

ABREVIATIONS

CAC : Centre d'Appui à la Commune

CSB : Centre de Santé de Base

CTD : Collectivité Territoriale Décentralisée

DSRP : Documents Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté

EPA : Etablissement Public et Administratif

EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial

FDL : Fonds de Développement Local

GF : Guichet Foncier

HAT : Haute Autorité de la Transition

MAP : Madagascar Action Plan

MDAT : Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

OPCI : Organisme Public de Coopération Intercommunal

PDS : Président de Délégation Spécial

PN2D : Programme Nationale de Déconcentration et de Décentralisation

PCD : Plan Communal de Développement

STD : Service Technique Déconcentré

PLAN

INTRODUCTION

PARTIE I : POLITIQUE GENERALE

Chapitre 1 : PN2D

Section 1 : Déconcentration

Section 2 : Décentralisation

Chapitre 2 : Renforcement de la pratique

Section1 : Renforcement vertical

Section 2 : Renforcement horizontal

PARTIE II : DIFFICULTES D'APPLICATION

Chapitre 1 : Quel avenir pour le PN2D

Section 1 : De l'ambigüité de la cellule de base

Section 2 : De la double casquette des chefs de régions

Section 3 : la commune : seul niveau décentralisé mis en place

Chapitre 2 : Problèmes relatifs aux fonctionnements même des diverses administrations

PARTIE III : BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR

CONCLUSION

INTRODUCTION

Les systèmes d'Etat unitaire comme Madagascar qui, selon l'article 1^{er} de la Constitution est « une République une et indivisible » se caractérisent par un centre unique d'impulsion politique et juridique et dont l'autorité s'exerce sur l'ensemble de la population et sur tout le territoire. Logiquement, ce système implique la centralisation de l'administration, les Autorités Supérieures étant basé au centra c'est-à-dire la capitale.

« Administrer, c'est assurer l'application journalière des lois, veiller au rapport des citoyens avec l'administration centrale ou locale ou des services administratifs entre elles : Gouverner c'est veiller à l'observation de la constitution, au fonctionnement des pouvoirs publics, assurer les rapports du gouvernement avec les chambres, ceux de l'Etat avec les puissances étrangères ».

Cette distinction a été faite par Edouard LAFERRIERE ;

Il ne faut pas donc confondre la fonction gouvernementale de celle administrative. Le professeur René Chapus de l'autre côté a avancé l'idée comme quoi « on peut gouverner de loin mais on ne peut administrer de près ».

De ces affirmations on peut dire qu'une bonne administration se doit de se rapprocher des administrés. D'ailleurs, compte tenu de l'étendue du territoire et des nécessité de démocratiser le pouvoir, il s'est avéré inéluctable de diviser le territoire en collectivité géographique dont l'autonomie ou la subordination à l'égard du pouvoir centrale sont déterminer en fonction des principes d'organisation adopté. D'où la réforme de l'Etat. Celle-ci qualifie une politique de modernisation administrative.

L'idée-force de cette réforme est la proximité. L'administration de proximité n'est pas une politique nouvelle en soi, elle a été adoptée depuis longtemps à l'époque même de la royauté. Elle se manifeste surtout à travers les institutions de base comme le Fokonolona.

Récemment, dans le cadre de DSRP et MAP en partenariat avec les bailleurs de fonds, des reformes furent entreprise dans plusieurs secteurs de l'administration malgache et notamment au niveau du fokontany. Ici réapparaît alors la notion de l'administration de proximité qui évoque un certain aspect de rapprochement des pôles de décisions vers les administrés à travers les procédés de déconcentration et de décentralisation. On peut définir d'une manière très simple cette notion comme étant le rapprochement au plus près des

administrations aux administrés. Madagascar a lancé une réforme ambitieuse associant ces deux logiques sous la forme d'un programme national plus communément appelé PN2D. A cette fin, une mission interministérielle a été constituée sous le pilotage de la présidence avec le MDAT et le ministère de la réforme administrative. Ce souci de rapprochement existe dans sa forme maximum auprès du Fokonolona par le biais du fokontany.

Puisque l'administration de proximité est une réalité, on ne peut s'empêcher de se demander mais proximité jusqu'à quelle limite d'où la problématique « est-ce que la réalisation de ce rapprochement est-elle effective à Madagascar ? »

Pour pouvoir apporter des éléments de réponse au problème posé, nous allons aborder successivement : des politiques générales de cette proximité administrative (partie I), des difficultés constatées dans sa mise en œuvre (partie II) avant de proposer des solutions correspondant et perspectives d'avenir (partie III).



PARTIE I : POLITIQUES GENERALES

Chapitre 1 : le PN12D

La cohérence de l'action administrative suppose, bien sûr, que les rôles respectifs des différentes personnalités morales de droit public soient nettement définis. Il faut aussi préciser la nature et les contenus des rapports qui s'établissent entre elles.

Section 1 : La déconcentration

Paragraphe 1 : notion

Selon le professeur Guetier, « la déconcentration est une technique de contrainte ». En effet, la déconcentration est une technique d'organisation consistant à distribuer les agents et à répartir les compétences entre une administration centrale et des services extérieurs appartenant uniformément à une même et unique personne morale.

Paragraphe 2 : valeur pratique

Notons que Madagascar est un grand pays, une seule personne ne peut l'administrer sans risque. D'où la nécessité de déconcentrer le pouvoir central. Il y a ici un simple transfert de pouvoir de décision et non pas de compétence. Il y a justement la formule de M. BARROT qui énonce que « c'est toujours le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche ». Les soucis de celle-ci est avant tout le rapprochement de l'administration des administrés puisque on n'administre bien que de près. Elle permet ensuite de décongestionner le pouvoir central par l'intervention de ses représentants locaux. Elle tente enfin à désencombrer les affaires de l'Etat.

Paragraphe 3 : régime juridique

Mettant en relation des agents qui appartiennent à une même personne publique la déconcentration est en général déterminée par les règles de pouvoir hiérarchique exercés du chef sur ses subordonnés. Etant un pouvoir inconditionné, il existe même lorsqu'aucun texte ne le prévoit ; pratiquement, il prend la forme d'ordres qui sont adressés par le supérieur à son inférieur. La loi attribue cependant certaines compétences aux agents déconcentrés limitant le pouvoir du chef qui conserve son pouvoir d'instruction mais ne peut évoquer ni se substituer.

Paragraphe 4 : l'administration déconcentré

I. circonscriptions d'administration générales

-Province : Depuis la crise de 2002 et des disfonctionnements constatés, on assiste à un recentrage du pouvoir par la dissolution des Conseils Provinciaux, la destitution des Gouverneurs ainsi qu'à l'institution des Délégation spéciales : 12 membres nommés+3 députés

*exécutif : PDS+2VP, PDS cumulant les fonctions d'exécutif et de représentant de l'Etat au niveau de la province

*délibératif : 9 membres nommés+3 députés

La province est dès lors réduite au statut de circonscription administrative déconcentrée

-Région : mise ne place des 22 régions comme pôle de développement plus efficaces que les provinces. Bien que prévues pour être de collectivités décentralisées, les régions sont actuellement régies par des dispositions transitoires : chef de région nommé par le pouvoir central, comité régional intégrant des parlementaires, des représentants des maires ainsi que les représentants du secteur économique et de la société civile. A ce stade les régions s'apparentent plutôt à des circonscriptions administratives.

-Fokontany : C'est une subdivision administrative de base au niveau de la commune. Il comprend des hameaux, villages ou quartiers. Il sert de relais entre le pouvoir central et la population et se trouve sous l'autorité du représentant de l'Etat au niveau de la commune : recensement de la population, travaux relatifs aux opérations électorales, contrôle des marchés, circulation, délivrance d'actes administratifs, entre la commune et la population et placé sous l'autorité du maire : exécute les instructions du maire.

II. circonscription d'administration spéciale

Exemple : Cisco

Section 2 : La décentralisation

Paragraphe 1 : Notion

La décentralisation évoque l'idée d'une collectivité locale qui s'administre elle-même. Situation que le vocabulaire étranger exprime par « self-government » ce qui signifie « auto administration ». Selon R. MASPETIOL et P. LAROQUE « ...la décentralisation implique le principe de l'autonomie des personnes morales donc à moins de règle expresse en sens contraire, les personnes morales décentralisées sont libres d'agir en leur guise. Décentralisation veut dire liberté ». C'est aussi ce qui a dit le professeur Guetier : « la décentralisation est une technique de liberté ».

Paragraphe 2 : Valeurs pratiques

Comme la déconcentration, la décentralisation vise elle aussi, le rapprochement avec la population et sa participation. Elle a comme fondement politique la promotion et garantie d'exercer des libertés locales et se relie à la forme de libéralisme politique qu'est le système démocratique. Le principe démocratique (principe de participation du peuple ou de ses représentants aux affaires publiques), trouve sa réalisation à la fois au plan gouvernemental dans l'élection des autorités locales. La décentralisation se présente ainsi comme la démocratie appliquée à l'administration. Cela implique un lien de solidarité social et défense d'intérêt propre aux membres de la communauté. Ce qui nécessite l'existence d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

Elle a de l'autre côté un fondement administratif. La décentralisation constitue un principe d'administration locale utile puisque s'agissant des affaires locales, des besoins locaux, il est bon que les agents chargés de cette gestion connaissent bien les besoins et conditions locaux et aient intérêt à prendre en main et défendre les intérêts locaux.

Relativement à Madagascar, à côtés de ces raisons, la mise en place de la décentralisation répond aussi à l'exigence d'idéal : un moyen de lutte contre la pauvreté et une exigence des bailleurs des fonds dans le cadre de la participation effective de la population au pouvoir.

Paragraphe 3 : Régime juridique

Pour mieux germer ses affaires, la collectivité décentralisée possède un patrimoine propre, des biens matériels des agents, une gestion financière exprimée dans un budget, elle est sujet de droit et d'obligation, peut plaider en justice. Mais décentralisation ne signifie pas

pour autant indépendance, le control du pouvoir central existe nécessairement mais il ne doit pas être trop étroit. Il s'agit d'un pouvoir limite qui préserve notamment, la capacité de décentralisation de l'autorité sous tutelle. Ce contrôle doit permettre d'éviter toute contradiction entre les interventions de l'autorité de tutelle, mais il ne signifie pas nécessairement une relation de conformité entre les interventions de ces deux autorités.

Paragraphe 4 : Décentralisation administrative

I : L'administration locale ou décentralisation territoriale

Régions : selon l'article 4 de la loi n°2004 du 11 juin 2004 relative aux régions, « les régions sont à la fois des Collectivités territoriales décentralisées et des Circonscriptions administratives. En tant que CTD, elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrent librement par es conseils régionaux élus selon les conditions et modalités fixées par la loi et les règlements. Les parlementaires sont des membres de droit du conseil régional... »

Communes : constituent des collectivités territoriales de base et présentent la distinction entre communes urbaines et communes rurales dans lesquelles les aspirations des populations, les objectifs et les modes de développement ne sont pas identiques. Cette institution de base proche de la population dispose donc d'une nouvelle organisation communale basée sur des régimes différents.

II : L'administration spécialisée ou décentralisation fonctionnelle

Les EPA/EPIC : s'assurent de l'exécution des services publics administratifs, ceux industriels ou commerciaux ou même des deux en même temps.

Les Guichets Fonciers : c'est une décentralisation foncière rattachée dorénavant à la commune. Les procédures quant à l'obtention des terrains non titrés ainsi que des certificats fonciers ont été facilitées et amoindries par rapport aux coûts grâce à leur existence.

CHAPITRE II : LE RENFORCEMENT DE LA PRATIQUE

Il ne faut pas oublier que le but ici c'est le développement du pays en agissant au niveau le plus bas de l'échelon administratif. De ce fait, le renforcement de cette pratique s'effectue par l'appui technique et financier des cadres institutionnels tels les communes dans la réalisation de leur politique locale. Le renforcement de cette pratique se fait d'une part de façon verticale et d'autre part de façon horizontale.

Section 1 : Renforcement verticale

Cela se traduit par des appuis techniques et financiers effectués par des autorités qui se trouvent dans un pallier supérieur à la collectivité concernée. On relève ainsi deux entités bien distinctes : l'Etat et le FDL.

Paragraphe 1 : apport de l'Etat

Il s'agit notamment des subventions allouées (octroyées annuellement) par l'Etat à la collectivité locale, ainsi que les diverses formations telles la formation des maires ou des sefom-pokotany. Dans un autre contexte les subventions allouées par l'Etat aux communes et de ces dernières aux fokontany ainsi que les encadrements effectuées en leur endroit.

*Le PCD : Le plan communal de développement est un outil de gestion du développement de la commune, et notamment en termes de planification et de coordination des actions de développement au niveau de la commune. C'est un document cadre déterminant le but que se fixe la commune en matière de développement, la stratégie, les programmes et les projets pour atteindre et les moyens de leur mise en œuvre. Il est une condition de réussite de la réduction de la pauvreté. Il nécessite la prise en compte des besoins, attentes et suggestions des pauvres, pour s'assurer de leur adhésion à la stratégie de lutte contre la pauvreté. Chaque commune doit avoir obligatoirement un PCD éligible et établi selon leur propre besoin et nécessité.

Paragraphe 2 : le FDL

Le ministère auprès de la présidence de la république chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire par le décret n°2007-530 du 11 juin 2008 portant création de la structure de gestion du FDL énonce dans son article 1^{er} : « il est institué un établissement public national à caractère administratif dénommé FDL » et article 2b : « il a pour mission d'assurer des actions de renforcement des capacités des communes et de financer des

investissements communaux et intercommunaux ». Le FDL est donc mis à la disposition des communes pour contribuer à leur développement socio-économique. En tant que dispositif de proximité mis en œuvre dans le programme d'appui au développement local, il a comme objectif de mobiliser plus efficacement les ressources à celles des bailleurs de fonds, de proposer un outil financier approprié aux projets des acteurs locaux, de réaliser au meilleurs cout des investissements de proximité. Les projets éligibles sont très variables et dépendent autant de réalité sociale et économique locale, que des besoins exprimés par les villageois, infrastructures, socio-éducatives, infra-économiques, aménagement agricole bref tous les investissements à intérêt public ressortent des compétences des communes. Notons à titre indicatives que le FDL est actuellement suspendu par les bailleurs de fonds qui n'alimentent plus la caisse de cet établissement jusqu'au retour à la normale de la situation politique à Madagascar.

Section 2 : Renforcement horizontal

Outre les efforts effectués par chaque collectivité prise isolement dans l'amélioration de la gestion interne de leur administration et de leur capacité fiscale, les collectivités, communes notamment, peuvent se constituer en groupement pour la réalisation de projet de développement commun. Par ailleurs, les communes sont aussi appuyées par une entité peu identifiable : le CAC

Paragraphe 1 : regroupement des communes (OPCI)

Cette possibilité est prévue par l'article 149 de la Constitution. Cela signifie que les communes peuvent s'associer en vue de l'élaboration d'un projet de développement commun dans un organisme appelé OPCI. Celui-ci est règlementé par le décret n°99-952 du 15 décembre 1999. Ici, soulignons-le qu'au sein de cet organisme, les communes membres procèdent au partage de savoir-faire et font preuve de solidarité dans un esprit d'expression de l'intelligence collective. L'OPCI est en quelque sorte une plate-forme d'échange et de concertation car l'aboutissement d'un projet commun requiert la capitalisation des savoir-faire et des compétences. Il peut y avoir association de communes développées avec celles moins avancées.

Paragraphe 2 : le CAC

La création récente des CAC s'inscrit dans l'optique de l'appui de proximité aux communes pour leurs besoins prioritaires. C'est un volet renforcement de capacité ayant pour rôle

d'appui conseil. Le critère principal retenu par le FDL susmentionné est de sélectionner les bénéficiaires selon l'existence d'un dispositif d'appui, notamment le CAC.

PARTIE II-LES DIFFICULTES PRATIQUES

CHAPITRE I : SUR LA DECONCENTRATION ET LA DECENTRALISATION : QUEL AVENIR POUR LE SYSTEME ?

Section 1 : Ambiguïté de la cellule de base

Pour faire un constat de la réalité, les régimes successifs ont été incapables de mettre en place une administration de proximité qui rapproche le pouvoir de la population et constitue une assise solide pour la démocratie. Mais quelle est donc l'organisation susceptible d'aménager des relations de confiance entre la population et la cellule administrative de base la plus proche de la population ?

Dans l'histoire des populations des hautes Terres, l'institution du Fokonolona inspiré par Rainilaiarivony est devenue mythe symbolisant pour certains l'existence d'une structure et d'un esprit démocratique.

Le décret de 09 Mars 1902 portant sur l'organisation indigène en Imerina avait donné au Fokonolona une assise territoriale, et son article 4 précise que « au quartier, au Fokonolona qui présente l'unité de circonscription administrative indigène, correspond le Fokonolona qui comprend l'ensemble de la population habitant le quartier ou fokontany ».

Les pouvoirs successifs de Rainilaiarivony à la dernière constitution de 1998 ont toujours évoqué l'existence et le prestige du Fokonolona.

Dans cette dernière constitution, les 3 CTD reconnus sont avec les provinces autonomes, au sein de celle-ci, les régions et les communes.

La commune est l'institution de base proche de la population, mais son fonctionnement dépend étroitement des pouvoirs publics.

Quant au Fokonolona, il n'a ni personnalité morale ni autonomie financière. Il n'est donc pas la cellule de démocratie participative qu'il pourrait devenir. Pourtant, il joue un rôle non négligeable en faveur de l'administration tant centrale que locale. Leurs chefs sont élus au suffrage universel direct et la notion de solidarité sociale existe vraiment au sein du groupe. C'est à travers eux que l'on peut obtenir des renseignements fiables sur un tel ou tel sujet.

Apparemment, le législateur a du moins pris conscience de l'importance des rôles que joue le Fokonolona sans pour autant le reconnaître directement en édictant : l'autogestion populaire de la sécurité, la promotion du développement et du progrès social et de l'instauration d'une discipline collective afin de préserver l'ordre et la sécurité publique (loi n°2001-004 DU 25 Octobre 2001 portant réglementation général des dina en matière de sécurité publique). Le dina est défini comme une convention collective librement adoptée « par la majorité des membres du Fokonolona » et édictant des mesures que la population concernée juge nécessaire à l'harmonisation de la vie économique et sociale ainsi que de la sécurité, en fonction des réalités locales. Si la mise en application des dina prévus dans tel ou tel cas ne peut constater à l'endroit des membres du Fokonolona sinon pas en temps normal, du moins en cas de crise survenu dans ce pays, généralement dues à des problèmes politiques. S'il est avéré important que chacun se sente concerné par les mauvaises passes que subit sa chère patrie et sui oblige à prendre sa responsabilité, il est toutefois regrettable de voir à quel point la solidarité peut être cruelle. Je parle ici de la justice privée à laquelle la société fait la plupart du temps recours : atteinte à l'intégrité physique et dès fois elle arrive même jusqu'à ôter la vie de celui qu'elle attrape pour vol ou par simple soupçon. Prenons l'exemple de ce qui s'est produit récemment du cas du policier brulé vivant par les andrimasom-pokonolona.

Mais quoi qu'il en soit, bonne ou mauvaise chose, en substance, le Fokonolona est devenue une cellule purement administrative par le décret n°2002-1170 du 07 octobre 2002 qui définit comme une cellule de gestion de proximité, le Fokonolona y était une subdivision du fokontany, composé selon le cas du village, hameaux ou îlots ayant des intérêts communs à défendre ou ayant l'habitude de grouper leurs efforts en vue d'objectifs communs. Cette notion s'est à la fin réduite en une simple désignation des habitants du fokontany.

S'agissant du fokontany, le décret n°20004-299 du 03 Mars 2004 abrogeant celui du 2002 déclare nettement que le fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la commune. Par conséquent, elle est cens « mettre en œuvre la politique de la commune, mais aussi élabore et assure l'effectivité de lois et de règlement au sein de son territoire. C'est dans cette dernière optique qu'on retrouve une forme d'administration de proximité après le Fokonolona.

Or, le chef fokontany est désigné par la maire, sur une liste de 5 noms proposés par les membres du Fokonolona réunis en assemblée générale su convocation du maire.

Mais le renforcement de la démocratie de proximité ne supposerait-il pas que les responsables des fokontany soient élus par le Fokonolona et voient ainsi leurs prérogatives ?

Section 2 : La double casquette du chef de région

Avec le fait que l'exécutif régional est composé du chef de région et de trois membres tous nommés par décret du président de la république pris en conseil des ministres sur proposition conjointe du ministre chargé de l'intérieur du ministre chargé de la décentralisation est sujet à discussion.

En effet, si la loi sur les régions prévoit en son article 4 que « les régions sont à la fois des CTD et des circonscriptions administratives,... » Son article 5 alinéa 2 précise aussi que « le chef de région est une personnalité élue selon les conditions et les modalités fixées par les lois et règlements ».

La nomination de ces autorités locales par le pouvoir central ne respecte pas dès lors les dispositions de la loi et elle ne correspond pas à la définition juridique de la décentralisation.

En second lieu, il est défini clairement dans ce même loi que ; les régions, en tant que collectivités territoriales décentralisées, disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrent librement par des conseils régionaux élus. En tant que circonscription administratives, les régions regroupent l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional.

De ce dédoublement fonctionnel, on ignore si c'est une plaisanterie mais on est amené à parler d'une « DECONCENTRALISATION » de PRELOT, pourtant déconcentration et décentralisation sont deux notions fondamentalement distinctes.

Section 3 : La commune : seul niveau décentralisation mis en place

De ces deux constats de faits et ceci a été confirmé par les rapports rédigés par le MDAT, les communes sont les seuls niveaux décentralisés pour l'instant à Madagascar dans le rôle d'acteur essentiel du développement de proximité.

Mais si en effet, la commune est la seule entité décentralisée et démocratiquement gérée, encore est-il que les régions harmonisent et coordonnent le développement des communes au sein de leurs limites territoriales.

CHAPITRE II-PROBLEME RELATIFS AU FONCTIONNEMENT MEME DES DIVERS ADMINISTRATIONS

Section 1 : De point de vue financier

Les subventions promises par l'Etat au bénéfice des collectivités locales restent lettres mortes (retard et irrégularité), par exemple la commune d'Ambohitrimanjaka.

En effet, la responsable auprès de qui je me suis renseigné m'affirme formellement que « on sait très bien que l'Etat octroi des subventions annuelles à chaque commune mais en tout cas nous n'avons pas encore reçu notre part pourtant nous sommes déjà en mois d'Aout ».

Les fonds venant des bailleurs (par l'intermédiaire du FDL ou alloués directement aux communes) ne profitent pas tous, ceci est dû au système de sélection des projets éligibles d'une part et l'exigence de la participation des membres de la société au projet d'autre part. Comment peut-on croire que les communes se trouvant dans les zones enclavées arriveront-elles à définir ce sont leurs besoins prioritaires alors que leurs dirigeants savent à peine à écrire et lire ? Et même s'il y en a ceux d'entre eux qui réussissent à le faire, que vont-t-il faire quand le gens qui y vivent refusent de payer l'apport bénéficiaire (cotiser de l'argent valant 10% de la somme nécessaire pour la réalisation du projet, fournir des sables et pierres,...) ! Pire encore, si une commune a pu obtenir une aide extérieure mais que le but n'est pas atteint, que va-t-il se passer, quel risque va-t-elle courir ? Pourtant, ce sont ces communes, dites « pauvres », là qui ont le plus besoin de ces aides financières.

Tous ces problèmes relatifs à l'argent ont fait que les communes ne réalisent pas leurs projets dans le PCD mais aussi, ils engendrent la corruption, le détournement des deniers publics et plein d'abus de pouvoir.

Exemple vécu : moi, je témoigne que pour avoir un certificat de résidence dans le quartier où je vis, je dois payer 10 000 fmg. Le président responsable de celui-ci m'accuse d'avoir failli à mon devoir envers la société pour la construction du barrage à Ikopa alors personne n'a été avisée de ce travail en plus les travaux de ce genre sont dangereux et réservés aux hommes. Bref, la délivrance des papiers administratifs est ouverte à ceux qui payent le « dina ».

Section 2 : Sur le plan technique

Outre la mauvaise gestion dans la mise en œuvre des grands projets, il faut un minimum de savoir-faire pour prendre en charge des travaux administratifs. Ce manque de technicité peut faire rater une grande chance de bénéficier d'un financement car les organes locaux ne savent pas relater les besoins prioritaires de leurs territoires la plupart du temps.

Ces collectivités sont confrontés à une insuffisance de ressources humaines tant en nombre qu'en compétence, ce qui limite leur capacité de planification, de gestion et de suivi des travaux.

A titre d'exemples :

-Dans quelques 12 kilomètres éloignés du centre-ville, il y a un sefom-pokotany qui ne sache pas remplir les papiers administratifs, il se contente de signer ce qui est rédigé par son secrétaire et en cas d'absence de ce dernier, il délivre à l'administré un exemplaire du papier en question auquel il y met sa signature et qu'il demande à l'intéressé de remplir lui-même.

-Sur le manque de personnels, on peut citer le cas du Ministère des Affaires Etrangères. Les jours de stage que j'ai passé là-bas m'ont permis de réaliser à quel point les stagiaires sont vivement recommandés. Les chefs de services nous considèrent comme des vrais employés responsables de nos erreurs. Nous n'étions plus là pour apprendre mais vraiment pour travailler. On s'est même rendu compte qu'on nous responsabilise trop qu'on n'a même pas plus le temps de faire une pause de 12 à 14 heures comme tout le monde. Les passeports, les ordres de missions ainsi que les notes verbales des missionnaires devant être prêt dans le plus bref délai.

-Parlons un peu des CSB dans les communes rurales. Ils sont connus par, et c'est une évidence, l'absence de médecins alors que la santé des priorités qu'il faut prendre soin pour le chemin vers le développement du pays partant de la cellule de base.

-Dans le cadre de l'OPCI, la mise en relation d'une commune moins avancée à une autre déjà développée suppose un rapport de force qui s'exerce au détriment de celle pauvre. En effet, le maire de celui-ci est facilement manipulé par l'autre qui est plus intelligent. Ce dernier fait de cette coopération un outil commercial pour se faire remplir les poches alors que toutes les parties sont responsables quand le projet n'est pas réalisé.

Section 3 : en matière d'infrastructure

Au centre-ville, tout est si parfait concernant les bâtiments et matériaux nécessaires pour l'implantation des bureaux administratifs. On peut même dire qu'il n'en manque rien sur ce côté pour l'administration. Mais si on se déplace à peine 15 kilomètres de Tana, alors là, on peut se rendre compte à quel point les collectivités locales sont pauvres. Plusieurs fokontany n'ont même pas de bureau pourtant, le fokontany l'organe chargé de réunir et enregistrer les renseignements sur les individus qui y vivent.

Cela peut paraître insensé mais il existe des cas où il revient aux administrés d'apporter les stylos et papiers nécessaires pour se faire délivrer un acte de l'état civil.

Ce problème de localité est aussi valable pour le FDL, c'est un établissement ayant une couverture nationale selon le texte qui le prévoit alors que sa seule locale existant pour le moment se trouve à Antananarivo, dans le bâtiment du ministère de la décentralisation d'ailleurs. L'on se demande alors si les 1513 communes organisées à Madagascar connaissent l'existence de celui-ci. Ensuite, cet établissement choisit les projets les plus élaborés des communes, l'acheminement vers Antananarivo se fera-t-il par poste (qui n'existe aussi que dans les grandes villes) ou par l' élu local lui-même ?

Soulignons que le moyen de locomotion octroyé pour ce dernier est la bicyclette. Ce problème englobe le cas des zones enclavées des communes rurales, là où il faut traverser une rivière à pied pour pouvoir accéder la route nationale tout en craignant les crocodiles qui avaient déjà attaqué un des villageois sur le passage.

Section 4 : L'insuffisance voire manque de communication

Déjà analphabètes dans ses grands nombres, l'absence de communication empire le désintéressement des administrés aux soucis de l'administration. Les tâches relativement complexes qui incombent à la population paysanne ne sont pas à sa portée. Elle ne comprend pas grande chose au fait de devenir acteurs de développement à part entière. D'où indifférence totale aux affaires administratives. Même si on construit des EPP et CSB lesquels est jugés fondamentaux, les gens se disent que l'étude n'est pas un métier et sur l'accouchement, les gens ont plus confiance aux médecins traditionnels « renin-jaza » qu'à ceux que l'administration propose. Les efforts fournis servent de ce fait à rien puisque les services publics offerts n'intéressent pas les usagers.

L'absence de dialogue qui paraît sans intérêt peut causer des problèmes difficiles à surmonter à court terme dès lors.

Section 5 : De la valeur du certificat foncier

S'il est vrai que l'octroi des terres non titrées a été facilité par la mise en place des guichets fonciers, plusieurs remises en questions se posent. Étant rattaché à la commune, tout pouvoir relatif à celui-ci revient au maire. Ce dernier risque alors de s'accaparer de tous les terrains et les inscrire en son nom. De l'autre côté, le fait que le certificat foncier n'a pas la même valeur d'un titre foncier est plutôt confuse. En effet, ce certificat est encore susceptible de revendication. D'où les établissements financiers ne reconnaissent pas un certificat foncier comme garantie d'un prêt d'argent. A quoi sert-il alors, est-ce par hasard un simple bout de papier sans valeur qui ne donne aucun droit ?

Section 6 : Les crises politique à Madagascar

En 1972, 1991, 2002 et dernièrement au début de l'année 2009 les crises politiques dans ce pays s'aggravent d'une année à une autre. A chaque fois, les meneurs de grèves avec ses troupes se précipitent à détruire les biens publics pour montrer leurs mécontentements sur la position du parti politique en place. Les simples citoyens se trouvent toujours victimes de l'agissement peu scrupuleux des agresseurs qui n'ont même pas le courage d'attaquer directement la vraie cible. Le peuple se trouve ainsi dans l'obligation de repartir à zéro donc retourner à la case départ. Comment est-ce qu'on peut penser ne serait-ce qu'un moment de pouvoir réduire à moitié la pauvreté alors les efforts déjà fournis sont gaspillés à chaque fois par les individus qui n'ont pas le sens de bien commun !

Les bailleurs de fonds ne veulent pas financer le FDL (actuellement suspendu) jusqu'à ce que la situation revienne à la normale. Mais est-ce que cette stabilité est-elle envisageable d'ici-là ? Le président de la HAT, le sieur Andry RAJOELINA, n'est même pas reconnu comme étant tel au niveau international.

PARTIE III-BILAN ET PERSPECTIVE D'AVENIR

Pour apporter des solutions globales relatives à ces entraves à la réalisation du développement de proximité, il faut tout d'abord commencer par redéfinir les sens de partenariat STD/CTD pour éviter toute confusion au niveau des termes. Sur ce point, il est grand temps de finaliser la clarification quant au statut, attributions, rôles et compétences des régions. Donner une définition précise des niveaux du système tant déconcentré que décentralisé. Cela permettrait une délimitation des secteurs territoriaux de chacune des entités et d'éviter ainsi l'empiètement des uns sur la compétence des autres.

L'existence d'une véritable décentralisation administrative doit être accompagnée d'une décentralisation financière car ce sont deux volets inséparables. Sinon, la décentralisation, administratif resterait lettre morte.

L'Etat peut céder une part de ses ressources au profit des collectivités locales.

Pour lutter contre la corruption au niveau de l'Administration, il faut renforcer le contrôle d'entrée et de sortie d'argent de la caisse de manière régulière.

Aussi uniformiser le système et connaître à l'avance bien sur les mesures susceptibles d'être prise (Dina et Droits).

Pour mieux sensibiliser les populations paysannes à participer au projet, il faut commencer par se rapprocher d'eux du plus près possible. Il est plus facile de les motiver quand le responsable est une personne envers qui elles ont confiance. Offrir certaines formations considérées utiles pour des vrais acteurs de proximité est vivement recommandés.

La capacité des agents doit être renforcée par des formations pour obtenir un meilleur résultat de leur travail, il est pratiquement indispensable que les démembrés de l'Etat, abondamment fréquents soient équipés en tant que tel.

La moindre des choses est de fournir des ordinateurs dans chaque département ministériel, procéder ensuite à la normalisation de la gestion de l'Etat civil donc faire une rénovation technologique.

Il faut envisager de mettre en comptabilité des agents par rapport aux objectifs.

Exemple : orientation de formation des grands agents de l'Etat (NLIM : National Leadership Institut of Madagascar). Ce dernier est regrettamment suspendu par la crise.

On peut aussi faire un bilan sur la répartition géographique des agents afin d'avoir un équilibre d'effectifs au milieu rural et citadin.

Parallèlement au nombre restreint d'agent travailleur aux ministères, les directions doivent faire un rapport auprès du ministère faisant état de ce manquement de personnel afin que celui-là puisse recruter de nouveau agent pour étoffer son équipe.

Pour les zones enclavées, l'Administration central doit regarder de plus près de leur état et apporter ainsi les solutions correspondantes.

Remédier à l'instabilité politique éternelle à Madagascar et pour cela le changement de mentalité serait un bon début.

CONCLUSION

De tout ce qui précède, l'Administration de proximité est là. D'ailleurs, elle ne date pas d'hier. Elle a déjà existé depuis la royauté et a subi plusieurs modifications pour prendre sa forme actuelle avec la déconcentration et la décentralisation. Des efforts pour ce développement de proximité ont été réalisés avec la réforme administrative mais elle n'est pas pour autant sans problème. Bien que le plan était de mettre en œuvre un partenariat déconcentration-décentralisation, la succession des textes et leurs modifications successives sont révélatrices des hésitations du pouvoir public qui manquent d'un projet de société fondé sur une démocratie effective notamment pour les campagnes. L'idée de Fokonolona perd de plus en plus sa signification réelle et son rôle de symbole.

Les collectivités territoriales ne bénéficient pas réellement de l'autorité administrative et financière en même temps. Y en a de l'autre côté les problèmes relatifs aux crises politiques et au changement courant des hauts responsables de l'Etat (aggravation et pauvreté) ; problème principalement dû par la volonté de rester le plus longtemps possible voire jusqu'à la mort au pouvoir. Tous ces problèmes vont à l'encontre de la réalisation effective du développement de proximité. L'on se demande alors est-ce le signe que l'on s'oriente vers une administration qui préfère à tous les niveaux la déconcentration à la décentralisation ? Lesquelles devraient en principe évoluer ensemble ? Quel avenir pour l'administration de proximité ?

BIBLIOGRAPHIE

❖ OUVRAGES

- René CHAPUS, « Droit administratif général », tome I, 14^é éd, Montchrestien, 2000
- Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, « Droit administratif », 5^é éd, Dalloz, 2003
- Jean RIVERO, « Droit administratif », 13^é éd, Dalloz, 1990

❖ PERIPIODIQUES

- « Une démocratie bien gérée, décentralisée et laïque, à quelle condition ? », SEFAFI, 2004
- « Etude complémentaire sur la mise en place du FDL », MDAT, Mai 2006

❖ TEXTES

➤ Lois :

- Lois n°93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Lois n°94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des CTD
- Lois n°2004-001 du 17 juin 2004 relatives aux régions

➤ Décrets :

- Décret n°2004-299 du 3 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et aux attributions du fokontany
- Décret n°2004-859 du 17 novembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions
- Décret n°2007-530 du 11 juin 2008 portant création de la structure de gestion du FDL