat d'autre part. Ces dispositions constitutionnelles consacrent en l'espèce l'existence d'une sorte de "gouvernement provincial" au sein de la République.

Le statut de "collectivités publiques" accordé aux provinces autonomes procède du principe de régionalisme institutionnel qui leur attribue un pouvoir constituant dans le cadre strict d'élaboration de leur loi statutaire respective ainsi qu'un pouvoir législatif et réglementaire réel ne pouvant toutefois pas outrepasser les limites fixées par la constitution (art. 135-2). En effet, les provinces autonomes ont le pouvoir de légiférer pour autant que l'Etat n'en fait pas usage notamment dans les autres domaines qui ne se rattachent pas à ses prérogatives de puissance publique et à la souveraineté nationale. Cela signifie que les

provinces autonomes peuvent, sinon doivent exercer un pouvoir législatif dans les matières de leur compétence.

C'est la Haute Cour Constitutionnelle qui apprécie la portée juridique du régime de compétences appliquées par les provinces autonomes en cas de conflit de compétences en s'appuyant sur les règles suivant lesquelles "une autonomie n'est pas ni la souveraineté ni l'indépendance". Néanmoins, l'existence au sein d'un Etat des provinces autonomes auxquels une autonomie politique et administrative est reconnue suppose et justifie au nom de l'équité la diversité de leur régime de compétences, eu égard à leurs expériences historiques, à leurs identités sociologiques et à leur niveau de développement. Elles n'auront donc pas toutes les mêmes responsabilités et compétences politiques, de même que dans tous les cas d'espèce, leur rythme d'accession à l'autonomie n'est pas le même. Cette différenciation doit être prise en compte, du moins à titre provisoire, dans le processus de transfert de compétences.

Pour le cas malgache, on n'est donc pas dans le cadre d'un fédéralisme en dépit des apparences mais dans le cadre d'un régionalisme institutionnel. En réalité, fédéralisme et régionalisme désignent deux régimes politiques différents. Dans le premier régime, l'Etat fédéral procède toujours d'une union d'Etats, chacun de ces Etats étant lui-même une entité politique à part entière. Les provinces autonomes, en revanche, ne sont pas des entités fédérées disposant d'une quelconque souveraineté et exerçant à l'échelle de la province des compétences étatiques. Autrement dit, en tant que collectivités publiques, les provinces autonomes n'ont de pouvoir constituant qu'en matière d'élaboration de leurs propres lois statutaires telle que la constitution de l'Etat lui assigne. Elles ne participent donc pas à l'exercice de toutes les compétences étatiques à l'échelle de la province.

L'article 135-1 énumère les matières qui sont du champ de compétence des provinces et qui sont susceptibles de modification, c'est -à- dire, extension ou réduction, après consultation de la conférence inter provinciale. La conférence inter provinciale joue donc un rôle fondamental dans la régulation des rapports entre l'Etat et les provinces autonomes d'une part et entre les provinces autonomes elles-mêmes d'autre part, notamment en matière de répartition des compétences et en matière de décentralisation budgétaire (détermination des proportions de recettes devant revenir respectivement à l'Etat et aux provinces autonomes...)

Figurent parmi les compétences des provinces autonomes partagées avec l'Etat, au-delà de leurs compétences propres, "la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique et l'amélioration du cadre de vie"(art.135-2).

S'agissant des relations que les collectivités entretiennent entre elles, le principe qui fonde la décentralisation exige que chaque collectivité territoriale, région ou commune, quelle que soit sa taille, ne soit placée sous la tutelle hiérarchique d'aucune autre. Le dépassement de ce principe pourrait survenir à partir de l'interprétation large faite sur l'article 135-1 stipulant que les provinces sont compétentes en matière d'administration des collectivités locales. La reconnaissance de la compétence des provinces autonomes dans l'administration des collectivités ne doit pas rétablir la subordination hiérarchique d'une collectivité par rapport à d'autres en vertu des principes même de la libre administration et de l'autonomie.

2.1.2- La région à l'aune de l'autonomie des provinces:

La Constitution révisée indique que les régions sont des collectivités territoriales décentralisées, dotées d'un organe délibérant et d'un organe exécutif (art.126) sans autres précisions supplémentaires sur leurs compétences, leurs structures et fonctionnement.

La persistance des problèmes liées au découpage régional à l'intérieur des provinces ne pénalise pas pour autant la mise en place des institutions publiques territoriales touchées par la réforme de la décentralisation, notamment les communes et les provinces. En effet, faute de mise en place des régions pendant la Première Législature pourtant prévue par la constitution de 1992, le Gouvernement dispose d'un délai suffisant pour réfléchir sur les perspectives conférées aux régions dans le nouveau schéma des institutions territoriales.

Compte tenu de la progressivité de la démarche engagée, le principe est désormais acquis de n'effectuer leur installation qu'après avoir assuré le bon fonctionnement des niveaux existants, les communes étant déjà fonctionnelles et les provinces faisant l'objet d'une mise en place à court terme, sous peine d'échec de la réforme. Mais d'emblée, la consécration des régions comme niveau de décentralisation territoriale au sein des Provinces autonomes répond à une dynamique fonctionnelle qui fait d'elles le cadre le plus pertinent pour la planification et l'aménagement du territoire régional et ce, d'autant plus que les communes ne manqueront pas à brève échéance de projeter de mettre en commun des moyens de gestion d'intérêt collectif et d'équipement structurant dans une perspective d'intercommunalité, laquelle perspective est d'ailleurs prévue par la loi sur la politique générale de décentralisation ¹¹.

L'expérience sur la régionalisation permet non seulement de faire émerger des projets collectifs, mais aussi de coordonner des actions des communes. De ce fait, il ne doit pas être doté de structures de gestion d'équipement lourdes pour qu'il puisse exercer avec efficacité les missions qui lui sont dévolues. Cela implique nécessairement la réduction de leur nombre.

2.1.3 - La commune et la construction des capacités de gestion locale :

De même que pour les régions, la constitution révisée se limite à indiquer que les communes sont des collectivités territoriales décentralisées dotées d'un organe exécutif (art.126). Dans le processus de décentralisation amorcé au cours de la première législature, la priorité a été d'abord accordée à l'autonomisation des communes grâce à la construction de leurs capacités de gestion. Une expérience de vie communale commence ainsi à se dessiner à travers le pays depuis 1996.

2.1.3.1- L'administration communale :

Comme il a été précisé à l'article 148 concernant les dispositions transitoires (titre VI de la Constitution révisée), les collectivités territoriales décentralisées actuellement existantes continuent de fonctionner selon la législation en vigueur jusqu'à la mise en place des provinces autonomes et de leurs démembrements.

La loi n° 94-001 portant orientation générale de la politique de la décentralisation distingue deux types de communes. Les communes urbaines sont d'une part caractérisées par le degré d'urbanité d'une agglomération ainsi considérée. Les critères qui les déterminent sont

¹¹ cf loi 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation (annexe).

la démographie (plus de 5000 habitants) et l'existence d'infrastructures de base constantes (voiries, équipements collectifs, hôtel de ville ...). D'autre part, on trouve les communes rurales qui sont des regroupements des villages ou de hameaux. Cette distinction entre les communes urbaines et communes rurales a été opérée sur la base des délimitations communales de la première République tout en se référant aux institutions territoriales du Firaisana¹² de la Deuxième République.

L'institution communale s'est vu doter de la personnalité morale lui permettant d'accéder à une vie juridique autonome (édicter des actes, passer des contrats, acquérir un patrimoine...) mais encadrée par le respect de la légalité.

La Constitution du 18 septembre 1992 (articles 127 à 129) fixe les attributions respectives de l'assemblée délibérante (conseil municipal pour les communes urbaines et conseil communale pour les communes rurales) ainsi que celles du bureau exécutif, lequel bureau est composé généralement de fonctionnaires de l'Etat, mis à la disposition auprès de la commune en l'absence d'une fonction publique territoriale.

Le législateur a décidé que le bureau exécutif, en tant qu'organe chargé de l'exécution des délibérations du conseil, soit soumis au contrôle de celui-ci. Le bureau exécutif est dirigé par un président, élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans, appelé autrement Maire. Parallèlement, dans un souci d'approfondir l'effectivité de la démocratie locale, le régime électoral de la commune a prévu une autre élection au suffrage universel, simultanée mais séparée à celle du Maire, pour les conseillers municipaux.

La gestion des affaires communales, notamment dans les communes urbaines où les élus savent faire prévaloir leurs attributions et pouvoirs en vertu de la réglementation existante, fait apparaître une réelle confusion des pouvoirs¹³ et un empiètement des compétences entre le Maire et le Président du Conseil municipal (élu parmi les conseillers municipaux) en raison du bicéphalisme qui s'est instauré au sein de l'administration communale.

Sous prétexte de combattre l'abus de pouvoir exercé durant la Deuxième République par certains élus, seuls à la tête des collectivités à cause du dédoublement fonctionnel, les constituants de la Première Législature a instauré à l'intérieur de l'organe de direction des collectivités un mécanisme de contre-pouvoir de proximité destiné à limiter le pouvoir de l'exécutif sans en évaluer toutes les implications que cela suppose, en terme d'efficacité réelle, dans la conduite des affaires publiques locales. En effet, il s'avère quasi-impossible pour le maire de disposer de majorité municipale stable qui lui permette de prendre les bonnes décisions sans qu'il rencontre le blocage du Président du conseil en raison de la permanence du conflit de légitimité. Il n'en demeure pas moins vrai que dans les affaires relevant de ses compétences, l'administration communale dispose du droit d'édicter de véritables normes de façon autonome (délibérations, arrêtés municipaux...).

Les élections municipales du 5 Novembre 1995 ont alors permis l'installation définitive des communes, en tant que collectivité de base pour la réforme de la décentralisation, au début de l'année 1996, c'est- à- dire seulement quatre ans après

¹² Le Firaisana est la deuxième collectivité territoriale décentralisée (à partir du niveau de base). Par ordre hiérarchique, les collectivités décentralisées sous la Deuxième République se composent de : Fokontany, Firaisana, Fivondronana, Faritany, d'où les quatre niveaux de décentralisation (cf annexe)

¹³ L'exemple du conflit entre le Maire d'Antananarivo et le Conseil municipal a prouvé les limites du système.

l'avènement de la Première Législature de la Troisième République. De février 1997, date de la nouvelle élection présidentielle, en novembre 1999, la deuxième législature a maintenu comme telles la constitution et les structures des communes, déjà fonctionnelles de manière à poursuivre le processus d'autonomisation des collectivités en place.

Sur le plan institutionnel, les trois premières années d'expérience communale ont fait ressortir au total les inconvénients de l'élection distincte du conseil municipal et du maire, auxquels les nouvelles municipales intervenues le 14 Novembre 1999 n'ont pu remédier puisque le même régime électoral a été appliquée dans les 1392 communes rurales et urbaines existantes sur le territoire de la République.

2.1.3.2 - Les "actions-pilotes" et les expériences de gestion communale:

Après la phase d'installation des communes, le processus d'autonomisation des communes en est actuellement à la dévolution des services de proximité ou des fonctions locales au profit des communes.

Les domaines de compétences de la Commune ont été définis suivant le principe de proximité et d'appartenance. On peut les regrouper sous quatre catégories : la maîtrise du sol, l'éducation de base, l'action sociale et sanitaire et la police administrative. Les compétences du maire demeure par ailleurs renforcées en matière d'état civil, de pouvoirs de police.

Parmi les compétences de la commune, on peut trouver des compétences de gestion simple : gestion du patrimoine, gestion du personnel communal, gestion des affaires administratives courantes (état civil, recensement de la population...); ainsi que des compétences d'études (identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la commune), transférables immédiatement à toutes les communes et des compétences liées à l'équipement socioculturel ou à l'action sociale et sanitaire.

En réalité, les communes n'ont pas fait l'objet d'un véritable transfert de compétences dans la mesure où celles qui étaient dévolues aux communes ont été déjà effectivement prises en charge par les structures précédentes à ce niveau (Firaisana). Il n'y a donc pas réellement dévolution sauf concernant des écoles primaires, des dispensaires et des centres médicaux de base qui est en cours. Dans ces cas, l'Etat est et sera déchargé au profit des communes qui vot recevoir en conséquence de nouvelles compétences, donc de nouvelles charges. Durant la phase de reconstruction des capacités de gestion, une première tranche de transfert de compétences a été opérée au profit des communes dans ces matières et des transferts financiers ont été mis en place corrélativement.

Dans le domaine de la voirie, la charte routière en cours de préparation devra dans un proche avenir délimiter les réseaux du ressort communal. Mais d'ores et déjà, à la lumière des remises en ordre administrative et du reclassement des routes (routes nationales, routes communales...), les communes exercent les compétences qui leur sont consenties en matière d'entretien de la voirie communale, de gestion des équipements marchands (marchés, gares routières, abattoirs...). Les éventuelles extensions de compétences communales doivent toutefois respecter les principes de proximité reconnus et assignés aux matières à transférer.

Pour ce qui concerne en revanche les ressources des communes, force est de constater que les communes ont acquis la capacité d'accroître de manière significative leurs ressources propres. L'exercice de ce pouvoir leur permet de faire porter une pression fiscale sur le plus

grand nombre en s'attachant à respecter certaine progressivité des contributions et aussi à établir une fiscalité facile à recouvrir.

Les recensements fiscaux opérés sur la base d'une cartographie du territoire communal dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale ont permis une augmentation réelle des recettes fiscales. Dans les communes où le maire a déjà une expérience de l'administration territoriale (c'est le cas en particulier lorsque le maire est un ancien chef de canton), les ressources propres de la commune sont nettement plus importantes que celles de la collectivité à laquelle a succédé.

En dehors des ressources propres, les communes disposent des ressources externes, en l'occurrence les dotations accordées principalement par l'Etat. Cela signifie que le niveau des ressources financières des communes dépendra de la nature de la fiscalité locale mobilisée, de leur réelle capacité à améliorer le recouvrement des taxes et impôts, du développement des recettes tirées de l'exploitation des services communaux et enfin de la volonté de l'Etat de leur attribuer des ressources suffisantes. Les réformes sur les finances locales devraient permettre d'améliorer le niveau des ressources financières des communes généralement très faible. Le projet FAC¹⁴ mené dans la commune urbaine d'Antsirabe montre le succès de l'expérimentation en la matière.

S'agissant des ressources accordées par l'Etat, les communes bénéficient de deux types d'aides : d'abord les ristournes dont les critères d'attribution sont, en raison de leur ancienneté, à revoir afin de les faire évoluer vers une dotation globale de décentralisation ; ensuite les subventions que l'Etat attribue aux communes pour la réalisation des projets d'équipement.

Le transfert financier aux communes actuellement en vigueur est reparti de façon égalitaire sur l'ensemble des communes sans péréquation. Force est de constater que ces crédits se sont révélés modestes au regard des compétences transférées (EPP, centre de Santé de base...) dont la prise en charge génère des coûts, en terme de fonctionnement et d'investissement.

2.2 - La situation de l'Etat sous l'effet de la décentralisation:

Il n'est point de bonne décentralisation sans un Etat fort, structuré et réellement présent sur l'ensemble du territoire. Cette affirmation n'est pas un paradoxe dans la mesure où la décentralisation suppose un partage clair des compétences entre d'une part l'échelon de l'administration centrale et les échelons déconcentrés (services extérieurs de l'Etat) et d'autre part les collectivités locales.

L'absence d'une réglementation claire et précise sur le mode de déconcentration de l'Etat qui a longtemps prévalu dans l'administration du territoire de la République, a toujours été de nature à confondre les relations entre l'Etat et les collectivités locales. La Constitution révisée a marqué sa volonté de redresser la situation de l'Etat au sein de l'administration territoriale en consacrant l'existence d'un Etat territorial, placé sous l'autorité d'un Délégué général du gouvernement, s'articulant autour des services déconcentrés de l'Etat et dotés d'une réelle capacité d'action en matière de contrôle de légalité.

¹⁴ Le projet FAC (Fond d'Aide et de Coopération) est un projet financé par la Coopération française dans le cadre d'un appui institutionnel sur la décentralisation.

2.2.1 - L'Etat territorial : le représentant de l'Etat et les services déconcentrés

Dans les diverses circonscriptions, l'Etat est représenté par un Délégué du gouvernement qui est généralement un haut fonctionnaire nommé par décret en conseil des ministres et qui relève hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur.

Dans sa fonction de représentation territoriale des ministres membres du gouvernement, le Délégué du gouvernement joue un rôle majeur dans la coordination de l'ensemble des services administratifs territoriaux, à l'exception des services jouissant d'une certaine indépendance quant à leur fonctionnement (Justice, trésor, Gendarmerie, et Armée).

Certes, la pratique malgache de l'administration publique a intégré dans l'organisations des institutions territoriales le principe générale d'une représentation de l'Etat au niveau locale, quelque embryonnaire soit-il. L'existence d'un Etat territorial placé sous l'autorité d'un Délégué du gouvernement, véritable coordinateur de l'action administrative locale, n'est pas encore acquise dans le mode de fonctionnement de l'administration du territoire au quotidien.

Une forte implantation des services extérieurs de l'Etat sur le terrain est donc à rechercher parallèlement au processus de décentralisation. En effet, l'administration centrale des différents ministères dispose déjà des directions ou des services provinciaux, inter-régionaux éparpillés sur l'ensemble du territoire et travaillent pour leurs propres comptes ou pour les comptes de leurs ministères de tutelle. Les plus fonctionnels sont ceux relevant des ministères des Finances, du Budget, des Travaux publics, de l'Education nationale, de l'Agriculture, de la santé et de la population, des Eaux et forêt.

Malgré cette architecture de déconcentration, les pratiques successives décentralisation socialisante ont longtemps occulté la partage des compétences entre le Délégué du gouvernement et les élus d'une part et entre le Délégué du gouvernement et les chefs des services déconcentrés des ministères d'autre part. De ce fait, le Délégué du gouvernement n'a guère exercé ses véritables prérogatives en tant que chef de une circonscription administrative capable d'agir au nom de l'Etat et surtout d'engager l'Etat dans la limite de ses compétences.

La réforme institutionnelle a remis en question ces moyens d'actions accordés à l'Etat dans la perspective d'une véritable administration du territoire dans la mesure où l'Etat perdra ou se dessaisira d'une partie de ses prérogatives et qu'il va devoir trouver sa raison d'être dans la nouvelle répartition des compétences avec les collectivités territoriales décentralisées et surtout avec les six provinces autonomes.

En effet, l'administration du territoire est devenue une compétence partagée entre l'Etat et les provinces autonomes (art.135-4 de la constitution révisée). La consécration de l'autonomie des provinces et la reconnaissance de la libre administration des collectivités entraînent la suppression de la tutelle administrative exercée a priori sur l'Etat sur elles sans pour autant dissoudre la fonction, devenue par-là même indispensable, de contrôle de légalité. Au nom des prérogatives de puissance publique que l'autorité préfectorale est censée représenter dans l'exercice de ses fonctions, cette fonction de contrôle doit être effective. Par conséquent, le représentant territorial de l'Etat sera nécessairement doter de services adéquats compte tenu de ses nouvelles missions.

Afin de remédier à la dissolution de l'autorité déconcentrée à l'intérieur des institutions publiques territoriales, la revitalisation de l'autorité de l'Etat passe donc par le crédit que l'Etat s'emploie lui-même à accorder en faveur de l'organe censé le représenter dans les territoires.

Pendant la Première Législature, on constate déjà une volonté réelle de renforcer l'encadrement administratif exercé sur les collectivités territoriales décentralisées. Elle s'est parfois traduite par une multiplication excessive des niveaux de déconcentration (Délégué général du gouvernement au niveau de l'ex-Faritany et ex-Fivondronana ; Délégué administratif d'arrondissement et Comité local de sécurité) en complément de ceux déjà existants (Délégué spécial auprès du Faritany, Préfet de région, Sous-préfet). La Deuxième Législature a maintenu les mêmes structures à titre transitoire jusqu'à la mise en place d'une administration territoriale sous la houlette du Délégué général du gouvernement placé au niveau de chaque province autonome.

Il existe actuellement de façon quasi générale, au niveau des communes, des Délégations spéciales pour représenter l'Etat. Dans la perspective de la libre administration des collectivités (en l'occurrence les communes), l'affectation d'une délégation spéciale auprès de chaque commune apparaît comme une mise en tutelle déguisée et porteur de conflits potentiels, d'autant plus qu'administrativement d'une part, le contrôle tant de légalité que de régularité des gestions financières de la commune ne représente pas une charge de travail justifiant un emploi à temps complet d'un représentant de l'Etat auprès de la commune et que cela représente une mobilisation, pour l'instant impossible, des ressources de l'Etat en terme de dépenses publiques et de personnel de l'Etat. L'affectation d'un représentant de l'Etat, et c'est le cas pour le Sous-préfet affecté au niveau de l'ex-Fivondronana devenu sous-préfecture se révèle plus efficace à cet effet.

La réforme de l'administration territoriale devra amener l'Etat à placer, au niveau provincial, sous l'autorité du Délégué général du gouvernement et aux niveaux inférieurs, sous l'autorité du préfet (échelon régional) et sous l'autorité du sous-préfet (échelon de la sous-préfecture, ex-Fivondronana) des services déconcentrés de l'Etat de manière à assurer sur l'ensemble du territoire national l'exercice efficace des compétences propres à l'Etat.

2.2.2 - L'exercice de la fonction de contrôle:

Le contrôle administratif qui se pratique a priori, c'est-à-dire en amont des décisions des collectivités territoriales a été supprimé par les constituants de la Première Législature. Cet exercice porte désormais sur les actes de gestion qui ne deviennent exécutoires que sous la double condition d'avoir fait l'objet d'une mesure de publicité et d'avoir été transmis au représentant de l'Etat.

La Constitution révisée a prévu à la fois un contrôle de légalité, exercé à l'initiative du Délégué général du gouvernement au niveau provincial et un contrôle des comptes des collectivités par la Cour des comptes auprès de la Cour suprême. Les rares contrôles qui s'exercent à la fois sur les organes délibérants et exécutifs des collectivités locales doivent permettre à l'Etat de tirer les conséquences des erreurs commises et des situations contraires à la légalité dans la gestion des affaires locales. Ces deux types de contrôles, contrôle de légalité et contrôle budgétaire, devraient être utilisés de manière rigoureuse pour éviter les éventuelles dérives financières conséquentes à la libre administration des collectivités locales. La Constitution révisée dispose que le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales

décentralisées relève de l'Etat (art.133 et art.135). Il prévoit par ailleurs que le Premier ministre qui, en saisissant les organes de contrôle de l'Administration, s'assure du bon fonctionnement des services publics, de la bonne gestion des finances des collectivités publiques et des organismes d'Etat (art. 63)¹⁵.

Pour ce qui concerne les provinces autonomes, le Conseil d'Etat, qui n'est pas encore en place, connaît du contrôle de légalité et de conventionnalité à l'égard des actes de portée générale des autorités provinciales (art.109). De même, la Cour des comptes contrôle l'exécution des budgets des provinces autonomes (art. 110) et la Haute cour constitutionnelle règle les conflits de compétences entre l'Etat et une ou plusieurs provinces autonomes ou entre deux ou plusieurs provinces autonomes (art. 118).

Il en ressort de toutes ces considérations que le contrôle de légalité sur les provinces autonomes est confié par la Constitution au représentant de l'Etat au niveau des provinces, en l'occurrence le Délégué général du gouvernement et aux juridictions compétentes. Il s'agit en réalité d'un principe de portée générale sur la nature des contrôles exercés sur les collectivités dont il convient de préciser les modalités d'application pour une bonne mise en œuvre de la décentralisation.

L'expérience en matière de déconcentration de l'Etat permet de tirer les conclusions que, pour éviter les risques de complication et les conflits de compétences entre les autorités des provinces et le Délégué général du gouvernement, le contrôle juridictionnel de légalité doit incomber au représentant territorial de l'Etat qui transmet le contentieux à la juridiction administrative et financière qui devrait être, elle aussi, déconcentrée, soit au niveau des provinces, ce qui paraît plus réaliste au regard du contexte actuel même si le niveau régional est le plus pertinent à terme.

Notons au passage que jusque-là, seule la chambre administrative auprès de la Cour suprême qui se trouve actuellement dans la capitale reçoit et juge à la fois les contentieux administratifs au niveau national et territorial. Par conséquent, l'inexistence d'une juridiction administrative et financière de première instance implantés sur le territoire national rend difficile, sinon impossible l'exercice effectif de la fonction de contrôle de légalité en dépit de la volonté des représentants territoriaux de l'Etat de se prévaloir contre les conséquences négatives de la libre administration et de l'autonomie générée par la mise en œuvre de la décentralisation.

Le législateur a fait le choix d'admettre le caractère immédiatement exécutoire de toutes les décisions des autorités administratives locales après transmission et publication. L'existence d'une juridiction est rendu nécessaire par l'affirmation de ce caractère exécutoire des décisions des autorités décentralisées.

En réalité, les aspects juridictionnels du contrôle doivent être liés avec les types et modalités du contrôle en fonction de la nature des actes. D'abord, il s'agit du contrôle des actes administratifs qui se décline en contrôle de légalité. Ensuite, dans le cadre du contrôle des actes dans le domaine financier, on distingue trois types de contrôles possibles. En premier lieu, le contrôle porte sur la légalité de la procédure budgétaire et sur le contenu du

¹⁵ L'article 63 de la constitution révisée dispose entre autres que le Premier ministre "saisit, en tant que de besoin, les organes de contrôle de l'Administration et s'assure du bon fonctionnement des services publics, de la bonne gestion des finances des collectivités publiques et des organismes publics de l'Etat

budget (respect de l'obligation d'inscrire les dépenses obligatoires et respect de l'équilibre budgétaire).

En second lieu, le contrôle peut intervenir dans le cours de l'exécution budgétaire. Le contrôle peut être celui de la comptabilité publique, c'est-à-dire la contrôle du comptable sur la régularité de l'engagement de la dépense, de son ordonnancement et de sa liquidation. Ce contrôle n'a pas de caractère juridictionnel nécessaire dans la mesure où il peut être réalisé par le comptable qui engage lui-même sa responsabilité en cas de non-régularité ou d'absence de vérification avant paiement.

En troisième lieu, un contrôle des comptes du comptable peut intervenir a posteriori dans la perspective d'un contrôle de discipline budgétaire. Il porte sur les comptes du comptable et sur la gestion des ordonnateurs, et pour assurer l'indépendance de l'organe de contrôle et donner aux comptables et ordonnateurs des garanties de procédures, ce type de contrôle doit revêtir un caractère juridictionnel.

Enfin dans le cadre du contrôle juridictionnel des collectivités territoriales, il paraît utile d'envisager la mise en place de la juridiction administrative et financière de première instance tout en conservant à la Cour suprême son rôle de juridiction d'appel et de cassation. L'échelon provincial serait le niveau à retenir dans un premier temps même si force est de reconnaître que l'échelon régional est le plus pertinent à terme.

2.3 - Méthodes et moyens dans la réforme de la décentralisation:

L'aboutissement des réformes institutionnelles pose la question essentielle de méthodes et de moyens utilisés dans la mise en oeuvre de la réforme. L'expérience des réformes administratives passées montre bien les obstacles que l'Etat pourrait rencontrer dans sa conduite du changement à l'instar de l'inertie des ministères ainsi que la lourdeur de la bureaucratie qui caractérise l'administration malgache. La réussite des réformes dépend donc bien avant tout de l'état de préparation des administrations concernées par l'irréversible dynamique de la décentralisation souhaitée par la majorité de la nation.

La démarche expérimentale a été choisie comme fondement de la méthode de mise en place des institutions, qu'il s'agisse de l'installation des collectivités (d'abord les communes, ensuite les provinces et enfin les régions), qu'il s'agisse de l'aménagement et d nécessaire démembrement des moyens de l'Etat proportionnellement à la décentralisation (plus particulièrement concernant la fonction publique et les ressources humaines à la disposition de l'Etat), ou des réformes des modes d'action et d'intervention de l'Etat dans la conduite des affaires nationales, notamment dans le secteur de l'économie (privatisation, délocalisation, délégation...)

2.3.1- Les actions expérimentales en vue de l'installation des institutions territoriales:

C'est au regard des principes de pragmatisme et de progressivité que les réformes des institutions territoriales malgaches ont été abordées pour maximiser les chances de succès et minimiser les risques d'échec du processus. Les conclusions tirées des actions expérimentales engagées sur le terrain avec les assistances techniques extérieures, constituent des conditions nécessaires à la mise en place effective et généralisée des institutions, qu'il s'agisse de l'Etat territorial ou des collectivités territoriales.

En effet, les actions expérimentales sont des actions ponctuelles menées auprès des collectivités (communes et provinces) visant d'abord à restaurer leurs compétences premières, ensuite à accompagner directement l'autonomisation des collectivités – pilotes en leur fournissant une assistance technique et financière suffisante, sinon renforcée.

Madagascar dispose déjà d'une armature urbaine relativement structurée, en grandes villes et moyennes, et géographiquement bien répartie sur l'ensemble du territoire. Dès lors qu'il est impossible de généraliser immédiatement une approche concrète et démonstrative, c'est sur les collectivités (communes rurales et urbaines, provinces) où l'impact financier et administratif des améliorations de gestion sera le plus éclairant que les actions-pilotes portent un effort cohérent. Plusieurs coopérations bilatérales favorisent cette approche pragmatique qui affiche à l'évidence de bons résultats.

Détaillé sur l'organisation des provinces autonomes, la Constitution révisée est très peu contraignante quant à l'organisation des autres collectivités territoriales décentralisées. Elle ne prévoit que deux catégories de collectivités territoriales décentralisées, les régions et les communes, au lieu de trois selon ce qu'a initialement préconisé la Constitution de 1992. Elle confirme le principe de la libre administration des collectivités locales dans la mesure où elles sont administrées par un organe délibérant et un organe exécutif tous les deux élus.

Pour les restes, leur organisation n'est pas volontairement définie afin de privilégier l'expérimentation. Ainsi, une expérimentation d'un an, portant sur la réorganisation administrative et comptable d'une part, et sur l'amélioration des ressources des collectivités, d'autre part, est actuellement engagée au niveau des collectivités pilotes (une province: Toamasina¹⁶ et les 12 communes rurales de différentes tailles parmi les 1346 communes existantes).

L'objectif de l'expérimentation est de concevoir une méthodologie de réorganisation administrative et comptable pour les futures provinces autonomes (les anciens Faritany) et les communes. Elle comporte un audit des ressources humaines et financières de la collectivité.-pilote en vue d'établir un schéma d'organisation des services. Elle comprend aussi la formation du personnel territorial, l'informatisation des procédures de travail, ainsi que la réhabilitation des locaux administratifs.

Concernant l'amélioration des ressources financières des collectivités, l'objectif du processus-pilote est de renforcer les ressources des collectivités et de doter les services des contributions directes des méthodes et matériels lui permettant dans les meilleurs conditions, l'émission et le recouvrement des impôts. Pour les communes rurales, l'action est minutieuse et est axée principalement sur le recensement fiscal en vue de l'établissement d'une base de données informatisée susceptibles d'actualisation. Pour la province-pilote, l'assistance technique de la Coopération française a permis d'effectuer une opération d'actualisation de la fiscalité notamment la taxe professionnelle.

Permettant ultérieurement la généralisation de la démarche, la capitalisation de l'expérimentation se fera au moyen de l'établissement de guides de procédures ou de mémento à l'usage des collectivités et services de l'Etat (sous-préfectures, comptables du Trésor...) qui sont amenés à participer aux divers échelons territoriaux à la formation des élus sur l'administration des collectivités. Conformément à la démarche adoptée, la délimitation à

¹⁶ Les six provinces de Madagascar sont: Antananarivo (la capitale), Majunga, Antsiranana, Toliary, Fianarantsoa, Toamasina.

titre définitif des pouvoirs, compétences et ressources des collectivités (Provinces et Communes et ultérieurement Régions) sera effectué à partir des conclusions tirées de ces expérimentations. Celles-ci seront ensuite validées officiellement par la rédaction des textes réglementaires et législatifs en vue de leur installation définitive.

Selon les termes de référence établis dans le cadre de l'audit sur l'Administration, la délimitation proposée s'appuiera essentiellement sur une appréciation raisonnable des contraintes propres à chaque niveau de collectivité, des domaines qui demeurent sous compétence étatique, c'est-à-dire ceux qui relèvent respectivement de l'Administration centrale et des services déconcentrés de l'Etat, et enfin de la capacité de gestion des agents employés au niveau de la collectivité intéressée. Il sera aussi tenu compte de la capacité financière moyenne des collectivités du niveau considéré ainsi que des possibilités d'intervention du secteur de l'Etat (les possibilités de délégation de services publics ou de privatisation du secteur productif, jusque-là tenu par l'Etat...).

Pour chacun des domaines de compétences, l'étude indiquera à tous les niveaux les responsabilités respectives des services de l'Etat et des collectivités en matière de réglementation, de programmation, de construction d'équipements structurants, de gestion des services en l'absence de précisions constitutionnelles sur ces points.

Les actions menées à l'échelon de la province insistent sur l'encadrement juridique de l'autonomie accordée aux provinces. En effet, l'article 127 de la Constitution révisée dispose qu' 'une loi organique fixe les règles applicables à la loi statutaire de chaque province puis que le territoire de la République est réparti en provinces autonomes qui adoptent leur loi statutaire propre, laquelle loi sera soumise au contrôle de conformité à la Constitution par la Haute cour constitutionnelle avant son entrée en vigueur.

A la lumière des conclusions tirées des expériences engagées, la dite loi organique devra prendre la forme d'une loi cadre sur la décentralisation et l'administration du territoire. Elle définira ainsi les règles générales applicables aux lois statutaires des provinces autonomes en clarifiant les relations qu'entretiennent l'Etat et les provinces autonomes, l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées, et les provinces autonomes et les collectivités territoriales décentralisées. De façon générale, la loi organique fixera les compétences dans la limite desquelles les provinces autonomes peuvent légiférer afin d'éviter que des régimes trop disparates n'interviennent dans l'élaboration des lois statutaires provinciales. A ce titre, la loi devrait comporter à titre indicatif en annexe un cadre-type de loi statutaire.

Certes, la Constitution révisée donne peu d'indication sur la répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les provinces autonomes et aucune sur les domaines de compétences des régions et des communes. Elle met en place, en revanche, une procédure de concertation pour l'aménagement de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités publiques par l'intermédiaire de la conférence inter-provinciale.

Les procédures d'élaboration de l'encadrement juridique de l'autonomie des provinces prendront en considération l'institution d'une compétence partagée entre l'Etat et les provinces autonomes qu'il conviendra de préciser. En effet, si les compétences exclusives de l'Etat sont explicitement précisées ainsi que celles des provinces autonomes¹⁷, l'exercice des compétences en matière de sécurité publique pourrait engendrer un conflit de compétence en l'absence de précisions.

¹⁷ Cf articles 135 et 135-1 de la Constitution révisée (annexe)

L'article 63 de la Constitution énonce, parmi les responsabilités du Premier Ministre, la sécurité publique et le maintien de l'ordre. A cette fin, il dispose de toutes les forces de la police et du maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure, de la défense. Or, les articles 135.1 et 135.4 indiquent successivement que "la police urbaine et rurale relèvent des provinces autonomes" et que "les provinces autonomes assurent avec le concours du pouvoir central la sécurité publique et la défense civile". La loi organique pourrait lever cette ambiguïté en précisant plus particulièrement les conditions de recours aux forces publiques par les autorités provinces autonomes d'une part et de l'Etat et de son représentant territorial d'autre part.

2.3.2 - L'aménagement des moyens de l'Etat:

L'approfondissement du mouvement de décentralisation à Madagascar amène les plus hautes autorités de l'Etat à engager une réforme plus générale des institutions publiques dans la mesure où le processus opère nécessairement une nouvelle répartition des attributions, des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités ainsi qu'un aménagement des modes d'action de l'Etat dans le secteur du développement.

2.3.2.1 - La réforme des ressources humaines:

Une première étape de la réforme de la fonction publique est actuellement initiée pour répondre aux besoins les plus urgents des communes qui ont déjà commencé à fonctionner. Dans la perspective d'une nouvelle répartition des ressources, cette réforme a prévu en particulier l'affectation du personnel de l'Etat puisque les collectivités ne disposent pas de moyens humains suffisants pour assurer leur administration sans le pourvoi de l'Etat. Il s'agit en l'occurrence des fonctionnaires de l'Etat (Président de délégation spéciale, Sous-préfet, Délégué administratif d'arrondissement, Président du comité local de sécurité) qui seront employés suivant la nouvelle redistribution géographique et administrative.

Avec l'appui de la Banque mondiale, cette étude examine le régime juridique relatif à la mise à disposition des agents de l'Etat auprès des collectivités territoriales décentralisées en identifiant les métiers (avec définition des niveaux de qualification requis s'y rapportant) nécessaires à leur gestion administrative dans la mesure où la mise en place d'une fonction publique territoriale n'est pas envisagée du moins dans le contexte actuel, en raison de son coût pour les collectivités.

En ce qui concerne les communes rurales, la plupart d'entre elles sont dépourvues d'expériences administratives. Et en raison de la faiblesse des ressources à leur disposition leur permettant de recruter des agents qualifiés, le projet de réforme sur la fonction publique prévoit, la possibilité de recourir au conseil externe à l'égard des collectivités éligibles au Fond d'aide au conseil extérieur. Ce recours aux bureaux d'études et au cabinet de conseil, ou aux agences d'exécution, qui existent seulement dans les villes, favorise la sous-traitance de certaines missions dans les domaines de gestion des équipements et des services, dans le cadre de l'exécution d'un contrat de prestation de service au profit des collectivités.

La phase de réinstallation des communes a vu s'organiser un mode empirique de recrutement de certains fonctionnaires de l'Etat à la retraite ou des cadres civils et militaires par le maire¹⁸ pour occuper des postes d'encadrement au sein de sa collectivité pour pallier au manque de personnels qualifiés. Le maintien de la politique de contraction des effectifs dans la fonction publique rend en effet difficile le renouvellement des cadres administratifs si bien

¹⁸ Le Maire dispose du recrutement de ses adjoints et collaborateurs.

que des communes, notamment des communes rurales font souvent appel à des fonctionnaires (instituteurs, cadres militaires à la retraite...) de l'administration centrale ou à la retraite pour assurer leur propre administration.

Cette reconversion, qui s'est fait de façon informelle, a été imposée par l'exigence de professionnalisme et de compétence véhiculée par la dynamique de la bonne gouvernance. Afin de formaliser cette démarche, des possibilités de faire carrière au sein des collectivités locales sont envisagées, sans pour autant prévoir une fonction publique territoriale. Il s'agit en l'occurrence de l'affectation des fonctionnaires des services ministériels déconcentrés auprès des collectivités.

L'urgence de la mise en place des structures locales implique que l'Etat doit envisager, dans un délai relativement bref, l'affectation de ces agents et surtout de ses représentants locaux en fonction de l'architecture territoriale retenue. D'ores et déjà, on peut projeter trois modalités de ré affectation pour les préfets, sous-préfet, Présidents de délégation spéciale, Délégué administratif d'arrondissement, Président du comité local de sécurité, soit une affectation dans des postes d'encadrement dans les communes les plus importantes pour les Délégué administratif d'arrondissement et certains Sous-préfets, soit une intégration dans le cadre des futures juridictions administratives et financières et le maintien en place des préfets au niveau des régions et l'affectation des Sous-préfets au niveau de la sous-préfecture (ex-Fivondronana) dans la mesure où le Fivondronana n'a plus de réalité constitutionnelle.

Dans la mesure où le Gouvernement n'a pas envisagé d'établir une fonction publique territoriale, la définition des règles d'emploi des agents affectés auprès des collectivités s'impose. Ce régime doit permettre une gestion plus souple du personnel territorial en lui offrant des garanties de carrière comparable à celles accordées aux agents de l'administration centrale des avantages attractifs. L'étude relative aux ressources humaines des collectivités territoriales décentralisées réalisée par la PAIGEP¹⁹ s'inscrit dans ce cadre. Elle proposera notamment des solutions sur le statut de l'élu, les règles d'emploi des agents de l'Etat au profit des collectivités, le recensement des métiers nécessaires à la gestion d'une commune avec la détermination des fonctions et qualifications correspondantes et accessoirement elle établit un organigramme-type pour l'administration communale.

Même si une fonction publique territoriale est à terme souhaitable pour garantir aux provinces et aux collectivités territoriales la disponibilité de contingents compétents, cette perspective ne peut être mise en place que progressivement dans la mesure où les collectivités ne disposent pas encore d'une capacité financière suffisante afin de leur assurer une rémunération et une garantie de carrière proportionnelles aux compétences et fonctions exercées. Lors de l'imminente entrée en vigueur des transferts de compétences au profit des collectivités, une mise à disposition et un détachement temporaires des agents de l'Etat ou des services de l'Etat seront mis en œuvre de manière à ce que les Provinces et les Collectivités puissent organiser leurs propres services.

Des programmes de formation destinés aux élus, aux personnels des collectivités ainsi qu'aux représentants territoriaux de l'Etat sont à l'étude dans le cadre du PAIGEP pour les préparer à l'exercice de leurs nouvelles compétences. La mise en œuvre du programme s'effectue selon les modalités suivantes : après la formation préalable des représentants de l'Etat, la formation des responsables des communes rurales et urbaines aura lieu soit dans les sous-préfectures ou les préfectures de région. Un guide pratique exposant de manière

¹⁹ PAIGEP (Projet d'Appui Institutionnel à la Gestion Publique) est un projet mené par la Banque mondiale qui comporte entre autres une composante "Décentralisation".

pragmatique l'organisation et le fonctionnement, les compétences ainsi que les moyens d'intervention de la commune (programmation et la planification des investissements...) sera diffusé à leur intention.

Par ailleurs, force est de constater que le transfert aux collectivités locales de compétences actuellement dévolues à l'Etat implique qu'on leur donne parallèlement les moyens financiers et surtout humains de les exercer. Cette dévolution ne va pas sans générer d'énormes difficultés à gérer au sein de la fonction publique. Les unes tiennent aux résistances que peuvent opposer les fonctionnaires de l'Etat au mouvement de décentralisation des effectifs, les autres à la difficulté de concilier l'autonomie locale avec les préoccupations des personnels d'obtenir de garanties de carrière suffisantes.

Il semble en effet que la volonté ferme d'aboutir à la modernisation des institutions publiques doit se traduire par la poursuite d'une transformation de l'administration centrale de l'Etat²⁰ de façon à garantir une bonne articulation entre la réforme des collectivités et l'amélioration de l'efficacité de l'administration de l'Etat. Or, à l'évidence la consécration du domaine des collectivités décentralisées au sein de l'appareil d'Administration publique n'a pas encore modifié le fonctionnement régulier des ministères, lesquels n'ont pas suffisamment intégré le processus décentralisateur, pourtant prévu dans la Constitution révisée. Cette inertie générale peut s'expliquer par l'insuffisance des sensibilisations dans le pilotage de la réforme et surtout par le manque de communications sur les résultats effectivement obtenus dans les collectivités-pilotes. Cette démarche constitue pourtant un facteur déterminant quant au succès de la réforme institutionnelle engagée.

2.3.2.2 - L'aménagement des modes d'action de l'Etat:

Le mouvement de décentralisation à Madagascar s'accompagne de toute une gamme de mesures en vue de moderniser les actions publiques.

2.3.2.2.1 - La délégation et la délocalisation comme méthode d'action:

La Constitution révisée reconnaît l'existence d'un lien entre la décentralisation, le transfert de pouvoir et la répartition des compétences, de fonction et d'autorité qui va s'opérer entre l'Etat et les collectivités. Le processus d'autonomisation des provinces amène à conférer aux collectivités une capacité administrative nécessaire à la prise en charge des affaires locales. Or l'excès de centralisation des pouvoirs dans les ministères qui représentent officiellement les institutions d'expédition administrative, ne facilite pas ce transfert. Décongestionner l'administration centrale de l'Etat implique une importante délégation de pouvoir à l'échelon territorial, qui, en raison de la proximité de l'autorité détentrice du pouvoir, diminuerait les coûts et les délais des procédures.

La délégation des pouvoirs favoriserait l'émergence d'une affaire publique régionale et locale gérée par des agents capables d'apprécier au juste les situations qui y prévalent. Cette délégation doit aussi s'accompagner d'un redéploiement des biens et moyens opérationnels de

²⁰ La fonction publique malgache qui ne représente que 1% de la population n'est guère pléthorique, contrairement à ce que l'on croit. Elle est seulement caractérisée par un certain nombre de défaillances sur le plan organisationnel et réglementaire et par l'absence de motivations des agents. La réforme de la fonction publique engagée depuis 1997 vise à améliorer la performance des services publics par la révision des structures de gestion, par la rationalisation de l'organisation du personnel dans les ministères pilotes (ministère du Budget, ministère des Finances, ministère des Travaux publics, ministère de l'Education, ministère de la Santé, ministère de la Justice).

l'Etat sur l'ensemble du territoire et non pas simplement au profit des niveaux provinciaux ou inter- régionaux où les services extérieurs de l'Etat sont situés jusqu'à présent,²¹ mais aussi à l'échelon régional et local, à travers les bureaux régionaux et locaux.

L'aménagement des moyens de l'Etat suppose donc une véritable politique de délocalisation administrative afin d'enrayer l'hypertrophie croissante de la capitale et aussi pour parvenir à un certain équilibre régional en terme d'aménagement du territoire. L'implantation des organismes administratifs ou établissements scientifiques dans les régions en déclin contribue d'une part à leur réanimation culturelle, intellectuelle et sociale, et d'autre part favorise la mise en valeur des régions insuffisamment développées ou souffrant de sous-emploi facilitant ainsi l'implantation corrélative d'entreprises.

Comme moyens de désengorgement de la capitale au profit des zones sous-administrées et des villes en difficultés, la délocalisation des services de l'Etat, outre qu'ils permettent de renforcer les pouvoirs des échelons territoriaux de l'Etat, constituent, à côté de la déconcentration, une stratégie fondamentale de revitalisation territoriale en ce qu'elle permet d'orienter des emplois jusque-là exercés au niveau central vers les provinces, de rapprocher ainsi l'Etat et les établissements qui en dépendent de la population déficitaire de services publics, et ce, conformément à l'esprit même de la réforme de la fonction publique.

L'étendue du territoire malgache l'exige et à l'instar de l'implantation des établissements supérieurs (Ecole Nationale d'Informatique à Fianarantsoa et Ecole Nationale des Douanes à Toamasina...), l'expérience tout de même acquise en matière de la délocalisation administrative présente l'avantage de restructurer les territoires en faisant émerger les grands métropoles régionales jusque-là presque inexistantes. La dévolution des fonctions non "stratégiques"(selon le terme de la constitution) susceptibles d'être exercées par d'autres échelons que le niveau central constitue sans conteste une occasion privilégiée d'apporter des emplois nouveaux en province.

La réforme de la fonction publique en cours saisira l'opportunité de revoir le régime de mobilité des fonctionnaires qui acceptent de suivre leur poste. Les propositions de réaménagement devront rechercher l'équilibre entre le respect du principe de volontariat et l'obligation de suivre son emploi en cas d'affectation, sans toutefois omettre de prévoir des mesures d'incitation ou de compensation financière pour accompagner le mouvement (garantie de carrière, situation sociale, logement...)

Pour le cas malgache, la décentralisation de l'administration publique est au cœur de la stratégie de développement économique régional. La recherche d'une affectation des ressources à travers les territoires constitue un objectif de l'équilibre régional. L'approche de la planification suggérée par la Constitution révisée renvoie à une meilleure répartition régionale du budget de l'Etat.

De par son pouvoir et son devoir de redistribution et conformément au principe de solidarité territoriale²², l'Etat par son arbitrage peut rendre compatibles les antagonismes inter- régionaux entre zones attardées et zones plus développées. La redistribution inter-

²¹ Actuellement, tous les ministères disposent au moins d'une direction provinciale ou inter-régionale située au niveau des provinces. Il s'agit de les déconcentrer davantage dans la perspective d'un redéploiement territorial de l'administration publique suivant le principe de la proximité des services publics.

²² L'article 137 aliéna 2 prévoit la constitution d'un fonds spécial de solidarité susceptible d'être redistribué pour équilibrer les niveaux de développement entre les régions.

régionale sera du ressort de l'Etat. La redistribution intra-régionale relève en revanche de la Province qui dispose de l'administration des collectivités territoriales décentralisées. L'enjeu se situera donc au niveau de la capacité des acteurs locaux, agents économiques, collectivités territoriales et populations locales, de se mobiliser dans le cadre de l'aménagement du territoire.

2.3.2.2.2- L'"interministérialité" et la contractualisation comme mode d'exécution de l'action publique:

L'"interministérialité" est aujourd'hui le mode d'action de l'Etat territorial. La mise en œuvre de l'autonomie des Provinces amorcera sans conteste un véritable travail transversal au sein des services territoriaux de l'Etat pour surmonter les verticalités bien enracinées dans les pratiques ministérielles.

Les services déconcentrés ou services extérieurs de l'Etat constituent les prolongements territoriaux des ministères dont ils doivent appliquer la politique. Les services déconcentrés reproduisent à l'intérieur du schéma d'administration territoriale les structures ministérielles essentielles ainsi que leurs subdivisions qui doivent apparaître comme des administrations distinctes (Trésor, Impôts et Douanes...). Cette projection éclatée multiplie les problèmes de coordination d'autant plus que les cadres géographiques et échelons territoriaux utilisés par les services d'un même ministère ne sont pas toujours identiques. Les modalités d'implantation territoriales des services déconcentrés doivent alors être rigoureusement encadrées.

Force est de constater que les administrations centrales malgaches n'ont pas toujours besoin d'une implantation géographique dense pour accomplir leurs missions. Les services déconcentrés de l'Etat doivent seulement respecter les règles passées en matière d'harmonisation des interventions auprès des circonscriptions. Les échelons de l'administration territoriale sont inégalement utilisés par les services déconcentrés qui n'adoptent pas les mêmes modalités d'implantation. Mais les conclusions tirées des anciennes pratiques d'administration déconcentrée autorisent d'envisager l'utilisation simultanée de l'échelon régional et de l'échelon sous-préfectoral (ex-Fivondronana) comme cadre pertinent pour l'action administrative de l'Etat. Le principe est acquis de pallier par une technique de représentation ministérielle auprès de la préfecture (échelon régional) l'absence d'implantation systématique des ministères dans chaque échelon d'administration territoriale. Cette solution est liée à la qualité de délégué au gouvernement du préfet, lequel est habilité à recevoir délégation de pouvoirs et de compétences.

Pour remédier à l'émiettement des structures administratives et afin de faire émerger une action administrative régionale et locale cohérente et coordonnée, la déconcentration impose d'adopter un mode d'exécution particulier de l'Etat territorial. La pratique de la déconcentration, si tant est qu'elle a existé dans les pratique, a toujours joué de façon verticale, c'est-à-dire sectorielle, en allant des ministères aux services déconcentrés sans transiter par le délégué du gouvernement. Les réformes des institutions publiques territoriales supposent leur fonctionnement horizontal qui favorise le regroupement des services déconcentrés de l'Etat (services techniques et services administratifs) autour d'une autorité interministérielle reconnue dans la maîtrise des affaires administratives territoriales . Seule cette unité de commandement garantit la cohérence, la crédibilité et l'efficacité de l'action publique à l'échelon territorial.

Tout compte fait, choix de déconcentrer l'administration parallèlement au processus de décentralisation s'accompagne nécessairement de l'appropriation, au sein de l'administration du territoire, d'une culture interministérielle qui s'articule autour du représentant de l'Etat. L'"interministérialité" apporte une valeur ajoutée à l'action de l'Etat sur les territoires dans la mesure où, au lieu que chaque service déconcentré reçoit de son ministère de tutelle matière à exécution, le préfet, comme seul représentant interministériel du Gouvernement, assure la direction effective de l'action de l'Etat, en particulier dans la mise en œuvre des politiques publiques faisant intervenir plusieurs services ministériels relevant de son ressort territorial.

Cette fonction confiée à l'Etat, combinant à la fois les missions d'aménagement du territoire et de développement économique des régions, se révèle très délicate dans la mesure où la lutte contre les déséquilibres entre les provinces ou entre les régions ne doit pas constituer un frein pour celles qui n'ont pas seulement la capacité mais aussi la volonté de se développer. Les nouvelles dispositions constitutionnelles préconisent parmi les attributions du Premier ministre la mise en œuvre des programmes nationaux de développement économique et social ainsi que celui de l'aménagement du territoire, préalablement élaborés conjointement avec les autorités des provinces autonomes (art. 64).

Dans la perspective d'un développement équilibré entre les provinces autonomes, les moyens de planification contractuelle pourraient être mis en œuvre dans les domaines qui ne relèvent pas exclusivement de l'Etat. En effet, outre qu'elle permet de garantir la cohésion minimale des comportements des collectivités, la contractualisation apparaît susceptible d'irriguer financièrement des projets locaux sans les normaliser a priori même si la contractualisation constitue pour l'Etat un moyen d'imposer un partage des engagements vis-à-vis de l'impératif de développement local.

La mise en œuvre de l'autonomie des provinces soulève des problèmes liés au mode d'exécution classique de l'action administrative, marquée par son caractère unilatéral. Le procédé contractuel consacre la volonté de rechercher une alternative à l'acte unilatéral. Le contrat correspondrait ainsi à une nouvelle manière de concevoir l'autorité et la hiérarchie à l'intérieur de l'administration publique, hormis les matières qui sont réservées constitutionnellement et législativement à la compétence unilatérale de l'Etat.

Par ailleurs, l'accroissement des prérogatives de contrôle, l'attribution de la personnalité juridique aux collectivités, le développement des compétences locales à leur profit et l'introduction des notions de concertation, de concours ou de compétences partagées dans la conduite des affaires publiques locales vont nécessairement modifier la pratique effective de l'administration territoriale. Le contrat sera devenu un principe de droit commun régissant les relations entre l'Etat et les collectivités, et notamment les provinces autonomes en tant que collectivités publiques susceptibles de s'ériger comme de véritables partenaires à l'égard de l'Etat.

Dans son article 135-4, la constitution dispose que les provinces autonomes assurent avec le concours du pouvoir central la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique et l'amélioration du cadre de vie. L'application des compétences administratives "partagées" entre l'Etat et les provinces autonomes, impliquant une harmonisation certaine des attributions va se réaliser par le recours à des mécanismes de contractualisation au cas où la loi n'épuiserait pas tous les domaines de compétences devant faire l'objet d'une répartition claire.

Force est de constater que les champs d'application de la convention ne se restreint pas aux relations entre l'Etat et les collectivités car il englobe également les liens entre les collectivités, notamment entre les provinces et les collectivités territoriales décentralisées. La possibilité de conclure un contrat est donc une des conséquences de l'autonomie et de la suppression de la tutelle administrative et financière exercée sur les collectivités qui généralise la technique contractuelle notamment en la consacrant comme mode d'action de droit commun susceptible de suppléer, du moins appuyer l'acte administratif unilatéral, nécessaire à la mise en œuvre des politiques structurelles d'aménagement.

Les transferts de services nécessaires à l'accomplissement des compétences nouvellement dévolues aux collectivités, et en particulier la mise à disposition ou le détachement des agents de l'Etat, ne serait-ce que dans la phase de transition, constituent donc une condition préalable au renforcement des capacités de prise en charge par les collectivités avant toute perspective contractuelle puis que le mouvement de contractualisation ne correspond qu'à un mode d'action ultérieur permettant d'apprécier l'état de l'autonomie des collectivités décentralisées. Par ailleurs, comme remède aux dysfonctionnement de l'Etat et comme moyen de mutualiser la crise de déséquilibre territorial, la contractualisation serait, sinon le seul moyen, du moins le moyen le plus susceptible de dépasser les contradictions entre la tentation à l'excès de centralisation d'une part et à la fédéralisation ou à la "territorialisation" à outrance d'autre part.

Au travers d'un rapport de partenariat, la méthode contractuelle supprime alors de fait la subordination naturelle entre les collectivités et l'Etat. L'Etat ne peut toutefois s'engager financièrement que dans les actions régionales qui lui paraissent conformes à ses propres orientations pré-établies dans le cadre du plan national. De ce fait, la contractualisation hiérarchise les intérêts, l'intérêt local devant plier devant l'intérêt national. Le contrat de plan peut ainsi se présenter comme le procédé par lequel l'Etat obtient de ses divers partenaires des adhésions nécessaires à la mise en œuvre des objectifs nationaux, une fois que ceux-ci sont déclinée sur le plan local. Ceci souligne une fois de plus le rôle éminemment central du représentant de l'Etat dans la coordination et la régulation des politiques locales en vue de l'efficacité des actions publiques.

Tout compte fait, conséquence attendue de la décentralisation, la procédure contractuelle sera devenue le mode de droit commun de l'action publique dans un cadre de démocratie participative. Elle responsabilise efficacement les partenaires à l'échelle de la région et de la commune en inscrivant leurs propres projets de développement dans la durée. L'enjeu de la décentralisation à l'œuvre actuellement à Madagascar réside dans la généralisation de ce procédé dans le mode de fonctionnement de l'Etat à l'égard des collectivités, notamment des provinces pour renforcer et restaurer la participation des citoyens-administrés à la gestion des affaires les concernant, et non pas seulement à la consommation de services publics rendue possible par la proximité territoriale.

CONCLUSION

L'histoire de la République malgache est bien marquée des rythmes de la décentralisation. Ce mémoire s'est proposée d'en présenter le processus en insistant sur les biais engendrés par les pratiques administratives successives et en montrant comment un certain nombre de tentatives de réformes, qui n'étaient pas pourtant négligeables en soi, n'ont pas réellement abouti à terme. Or, bien des facteurs plaident aujourd'hui en faveur de la décentralisation, notamment la prise en compte des diversités régionales, le raccourcissement du processus de décision concernant les affaires locales, l'accès à vie publique locale....

L'importance des chantiers ouverts montre que la réforme avance sur le fil du rasoir si bien que bon nombre de gens s'interrogent, non sans raison, si la relance du processus n'est pas considérée comme un moyen de contractualiser la crise de l'Etat confronté aux difficultés de prise en charge financière des collectivités. Une fois de plus, une question mérite d'être posée dans le prolongement des réflexions entamées dans ce mémoire: si l'on va bien vers une autonomie demandée par les acteurs de la vie publique, sera-t-elle celle des citoyens, toujours considérés jusque-là comme des administrés ou plutôt celle des élus qui ne sont autres que les notables locaux?

L'autonomie des provinces constitue, sur le plan doctrinal, une avancée significative dans le rapprochement de l'administration à l'égard du citoyen-administré. Ce n'est guère un paradoxe d'affirmer qu'il n'y a de décentralisation sans un Etat fort et bien structuré pour signifier la nécessité de restaurer la dimension de "puissance publique" assignée à l'Etat car les risques d'échec menacent certains principes institutionnels acquis au nom de l'unité de l'Etat en matière de décentralisation et notamment ceux provenant des traditions centripètes du Fokonolona. même s'il est vrai qu'ayant transcendé toutes les périodes de l'histoire politique malgache, cette institution semble bien être la communauté humaine de base, en particulier dans les territoires fortement marqués par la ruralité.

C'est ainsi que dès son avènement, la Deuxième Législature a révisé, dans le sens de la modernisation, sa place et son rôle au sein de l'administration territoriale de la République en lui assignant un statut mixte infra-communal. En effet, à la fois subdivision du territoire de la commune, elle est considérée comme la structure administrative de base, administrée par un Comité élu par les habitants du Fokontany eux-mêmes mais à la disposition du Maire.

Le Comité du Fokontany, dirigé par son Président, est l'agent d'exécution au maire pour assurer le service public de proximité dans la circonscription communale. Sa mission de police administrative infra-communale assigne au Comité un devoir fondamental et incessible de première instance en matière de certification de l'identité (certificat de résidence, certificat de vie, de mariage ou de célibat, passeport des bovidés...), de recensement de la population (pour usage statistique publique et patrimoniale et pour le service militaire), en matière d'ordre public local (la tranquillité et la salubrité publiques, la sécurité des biens et des personnes) et enfin en matières de perception fiscale (en tant qu'auxiliaire des fonctionnaires chargés du recouvrement des impôts).

Par ailleurs, la réussite de la politique de décentralisation dans le contexte malgache dépendra de la rapidité avec laquelle l'information et la formation seront assurées au cours du processus. En l'absence de réseaux d'information et de communication, il n'y a que des projets isolés qui ne peuvent entrer en contact et s'enrichir mutuellement pour faire émerger un projet plus vaste.

On aurait tort de considérer qu'il s'agit là d'un problème d'appareils et d'infrastructures lourdes. Les techniques modernes de communication n'ont de chance d'être efficace que si elles sont bien appropriées par les utilisateurs. A cet égard, l'utilisation des radios locales qui existent au niveau des provinces et des sous-préfectures actuellement montre bien que l'on peut attendre de ces réseaux un véritable sensibilisation des enjeux des réformes sur la décentralisation dans le milieu rural.

De la même manière, les enjeux de la formation ne sont pas moindre que ceux de l'information. Du fait de leur proximité avec les administrés, sous la pression d'exigences de transparence fortes, les acteurs de la vie publique locale, élus et fonctionnaires territoriaux, se doivent d'intégrer un certain nombre de valeurs dites de responsabilité. Cette évolution, véhiculée par le processus de décentralisation des institutions publiques, donne aux responsables locaux une sensibilité particulière quant à la rénovation de la démocratie locale et à la perception de l'Administration publique dans son ensemble.

Elus et fonctionnaires ont donc le devoir de se former à l'exercice de leurs responsabilités. Cette fonction de formation, qui est dans un premier temps à la charge exclusive de l'Etat, visera à leur inculquer le professionnalisme indispensable à l'exercice d'un magistère public, tant les champs des compétences transférées sont vastes et les risques quant aux dérives liées à une gestion publique sans tutelle étatique directe sont à craindre. D'emblée, le gouvernement pourrait envisager d'organiser la reconversion des fonctionnaires centraux et des cadres militaires ayant reçu une formation en planification²³ en leur offrant la possibilité d'occuper des postes d'encadrement (technique et administratif) dans les communes. L'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar pourrait assurer une formation spécifique et adaptée à leur profit dans la perspective d'une gestion efficace de l'encadrement supérieur de l'Etat.

Par ailleurs, outre la nécessaire amélioration de la politique d'allocation des ressources, s'agissant de la haute fonction publique, l'ampleur des réformes engagées justifie le recours à des compétences extérieures à l'Administration dans le cadre d'une coopération décentralisée pour maximiser leurs chances de réussite.

Parmi les principaux acteurs nationaux, on peut citer les Administrations relevant du ministère de l'intérieur en tant que ministère de tutelle traditionnel ainsi que du ministère du budget à qui le Gouvernement de la Deuxième Législature a confié la charge de la politique de décentralisation du fait de ses implications budgétaires. Le processus de décentralisation met par ailleurs le ministère de la fonction publique au centre des réformes institutionnelles en tant que gestionnaire direct des ressources humaines de l'Etat. Alors que le ministère des finances et du plan est totalement engagé dans le processus par l'importance des questions relatives à son financement, le ministère de l'aménagement du territoire et de la ville coordonne les actions de coopération bilatérale franco-malgache sur le plan du développement

²³ L'Institut Malgache de Technique de Planification (IMATEP) forme, dans le domaine de la planification économique, des cadres militaires et civils susceptibles d'appuyer utilement le processus de mise en place des institutions territoriales .

urbain. Les appuis techniques et financiers de la Coopération française portent de façon ponctuelle sur la restauration de la capacité de gestion autonome auprès des communes pilotes et des villes moyennes. Il convient au passage de signaler les bons résultats obtenus des actions conduites dans le cadre du projet FAC (Fonds d'Aide et de Coopération) axé sur la réorganisation des services des cinq provinces autres qu'Antananarivo et d'Antsirabe.

Comme il a été suggéré dans un rapport de mission effectué en octobre 1997 sur la décentralisation à Madagascar, l'éclairage utile que pourrait apporter une assistance technique française composé d'un trio Préfet - Président du Tribunal Administratif - Président de Chambre régionale des comptes dans la mise en place de l'administration territoriale malgache constituerait une réponse adéquate au souhait de la Vice-primature en charge des provinces autonomes d'instituer une coopération décentralisée permettant l'acquisition des savoir-faire en matière de décentralisation.

Le concours de la Banque mondiale intervient quant à lui plus en profondeur et embrasse l'ensemble des institutions publiques qui font l'objet des réformes de structure au travers du PAIGEP (Projet d'Appui Institutionnel pour la Gestion Publique). Ce projet comporte plusieurs composantes, notamment la décentralisation, la fonction publique, la privatisation, l'ajustement structurel, la justice, le plan et l'économie, le budget et les finances...

Un Comité National d'Appui Technique à l'Autonomie des Provinces (CNATAP) a été créé en 1998 pour coordonner toutes les études se rapportant à l'autonomie des provinces. Il participe essentiellement aux activités législatives et réglementaires de l'Etat sur la mise en place des provinces autonomes, notamment dans la dévolution des compétences, des moyens de fonctionnement.

La Constitution révisée stipule, dans les dispositions transitoires, la conservation des structures territoriales existantes pour la continuité du fonctionnement de l'administration. Cela justifie le maintien en fonction de l'institution du Fivondronana dans l'architecture territoriale actuelle, outre le fait qu'elle sert encore de cadre à l'action administrative de l'Etat, non pas seulement en tant que circonscription électorale pour l'assemblée nationale mais en tant que siège du Comité Local de Développement, chargé de la gestion décentralisée des dotations budgétaires de l'Etat. Le Fivondronana de la Deuxième République, devenu département sous la Troisième République - Première Législature, trouve toute sa pertinence dans le dispositif de redistribution budgétaire actuel. Ainsi, afin de crédibiliser les pratiques administratives de l'Etat à son niveau, il convient de régulariser son statut, dans la mesure où il n'a plus de fondement constitutionnel. On pourra l'envisager efficacement comme assise administrative pour la sous-préfecture, ce qui est déjà le cas dans le fait, en même temps que circonscription électorale pour les futures élections des députés.

A lecture de ce mémoire, on aura compris que, même si la décentralisation fait partie des principes institutionnels acquis de la République à Madagascar, la chance de succès de ses stratégies de mise en œuvre successives a été relativement faible au cours du temps pour qu'on puisse parler d'une véritable administration du territoire à cet égard. C'est ainsi que ce mémoire a essayé de montrer que la réforme sur les institutions publiques nécessite une conduite du changement efficace capable de mobiliser les énergies, même les contraires et les compétences afin de créer les conditions d'irréversibilité du processus. Force est toutefois de reconnaître que les démarches expérimentales engagées sur le terrain sont en train d'enregistrer une crédibilité non négligeable sans pour autant persuader les réticences alors

Décentralisation et Institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives

même que nul n'ignore qu' à l'état actuel du processus, sa généralisation sur l'ensemble du territoire n'est plus qu'une question de délai.

ANNEXE 1

L'administration du Territoire sous la Première République (1960-1972)

L'administration déconcentrée :

Les collectivités territoriales décentralisées :

Circonscription administrative	Autorité
Province	Chef de Province
Préfecture	Préfet
Sous-Préfecture	Sous-Préfet
Arrondissement Administratif	Chef d'arrondissement Administratif
Canton	Chef de Canton

Circonscription Territoriale	Autorité
Province	Chef de Province
Commune	Maire

NB. :

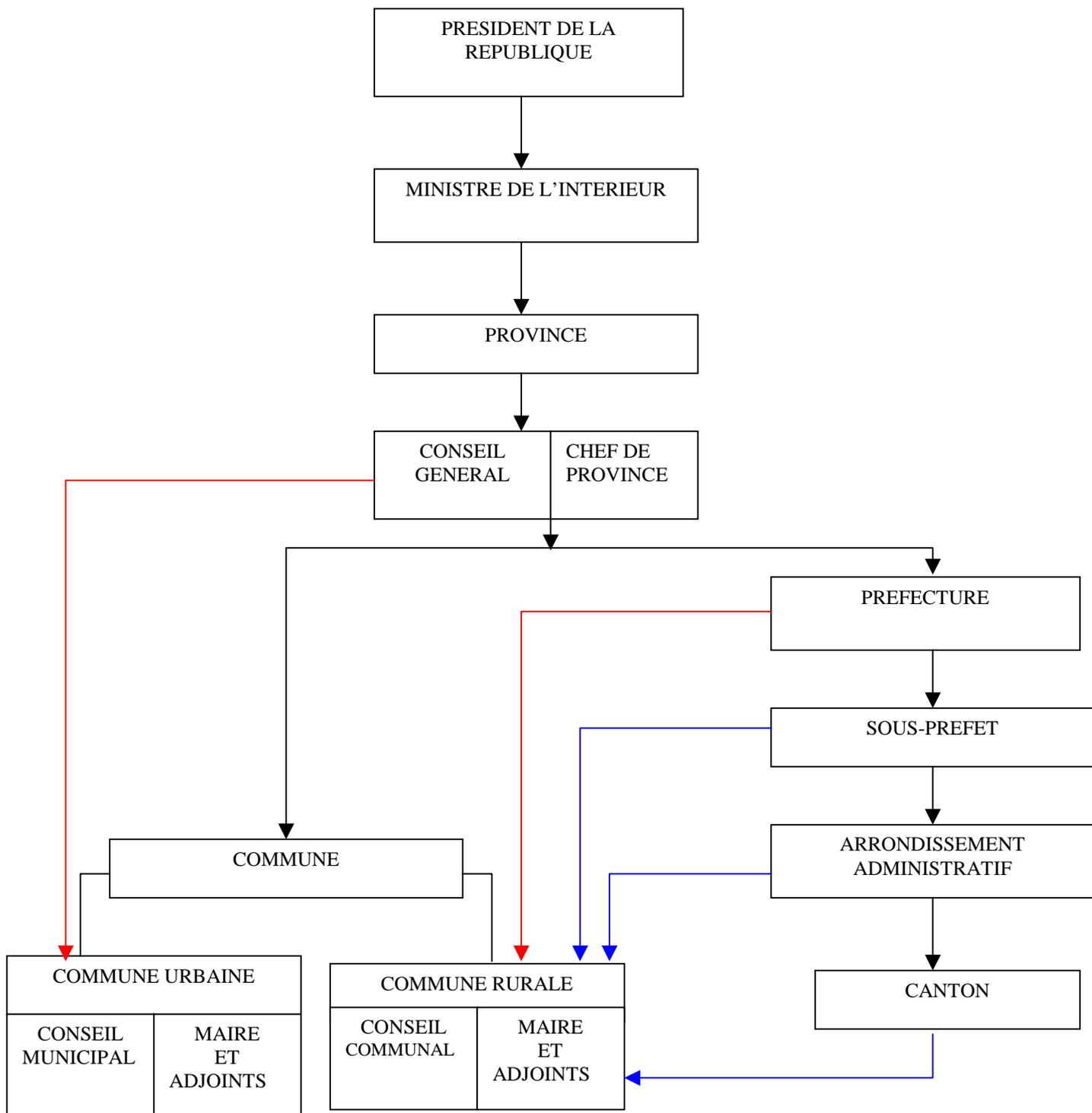
-La préfecture, la sous-préfecture et l'arrondissement administratif ne correspondent à aucune collectivité décentralisée. Au total, il y a 6 provinces, 18 préfectures, 92 sous-préfectures, 43 arrondissements administratifs et 705 cantons dans l'administration déconcentrée de l'Etat.

-L'arrondissement administratif n'existe que dans les sous-préfectures étendues. Leur institution a pour but d'assurer un meilleur encadrement dans les sous-préfectures plus vastes et à très forte densité démographique, en plaçant un représentant du sous-préfet au niveau des arrondissements.

Les collectivités territoriales décentralisées : organes et structures

Collectivités Territoriales Décentralisée	Organe exécutif	Organe délibérant	Organe auxiliaire
Province	Chef de Province	Conseil Général composé de parlementaires élus dans la Province (6 sénateurs par provinces) et de Conseillers généraux.	Commission permanente (organe de suppléance sur délégation et organe d'instruction au profit du Conseil Général)
Commune	Maire assisté de ses adjoints	Conseil municipal (pour les communes urbaines) et Conseil communal pour les communes rurales	Conseil Rural de Développement (seulement dans les communes rurales et attributions purement consultatives)

Organigramme de l'Administration territoriale de la Première République malgache



LEGENDES :

- ▶ Pouvoir hiérarchique
- ▶ Pouvoir de tutelle
- ▶ Pouvoir de consultation

L'Administration des collectivités sous la Deuxième République (1975-1991)

Niveau de décentralisation	Nombre	Autorités décentralisées	Autorités administratives
Faritany	6	Comité exécutif (dont Président du Faritany) et Conseil Populaire	Comité administratif dirigé par le Secrétaire Général
Fivondronana	111	Comité exécutif (dont Président du Fivondronana) et Conseil Populaire	Comité administratif dirigé par le Délégué administratif
Firaisana	1252	Comité exécutif (dont Président du Firaisana) et Conseil Populaire	Comité administratif dirigé par le Délégué administratif
Fokontany	13455	Comité exécutif (dont Président du Fokontany) et Assemblée générale	Responsable permanent faisant office de représentant de l'Etat avec visites périodiques des inspecteurs du MIN.INTER

N.B :

1-Le Ministère de l'Intérieur nomme tous les autorités responsables du Comité administratif à chaque niveau de décentralisation.

2-Le Conseil populaire du niveau supérieur est une émanation inférieure (ex : les membres du Conseil populaire du Firaisana sont élus parmi les Assemblées générales des différents Fokontany le composant).

ANNEXE 2

Ordonnance

portant structuration du monde rural pour une maîtrise populaire du développement

Présenté au nom du général de division Gabriel Ramanantsoa , chef du gouvernement, par M. le ministre de l'Intérieur,

Exposé des motifs:

Monsieur le chef du Gouvernement ,
Messieurs les ministres,

La mise en place de nouvelles structures au niveau tant de l'économie que de l'administration correspond nécessairement à une option politique. En l'occurrence le choix du gouvernement de construire une nouvelle société à partir du Fokonolona se réfère à une idée fondamentale qui est la maîtrise populaire du développement. Ce concept dépasse les slogans et tant en définitive à préparer la démocratisation à tous les échelons de centre des décisions politiques, administratifs et économiques.

Cette option détermine également des implications au niveau de l'articulation des activités qui composent les paramètres de la vie nationale et à, à ce titre, une portée qui dépasse le seul souci d'administration ou d'entreprise économique.

La structure de la maîtrise populaire du développement

Les caractéristiques

Partant des ambitions que le gouvernement se propose à réaliser, les caractéristiques de la structure à mettre en place gravitent essentiellement autour des points suivants:

Le caractère ascendant

Puisqu'il s'agit de tendre vers la démocratisation des pouvoirs, il est logique qu'en paliers successifs, depuis la cellule villageoise jusqu'au niveau national, les organisations adéquates soient mise en place.

De plus, il faut analyser le caractère ascendant de cette structuration comme une manifestations de l'exercice du pouvoir par le peuple.

Le caractère communautaire

Il est manifeste que la nouvelle structure donc il s'agit, et puisqu'elle se fonde sur la cellule communautaire, par essence qu'est le fokonolona, sera également communautaire.

Cette notion de communautarisme n'est pas un élément étranger à la nature et à la réforme de la société malgache. En fait, mises à part les enclaves urbaines, la vie communautaire constitue une des composantes fondamentales de la culture malgache. La communauté de tradition et d'intérêts, la communauté de devenir, au niveau des Fokonolona peuvent et doivent désormais dépasser les actuelles stratifications sociales dite traditionnelles.

De la cellule villageoise à l'échelon régionale, les Fokonolona mettront en place des structures d'expression comme d'opération.

Les structures d'expression constituent par excellence le cadre d'exercice des pouvoirs politico-administratifs, des responsabilités de définition et de décision. Les structures

d'opération, quant à elles, sont les moyens opérationnels mises en place pour la concrétisation des programmes économiques.

La structure formelle

La structuration du monde rural en vue de la maîtrise populaire du développement comprend quatre paliers que sont :

- le Fokonolona
- le Firaisam-pokonolona
- le Fivondronam-pokonolona
- le Faritany

Au niveau de chacun des paliers, qui constituent un système homogène, les problèmes doivent être examinés, sous le même angle d'observation, qu'il s'agisse :

- de leur constitution,
- de leur organisation et de leur fonctionnement,
- des prestations d'appui des services publics,
- du financement.

De la constitution

Une telle conception, alliée au caractère ascendant de la structuration préconisée, exprime les conditions et les formes de constitution des différents paliers structurels successifs. Une chose est à retenir, c'est l'acceptation de restauration de cellules de base qui ne soit mise le fait du gouvernement ni des services techniques. Ceci veut dire qu'au départ, la constitution du Fokonolona relève que lui-même.

De l'organisation

Sans vouloir porter atteinte aux particularités de chaque Fokonolona, le mode et la forme d'organisation relève d'un cadre général institutionnalisé par défini par la présente ordonnance. La direction collégiale des différents échelons sera l'expression formelle du caractère communautaire de la structure considérée. Ceci veut dire notamment la démythification de la notion de "Président" et de "Bureau de conseils". La constitution des bureaux aux différents stades ne servira qu'à un la réorganisation matérielle du travail, convocation de réunions, direction des séances , à tenue du secrétariat où selon les cas, désignation des responsables permanents.

Des services publics

Les relations entre les services publics et les populations ne doit plus contenir l'idée d'administration de domination qui lui était propre jusqu'à présent. Cette manière, ces services publics seront responsables de l'appui technique à disposer pour soutenir la réalisation des programmes de développement des différentes communautés populaires. Les services publics seront en conséquence essentiellement techniques et s'interdisent de s'immiscer dans les affaires intérieures du Fokonolona(...)

Du financement

Les moyens financiers des structures à mettre en place seront constituées par des ressources propres, des prêts et des dotations publics.(...) La gestion des structures de la maîtrise populaire du développement devra être conçu, pour être véritablement opérationnelle, comme une gestion du type commerciale et comportera un état prévisionnelle des dépenses et des recettes et un compte d'exploitation.

Ordonnance n°73-009
Portant structuration du monde rurale pour une maîtrise populaire du développement

dispositions générales

Article Premier.- Le Fokonolona est une ou plusieurs communautés des personnes vivants dans une portion du territoire nationale appelé Fokontany. Il est doté de la personnalité morale.

Art.2 –Le Fokontany peut comprendre un village ou un groupe de village ou de hameau.

Art.3 – Le Fokontany constitue l'unité administrative et économique de base à l'intérieur de laquelle le Fokonolona exerce ce pouvoir et prérogative.

Art.4- Les fokonolona s'unissent pour constituer les Institutions suivantes :

- Le Firaisam-pokonolona
- Le Fivondronam-ponolona
- Le Faritany

Titre Premier
Le "Fokonolona"

Art.5- Toute personne de nationalité malgache sans distinction de sexe, d'âge ou d'origine, fait obligatoirement partie du Fokonolona où il réside.

L'appartenance à un Fokonolona est reconnu officiellement par l'inscription sur la liste de recensement de ce Fokonolona.

En dehors du Fokonolona sur la liste duquel il est inscrit, toute individu a le droit de participer aux actes du Fokonolona du Fokontany où il possède des biens dont il est originaire.

Art.6- La délimitation géographique du Fokontany est constaté par acte réglementaire.

I- Les attributions du Fokonolona

Art.7- Le Fokonolona est responsable de son Fokontany. Il gère son patrimoine.

Il assure la tranquillité, l'ordre public, l'hygiène et la voirie de son fokontany. Il a pouvoir de conciliation et d'arbitrage dans le règlement des différends entre ses membres en matière civile.

Art.8 – Le Fokonolona décide et exécute des actions et des programmes économiques répondant aux intérêts de son Fokontany. Il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de tout programme de développement de caractère nationale ou régional intéressant son Fokontany.

Art. 9 – Le Fokonolona dispose d'une caisse alimentée par le produit de ses activités, la réparation pécuniaire, les rachats de participation, les emprunts qu'il contracte, les dotations, les dons et lègues qu'il peut recevoir pour la réalisation de ces programmes. La gestion de cette caisse est du type commerciale et comporte un état prévisionnelle des recettes et des dépenses et un compte d 'exploitation(...)

Art.10 – Sous réserve des dispositions législatives contraires, le Fokonolona règle l'administration et l'exploitation des terres qu'il a mises en valeur (...)

II -Des "Dina"

Art.12- Le Fokonolona établit des "Dina" pour et dicter les mesures nécessaires à la mise en oeuvre de ses attributions et responsabilités.

Les Dina doivent revêtir la forme écrite, être signées par la majorité des membre de plus de Dina ainsi établi lient tous les membres du Fokonolona.

Art.13- Les infractions aux dispositions des Dina peuvent donner lieu à des réparations, aux profits du Fokonolona. Ces réparations pécuniaires qui devront être prévu explicitement dans les dina, ne peuvent excéder 5000FMG .

Ils peuvent être poursuivi devant la juridiction compétente en cas de refus d'exécution des dites réparations.

Art.14- Le membre du Fokonolona qui, en raison de son métier ou de sa profession, ne peut participer à des travaux décidées par le Fokonolona, doit racheter sa participation suivant les conditions fixées par les Dina.

III- Du Comité du Fokontany.

Art.15- Dans chaque Fokontany, le Fokonolona met en place un comité élu.

Art. 16- Ce comité correspond à cinq membres au moins et quinze membres au plus, suivant l'importance démographique du fokontany. La durée de son mandat est de trois ans.

Sont électeurs tous membres du Fokonolona régulièrement inscrits sur la liste de recensement âgés 18 ans révolus.(...)

Les fonctions de président du comité sont dévolus d'office au conseiller élu avec le nombre de voix le plus élevé et en cas d'égalité de voix entre plusieurs conseillers, au plus âgés. Le président du comité assure la liaison entre les services publiques. Il représente le Fokonolona en justice et dans ses relations avec les tiers et lui rend compte de ses actes.

Art.17- Le comité du Fokontany contrôle l'exécution des "Dina" et en cas de manquement, saisit l'assemblée du Fokonolona.

(...)

ANNEXE 3

La Constitution de la Deuxième République (31 décembre 1975)

(Extrait)

Titre Premier Principes généraux

Article premier- Le Peuple malgache constitue une Nation organisée en Etat fondé sur la Communauté socialiste et démocratique, le Fokonolona .

Cet Etat est une République souveraine et indivisible, comptant en premier lieu sur ses propres forces, et porte le nom de « République Démocratique de Madagascar ». Son territoire est inaliénable.

Art.2 – La République Démocratique de Madagascar , unitaire et décentralisée garantit et favorise l'exercice , par les collectivités territoriales des activités et fonctions concourant au développement de la Nation.

Art.3- Le peuple travailleur souverain détient la plénitude des pouvoirs au sein de la République Démocratique de Madagascar .

Le peuple souverain qui se manifeste par la voie du suffrage universel :

- élit et révoque démocratiquement ses représentants

- désigne et présente les citoyens digne d'être élu.

Art.4- Le peuple exerce son pouvoir, soit directement, au sein des Fokonolona par voie de référendum, soit par délégation au président de la République et à l'Assemblée Nationale Populaire.(...)

Titre IX De la Décentralisation

Art.100- Les collectivités décentralisées de l'Etat sont le Fokontany, le Firaisampokontany, le Fivondronam-pokontany et le Faritany.

Ces collectivités sont fondées sur le Fokonolona.

Art. 101- L'assemblée générale des citoyens électeurs et un comité exécutif élu gère les affaires du Fokonolona.

Le Firaisampokontany, le Fivondronampokontany, le Faritany sont pourvus d'un conseil populaire et d'un comité exécutif élu.

Art. 102- L'Assemblée générale pour le Fokontany et le conseil populaire pour les autres collectivités décentralisées dirigent , à leur échelon respectif, l'activité locale visant notamment le développement économique, sociale, culturel et édilitaire.

Le principe du centralisme démocratique défini par la Charte de la Révolution socialiste malgache, s'applique à ces collectivités décentralisées.

Art.103-Des services publics peuvent être créés ou maintenus pour faciliter la coordination économique, l'action administrative et l'appui technique sur le plan local.(...)

ANNEXE 4

La Constitution de la Troisième République Première Législature : 1992-1997 (Extrait)

Titre Premier Des principes généraux

Article premier- Le peuple malgache constitue une nation organisée en Etat souverain et laïc. Cet Etat est une République une et indivisible et porte le nom de "République de Madagascar".

La démocratie constitue le fondement de la République. Sa souveraineté s'exerce dans les limites du territoire qui lui sont reconnus par le droit internationale.

Art.2- La République de Madagascar est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la Constitution.

Ces collectivités territoriales concourent avec l'Etat au développement de la communauté nationale.

Art.3- Le territoire national est inaliénable.

Art.4- La République de Madagascar a pour devise « Tanindrazana- Fahafahana- Fahamarinana »²⁴ (...)

Titre VII Des responsabilités et des principes d'autonomie effective des collectivités territoriales décentralisées

Art.125- Les collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités.

Art.126- La création des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle. La dénomination, les niveaux et la délimitation des collectivités territoriales sont décidées par la loi.

Art.127- Les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées qui règlent par leurs délibérations les affaires dévolues par la présente constitution et la loi à leur compétence. Ces délibérations sont exécutoires de plein droit des leur publication. Toutefois, elles ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires.

Art.128- Les membres des assemblées sont élus au suffrage universelle direct pour un mandat de 4 ans. Ces assemblées comprennent en partie des représentants des organisations économiques, sociales et culturelles, constituées légalement dans le ressort de la collectivité territoriale concernée. Ses représentants sont également élus au suffrage universelle directe. Les modalités d'élection au sein des Assemblées des collectivités territoriales sont fixées par la loi.

Art.129- L'exécution des décisions des Assemblées est assurée par un bureau exécutif dirigée par une personnalité élu au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans

²⁴ Littéralement : « Patrie- Liberté- Justice »

renouvelable une fois. Le bureau exécutif est composé de responsable des services publics créés et financés par la collectivités territoriales ou mis à sa disposition par l'Etat. Les membres sont nommés par la personnalité élue.

Le bureau exécutif est responsable devant l'Assemblée élu.

Art.130- L'Etat est représenté auprès des collectivités territoriales par un haut fonctionnaire dont les modalités de nomination seront fixées par la loi. Les représentant de l'Etat est chargé de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires. Il défère aux juridictions compétentes les délibérations, actes et conventions des collectivités territoriales qu'ils estiment contraires à la légalité.

Le représentant de l'Etat a la charge de l'ordre public et, dans les contions fixées par la loi, du contrôle administratif. Il représente chaque ministre et a autorité sur les services de l'Etat dans les collectivités territoriales.

Art.131- L'Etat s'engage à mettre en œuvre les mesures suivantes :

- la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat,
- la répartition des ressources entre les collectivités territoriales et l'Etat.
- la répartition des services publics entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Art.132- Les collectivités territoriales assurent avec le concours de l'Etat la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique et l'amélioration du cadre de vie.

La loi détermine la répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et des intérêts locaux.

Art.133- La loi détermine la répartition des ressources en fonction des compétences et des intérêts locaux.

Les collectivités territoriales déterminent et gère librement leur budget en fonctionnement et en investissement, en harmonie avec la planification nationale.

Art.134- Les ressources des collectivités territoriales sont notamment constituées par :

-les produits des impôts et taxes votées par les assemblées des collectivités territoriales et perçus directement aux profits des budgets des collectivités territoriales ; la loi détermine la nature et le taux maxima de ses impôts et taxes en tenant dûment compte des charges assumées par les collectivités territoriales et de la charge globale imposée à la nation.

-la part qui leur revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat. cette part qui est prélevée automatiquement au prorata des recouvrement effectués, est déterminé par la loi suivant un pourcentage qui tient compte des charges assumées globalement et individuellement par les collectivités territoriales et du niveau de leur ressources propres, de façon à établir une juste péréquation entre les différents degré des collectivités territoriales et assurer un développement économique et sociale équilibrée entre toutes les collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire nationale. L'utilisation de la part qui revient à chaque collectivités territoriales est librement déterminée par elle,

-le produit des dotations attribuées par l'Etat à l'ensemble ou à chacune des collectivités territoriales pour couvrir les charges résultant des transferts de compétences ou pour compenser pour ces collectivités territoriales, les charges entraînés par les programmes ou projet particulier décidé par l'Etat et mis en œuvre par les collectivités territoriales,

-le produit des emprunts contractés par les collectivités territoriales, soit sur le marché intérieur, soit à l'extérieur, après accord des autorités monétaires nationales avec ou sans garantie de l'Etat,

-le produit des aides extérieures non remboursables obtenues par l'intermédiaire des autorités monétaires nationales et du département ministériel chargé des relations extérieurs.

-le produit des dons

-les revenus de leur patrimoine.

Décentralisation et Institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives

Art.135- Les fonds des collectivités territoriales dont l'emploi relève de leur compétence sont déposés au Trésor Public dans les conditions prévues par la loi.

Art.136.- Des circonscriptions ou des structures administratives d'action régionale ou locale peuvent être créées par décret au Conseil des ministres.

Art.137- Les règles relatives à l'administration, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales sont fixées par la loi.

ANNEXE 5

Loi n° 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation (Extrait)

Chapitre I

Des principes généraux de la décentralisation

Article premier- Le présente loi définit l'orientation générale de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation qui s'inscrit dans le cadre de la politique générale de l'Etat en matière de développement économique et social.(...)

Art.3- Par la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, l'Etat assure la promotion du développement national, régional et local par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population dans les actions de développement et par la responsabilité de celle-ci dans la définition et la réalisation de toute action à entreprendre.

A cet effet, l'Etat s'engage à mettre en place une réforme institutionnelle tant dans son organisation territoriale que dans ses structures centrales et à promouvoir une politique d'aménagement du territoire destinée à remodeler le territoire de la République en fonction des exigences fonctionnelles d'efficacité et des exigences du développement continu, participatif, équilibré et harmonieux.

Art. 4- Les collectivités territoriales décentralisées sont :

- Les Régions
- Les Départements
- Les Communes

La création et la délimitation des collectivités territoriales sont décidées par la loi.

Elles sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et garantissent, en tant que cadre institutionnel de participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'expression de leur diversité et de leur spécificité. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct dans les conditions fixées par les lois et règlements.

Chapitre II

Des critères de délimitation des collectivités territoriales décentralisées

Art.5- En application des dispositions de l'article 126 de la Constitution, la délimitation des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle (...).

Art.6- Les modalités de mise en oeuvre des critères de délimitation visés à l'article 5 ci-dessus doivent notamment tenir compte:

- de la solidarité sociologique de chaque collectivité territoriale ayant une assise géographique qui implique la prise en considération des facteurs socio-culturels, éléments déterminants pour susciter la participation de la population au développement régional,
- des facteurs physiques où l'étendue et la configuration géographique de chaque collectivité territoriale doivent être prises en considération avec les possibilités des communications ainsi que la concentration et les mouvements de la population. Ces considérations doivent s'inscrire dans le cadre de l'optimum dimensionnel afin de permettre la régionalisation du plan de développement et assurer une couverture administrative efficace.

- de la vocation socio-économique et des potentialités de chaque collectivité territoriale afin de mieux exploiter les spécificités régionales, promouvoir la coopération inter-collectivité par la coordination de l'action économique régionale et assurer la viabilité financière des collectivités territoriales.

Chapitre III

Des principes fondamentaux sur les modalités de répartition des compétences et des ressources.

Art.7- La collectivité territoriale décentralisée règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence. Elle assure, avec le concours de l'Etat, la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

Art.8- La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'effectue en considération des intérêts nationaux, régionaux et locaux. A cet effet, les transferts de compétences sont définis en fonction de la vocation principale de chaque niveau de collectivité.

Art.9- En aucun cas, la répartition des compétences ne doit porter atteinte à la prééminence de l'Etat dans ses missions fondamentales, notamment : création et émission de la monnaie, défense nationale, relations diplomatiques avec l'extérieur, justice, maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

(...) l'Etat dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et leurs décrets d'application les conditions d'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences.

Art.10- Les transferts de compétences ne peuvent en aucun cas permettre à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité, ni créer une hiérarchie entre elles.

Art.11- Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales doit porter sur l'ensemble des attributions relatives à une compétence donnée et être effectué au profit d'une seule catégorie de collectivités qui en aura ainsi la pleine responsabilité.

A cet effet, chaque transfert s'effectue au bénéfice de la collectivité la plus apte à exercer la compétence concernée au regard des besoins de la population.

Art.12- Dans tous les cas, les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi.

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable du transfert des dites compétences sous le contrôle d'une commission d'élus territoriaux créée par la loi.

Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales sera compensé par un transfert de ressources que l'Etat consacre normalement à l'exercice des compétences concernées. A cet effet, ces ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert, au titre des compétences transférées et assurent la compensation intégrale des charges y afférentes.

Art.13- La loi détermine la répartition des ressources en fonction des compétences attribuées aux collectivités territoriales et prévoit, au profit de ces dernières, un transfert d'impôts, droits et taxes perçus par l'Etat. Ce transfert sera effectué par les lois de finances au fur et à mesure des transferts de compétences.

Art.14- La répartition des ressources visée aux articles 12 et 13 ci-dessus ne doit en aucun cas avoir une incidence négative sur les finances de l'Etat. Sa mission économique de redistribution du revenu et de péréquation des moyens lui impose la maîtrise totale du système fiscal et financier.

Chapitre IV

Des principes de la répartition des services publics et de la déconcentration

Art.15- Les transferts de compétences entraînent la mise à la disposition, au profit des collectivités territoriales, des moyens matériel et en personnel nécessaires à leur exercice. Certains services ou parties de services de l'Etat qui exercent exclusivement une compétence précise et relevant désormais d'une collectivité territoriale seront transférées à celle-ci, en tant que besoin, dans des conditions fixées pour chacun d'entre eux par décret pris en conseil des ministres après consultation des organismes partenaires concernés.

Art.16- Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition gratuite, au profit de la collectivité attributaire de cette compétence, des meubles et immeubles nécessaires à son exercice. La collectivité se trouve ainsi substituée dans les droits et obligations de l'Etat.

Art.17- Les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat nécessaires à la préparation et à l'exécution des décisions de l'organe délibérant ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus au bureau exécutif de la collectivité territoriale sont placés sous l'autorité de son président.

Dans chaque collectivité territoriale, une convention conclue entre le représentant de l'Etat et le Président du bureau exécutif de la collectivité, et approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, constate la liste des services ainsi placés sous l'autorité du président du bureau exécutif de la collectivité. Chaque convention adapte à la situation particulière de chaque collectivité les dispositions d'une convention type approuvée par décret.

Art.18- Les transferts de compétences sont complétés par un effort parallèle de déconcentration des attributions qui continuent à relever de la responsabilité de l'Etat. Comme corollaire, les transferts de compétences ne suppriment pas pour autant toute intervention de l'Etat dans les domaines dont les prérogatives sont définies aux articles 9 et 14 ci-dessus. Ils entraînent dans de nombreux cas de nouvelles formes d'action ou de contrôle pour la puissance publique.

Art.19- A un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré. Tel est le principe de base qui régit, dans le cadre de la décentralisation effective, l'intervention de l'Etat au niveau territorial.

A cet effet, l'organisation territoriale de l'Etat et la répartition des missions entre les Administrations centrales et les services déconcentrés s'organisent selon les principes fixés par le présent chapitre.

L'Administration territoriale de l'Etat est organisée dans le respect du principe de libre Administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en oeuvre l'aménagement du territoire tel que défini ci-dessus, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public.

Art.20- Sont confiées aux Administrations centrales les seules missions présentant un caractère national ou dont l'exécution ne peut en vertu de la loi, être délégué à un échelon territorial.

Les autres missions, et notamment celles qui régissent les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont délégués aux services déconcentrés. A cet effet, l'Etat doit élargir les attributions de ses représentants à l'échelon territorial, soit pour l'application des

règles générales qu'il définit, soit pour établir les conventions nécessaires à l'harmonisation des actions de la puissance avec celles des collectivités territoriales.

Art.21- Pour l'application des dispositions de l'article 136 de la Constitution et de celles de la présente loi, notamment des articles 19 et 20, un décret en Conseil des ministres portant création des circonscriptions ou des structures administratives d'action générale ou locale fixera les modalités de mise en oeuvre de la déconcentration, précisera les modalités des délégations d'attributions des Administrations centrales aux services déconcentrés des Administrations civiles de l'Etat ainsi que les principes d'organisation des dits services déconcentrés.

Ce décret devra intervenir dans un délai de trois mois suivant la publication de la loi fixant la délimitation des collectivités territoriales.(...)

ANNEXE 6

Loi constitutionnelle n° 98-001 portant révision de la Constitution

(Extrait)

Titre premier

Les principes généraux

Article premier – Le peuple Malgache constitue une Nation organisée en Etat souverain et laïc, fondée sur un système de provinces autonomes dont les compétences et les principes de gouvernement sont définis et garantis par la Constitution.

Cet Etat est une République une et indivisible. Il porte le nom de « République de Madagascar ».

La démocratie constitue le fondement de la République. Sa Souveraineté s'exerce dans les limites du territoire qui lui sont reconnues par le droit international. Nul ne peut porter atteinte à l'intégrité territoriale de la République.

Art.2- Les provinces autonomes adoptant chacun sa loi statutaire, sont : Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara.

Art.3- Le territoire national est inaliénable.

Art.4- La République de Madagascar a pour devise : « Tanindrazana - Fahafahana – Fandrosoana »²⁵

Titre IV

Les Provinces autonomes

Sous-titre premier

De l'organisation

Chapitre premier

Des dispositions générales

Art.126- Les provinces autonomes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique ainsi que de l'autonomie administrative et financière. Elles possèdent un patrimoine comprenant un domaine public et un domaine privé qui seront délimité par une loi organique.

Les terres vacantes et sans maître font partie du domaine privé des provinces autonomes de l'Etat.

Les provinces autonomes, organisées en collectivités territoriales décentralisées comprennent des régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif.

La dénomination et la délimitation de chaque collectivité territoriale décentralisée peuvent être modifiées par décret en Conseil des Ministres après consultation des organes des provinces autonomes concernées, sur la base des critères de viabilité au plan géographique, économique et socio-culturel.

²⁵ Littéralement : « Patrie-Liberté-Progrès »

Art.127- Sous réserve des dispositions de la présente Constitution, chaque province autonome gère démocratiquement et librement ses propres affaires dans le cadre de sa loi statutaire, adoptée par le Conseil provincial et conformément aux règles fixées par une loi organique.

La loi statutaire est publiée au Journal officiel de la République après déclaration de sa conformité à la Constitution par la Haute Cour Constitutionnelle.

Art. 128- La circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux est libre entre toutes les provinces autonomes et à l'intérieur de chaque province.

Art.129- toute sécession ou tentative de sécession d'une ou plusieurs province autonome est interdite.

Les auteurs de tels actes portant atteinte à l'intégrité nationale et à l'unité nationale et qualifiés de crime contre la Nation, sont passibles de la peine maximale prévue par le Code pénal.

Est nul de plein droit, tout acte ou toute mesure de nature à mettre en péril l'intégrité du territoire national pris par une autorité d'une province autonome. La nullité est constatée par le Conseil d'Etat.

Art. 129.1- Si un organe d'une province autonome agit soit en violation de la Constitution soit de façon à porter atteinte à l'intérêt général ou à l'intérêt d'une ou de plusieurs provinces autonomes, le Président de la République peut, après une mise en demeure par le Gouvernement de mettre un terme à ces actes restée sans effet, prendre toutes les mesures nécessaires au redressement de la situation. Il peut également démettre de leur fonction les personnalités fautives après consultation d'une commission mixte de députés et de sénateurs.

Les modalités d'application du présent article seront déterminées par une loi organique.

Art. 129.2- Le président de la République peut, par décret pris en Conseil des ministres, prononcer la dissolution du Conseil provincial pour des causes déterminantes.

Chapitre II Des structures

Art.130- Dans les provinces autonomes, les fonctions exécutoires, législative et juridictionnelle sont exercées par des organes distincts.

Art. 131- La fonction exécutoire est exercée par un Conseil de Gouvernorat composé d'un Gouverneur et des Commissaires Généraux.

Le Gouverneur est élu par le Conseil provincial parmi ou hors de ses membres, par un mandat de cinq ans renouvelable. Il est chef de la province autonome.

A ce titre, il assure les fonctions dévolues au Chef de l'Exécutif par la loi statutaire de la province.

Le Gouverneur nomme les Commissaires Généraux et met fin à leur fonctions.

Le nombre des Commissaires Généraux est limité à douze au maximum.

Le Gouverneur est le Chef de l'Administration dans sa province.

Art.131.1 –Les conditions relatives aux désignations, et aux mandats des membres du Gouvernorat, leurs attributions, le fonctionnement du Gouvernorat ainsi que le rapport entre le Gouvernorat et le Conseil provincial sont fixés par la loi statutaire.

Art.131.2- L'Etat est représenté auprès des provinces autonomes par un haut fonctionnaire, dénommé Délégué Général du Gouvernement, chargé de veiller au respect par les autorités provinciales de la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces

autonomes, ainsi que toutes dispositions législatives et réglementaires ; à cet effet, il défère aux juridictions compétentes les textes à valeur législative et réglementaires ainsi que tous actes et conventions des organes provinciaux de son ressort qu'il estime contraires à la légalité.

Les modalités de nomination et les attributions de ce haut fonctionnaire sont fixées par la loi.

Art.132- La fonction législative est exercée par le conseil provincial conformément aux dispositions de la présente Constitution et de la loi statutaire.

Le mandat des membres élus au suffrage universel direct du Conseil provincial est de cinq ans renouvelable.

Les députés à voix consultative et les sénateurs à voix délibérative sont membres de droit du Conseil provincial.

Art.132.1- La composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil provincial ainsi que le mode et les conditions d'élection ou de désignation de ses membres sont fixés par la loi statutaire.

Art.133 – La fonction juridictionnelle est exercée par les Cours d'Appel et les tribunaux ou autres juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier.

Tous les magistrats de la République sont soumis au même statut.

Art.134- Il est créé auprès du Conseil de Gouvernorat un organisme consultatif dénommé Conseil Economique et Social.

Art.134.1- Le Conseil Economique Social, saisi par le Gouverneur, donne son avis sur les projets ou proposition de texte et sur tout problème à caractère économique, social ou environnemental qui lui sont soumis.

Art. 134.2- La compétence, les modalités de désignation de ses membres et le fonctionnement du conseil économique et social sont fixés par le Conseil provincial dans les conditions prévues par la loi statutaire.

Sous-titre II Des compétences

Art.135- Relèvent de la compétence exclusive de l'Etat les matières attachées à l'exercice de la souveraineté nationale, notamment : la nationalité, les relations internationales, la justice, la défense nationale, la sécurité intérieure, les ressources stratégique, la monnaie, les finances et la douane, le transfert de propriétés d'entreprise du secteur publique au secteur privée et inversement, la garantie des droits et libertés fondamentaux.

Art.135.1- Relèvent de la compétence exclusive des provinces autonomes, les matières qui intéressent spécifiquement les provinces, notamment :

L'administration des collectivités locales, l'organisation des offices et organisme administratif à caractère provincial, la police urbaine et rurale, les foires et marchés, les services publics d'intérêt provincial, les allocations d'études et bourses provinciales.

Art.135.2- La loi de l'Etat prime sur la loi des provinces autonomes. Dans les autres domaines non visées aux articles 135 et 135.1, les provinces autonomes ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que l'Etat ne fait pas l'usage de son droit de légiférer. Toutefois, l'Etat intervient lorsque apparaîtra la nécessité de :

-régler une question non résolue par les provinces autonomes
-éviter qu'une loi d'une province autonome n'affecte les intérêts d'une autre province autonome

-assurer le protection de l'unité juridique ou économique et l'homogénéité des conditions de vie au-delà des limites d'une province autonome.

Art.135.3- La répartition des compétences entre l'Etat et les provinces autonomes découlant des art.135, 135.1 et 135.2 ci-dessus peut-être modifiées par une loi organique après concertation dans le cadre de la Conférence inter-provinciale.

Art.135.4- Les provinces autonomes assurent avec le concours du pouvoir central, la sécurité publique, la défense civile, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'amélioration du cadre de vie. Dans ces domaines, la loi organique déterminent la répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et des intérêts locaux.

Sous-titre III Des ressources

Art.136- La province jouit de l'autonomie financière. Elle élabore et gère librement son budget selon les principes applicables en matières de gestion des finances publiques.

Art.137- La loi des finances de l'Etat fixe annuellement la proposition des recettes de l'Etat devant revenir aux provinces autonomes (...)

Des mesures spéciales seront prises en faveur du développement des zones les moins avancées, y compris la constitution d'un fond spécial de solidarité pour ces mêmes zones.

Art. 138- Les ressources d'une province autonome comprennent également :

-le produit des impôts et taxes votées par son conseil provincial et perçus directement au profit du budget de la province ; le loi détermine la nature et le taux maximum de ces impôts et taxes en tenant dûment compte des charges assumées par les provinces et la charge fiscale globale imposée à la nation,

-la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat ; cette part qui est prélevée automatiquement au moment de la perception est déterminée par la loi suivant un pourcentage qui tient compte des charges assumées globalement et individuellement par les provinces autonomes, du niveau de leur ressources propres, de leur capacité contributive propre, de façon à établir une juste répartition entre les provinces autonomes et assurer un développement économique social et équilibré entre toutes les provinces autonomes sur l'ensemble su territoire national,

-le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de L'Etat à l'ensemble ou à chacune des provinces autonomes pour tenir compte de leur situation particulière, ou pour compenser, pour ces provinces autonomes, les charges entraînées par des programmes ou projets décidés par l'Etat et mis en œuvre par les provinces autonomes,

-le produit des emprunts contractés par la province, soit sur le marché intérieur, soit à l'extérieur après accord des autorités monétaires et financières nationales, avec ou sans garantie de l'Etat,

-le produit des aides extérieures non remboursables et le produit des dons à la province autonome,

-les revenus de leur patrimoine.(...)

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

I- Travaux sur la décentralisation et la fonction publique malgaches:

A- Rapports et études :

- Mashiyat ANDRIAMBALO, *Etudes et évaluation de la mobilisation des ressources financières au niveau des communes*, Projet d' Appui Institutionnel à la Gestion Publique (PAIGEP)- Banque Mondiale, septembre 1997.
- Eric CHARVET, *Finances locales et cadre fiscal gérant les relations Etat- collectivités territoriales décentralisées*, PAIGEP- Banque Mondiale, août 1997.
- Jean Clauzel, Françoise BRUNET, Boris D. SEHENO, *Fiches techniques relatives à la réforme du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation*, PAIGEP- Banque Mondiale, août 1998.
- Jean CLAUZEL, *La décentralisation à Madagascar*, Coopération française, octobre 1997.
- Réné DOSIERE, Claude DURAND-DRIBORGNE, *Analyse des transferts opérés par la loi aux communes*, PAIGEP- Banque Mondiale, janvier 1996.
- Harlan H. HOBGOOD, *Décentralisation et démocratisation à Madagascar*, USAID, mai 1993.
- Philippe MELCHOIR, *Contribution au projet de décentralisation à Madagascar*, Coopération française, 1995.
- Boris D. SEHENO, *Travaux juridiques sur la décentralisation à Madagascar*, Coopération française, 1996
- La décentralisation à Madagascar, stratégie pour le succès de son exécution*, PAIGEP- Banque Mondiale, avril 1997
- La décentralisation à Madagascar*, in Revue Capricorne n° 2, avril 1997, coopération française
- Pour une stratégie de réforme de la fonction publique*, PAIGEP- Banque mondiale, mai 1997.

B- Textes de base et documents de référence:

- Constitution de la Deuxième République malgache (31 décembre 1975)
- Constitution de la Troisième République malgache- Première législature (18 septembre 1992)
- Loi constitutionnelle n°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.

II- Ouvrages généraux sur la décentralisation :

A- Ouvrages sur l'administration publique malgache :

- Jean COMPTE, *Les communes malgaches*, éditions de la librairie de Madagascar, collection des codes bleus malgaches, Antananarivo, 1963

- J.-P. MASSERON, *La justice administrative à Madagascar*, éditions de la librairie de Madagascar, collection les codes bleus malgaches, Antananarivo, 1963
- Michel MASSIOT, *Les institutions politiques et administratives de la République Malgache*, ENPS, Antananarivo, 1967.
- Michel MASSIOT, *L'organisation politique et administrative, financière et judiciaire de la République Malgache*, éditions de la librairie de Madagascar, collection les codes bleus malgaches, Antananarivo, 1970
- Michel MASSIOT, *L'administration publique à Madagascar*, LGDJ, Paris, 1971
- Yves PRATS, *Le développement communautaire à Madagascar*, LGDJ, Paris, 1972
- Madagascar, dossier politique*, in *Afrique contemporaine* n°181, 1^{er} trimestre 1997, pp. 39-70, par Olivier DELORME et Michel GAUD

B- Ouvrages de référence sur les expériences étrangères en matières de décentralisation :

1- La décentralisation en France :

- Francis CHAUVIN, *Administration de l'Etat*, édition Dalloz, mémentos de droit public et de sciences politiques, 5^{ème} édition, Paris, 1998.
- Jean-Claude DOUENCE, *L'action économique locale*, édition economica, collection « collectivités territoriales », Paris 1998.
- Alain FAURE(sous dir.), *Territoires et subsidiarité*, chez l'harmattan, collection logiques politiques, Paris, 1997
- Xavier FREGE, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2^{ème} édition, Armand Colin & Masson, Paris, 1996.
- Marc JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris, 1998.
- Jean-François LACHAUME, *L'administration communale*, collection « systèmes », LGDJ, Paris 1994
- Jean-Pierre LEBRETON, *L'administration territoriale*, in Documents d'études, la documentation française, n° 202, édition 1990
- Jean MOREAU, *Administration régionale, départementale, municipale*, Mémento de droit public et de sciences politiques, 11^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1995.
- Pierre POUGNAUD, *Collectivités locales : comment moderniser ?* Chez Berger-Levrault, collection gestion publique, Paris 1991
- Jacques ROUVIERE, *Les collectivités locales*, encyclopédie Delmas pour la vie des affaires, 1^{ère} édition, Masson, Paris, 1988
- André TERRAZZONI, *L'administration territoriale en France*, LGDJ, collection décentralisation et développement local, Paris, 1992

2- La décentralisation en Europe et en Afrique :

- Fabien BRIAL, *Le Décentralisation territoriale et Coopération internationale cas de l'Outre-mer français*, édition L'harmattan, collections logiques juridiques, Paris 1997.
- Jean du Bois de GAUDUSSON, *La décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives*, in Encyclopédia universalis, pp 1631 –1636.
- François CLEMENT, To TJOELKER, *Gestion stratégique des territoires (le cas du Rwanda)*, éditions l'Harmattan, collection « logiques sociales », Paris, 1992
- Alain DELCAMP (sous dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, la documentation française, Paris, 1994

Décentralisation et Institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives

- Hachemi KHERFI, Ali SEDJARI, Colibaly BOCAR, Mohamed LABIDI (sous dir .), *L'administration territoriale au Maghreb*, publication du CMERA (Centre Maghrébin des Etudes et des Recherches Administratives), éditions Guessous, Rabat, 1989.
- Frank PETITEVILLE, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, chez l'Harmattan, collection logiques politiques, Paris, 1995
- André TERRAZZONI, *L'administration territoriale en Europe*, LGDJ, Paris, 1992
- André TERRAZZONI, *L'administration territoriale en Europe : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-bas, Royaume-Uni*, in Dossiers et Débats, (publication de l'Institut International de l'Administration publique- IIAP), Paris, 1993
- Les réformes qui échouent*, in Revue française d'administration publique, n°87, juillet-septembre 1998, par l'IIAP.

TABLE DE MATIERES

AVANT – PROPOS.....	1
INTRODUCTION	3
SOMMAIRE	5
1- LES PRINCIPAUX ACQUIS INSTITUTIONNELS EN MATIERE DE DECENTRALISATION:	6
1.1 - LA PREMIÈRE RÉPUBLIQUE ET L’APPROPRIATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES MODERNES:	6
1.1.1- Les collectivités territoriales décentralisées:	6
1.1.1.1 - La commune:	6
<i>1.1.1.1.1 -Le processus de communalisation du territoire:</i>	6
<i>1.1.1.1.2- Le fonctionnement de l’administration communale:</i>	7
1.1.1.2 - La Province:	9
<i>1.1.1.2.1 - La province comme circonscription administrative :</i>	9
<i>1.1.1.2.2 - La province comme collectivité territoriale décentralisée:</i>	10
1.1.2 - L’institution préfectorale, pivot de l’administration du territoire de la République:	11
<i>1.1.2.1 - L’autorité préfectorale et ses attributions administratives:</i>	11
<i>1.1.2.2 - Le Préfet et la perspective de régionalisation de l’administration publique:</i>	12
1.2 - L’INSTITUTION DU FOKONOLONA ET LA DÉMOCRATIE POPULAIRE DE LA SECONDE RÉPUBLIQUE:	14
1.2.1- L’institution du Fokonolona : sa rémanence et sa reconstitution politique:	14
1.2.2 - Le Fokonolona et la démocratie populaire :	15
1.3 - LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE ET LA DÉCENTRALISATION EFFECTIVE:	17
1.3.1 - Les principes de la libre administration et de l’autonomie:	17
<i>1.3.1.1- Le principe de la libre administration:</i>	17
<i>1.3.1.2- Le principe de l’autonomie :</i>	18
1.3.2- La décentralisation régionale : problématiques et perspectives	20
<i>1.3.2.1- Problématiques de la régionalisation du territoire:</i>	211
<i>1.3.2.2 - L’échelon régional comme cadre d’aménagement du territoire:</i>	21
2- LA DEUXIEME LEGISLATURE ET LE PROCESSUS D'AUTONOMISATION DES PROVINCES (DEPUIS 1997) :	23
2.1 - L’INSTITUTIONNALISATION DES PROVINCES AUTONOMES :	23
2.1.1 - L'autonomie des provinces entre le régionalisme institutionnel et le fédéralisme:	23
2.1.2- La région à l'aune de l’autonomie des provinces:	25
2.1.3 - La commune et la construction des capacités de gestion locale :	25
<i>2.1.3.1- L’administration communale :</i>	25
<i>2.1.3.2 - Les "actions-pilotes" et les expériences de gestion communale:</i>	27
2.2 - LA SITUATION DE L’ETAT SOUS L’EFFET DE LA DÉCENTRALISATION:	28

2.2.1 - L'Etat territorial : le représentant de l'Etat et les services déconcentrés:	29
2.2.2 - L'exercice de la fonction de contrôle:	30
2.3 - MÉTHODES ET MOYENS DANS LA RÉFORME DE LA DÉCENTRALISATION:	32
2.3.1- Les actions expérimentales en vue de l'installation des institutions territoriales:	32
2.3.2 - L'aménagement des moyens de l'Etat:	35
<i>2.3.2.1 - La réforme des ressources humaines:</i>	<i>35</i>
<i>2.3.2.2 - L'aménagement des modes d'action de l'Etat:</i>	<i>37</i>
<i>2.3.2.2.1 - La délégation et la délocalisation comme méthode d'action:</i>	<i>37</i>
<i>2.3.2.2.2- L'"interministérialité" et la contractualisation comme mode d'exécution de l'action publique:</i>	<i>39</i>

ANNEXES:

ANNEXE 1	46
ANNEXE 2	49
ANNEXE 3	53
ANNEXE 4	54
ANNEXE 5	57
ANNEXE 6	61