

## **SEFO FOKONTANY : OÙ ALLONS-NOUS ?**

Les Chefs de Fokontany (CFKT) ont été récemment propulsés sur le devant de la scène médiatique à l'occasion de la formation qu'ils ont reçue au palais présidentiel d'Iavoloha. Le SeFaFi avait déjà abordé le sujet dans son communiqué du 28 février 2007, à l'occasion du référendum constitutionnel. Avec les élections municipales et communales annoncées pour le 12 décembre 2007, la question se pose avec acuité : que veut faire le régime actuel des Fokontany ?

*La réglementation : une profusion de textes remaniés et contradictoires*

La succession et les incessantes modifications des textes réglementaires régissant les Fokontany ne font que rendre compliqué ce qui gagnerait à être simple. Une démarche qui ne favorise pas l'efficacité, car chacun attend la publication du prochain texte.

L'actuel décret (n° 2007-151) fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany, est sorti le 19 février 2007<sup>1</sup>.

L'article 19 de la loi n° 93-005 du 26 janvier 1994, modifiée et complétée par la loi n° 94-039 du 03 janvier 1995 portant orientation générale de la politi-

---

<sup>1</sup> Le précédent, n° 2004-299, date du 3 mars 2004.

Auparavant il y a eu :

- Le décret n° 96-250 du 27 mars 1996 portant création des Circonscriptions administratives de l'Administration territoriale à Madagascar.
- Le décret n° 96-834 du 11 septembre 1996, complétant certaines dispositions du décret n° 96-251 du 27 mars 1996 fixant l'organisation et les attributions des Fokontany et des Arrondissements administratifs.
- Le décret n° 97-1257 du 30 octobre 1997 portant création de la structure administrative de base dénommée « Fokontany » et fixant son organisation, modifié par le décret n° 98-172 du 19 février 1998
- Le décret n° 2002-1170 du 07 octobre 2002, modifié par le décret n° 2003-436 du 02 avril 2003 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Fokontany et du Fokonolona.

Quant à la loi n° 93-005 du 26 janvier 1994, modifiée et complétée par la loi n° 94-039 du 3 janvier 1995, portant orientation générale de la politique de décentralisation, elle est toujours en vigueur...

que de décentralisation, énonce un principe important : « *A un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré* ».

Dans le cadre de la décentralisation, ce principe de base régit l'intervention de l'Etat au niveau territorial. Car l'administration territoriale de l'Etat est organisée, dans le respect du principe de libre administration des Collectivités Territoriales Décentralisées, de manière à garantir, entre autres, la démocratie locale.

Avant l'actuel décret, les Fokontany dépendaient organiquement et pratiquement des Communes, collectivités territoriales décentralisées de base, même s'ils étaient des structures administratives ou des circonscriptions administratives,

Ainsi le Maire désignait par voie d'arrêté le Chef de Fokontany et le (ou les) Adjoint(s) au Chef de Fokontany<sup>1</sup>. Et il pouvait mettre fin à la fonction du Chef de Fokontany et à celles des autres membres du Comité de Fokontany<sup>2</sup>. Les membres du Comité de Fokontany bénéficiaient d'indemnités, prises en charge par le budget de la Commune, dont les taux étaient fixés par délibération du Conseil municipal ou communal, selon le cas. Et la Commune devait prévoir et affecter annuellement à chaque Fokontany, un crédit de fonctionnement dont le montant était fixé par délibération du Conseil municipal ou communal et dont la répartition devait tenir compte, autant que possible, de l'importance de l'apport de chaque Fokontany aux recettes.

Concrètement, le Fokontany, circonscription administrative, était une subdivision de la Commune, dépendante de la Commune.

*Or le décret n° 2007-151 du 19 février 2007 introduit des changements mineurs en apparence, essentiels en réalité.*

Désormais, c'est le Chef de District, représentant de l'Etat, qui désigne le Chef de Fokontany et son adjoint<sup>3</sup> et met fin à leurs fonctions. Leurs indemnités mensuelles sont prises en charge par le Budget de l'Etat, et les taux en étant fixés en Conseil des Ministres.

Ces modifications signifient que le Fokontany est désormais une circonscription administrative dépendant de l'Etat central... et, en quelque sorte, un niveau de déconcentration infra-communal, alors que la commune est la collectivité décentralisée de base ! Cette disposition est en totale contradiction avec le principe rappelé ci-dessus, concernant les niveaux de déconcentration et de décentralisation. Ce principe, faut-il le rappeler, reste par ailleurs parfaitement cohérent avec ce que disent de la décentralisation la Constitution amendée et le MAP, et avec la politique nationale de décentralisation et de déconcentration, dénommée PN2D, et validée en 2006<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Choisis sur une liste de cinq noms proposés par les membres du Fokonolona âgés de 18 ans révolus et plus, réunis en assemblée générale sur convocation du maire.

<sup>2</sup> Après les avoir entendus ou invités à fournir des explications sur les faits qui leur sont reprochés.

<sup>3</sup> L'un et l'autre sont choisis sur une liste de trois noms proposés par le Maire, sélectionnés parmi les cinq noms élus par les membres du Fokonolona âgés de 18 ans révolus et plus, réunis en assemblée générale sur convocation du Chef de District.

<sup>4</sup> Le document de présentation de la PN2D formule clairement les risques politiques suivants quant à la mise en œuvre de cette dernière :

– Insuffisance de volonté politique et changement de cap pouvant entraîner un arrêt du processus 2D qui doit pourtant s'inscrire dans la durée : la reconnaissance de l'importance des 2D pour le développement devrait se manifester dans le court terme, par l'adoption du PN2D par le gouvernement suivie de l'inscription des activités y afféren-

Dans ces conditions, la formation des CFTK, conçue et réalisée de façon centralisée par les organes de l'Etat central, renforce la mainmise de l'Etat sur eux.

### *Les responsabilités des Chefs de Fokontany et des Comités de Fokontany*

Pour l'essentiel, les tâches et responsabilités d'un Chef de Fokontany sont les suivantes :

- élaborer avec la communauté une vision du développement du Fokontany;
- apporter le leadership, le changement et l'esprit d'initiative dans la conduite des projets de développement du Fokontany ;
- assurer une gestion transparente des affaires du Fokontany ;
- écouter les préoccupations de la population et encourager le développement des entreprises privées dans le Fokontany ;
- mobiliser la population sur les problèmes de développement de la communauté ;
- aider le secteur informel à se régulariser.

Quant au Comité de Fokontany, il participe et contribue de manière permanente et effective, sous l'autorité du Chef de Fokontany, aux activités de développement du Fokontany :

- aux activités socio-économiques du Fokontany ;
- aux activités éducatives, sportives et culturelles du Fokonolona ;
- aux activités de mobilisation sociale ou communautaire et de développement en matière sanitaire ;
- aux activités de préservation de l'environnement et de ses composantes ;
- à la gestion courante et à la sauvegarde des infrastructures et des ouvrages publics;
- à la mise en œuvre du plan d'urbanisme de la localité.

Le Comité de Fokontany exerce en outre les attributions d'ordre particulier qui lui sont confiées par le Maire, et procède à l'exécution et à la finalisation de ses instructions et directives. Il concourt aussi aux activités relevant du domaine de compétence de l'Etat, notamment en ce qui concerne les matières suivantes :

- notification d'actes émanant des diverses Institutions ;
- établissement et délivrance d'actes administratifs nécessaires à la vie administrative de la population :
- recensement de la population et recensement des jeunes gens qui atteignent l'âge légal pour le service militaire ;
- participation aux travaux et opérations électorales ou référendaires ;
- contrôle des marchés, de la circulation et de la commercialisation des bovins ;

---

tes dans les business plans des ministères respectifs, et sur le terme, elle devrait se traduire par le respect strict du principe de la continuité de l'Etat par les dirigeants politiques successifs.

– Conflits de pouvoir aux différents niveaux : la multitude de cas de conflits entre structures décentralisées et déconcentrées, d'une part, et au sein d'une même typologie 2D, entre niveaux différents, d'autre part, laisse présager un immobilisme, voire un pourrissement de la situation, en l'absence d'adaptation, de clarification et d'application rapides des nouvelles dispositions sur le cadre institutionnel et juridique en 2D.

- assistance aux autorités administratives et judiciaires dans la prévention et répression des infractions, notamment les actes de nature à troubler l'ordre public ;
- transmission de renseignements sur les événements de tout ordre concernant le Fokontany et son environnement.

Le Comité de Fokontany est le responsable de la sécurité et de la mise en œuvre de plan de sécurité dans le Fokontany de son ressort. A ce titre, le Comité de Fokontany, sous l'autorité du Chef de Fokontany :

- prend les mesures nécessaires en matière de prévention, dans le cadre de la défense et de la sécurité civiles ;
- élabore et met en œuvre les plans locaux de sécurité avec l'appui et la contribution des Andrimasompokonolona ;
- participe aux campagnes de sécurisation ;
- veille à l'application des Dina ;
- assure la gestion des risques et des catastrophes.

### *Vers un échec prévisible ou programmé ?*

Voici maintenant quelques éléments importants du système qui ne vont pas du tout faciliter la tâche à nos CFKT :

1. Nous sommes à Madagascar où chacun connaît l'importance du relationnel. Le mode de recrutement des CFKT ne peut que les mettre en porte à faux par rapport aux principaux acteurs auxquels ils vont avoir à se confronter : le fokolonona ; la commune et les responsables communaux/municipaux ; les chefs de district. Sans parler de leur titre de « chef », qui rappelle une autre époque<sup>1</sup>.

2. Leur formation a été tellement médiatisée que leurs partenaires vont forcément se mettre dans une simple attitude d'attentisme vis-à-vis d'eux.

3. Il leur a été donné de nouvelles responsabilités importantes qui empiètent sur les compétences communales, sans qu'il y ait eu, durant leur formation, le moindre dialogue avec des maires sur la manière de les réaliser en concertation. Une analyse minutieuse de cet aspect des choses reste à faire.

4. Tout formateur sait qu'on ne forme pas 3.000 personnes à la fois ! On peut les informer, on peut les endoctriner, en y mettant les moyens, par une bonne rhétorique, par un bon prêche, mais pas les former. Même avec les sous-groupes de 80, il n'est pas possible de faire une formation digne de ce nom en trois jours. Il y a eu durant la formation des séances de prêche, au contenu excellent par ailleurs, assénées en anglais, dont la durée a été multipliée par deux par une traduction obligatoire, réalisée par un interprète qui n'a évidemment pas les talents de l'orateur principal, à l'intention d'adultes qui ont perdu l'habitude de suivre des cours pendant une aussi longue durée<sup>2</sup>. Quel sens alors donner à cette pseudo-formation : adoubement des chevaliers ou des serfs de la Présidence ?

5. Ensuite, n'y a-t-il pas un peu d'infantilisation et de dévalorisation, peut-être involontaires, de nos CFKT ? Les jeunes parlent de « clip » à propos du chant : « *zahay sefo fokontany* » ; les conditions d'accueil dans la capitale, dont

---

<sup>1</sup> L'époque des « chefs de canton » et des « chefs de village » mis en place par l'administration coloniale, et qui n'étaient en fait que les exécutants de cette dernière.

<sup>2</sup> Il semble qu'il y ait eu parmi les participants un nombre non négligeable d'analphabètes fonctionnels. Le taux de 20% a été avancé par certains formateurs!

la presse a fait l'écho, semblent avoir été quasi-humiliantes ; la mise à disposition annoncée de « jeunes » coaches, sans doute voulue pour plus d'efficacité, n'a pas été perçue du tout comme valorisante.

6. Enfin, avec un rôle renouvelé et accru et un nouveau positionnement, quels moyens d'action leur donne-t-on ? Ils ont certes leurs motivations : indemnité, envie d'agir, attentes de leurs administrés. Mais tout se jouera sur leur capacité à mobiliser et à nouer des relations de coopération - sachant qu'ils bénéficieront au mieux, nous l'avons dit, d'un attentisme bienveillant de la part des responsables communaux et de la population.

### **Pour la petite histoire...**

Voici comment s'est passé la présentation des CFKT au peuple dans une grande ville. Des autorités centrales leur ont demandé de se lever, ce qu'ils ont fait avec une certaine fierté d'abord. Puis elles leur ont demandé d'entonner leur « clip ». Ils étaient déjà moins fiers. Et ils l'ont été moins encore quand, ayant chanté faux, ils se sont fait reprendre publiquement, et contraints de recommencer leur clip.

A la fin, il leur a été dit, toujours publiquement, que « si déjà ils n'ont pas retenu les paroles du chant, que vont-ils retenir de ce qui leur a été enseigné lors de leur formation ? ».

### *Quel avenir pour les Communes, pour la décentralisation et la démocratie?*

Les communes actuelles ont été mises en place en 1995. Cela fait exactement 12 ans. Même si, dans la capitale, la population a encore l'habitude d'utiliser le terme *Fivondronana* au lieu de parler de la Mairie de Tsimbazaza, on peut dire que les Communes sont rentrées dans les habitudes et les mœurs. C'est pourquoi il semble évident que la voie à suivre consiste à persévérer dans le renforcement des Communes en tant que collectivités territoriales décentralisées de base. Pour cela, il faudrait revenir sur la dernière réforme, remettre les Fokontany dans la dépendance des communes et faire à nouveau élire leurs responsables par la population.

Le repositionnement des CFKT ne va pas du tout dans ce sens. Il y aurait effectivement eu lieu de procéder à une évaluation et, sans nul doute, à des améliorations en matière de décentralisation et de déconcentration sur leurs aspects infra-communaux. Mais il n'est pas sûr que la meilleure méthode ait été retenue pour ce faire. Il serait intéressant de laisser s'exprimer les candidats aux responsabilités communales/municipales sur cette question, et d'ouvrir un débat sur l'avenir des Communes et - pourquoi pas ? - de la décentralisation, et donc de la démocratie.

Antananarivo, le 18 octobre 2007