SeFaFi
Observatoire de la vie publique
Madagascar

***SeFaFi***

**SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA**

***Observatoire de la Vie Publique***

Lot III M 33 K Andrefan'Ambohijanahary, Antananarivo 101

Tél 032 59 761 62  Email : sefafi@gmail.com

---

## Élection des chefs de *Fokontany* : appliquer les textes

Les tentatives de définir le statut des *fokontany* dans la législation et la réglementation

malgaches depuis les premières grandes lois sur la décentralisation de 1994-95
[1]
trahissent un malaise certain sur le degré d'autonomie et de pouvoir que l'on cherche à donner à cette structure. Composé d'un ou plusieurs quartiers urbains à densité démographique élevée ou d'un ou plusieurs hameaux ruraux aussi éloignés que faiblement peuplés, le
*fokontany*
présente des visages extrêmement variés. Ainsi, dans de nombreuses régions où le chef-lieu de commune se trouve à plusieurs heures de marche, il constitue le centre de la vie publique pour les citoyens.

Depuis 2004, le SeFaFi s'est prononcé sur la question du *fokontany*, appelant à un débat public sur son statut et son rôle exact, et proposant que ses chefs soient élus. Dans les textes antérieurs, le *fokontan*y est traditionnellement tenu pour une cellule purement administrative, jouant le rôle de relai entre l'État central et les populations locales. Avec l'introduction des Collectivités territoriales décentralisées (CTD), son statut a progressivement pris une tournure plus ambiguë. En effet, avec la décentralisation et le rattachement du
*fokontany*
à la commune en tant que cellule de développement, tout en gardant son rôle de relais administratif en lien principalement avec le Ministère de l'Intérieur, les choses se sont corsées. Enfin, la prise en compte du
*fokontany*
comme lieu privilégié de la participation démocratique, surtout en milieu rural, a progressivement fait son chemin, en renouant en cela avec son rôle traditionnel.

Il convient dès lors d'aboutir à une synthèse de ces trois fonctions : relais administratif, cellule de développement et lieu privilégié de la participation démocratique. Mais la réticence des responsables, locaux autant que nationaux, à relâcher leur mainmise sur les *fokontany* rend problématique la réalisation de cet idéal
[2]
. En effet, le
*fokontany*
est au cœur du processus électoral, là où se cristallise la tension entre administration centrale, collectivités locales et, désormais, commission électorale. Néanmoins, décentralisation oblige, le chef de
*fokontany*
est passé du statut de personne nommée (agissant essentiellement comme agent de l'État central) à celui de personne partiellement élue par les citoyens et partiellement nommée d'abord par le maire, ensuite par le chef de district (représentant de l'État central). Mais le chef de
*fokontany*
n'a jamais été élu directement au suffrage universel depuis l'avènement de la III

e

République
[3]
. Cette procédure est à ce jour réservé à l'élection présidentielle, aux élections législatives et à l'élection des responsables des CTD - mais au suffrage universel indirect pour les régions et les provinces.

*Appliquer le décret n° 2009-890*

La question est donc aujourd'hui de savoir si, primo, le *fokontany* doit être élevé au statut de CTD, et si, secundo, un tel changement de statut est nécessaire, voire incontournable, pour permettre aux citoyens d'élire leur chef de
*fokontany*
au suffrage universel. Dans les deux cas de figure, le SeFaFi estime qu'il n'en est rien. La Constitution dispose en effet que les CTD sont « dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière » et qu'elles « disposent d'un pouvoir réglementaire ». Elles « assurent avec le concours de l'État, notamment, la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie »
[4]
.

En réalité, et jusqu'à présent, les communes sont les seules CTD qui fonctionnent, tant bien que mal, et à différents degrés. Mais elles sont totalement démunies financièrement et leur mise en place effective ne cesse d'être sabotée par le pouvoir central (même lorsque les couleurs sous lesquelles les maires se sont fait élire sont celles de ce même pouvoir central). Il est donc inconcevable que les quelques 18.000 *fokontany* de la Grande Île puissent accéder au statut de CTD, alors même que les quelques 1.700 communes ne sont toujours que des CTD nominales. Outre ces impossibilités au niveau des capacités humaines, financières et institutionnelles, il faut surtout en appeler au bon sens et au réalisme : dans les grandes villes, et notamment dans la Commune urbaine d'Antananarivo qui en compte 192, est-il seulement concevable que chaque *fokontany*
soit érigé en CTD à part entière ?

Mais cet argument ne peut pas être retenu pour s'opposer à ceux qui appellent à l'élection des chefs de *fokontany*. Leur élection directe ne nécessite aucune retouche à la Constitution, puisqu'elle l'y autorise déjà. L'argument que seuls les représentants des CTD peuvent être élus est tout simplement inexact. Pour s'en convaincre, il n'est que de (re)lire…, et d'appliquer enfin,

le « décret n° 2009-890 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *Fokontany*
». Pour la clarté du débat, et pour éviter toute ambiguïté, nous citons in extenso les articles 5 à 7 de ce décret qui, faut-il le préciser, n'a pas été abrogé, qui est donc toujours applicable et n'est nullement en contradiction avec les lois et la Constitution :

***Article 5****. Le Chef de Fokontany et son Adjoint sont désignés par arrêté du Chef de District à l'issue de leur élection séparée, à la majorité absolue par les membres du Fokonolona âgés de 18 ans et plus, réunis spécialement à cet effet, en Assemblée Générale sur convocation du Chef de District.*

*Pour le cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo, le Préfet de Police nomme par arrêté les Chefs de Fokontany et son adjoint.*

***Article 6****. Le Chef de District peut mettre fin à la fonction de membre du Comité de Fokontany par voie d'arrêté. Cet arrêté doit être motivé.*

*En cas de vacance de poste d'un ou des deux membres du Comité de Fokontany, pour quelque cause que ce soit, il est procédé au remplacement dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 5 ci-dessus.*

***Article 7****. Dans tous les cas, il sera procédé à une nouvelle désignation des membres du Comité de Fokontany dès l'entrée en fonction des Maires élus dans le cadre du renouvellement général des mandats au niveau des Communes.*

*La nouvelle désignation des membres du Comité de Fokontany devra intervenir dans les trois mois qui suivent l'entrée en fonction des nouveaux Maires.*

En dépit de toutes les allégations contraires, on le voit, il n'est nul besoin de modifier la Constitution. Il est tout à fait possible et conforme à la législation de faire élire les chefs de *Foko ntany*
par les citoyens concernés. De plus, élire un chef de

*fokontany*
n'a pas besoin d'une liste électorale: il suffit d'avoir 18 ans (en le justifiant, il va de soi) et disposer d'un certificat de résidence et le tour est joué ! Remarquons au passage que, selon l'article 7 de ce même décret, les membres du bureau de
*fokontany*
doivent être remplacés à l'issue de nouvelle élection des élus communaux - ce qui n'est toujours pas le cas aujourd'hui, après les élections de 2015…

Il est donc impératif de régulariser la situation en organisant l'élection de tous les chefs de *foko ntany*
, conformément au décret n° 2009-890 cité plus haut, et avant l'ouverture du cycle électoral de l'année 2018. Cette mesure est d'autant plus nécessaire qu'elle permettra de déconnecter l'élection citoyenne des chefs de
*Fokontany*
des élections nationales et politisées à venir.

Antananarivo, 4 novembre 2017

_____

[1]. Notamment la loi 94-008 du 26 avril 1995, et les lois corollaires de la même date.

[2]. Nous ne reviendrons pas sur les déboires engendrés, surtout à partir de 2007, par le conflit entre les communes et le Ministère de l'Intérieur pour le contrôle des *fokontany*. Rappelons que Marc Ravalomanana a retiré à la Mairie d'Antananarivo le pouvoir de choisir les chefs de *fokontany,*
pour le donner au chef de district (décret n° 2007-1097).

[3]. Les dernières élections des chefs de *fokontany* ont eu lieu à l'issu des élections communales de 2007. La procédure était alors la suivante : la population choisit en assemblée générale 5 candidats. Puis le maire en choisit 3 parmi les 5. Enfin, le chef de district choisit le chef de *fokontany* parmi les 3 restants.

[4]. *Constitution*, Titre V : « De l'organisation territoriale de l'État ». Voir les articles 139-147.

**********

***SeFaFi***

**SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA**

***Observatoire de la Vie Publique***

Lot III M 33 K Andrefan'Ambohijanahary, Antananarivo 101

Tél 032 59 761 62  Email : sefafi@gmail.com

**Fifidianana ny sefo Fokontany : ampiharina ny lalàna**

Ny fanandramana hamaritra ny satan'ny fokontany any amin'ny lalàna sy ny fitsipika malagasy nanomboka tamin'ireo lalàna lehibe voalohany mikasika ny fanapariaham-pahefana tamin'ny 1994-1995[1] dia mampiseho tsy isalasalana ny fisian'ny disadisa mikasika ny dingan'ny fizakan-tena sy ny fahefana kasaina homena an'io rafitra io. Misy kartie tokana na maro, samy be mponina, ny fokontany eny amin'ny tanàn-dehibe, ary any ambanivohitra kosa izy dia ahitana tanàna kely iray na maro, mifanalavitra sady vitsy mponina ; endrika isan-karazany samy hafa be no isehoan'ny fokontany. Noho izany, be dia be ny faritra no mandeha dia an-tongotra ora maromaro ny olona vao tonga any amin'ny renivohitry ny Kaomina, nefa izy no

fototry ny fiainana ara-panjakana ho an’ny olom-pirenena.

Nanomboka ny 2004, ny SeFaFi dia efa nilaza ny heviny momba ny fokontany, ka nanainga ny hanaovana loa-bary an-dasy mikasika ny satany sy ny anjara asany mazava, ary nandroso tolo-kevitra ny amin’ny tokony hifidianana ny filohany. Any amin’ny lalàna tany aloha, ny fokontany dia noraisina hatrany ho toy ny ampahany kely fotsiny amin’ny fitondrana, natao ho mpanelanelana ny Fanjakana foibe amin’ny mponina any an-toerana. Rehefa nampidirina ny Vondrom-bahoakam-Paritra itsinjaram-pahefana (CTD), dia niova tsikelikely ny satany ka mainka koa tsy hita izay hiheverana azy. Natao ny fanapariaham-pahefana sy ny fampiarahana ny fokontany tamin’ny kaomina amin’ny maha vondrona fototry ny fampandrosoana azy, ary mbola notanana ihany ny maha mpanelanelana azy amin’ny fitondrana ; nifamatotra tamin’ny Ministeran’ny Atitany indrindra indrindra izy tamin’izany, hany ka mainka koa nanahirana ny raharaha. Ary farany, noraisina ho sehatra tena ahombiazan’ny fandraisana anjara demokratika ny fokontany ,
indrindra any ambanivohitra, ka rehefa niroso tsikelikely teny io hevitra io dia lasa niverina tany amin’ilay asany nahazatra tany aloha indray izy.

Toy izao àry no azo amehezana an’ireo asany telo ireo : mpanelanelana amin’ny fitondrana, vondrona fototry ny fampandrosoana ary sehatra ahombiazan’ny fandraisana anjara demokratika. Fa tsy tapa-kevitra ny mpitondra eny an-toerana sy eo amin’ny firenena hamaha ny kofehy nangejany ny fokontany ka nanjary olana ny fanatrarana io idealy[2] io. Ny fokontany mantsy no tena ain’ny raharaham-pidianana ary samy miala vonkona ao ny fitondrana foibe sy ny vondrom-bahoakam-paritra ary, manomboka izao, ny komitin’ny fifidianana. Na izany aza anefa, noho ny fanapariaham-pahefana, ny sefo fokontany dia niala tamin’ny satan’ny olona notendrena (tsy niasa afa-tsy amin’ny maha mpiasan’ny Fanjakana foibe azy fotsiny) ka nanjary olona sady voafidin’ny olom-pirenena no voatendrin’ny ben’ny tanàna tany am-boalohany, ary voatendrin’ny sefo distrika (solontenan’ny Fanjakana foibe) taty aoriana. Fa tsy mbola voafidim-bahoaka mivantana na oviana na oviana ny sefo fokontany hatramin’ny nanombohan’ny Repoblika faha III
[3]
. Io fomba io hatramin’ny androany dia natokana ho an’ny fifidianana ny filohan’ny repoblika sy ny solombavambahoaka ary ny mpiandraikitra ny CTD fotsiny - saingy tsy mivantana ny an’ny faritra sy ny faritany.

*Ampiharina ny didimpanjakana lah. 2009-890*

Ny fanontaniana izany izao dia ny hoe : voalohany, moa ve ny fokontany tokony hasandratra hanana ny satan'ny CTD ? Faharoa, ilaina ve io fanovana sata io, tena tsy azo ialana ve, mba hahazoan'ny olom-pirenena mifidy mivantana ny sefo fokontaniny ? Ho an'ny SeFaFi dia samy tsy izy daholo ireo endri-javatra roa ireo. Ny Lalàmpanorenana mantsy dia milaza fa ny CTD dia «manana ny maha izy azy manokana ara-moraly sy ara-pirondrana ary ara-toekarena» sady «manana fahefana manaraka fitsipika». Izy no «miantoka, miaraka amin'ny Fanjakana, ny filaminam-bahoaka, ny fiarovana sivily, ny fitondrana, ny fanajariana ny tany, ny fampandrosoana ny toekarena, ny fiarovana ny tontolo iainana ary ny fanatsarana seha-piainana»[4].

Ny tena zava-misy ary hatramin'izao, dia ny kaomina irery ihany no CTD hany mihodina, tsy sazoka ary amin'ny ambaratongany samihafa. Fa fadiranovana tanteraka izy ireny ara-bola, ary ny fingampinganin'ny fanjakana foibe hatrany ny fametrahana azy amin'ny toerany (na dia ny lokon'io fitondrana foibe io aza no lokon'ny ben'ny tanàna tamin'izy nofidiana). Tsy azo veroka noho izany ny hahatonga ny fokontany 18.000 manerana ny Nosy hanana ny satan'ny CTD satria na dia ireo kaomina 1.700 aza mbola CTD anarany fotsiny hatramin'izao. Tsy ho vita aloha izany noho ny olona sy ny vola ary ny rafi-panjakana samy tsy mahefa, fa ilaina indrindra koa ny mampiasa fahendrena sy ny fiatrehana ny zava-misy : any amin'ny tanàn-dehibe, ary indrindra eto amin'ny kaomina an-tanàn-dehiben'Antananarivo izay ahitana fokontany 192, dia ho azo eritreretina ve ny hahatonga azy tsirairay ho CTD tanteraka ?

Saingy hevitra tsy mahatohitra ny an'ireo izay mangataka ny hampifidianana ny sefo fokontany izany. Ny fifidianana azy ireo mivantana dia tsy mila fanitsiana ny Lalàmpanorenana na dia kely aza, satria izy mihitsy no efa manaiky ny hanaovana azy. Tsy mitombina ny filazana fa ny solontenan'ny CTD irery ihany no hany azo fidiana. Raha te ho resy lahatra dia mamaky sy (mamerina) mamaky fotsiny..., ary mampihatra amin'ny farany ilay «didimpanjakana lah. 2009-890 mametra ny fandaminana, ny fiasa ary ny andraikitry ny Fokontany». Mba hampazava ny adihevitra, ary mba tsy hisian'ny fisalasalana, dia tanisainay manontolo ny andininy 5 hatramin'ny 7-n'io didimpanjakana io, izay marihina fa tsy mbola nofoanana, noho izany mbola manan-kery foana ary tsy mifanohitra velively amin'ny lalàna sy ny Lalàmpanorenana :

***Andininy 5.*** *Ny Sefo Fokontany sy ny Lefiny dia tendrena amin'ny alalan'ny didimpitondran'ny Sefo Distrika aorian'ny fifidianana azy ireo mitokana, fandaniana amin'ny antsasa-manila ataon'ny olona 18 taona no mihoatra ao amin'ny Fokonolona izay novoriana manokana ho an'izany, hanao Fivoriambe nampanantsoin'ny Sefo Distrika.*

*Ho an'ny Kaomina an-Tanàn-dehiben'Antananarivo manokana dia ny prefen'ny polisy no manendry ny Sefo Fokontany sy ny Lefiny amin'ny alalan'ny didimpitondrana.*

***Andininy 6**. Ny sefo Distrika dia afaka mampitsahatra ny asan'ny mpikambana ao amin'ny Komitim-Pokontany amin'ny alalan'ny didimpitodrana. Tsy maintsy asiana antony io didimpitondrana io.*

*Raha misy banga ny toeran'ny iray na roa amin'ny Komitim-Pokontany, na inona na inona antony, dia atao mitovy amin'ny fepetra voalazan'ny andininy 5 etsy ambony ny fanoloana azy.*

***Andininy 7**. Na ahoana na ahoana dia anaovana fanendrena vaovao ny mpikambana ao amin'ny Komitim-Pokontany raha vao mandray ny andraikiny ny Ben'ny tanàna voafidy taorian'ny ny fanavaozana ankapobeny ny fotoam-piasana any amin'ny Kaomina.*

*Ny fanendrena vaovao ny mpikambana ao amin'ny Komitim-Pokontany dia tsy maintsy atao ao anatin'ny telo volana manaraka ny nandraisan'ny ben'ny tanàna vaovao ny andraikiny.*

Na inona na inona fanambarana enti-manohitra azy dia hita tsara eto fa tsy ilaina velively ny mikitika ny Lalàmpanorenana. Tena azo atao, ary mifanaraka amin'ny lalàna, raha ny olom-pirenena voakasik'izany no mifidy ny sefo Fokontany . Ankoatra izany, tsy mila kara-pifidianana ny mifidy sefo fokontany : rehefa feno 18 taona dia ampy (miaraka amin'ny fanamarinana, mazava ho azy), ka manana fanamarinam-ponenana dia vita ny resaka ! Marihina fa, araka ny andininy 7-n'io didimpanjakana io ihany, ny mpikambana ao amin'ny biraon'ny fokontany dia tsy maintsy soloina aorian'ny fifidianana vaovaon'ny olom-boafidin'ny kaomina – tsy izany foana anefa no zava-misy ankehitriny, taorian'ny fifidianana tamin'ny 2015...

Tena tsy maintsy atao izany izay hampanara-dalàna ny toe-draharaha ka tanterahina ny fifidianana ny sefo fokontany rehetra, araka ny didimpanjakana lah. 2009-890 voatanisa etsy ambony, ary alohan'ny hisokafan'ny fotoam-pifidianana taona 2018. Ilaina io fepetra io satria io no hahafahana manavaka ny fifidianan'ny olom-pirenena ny sefo Fokontany amin'ny fifidianam-pirenena sady feno politika amin'ny manaraka.

Antananarivo, 4 novambra 2017

_____

[1]. Indrindra ny lalàna lah. 94-008 t@ 26 aprily 1995, sy ny lalàna nivoaka t@ io daty io.

[2]. Tsy iverenantsika ny fahavoazana nateraky ny fifanolanana teo amin'ny kaomina sy ny Ministeran'ny Atitany, indrindra nanomboka tamin'ny 2007, momba ny fisavana ny fokontany . Tsiahivina fa i Marc Ravalomanana dia nanaisotra tamin'ny Ben'ny tanàn' Antananarivo ny fahefana hifidy ny sefo fokontany
,
fa ny sefo distrika no nomeny izany (didimpanjakana lah. 2007-1097).

[3]. Ny fifidianana farany ny sefo fokontany dia natao taorian'ny fifidianana kaominaly tamin'ny 2007. Toy izao ny fomba narahina tamin'izany : nandritra ny fivoriambe dia ny mponina no nifidy kandidà 5. Dia nifidy 3 tamin'ireo 5 ireo ny ben'ny tanàna. Ary farany, ny sefo distrika no nifidy ny sefo fokontany tamin'ireo 3 sisa tavela.

[4]. Lalàmpanorenana, titra V : « Momba ny fandaminan'ny Fanjakana ny tany ». Jereo ny andininy 139-147.