

DÉCENTRALISATION OU CENTRALISATION ?

En 2004, le SeFaFi s'est préoccupé à plusieurs reprises de l'évolution institutionnelle et pratique de la politique de décentralisation. Les traits marquants en ont été la nomination par les maires des responsables de Fokontany précédemment élus par les citoyens, la mise en veilleuse des provinces autonomes, en dépit de leur statut constitutionnel, et l'émergence des régions selon des procédures non conformes à la même Constitution.

Cette évolution interpelle les citoyens sur la nature des changements en cours. Faut-il y voir, de la part de nos dirigeants, une volonté délibérée d'instaurer un ordre plus dirigiste et plus autoritaire ? Plusieurs indices convergents semblent l'indiquer, sur lesquels il convient de s'expliquer. Alors pourront se faire les clarifications nécessaires, qui apaiseront les inquiétudes de beaucoup, et rétabliront la confiance entre citoyens et gouvernants.

1. L'Article 1^{er} de la Constitution précise que l'Etat malgache est « fondé sur un système de *Provinces autonomes* ». Que les provinces n'aient pas la faveur de nos dirigeants n'est un secret pour personne. Il ne faut pas oublier pour autant qu'une part importante de la société civile s'était insurgée contre leur ambiguïté et les dérives possibles dès leur origine¹. Rien de tout cela n'autorise à ignorer ces mêmes provinces autonomes, ni à maintenir un système anti-constitutionnel de désignation de PDS, en lieu et place de Gouverneurs élus (*Constitution*, Art 131). Les provinces autonomes ne peuvent être ignorées ; elles ne peuvent être supprimées autrement que par une réforme constitutionnelle. En attendant, la Constitution, comme la loi, s'impose à tous (Art. 7).

2. Plus étonnant est le *statut hybride des Régions* : en son article 4, la *Loi 2004-001 relative aux Régions* précise en effet que « Les Régions sont à la fois des Collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives ». Cela signifie que les futurs responsables porteront, selon leur humeur ou les besoins du moment, tantôt la casquette d'élus investis du suffrage universel et chargés d'administrer librement la Région (ce qui relève de la décentralisation), tantôt la casquette de représentants de l'Etat ou du Chef du Gouvernement, chargés de mettre en œuvre la politique de l'Etat central (ce qui relève de la déconcentration). Faut-il préciser que ces deux fonctions, en stricte logique politique et administrative, sont incompatibles ? Il est vrai que le socialisme de Ratsiraka avait déjà ouvert la voie : le statut des « Présicomex » (de *Faritany*, de *Fivondronam-pokontany*, et de *Firaisam-pokontany*), régi par le centralisme démocratique à la mode sous la II^{ème} République, participait du même caractère

¹ Notamment le KMF-CNOE, *Pour la démocratie, citoyenneté active et responsable (1994-1998)*, Communiqué du 6 février 1998, pages 221-224, et *Pour la démocratie, liberté de choisir (1998-2003)*, Communiqué du 23 janvier 1999, pages 23-25.

hybride. Il n'en est que plus surprenant de voir les responsables actuels, qui se réclament du libéralisme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance, reprendre à leur compte des pratiques aussi archaïques : il est vrai qu'à défaut d'être démocratiques, elles ont fait la preuve de leur efficacité pendant 20 ans !

3. L'article 126 de la Constitution précise également que « les Provinces autonomes, organisées en collectivités décentralisées, comprennent des Régions et des Communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif ». La *mise en place des Régions* revenait donc, de plein droit, aux provinces autonomes et non pas au pouvoir central. Il est paradoxal, pour ne pas dire plus, que ce même pouvoir central s'arroge des pouvoirs qui relèvent des collectivités décentralisées... sous prétexte de décentralisation ! Par ailleurs, que la mise en place des régions soit confiée à des responsables nommés est déjà une entorse grave à l'esprit de la décentralisation ; mais le pire est que les « dispositions transitoires » de la *Loi 2004-001 relative aux Régions* ne donne aucune échéance précise à cette transition, appelée à durer « jusqu'à la mise en place effective des structures prévues par la présente loi » (Art. 15). Voilà trois ans que les PDS (désignés) remplacent « provisoirement » les Gouverneurs (élus) de Province. Pendant combien d'années les Chefs de Région continueront-ils à être nommés ? A se demander si, dans cette entreprise, le but recherché est bien la décentralisation - ou une centralisation qui ne dit pas son nom ?

4. Les *Communes* constituent, après les Provinces autonomes et les Régions, le troisième niveau de la décentralisation. Une collectivité décentralisée est censée être dirigée par des responsables élus. Le Décret 2004-859 du 17 septembre 2004, indique en son Article 1^{er} que la Région, « en tant que Collectivité territoriale décentralisée, est composée de Communes ; en tant que circonscription administrative, comprend des Districts... ». Et tout en précisant dans son Article 15 que « il n'y a aucun lien de tutelle ni de hiérarchie entre la Région et la Commune », il est dit dans l'Article 16 que « le Chef de région harmonise et coordonne le développement des Communes de son ressort. Il apporte son appui à l'élaboration des plans de développement communal et à la mise en œuvre des projets prévus par lesdits plans ». En d'autres termes, il tient les maires à sa merci puisqu'il peut favoriser ou bloquer le développement des Communes. Cela signifie que d'ici à la prochaine élection présidentielle, le régime dispose, à tous les échelons et dans tout le pays, de responsables désignés par lui ou contraints d'épouser sa cause. On peut espérer qu'un tel schéma ne se réalisera pas, pour le bien et l'avenir de la démocratie à Madagascar ; mais force est de constater, depuis la désignation des présidents de Fokontany par les maires, que la Commune est le seul échelon - le dernier bastion ?- dont les responsables ne sont pas - pas encore ? - désignés par le pouvoir en place.

5. Le *financement* des collectivités décentralisées reste le problème le plus préoccupant pour l'avenir de la décentralisation dans le pays. Il est bien connu qu'une décision ou une réforme politique n'est valable que pour autant que son financement est assuré ; dans le cas inverse, une décision ou une réforme politique est de la poudre aux yeux. La plupart des observateurs s'étaient insurgés, en son temps, contre les mesures constitutionnelles et autres qui étaient censées assurer le financement des Provinces autonomes. Il faut malheureusement constater que les textes traitant du financement des Régions (*Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 et Décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004*¹) sont

¹ Ce Décret du 17 septembre 2004, publié au *Journal Officiel* daté du 17 janvier 2005, n'a été distribué aux abonnés que le 18 mars 2005 - tirage : 1.201 exemplaires ! Or les

aussi mesquins, les dispositions prévues ne permettant en aucune façon l'autonomie financière des Régions. Celles-ci seront donc à la merci du bon vouloir du Gouvernement, ce qui leur enlève toute autonomie de décision...

6. La situation est encore plus délicate lorsque l'on considère les *mesures transitoires* devant assurer le financement des Régions. Par rapport aux textes antérieurs, la loi des finances pour 2005 n'accorde aux régions que 30% de la taxe professionnelle collectée (modification à l'article 10.01.01 du CGI), c'est-à-dire pas grand-chose dans les circonscriptions où l'on ne recense qu'un petit nombre d'entreprises formelles. En fait, l'essentiel des ressources des Régions est réparti par la Présidence, sans que soient précisés ni le montant des sommes à allouer à chacune, ni les affectations détaillées de ces sommes. Ainsi, 9 milliards d'Ariary sont affectés à la Présidence au titre de « Dotation aux collectivités décentralisées » (Provinces, Régions et/ou Communes)... Un dispositif qui ouvre la porte à l'arbitraire - ou plus exactement à une discrimination sur la base de la docilité politique et des résultats électoraux.

7. Il en va de même pour les *transferts financiers* et pour l'affectation des divers crédits (investissement, santé, éducation, infrastructures, etc.) aux communes, dans le cadre des collectivités décentralisées. On constate que c'est l'Exécutif, et principalement la Présidence, qui est chargé de répartir cet argent - responsabilité qui devrait revenir au Législatif. Comment, dans ces conditions, échapper au soupçon de penser que les maires non TIM seront pénalisés, et les autres favorisés ? En toute hypothèse, la répartition de l'argent public devrait se faire dans l'impartialité, et être précisée dans la Loi de Finances selon des règles claires définies au départ - et non pas selon les caprices du prince, loin du regard des citoyens...

Rien d'étonnant, devant cette accumulation de constatations convergentes, à ce que le doute s'installe. En réalité, le pouvoir actuel serait moins soucieux de décentralisation qu'avidement de centralisation : il pourra ainsi mener une politique dirigiste et autoritaire, dont il pense que sortira le bien de Madagascar. Un pari risqué, pour ne pas dire perdu d'avance. Car une nation et son Etat ne se gèrent pas comme une entreprise ou une armée. Cette méconnaissance de la spécificité du politique est très inquiétante...

Antananarivo, le 4 mars 2005

Membres du SeFaFi pour l'année 2005 :

- Solonavalona Andriamihaja
- Gatien Horace
- Roger Bruno Rabenilaina
- Henri Raharijaona
- Madeleine Ramaholimihaso
- Edilbert Razafindralambo
- Adelson Razafy
- Sylvain Urfer

Chefs de Région sont en poste depuis six mois : sur quelle base légale ont donc fonctionné les régions pendant tout ce temps ?