

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Lot TR 41 Ampahimanga, Ambohimambola 103

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

LES COMMUNALES : QUELLE VOLONTÉ DE DÉCENTRALISATION ?

Les textes nécessaires à la tenue des élections communales de 2015 ont été adoptés et promulgués tant bien que mal. On ne reviendra pas sur la manière tumultueuse dont ces lois ont été présentées, modifiées, rejetées partiellement ou entièrement pour inconstitutionnalité, adoptées et enfin –tardivement- promulguées... mais toutes ne sont pas encore publiées. Ces péripéties ont eu pour effet de sensibiliser les populations, du moins celles des villes, qui ont accès aux médias, sur l'existence même de ces textes et, d'une manière plus limitée, sur leur contenu. Elaborés pendant que les intempéries provoquaient de graves dégâts sur les hautes terres en janvier et février, ces textes ont lancé le débat sur la répartition des compétences entre un État central et centralisateur et les CTD (Collectivités territoriales décentralisées). Ce débat, qui aurait dû avoir lieu avant même l'introduction des textes au Parlement, devrait nourrir la campagne électorale autour des communes.

Un État central réticent à décentraliser

La loi organique n° 2014-018 sur les Collectivités territoriales décentralisées donne un aperçu sur la vision qu'a le pouvoir actuel de la décentralisation. « La décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des CTD. À un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré » (article 6). « L'État dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et règlements les conditions d'exercice par les CTD de leurs compétences » (article 17). En d'autres termes, l'autonomie d'action des élus locaux est une faveur accordée par le pouvoir central, qui se réserve le droit de la surveiller étroitement, voire de la limiter.

Le droit que s'arroge l'État d'interférer dans la gouvernance locale des CTD est illustré par le cas récent de la suspension de maires élus, faite en contradiction avec les dispositions de l'article 127 de la loi n° 2014-020 sur la décentralisation. En effet, la suspension d'un maire par arrêté du ministre de l'intérieur est assujettie à la délibération du conseil communal/municipal concerné, et ne peut durer plus d'un mois. Il en va de même pour la volonté publiquement affichée de déroger à la dis-

position de l'article 130 qui interdit, « dans tous les cas », la candidature des membres d'une délégation spéciale (président et vice-présidents) lors des prochaines élections.

Plus troublant encore est le constat que, même dans les plus hautes sphères de l'État, on n'est pas capable de faire la distinction entre les compétences d'un maire et celles d'une haute personnalité de l'État central. Ainsi, l'inauguration de deux écoles primaires publiques (à Iavoloha et à Toamasina), qui représente l'une des fonctions primaires d'un Maire, vient d'être usurpée par le Chef de l'État.

Par ailleurs, la loi organique prévoit que le transfert des compétences entre l'État et les CTD ne se fera qu'au fur et à mesure de la capacité des CTD ; ce qui veut dire, en d'autres termes, que ce transfert ne sera pas identique sur l'ensemble du territoire et pourrait dépendre soit de l'arbitraire du représentant de l'État, soit de la couleur politique des élus d'une CTD donnée. Sur quels critères et dans quelles conditions l'État central « décidera »-t-il qu'une CTD a la capacité de se gérer ? Pourtant, l'article 4 de la loi organique définit la décentralisation comme étant « le transfert aux CTD des *compétences qui leurs sont propres et distinctes de celles de l'État* ». La confusion entre déconcentration (nécessaire aussi pour le développement) et décentralisation est ici flagrante.

A plusieurs reprises, la loi organique n° 2014-018 dispose que « les transferts de compétences doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'État aux CTD des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi » (articles 25 et 45). L'expérience a montré que le meilleur moyen d'étrangler l'autonomie et l'initiative locales est de les priver de moyens. Les Tananariviens le savent trop bien : le blâme pour la détérioration des infrastructures urbaines est imputé au Maire (application du transfert de compétence) alors qu'aucune subvention de l'État central ne vient aider la CUA dont les ressources propres sont notoirement insuffisantes pour entretenir ces infrastructures (défaillance du transfert des moyens). Quel pourcentage du budget national 2015 est réservé aux CTD ? Ces dernières années, il n'a été que de moins de 5%, le pouvoir central se réservant plus de 95% du budget – où donc est la décentralisation ?

Vers une nouvelle cacophonie électorale

A cette vision amalgamée de la décentralisation et de l'extension du pouvoir central par la déconcentration, vient s'ajouter la politisation de la préparation des élections communales. L'article 310 de la loi n° 2014-020 précise que « le Préfet fixe par arrêté le nombre des membres du Conseil municipal à élire, sur la base du nombre de la population issu du recensement effectué par le Chef de District ». La nomination récente des préfets régionaux, pour signer un arrêté précisant, par commune, le nombre de conseillers municipaux à venir, donne un avantage considérable au parti du pouvoir, car il connaîtra avant les autres le nombre exact de candidats nécessaires pour les dossiers de candidatures à présenter à la CENIT. Après tout, une candidature implique la collecte de documents administratifs (bulletin de naissance, certificat délivré par l'administration fiscale, certificat d'inscription sur la liste électorale, extrait de casier judiciaire), ce qui avantage déjà le parti au pouvoir. Tout citoyen sait que ce n'est pas à la dernière minute qu'il faut s'y mettre ; mais les préfets ayant été nommés le 15 avril, et la date de clôture de la

réception des candidatures étant fixée au 8 mai, les délais se font de plus en plus courts en attendant que soit publié le nombre exact de candidats à présenter par commune (sauf le cas d'Antananarivo, qui aura un effectif record de 55 conseillers municipaux).

Déjà, il semble que de nombreux candidats se présenteront en indépendants et qu'aucune mesure ne sera prise pour assurer la transparence des dépenses électorales. S'y ajoute la mise en place de nouvelles machines audio-visuelles à forte affiliation politique, sans pour autant que les médias publics ne soient d'accès égal aux candidats, y compris hors pouvoir, malgré les dispositions du Code électoral. Comment, dans de telles conditions, et encore plus dans les milliers de communes rurales, avoir une chance de connaître le programme proposé par les listes de candidats – car programme il faut exiger ?

Dans ces conditions, les élections communales s'annoncent comme encore un autre cycle électoral « déjà-vu », dans un contexte de réconciliation nationale ratée. Le risque sera d'avoir des conseils municipaux totalement fragmentés, avec une tête de l'exécutif sans majorité et à la merci des manœuvres de l'État central. Sans vouloir ajouter aux arguments de ceux qui chercheraient des prétextes pour reporter les élections, le SeFaFi s'inquiète à nouveau que nous n'ayons rien appris des erreurs du passé.

Les communales, et après... ?

Accéder à la tête d'une commune, seule collectivité territoriale décentralisée pour laquelle des élections sont prévues pour le moment, s'apparente à un véritable parcours du combattant. Le défi s'annonce encore plus grand pour ceux qui auront été élus, en raison du manque de clarté sur les compétences de chaque maire et sur le montant des ressources financières sur lesquelles il pourra compter, sans oublier les interférences d'origine politique que le pouvoir central ne manquera pas de mener.

Se pose aussi la question de l'élection sénatoriale. Un curieux article 127 des « dispositions transitoires » de la loi organique n° 2015-007 fixant les règles relatives au fonctionnement du Sénat spécifie que « pour la première élection sénatoriale de la Quatrième République, le collège électoral est constitué par les Conseillers communaux et municipaux ainsi que les Maires ». Pourquoi ? Qu'est-ce qui empêche de tenir les élections régionales et provinciales en septembre-octobre, et de tenir l'élection sénatoriale en novembre ? Ces élections se font au suffrage universel indirect, et concernent peu de personnes. Mais surtout, le Sénat « représente les collectivités territoriales décentralisées » (Constitution, art. 81) : faire élire les Sénateurs par les seuls conseillers municipaux ou communaux, en excluant les Chefs de Région et les conseillers régionaux, les Chefs de Province et les conseillers provinciaux (Loi sur le Sénat, art. 80) viole l'esprit de la Constitution – entorse à la loi fondamentale que la Haute cour constitutionnelle ne semble pas avoir remarqué. A coup sûr, il y a encore une entourloupe de basse politique derrière cette mesure.

Par ailleurs, le statut des chefs fokontany manque toujours de clarté et de précision dans les textes sur la décentralisation, laissant ouvertes pour l'avenir les luttes d'influence entre les maires et le ministère de l'intérieur. Le SeFaFi a toujours de-

mandé que les chefs fokontany soient élus¹, et que soit attribué à ces agents incontournables de la gouvernance locale un statut digne du travail qu'ils fournissent (et, il va de soi, une rémunération digne et des moyens de travail plus conséquents). Car les citoyens connaissent bien leur chef fokontany, ce qui n'est pas le cas du maire, encore moins du député, du chef de région ou du ministre de l'Intérieur. Or d'après les dispositions de l'article 5 du décret 2007-151, le mandat des membres du comité du Fokontany expire avec l'élection d'un nouveau Maire. Le SeFaFi demande donc l'application *stricto sensu* de cette disposition par l'organisation, immédiatement après l'élection communale, de l'élection des nouveaux chefs fokontany. Cela permettra aux nouveaux élus communaux/municipaux de travailler de concert avec les nouvelles équipes dans les fokontany, pour résoudre efficacement les problèmes socioéconomiques qui y prévalent.

Au risque de se répéter, le SeFaFi déplore le manque absolu de volonté politique à mettre en place une décentralisation effective ainsi que la totalité des institutions de la République, socle minimal d'un État de droit.

Antananarivo, 18 avril 2009

1. Voir notamment « *Sefo Fokontany : où allons-nous ?* », communiqué du 18 octobre 2007, in : SeFaFi, *L'Observatoire de la vie publique à Madagascar. D'une crise à l'autre (2001-2013)*, Foi & Justice, 2014, pages 199-204. Et « *Fokonolona et Fokontany : aller jusqu'au bout du débat* », dans le communiqué « *Quelle décentralisation pour Madagascar ?* » du 28 mars 2008, *idem*, pages 222-223.