



La fabrique transnationale d'une échelle de gouvernement : la commune à Madagascar et à Diégo-Suarez sous la Troisième République (1993-2010).

Camille Al Dabaghy

► To cite this version:

Camille Al Dabaghy. La fabrique transnationale d'une échelle de gouvernement : la commune à Madagascar et à Diégo-Suarez sous la Troisième République (1993-2010).. Sociologie. École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2019. Français. $\langle$ NNT : $\rangle$. $\langle$ tel-03156142 $\rangle$

HAL Id: tel-03156142

<https://hal.science/tel-03156142v1>

Submitted on 2 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

**La fabrique transnationale
d'une échelle de gouvernement**

**La commune à Madagascar et à Diégo-Suarez sous
la Troisième République (1993-2010)**

Tome 1

Thèse dirigée par: Philippe Lavigne Delville et Laurent Fourchard

Date de soutenance : le 10 décembre 2019

Membres du Jury:

Thomas Bierschenk, professeur d'anthropologie, Johannes Gutenberg – Universität Mainz, rapporteur.

Anne-Cécile Douillet, professeure de science politique, Université de Lille, rapportrice.

Sylvain Laurens, maître de conférences en sociologie, EHESS.

Raphaëlle Parizet, maîtresse de conférences en science politique, Université Paris-Est.

Faranirina Rajaonah, professeure émérite d'histoire, Université Paris Diderot.

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vous reviennent, sincèrement, Philippe Lavigne Delville et Laurent Fourchard, pour avoir accepté de reprendre la direction de cette thèse, d'y avoir consacré ce temps et cette attention qui m'ont permis de la mener à terme.

Je vous remercie aussi chaleureusement Faranirina Rajaonah, Thomas Bierschenk, Anne-Cécile Douillet, Sylvain Laurens et Raphaëlle Parizet d'avoir accepté de lire, discuter et évaluer ce travail.

Merci Hussen, Chamsia, Marcel, Irène, Marcellin, de m'avoir laissée rester là, dans vos pattes, à observer et écouter. Merci à toutes celles et tous ceux qui se sont prêté.e.s au jeu de répondre à mes questions (j'ai envie de vous saluer en particulier Rolland, Françoise, M. Venance, Davina). Merci à celles et ceux qui m'ont laissé fouiller dans leurs placards. Merci Ronan de m'avoir invitée dans l'étude « outils ».

Je voudrais vous remercier, tardivement, Émile Le Bris et Alain Rochegude pour avoir contribué à me mettre sur les rails de cette thèse. Merci Benoît de L'Estoile, Jean-Pierre Hassoun et Estelle Girard pour les échanges joyeux et fertiles au sein de l'Iris. Merci Nancy Green, Alain Musset, Éric Wittersheim et Marc Bessin, pour votre soutien quand il l'a fallu. Merci Laurent Berger, Sophie Blanchy, Samuel Sanchez et vous-même à nouveau, Faranirina, de m'avoir accueillie parmi les malgachisant.e.s avec enthousiasme.

Merci Camille François ! Pour tes relectures, tes conseils remonte-pente, les pommes et les trains. Merci Julien O'Miel, Jan Wörlein, Mailys Mangin pour les bons moments passés à l'ANCMSP et ailleurs. Merci Céline Ségolini et Sahar Saeidnia pour les fils qui raccrochent et tiennent.

Merci à celles et ceux qui sont venus nourrir les ateliers « pratiques politiques locales » et « les mondes de l'aide internationale », à vous d'abord Sahar, Sylvie Capitant et Marion Peychayre : plaisir d'avoir fait équipe ! Merci aux organisateurs.trices et participant.e.s de la formation « historicité et temporalité du politique en Afrique » pour la richesse, la saveur et la gaîté de nos échanges.

Merci à celles et ceux qui ont relu des pans de ce travail pour leurs encouragements et leurs retours stimulants : Pauline Jarroux, Cécile Jouhanneau, Emmanuelle Bouilly, Romain Tiquet, Mailys, Sahar, Camille et Julien. Merci aux traqueuses et traqueurs de coquilles, Mathieu quelle organisation ! Merci pour ta présence. Be, merci pour ta créativité.

Merci à celles et ceux qui ont logistiquement, émotionnellement et linguistiquement rendu possible mon enquête à Diégo : Charles, Laure, Thomas, Hélène et Isabelle en me prêtant des *miles* et des chambres, Raïssah (et Julianna) en sillonnant avec moi la ville pour m'aider à entendre dits et moins-dits. J'ai une pensée pour celles et ceux qui ont pris soin de mes petits pendant que je travaillais, merci !

Merci mon père, pour le goût des bonnes questions, de l'ailleurs et probablement aussi celui de rester assise à lire et écrire pendant des heures ; merci ma mère, pour le goût des mots, celui d'arpenter des lieux et d'écouter les bruits de la vie, pour le savoir-faire la planche aussi. Merci à vous deux pour votre soutien indéfectible. Merci, ma sœur, d'être ma sœur. Je pense à vous Um Jean, Amal, Ghassan, Farah et Najwan. Abu Jean, je te dédie ce travail. Merci Cybèle, Jane et Julie pour votre savoir-faire– (belle) – famille d'une consistance si parfaite.

Alice, Sandrine, Moïra, Laetitia, Lisa, Mathieu, Julie, Costanza, Laure, Ronan, Floriane, merci pour ce qu'on arrive à partager, par monts et par vaux géographiques, affectifs et professionnels.

Merci Marina, Sébastien, Anne et Pablo pour cette liberté et ce lien, les batteries pleines et les vidanges, les silences et chaque mot. Vital.

Infinie gratitude, Jim, d'avoir tenu dans la tectonique de cette thèse-décennie. Infinie.

Elia, Inès : voilà, je l'ai finie ma thèse.

I died a hundred times

Amy Winehouse

(Back to black)

SOMMAIRE

Remerciements	2
Sommaire	7
Avertissement.....	10
Introduction générale	11
L'énigme.....	11
I. La construction transnationale de l'institution communale à Madagascar : histoire de l'enquête et construction de l'objet	16
II. Une sociologie politique de l'action publique transnationalisée « à parts égales » : cadre conceptuel et méthodologique	23
III. Problématique et plan de la thèse	38
Partie I La fabrique de la commune à Madagascar	41
Introduction de la première partie.....	43
I. Transposer aux réformes de décentralisation les changements de paradigmes de l'étude de l'État en Afrique.....	43
II. Les terrains du versant non local de l'objet commune, pente glissante	47
III. Plan de la première partie	54
Chapitre 1 : La commune comme legs colonial <i>versus</i> le <i>fokonolona</i> comme modèle autochtone. Articulation historique de deux modèles de gouvernement local.....	55
I. Construction impériale du dipôle <i>fokonolona</i> -commune (1787-1944).....	59
II. La commune cheville ouvrière d'une citoyenneté électorale calquée sur le modèle français (1945-1972)	75
III. Suppression de la commune et « deuxième indépendance. » : refonder un État malgache sur l'institution du <i>fokonolona</i> (autour de 1973)	93
Conclusion	104
Chapitre 2 : Une décentralisation incertaine. La commune comme point d'ancrage de l'aide sous la Troisième République.....	107
I. Le temps des fondations : des étrangers à la « bonne distance » (1991-1996)	109
II. Le vent tourne : premières interventions et premiers revirements (1997-2002)	132
III. Relance de la décentralisation et polyarchisation des appuis à la décentralisation (2002-2009).....	147
Conclusion	177
Chapitre 3 : La fabrique des instruments. Luttres bureaucratiques et coalitions transnationales dans un secteur-pays multilatéralisé (2004-2009)	181
I. Instruments communs d'intervention et concurrence entre agences d'aide : le cas des CAC.....	186

II. Instrumentalisation des appuis à la décentralisation et luttes bureaucratiques domestiques	214
Conclusion	248
Chapitre 4 : Le tout petit monde de la décentralisation-malgache dans les années 2000. Des intermédiaires multipositionnés au cœur de la fabrique transnationale des instruments.....	253
I. L'oligopole des consultants étrangers de la décentralisation-malgache.....	259
II. Les élites domestiques multipositionnées de la décentralisation-malgache	288
Conclusion	318
Conclusion de la première partie.....	323
Partie II La fabrique de la commune à Diégo-Suarez	327
Introduction de la deuxième partie	329
I. Diégo-Suarez : une ville et une municipalité progressivement lardées de projets d'aide au développement.....	329
II. L'action publique locale aux interfaces aide/municipalité, enquête et cadre d'analyse.....	344
III. Problématique et plan de la partie	354
Chapitre 5 : L'eau du <i>fanjakana kely</i>. De la commune à la Coopération française et retour	355
I. L'eau potable à Diégo-Suarez : dualité du système et dépendance extérieure au fil de l'histoire.....	358
II. Pluralisation des « partenaires de l'aide » et marchandisation de l'eau publique : un tournant	374
III. Des conséquences politiques de la « privatisation communautaire »	405
Conclusion	413
Chapitre 6 : La propreté, « vocation » contrariée de la municipalité de Diégo-Suarez.....	417
I. « Diégo ville de la propreté » : la gestion des ordures ménagères jusqu'en 1994	420
II. De la DPEA au Comité ROM : une délégation partielle, provisoire et inefficace de la collecte des ordures ménagères (1995-2004).....	431
III. Retour en régie et élargissement de la fabrique transnationale de la gestion des déchets (2005-2010)	453
Conclusion	465
Chapitre 7 : « Donnez-nous les moyens de nous démerder ! » Aide et capacité politique de la commune de Diégo-Suarez dans les années 2000	469
I. S'entourer : les nouvelles élites municipales passées par l'aide	470
II. Agir : incorporation incertaine des savoirs, logiques et instruments rémanents de l'aide	481
III. Décider localement : une division transnationale du travail de gouvernement contestée	501
Conclusion	514
Conclusion de la deuxième partie	517
Conclusion générale	521

Table des tableaux	531
Table des figures	532
Table des encadrés	533
Bibliographie.....	535
Table des matières	580
Résumé.....	587
Abstract	588

AVERTISSEMENT

La ville de Diégo-Suarez s'appelle aussi Antsiranana, mais la commune, elle, est exclusivement appelée commune de Diégo-Suarez.

J'utilise la technique auteur-date pour les références bibliographiques. Mais je référence les rapports produits par les agences d'aide en notes de bas de page, comme les archives. Je les traite comme des sources primaires.

Langues : les catégories émiques de l'« aide au développement » (par exemple l'« appui institutionnel » ou l'« appui technique et financier ») sont mentionnées une première fois entre guillemets puis sans, pour ne pas alourdir le texte. Je continue pourtant de les considérer comme des catégories émiques.

Monnaies : l'unité monétaire malgache a changé en 2003, passant du franc malgache à l'ariary (5 FMG = 1 Ar). Pour donner des indications sur l'ordre de grandeur des sommes évoquées, j'ai choisi de convertir la monnaie malgache dans la monnaie alors en vigueur en France. Par exemple, les montants d'une aide accordée en mai 1998 sont convertis en francs français au taux en vigueur en mai 1998, le montant du budget de la commune en 2004 est converti en euros au taux en vigueur en janvier 2004.

Anonymat : j'ai fait le choix de rendre anonymes un certain nombre de personnes qui sont ou non des personnalités publiques mais dont l'anonymat et la confidentialité des entretiens devaient être respectés. Les premières fois que j'utilise leurs pseudonymes, d'une part dans le corps du texte, d'autre part dans les notes de bas de page, ils sont suivis d'un astérisque. Dans la référence des rapports qu'ils ou elles ont pu écrire, leurs noms sont toujours suivis d'un astérisque. La liste des pseudonymes utilisés se situe en annexe 2.

Ce qui est souligné dans les extraits d'entretiens est souligné à l'oral par mes interlocuteurs.

INTRODUCTION GENERALE

L'ENIGME

« Aujourd'hui »

Nous sommes le 14 juillet 2009 dans le majestueux bureau du maire surplombant la moitié nord de la ville, le port et la baie de Diégo-Suarez. S'y tient, comme chaque semaine, une « réunion du bureau exécutif ». Le maire, ses adjoints, le secrétaire général et les principaux directeurs de services de la commune urbaine de Diégo-Suarez sont assis en un cercle incertain sur des chaises, des fauteuils, des canapés un peu dépareillés. Ils tiennent sur leurs genoux ces agendas une-page-par-jour des années précédentes, qui sont distribués par les banques ou les compagnies d'assurance et qui servent communément de bloc-notes.

L'ordre du jour est au financement de la réfection des rues de cette capitale régionale de près de 110 000 habitants, à l'extrême Nord de Madagascar. Le gouvernement central, *via* le Fonds d'entretien routier abondé par les principaux bailleurs, pourrait accorder à la commune 20 000 000 000 Francs malgaches (FMG)¹ à la condition qu'elle apporte de son côté, en sus, l'équivalent de 10 %. 2 000 000 000 FMG représentent alors près d'un quart du budget communal, budget presque en totalité absorbé par les salaires des près de 300 employés. Le maire, chef d'orchestre, passe en revue les différents moyens de dégager de la trésorerie ou de créer une enveloppe budgétaire idoine, assignant du même coup des tâches à ces principaux collaborateurs : « faire une descente au port », auprès de la douane, pour savoir où en est le prélèvement des taxes portuaires, faire le point avec les services déconcentrés du Trésor sur l'avancement du recouvrement de l'impôt foncier sur la propriété bâtie, « voir » les banques pour envisager des emprunts, « voir » les plus grosses entreprises industrialo-portuaires et les « communautés religieuses » de la ville (catholiques, protestantes, shâfi'ites, agha-kahn, bohra, khodja...) pour savoir si elles sont disposées à mettre la main au pot, rédiger des courriers pour « la Picardie », « le Finistère », « La Possession »², « l'Ambassade de France », « l'Ambassade

¹ Soit alors près de 7,3 millions d'euros.

² Commune réunionnaise.

américaine», « l'AFD » (l'Agence française de développement), « l'Ambassade sud-africaine », celles du Japon et de la Chine pour tenter de monter des « partenariats » *ad hoc*. Dernière option, dans laquelle sera investi le plus de temps les semaines suivantes : une collecte publique auprès des notables.

Le maire ne désigne pas au hasard des points rouges sur une carte mentale des bailleurs providentiels : il pointe au moins en partie des acteurs effectivement engagés dans le développement de la ville. Dans le cadre d'un « partenariat de coopération décentralisée », le conseil général du Finistère avait par exemple installé sur place des jeunes volontaires internationaux depuis 2001. Il « appuyait techniquement et financièrement » une myriade de « micro-projets » socio-culturels et économiques, ainsi que l'organisation du système de ramassage des ordures ménagères de la ville. Le conseil régional de la Picardie avait, depuis 2007, mis sur pied une équipe locale de cinq membres chargés d'« appuyer » le montage de structures intercommunales autour des trois principaux centres urbains de la région dite DIANA (y compris à Diégo-Suarez, capitale de cette région). L'Agence française de développement avait quant à elle, financé entre 2006 et 2009 la réfection de huit grands axes de la voirie urbaine, sélectionnés avec l'équipe exécutive du maire précédent, mais sans délibération du conseil municipal. La ville bruisse de rumeurs sur la motivation de ces décisions contestées parce qu'elles défavorisent les « quartiers populaires » : elles sont imputées « aux Français », à la « Colas¹ » ou au maire précédent. L'essentiel du réseau routier urbain, bitumé à 60 %, reste en effet creusé de nids de poules et bordés d'évacuations engorgées presque continûment en saison des pluies. Le maire actuel de Diégo-Suarez – H. J. Alibay – venait cependant d'obtenir de son homologue de Saint-Denis de la Réunion qu'au lieu de financer la réfection de la rue Sadie Carnot, il finance l'acquisition de matériel permettant aux agents techniques de la voirie communale d'entretenir les routes autrement qu'au « point à temps », avec des seuls gravats. Au-delà de ses compétences techniques, H. J. Alibay est précisément reconnu par ces proches collaborateurs pour sa volonté de ne pas accepter toutes les propositions des « partenaires internationaux » de la commune. Il avait été pendant six ans l'ingénieur local du Programme d'appui aux initiatives de quartiers de la Coopération française. Il connaissait bien les rouages de l'aide au développement quand il fut élu maire en 2007. Il était le quatrième maire depuis la refondation de l'institution communale en 1996.

Autrement dit, entre la refondation de la commune en 1996 et mes observations en 2009, s'étaient superposées de multiples interventions d'aide, sur son territoire, dans le champ de ses

¹ Entreprise française de BTP présente dans les ex-colonies françaises.

compétences, avec ou sans lien avec ses services, habilitant ou contraignant ses décisions et ses activités. Et ce alors même qu'elle était censée s'autonomiser et parvenir à polariser les dynamiques de développement local et l'espace politique local.

Vu d'Antananarivo, on peut faire un constat *a priori* comparable. Entre 1992 et 1997, les agences d'aide alors présentes sur la Grande Île – la Coopération française, l'agence américaine USaid et la Banque mondiale – s'étaient tenues précautionneusement à distance de la conception et de la mise en forme juridique des réformes de décentralisation, alors même que la décentralisation devenait un maître mot des prescriptions globalisées en matière de réforme de l'État, alors même que ces agences d'aide intervenaient en la matière dans d'autres pays « sous régime d'aide »¹ [Lavigne Delville, 2011b : 13], au Mali notamment. Mis en garde par des responsables politiques et administratifs malgaches, les acteurs de l'aide l'avaient fait précisément parce que les dynamiques de décentralisation à Madagascar étaient considérées par les uns et les autres comme un processus endogène de longue durée, rendu particulièrement sensible par les luttes pour les ressources d'État et leur traduction ethnico-régionalisée.

Inversement, entre 2004 et 2008, la politique de décentralisation et les communes – seules collectivités disposant d'exécutifs élus – ont fait l'objet d'un appui massif de la Banque mondiale, de l'Union européenne, de la France, de la Suisse, de l'Allemagne et du Programme des Nations Unies pour le développement. Toutes les entrées ont été empruntées, tous les acteurs ont été ciblés, toutes les modalités d'intervention ont été mises en œuvre : assistance technique au pilotage de la politique de décentralisation, financement de « cellules d'analyse déconcentration/décentralisation » dans les ministères sectoriels, contrats d'expertise pour la refonte de la fiscalité locale, appui technique et financier à la création d'un fonds de financement des investissements communaux, appui technique et financier à l'élaboration et à la mise en œuvre « participatives » de plans communaux de développement dans la quasi-totalité des 1557 communes de l'île, programme d'appui à la diffusion radiophonique des décisions municipales, rédaction de multiples guides et manuels à destination des élus et des agents municipaux... Le caractère politiquement sensible et endogène de la décentralisation ne semblait plus constituer un frein à l'application de l'agenda de la « bonne gouvernance ». Les administrations malgaches impliquées dans la conduite de la décentralisation tout comme les réunions jalonnant cette politique étaient peuplées de cadres expatriés des structures de l'aide, d'assistants techniques, de volontaires internationaux et de consultants étrangers. Était donc *in fine* survenu pour la

¹ L'expression « sous régime d'aide » veut saisir l'importance décisive des programmes et des projets de l'aide internationale au développement dans les politiques publiques et plus généralement l'action collective d'envergure nationale ou locale, la prégnance de l'aide internationale dans la vie sociale, économique et publique [Lavigne Delville et Jacob, 2016 : 13].

décentralisation malgache l'inextricable enchevêtrement des structures et des logiques de l'aide et de l'action publique « aidée »¹, dont les prémices sont repérables dans les années 1990 et qui est caractéristique du régime d'aide des années 2000, dans la plupart des domaines d'action publique [Harrison, 2004 ; Whitfield et Fraser, 2009c].

Ces observations ont fait surgir les questions qui sont à l'origine de cette enquête doctorale. Comment ce qui apparaît comme la transnationalisation avancée d'une « politique constitutive »² [Lowi, 1972] politiquement sensible et la mise en dépendance de l'action quotidienne d'une institution locale censée viser son autonomisation ont-elles été rendues possibles et acceptables ? Comment sont articulés ce qui se joue à Diégo-Suarez pour Diégo-Suarez et ce qui se joue à Antananarivo pour toutes les communes malgaches en la matière ? Et quels effets ces modalités multiples de l'aide (de transnationalité *via* l'aide) produisent-elles sur l'institution communale ?

« Hier »

Une première approche du terrain et de la littérature portant sur Madagascar alerte rapidement quant à la nécessité de ne pas adopter une vision de courttermiste d'un tel objet. La commune de Diégo-Suarez fut créée initialement par l'administration coloniale en 1897, coiffée par des administrateurs coloniaux et/ou des élus français et destinée à réguler une vie urbaine structurée par l'oppression coloniale jusqu'à la fin des années 1950. Administrateurs coloniaux et élus français qui transmirent donc à leurs successeurs malgaches non seulement les clefs des bâtiments mais aussi, potentiellement, leurs dossiers, leurs procédures, leurs catégories et logiques d'intervention. Cependant, dans les années 1960, à l'échelle nationale, des administrateurs coloniaux reconvertis en assistants techniques écrivaient « encore » les « aide-mémoires à l'usage des communes urbaines ». Quelques années avant que l'anthropologue G. Althabe ne s'engage directement, sur la base de ses enquêtes de terrain, dans les réformes de 1973 qui supprimaient les communes au profit d'une institution conçue comme traditionnelle et essentiellement malgache, le *fokonolona*³. Plus largement, la littérature historique et anthropologique a bien mis en lumière le

¹ J'entends par là « soumise au régime de l'aide ». Dans la suite de la thèse, j'utilise cette expression proche de la litote, qui plus est sans guillemets, pour ne pas alourdir le texte. Tout le raisonnement vise cependant à explorer la complexité des transactions et dominations sociales relevant de cette « aide », de cette transnationalisation de l'action publique par l'aide au développement.

² Les politiques « constitutives » sont des « politiques qui ont pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre public légitime » [Lowi, 1972 ; cité par Bezes et Le Lidec, 2011].

³ Il s'agit d'une unité sociale microlocale (à l'échelle de quelques hameaux, d'un village ou d'un quartier), caractérisée idéellement par le partage d'un même territoire et des liens de parentèle, dont l'existence se traduit par des décisions prises par l'assemblée de tous les habitants adultes (en matière de sécurité, d'ordre public, de solidarité...) et par un gouvernement informel des aînés sociaux, les *ray-aman-dreny* (littéralement « père et mère », désigne tout supérieur dans un rapport hiérarchique, inclue donc les anciens et les ancêtres).

fait que la formation de l'État et la trajectoire des pouvoirs politiques à Madagascar renvoient à une histoire longue d'extraversion¹. Dominants et dominés des sociétés politiques malgaches ont, depuis le XVI^e siècle, développé continûment des « stratégies d'extraversion » parfois « extrêmes », « mobilisant les ressources que procurait leur rapport – éventuellement inégal – à l'environnement extérieur » [Bayart, 1989 : 98], soit pour alimenter, soit pour déjouer les processus d'accumulation économique, de centralisation politique et de centralisation administrative. Plus précisément encore, à Madagascar, la production du politique et la co-invention des technologies de gouvernement [Mbembe *et al.*, 1997] à travers la « relation organique entre l'«interne» et l'«externe» » [Bayart, 1999 : 105] ont une histoire pluriséculaire. Et la production de la commune en constituerait une strate, somme toute récente.

Qu'y avait-il donc de réellement nouveau à ce que j'observais dans les années 1990 et 2000 ? Étant entendu que, si le passé pèse sur le présent, il n'y a aucune évidence dans les trajectoires d'extraversion des pouvoirs politiques à la périphérie des systèmes-mondes. Étant entendu qu'il s'agit précisément d'établir *comment* le passé pèse sur le présent [Laborier et Trom, 2003 ; Papadopoulos, 2003]. Mais surtout, s'il y a pérennité de l'extraversion, comment se re-produit-elle² ?

La thèse porte sur le processus de reconstruction de la commune à Madagascar sous la Troisième République (1993-2010) et sur ses modalités spécifiques de transnationalité³ en comparaison des périodes précédentes. Elle repose sur l'exploitation de matériaux ethnographiques et archivistiques. Elle emprunte des questions, des méthodes et des résultats tirés de l'anthropologie

¹ Que ce soit par exemple le royaume merina [Raison-Jourde, 1991], les royautes *antankarana* [Berger, 2006a ; Sanchez, 2013] ou l'« État postcolonial » [Galibert, 2011].

² Cette proposition de travailler sur ce qui se cache comme mécanisme de « re-production » derrière l'apparente immobilité des formes sociales revient à A. Abbott [2009 ; cité par Baudot, 2014].

³ J'emploie la catégorie « transnational » comme une catégorie descriptive pour caractériser des interactions qui chevauchent des frontières nationales, qui dépassent le cadre des sociétés nationales. Ce qui englobe des interactions qui mettent en jeu des organisations internationales comme telles, différents gouvernements nationaux, mais aussi différentes collectivités locales, entreprises, associations (syndicats, partis...), ONG, Églises, touristes, migrants...de différents pays : bref, des acteurs publics et privés, individuels et collectifs qui appartiennent à des systèmes nationaux différents ou à plusieurs systèmes nationaux. Mon objectif est précisément de subsumer différentes formes d'interactions transnationales et différents types d'acteurs engagés dans des interactions transnationales. J'utilise donc le terme de transnational dans l'usage lâche qui en est fait en sociologie politique ou en histoire politique des « circulations, connexions et espaces transnationaux » [Saunier, 2004b] ou plus largement dans le programme de recherche transdisciplinaire que constitue l'histoire globale. Je n'utilise pas ce terme dans le sens strict que peuvent lui donner les chercheurs en relations internationales du courant dit transnationaliste [voir par exemple Keohane et Nye, 1977] qui précisément cherchent à distinguer les acteurs non-gouvernementaux des acteurs gouvernementaux, qui s'intéressent à la banalisation ou la marginalisation de l'État du fait de la mondialisation et de la globalisation. Pour eux « transnational » désigne exclusivement les relations entre acteurs non-gouvernementaux.

du développement, des sciences sociales du politique et de l'État en Afrique, comme de la socio-histoire (socio-histoire de l'action publique, du gouvernement municipal et des circulations de politiques publiques).

Cette introduction présente successivement la manière dont l'objet et les axes empiriques de recherche ont été construits sur la base d'une enquête de terrain morcelée (I), le cadre conceptuel et méthodologique (II), la problématique et l'économie générale de la thèse qui en découlent (III).

I. LA CONSTRUCTION TRANSNATIONALE DE L'INSTITUTION COMMUNALE A MADAGASCAR : HISTOIRE DE L'ENQUETE ET CONSTRUCTION DE L'OBJET

La construction de l'objet et des axes empiriques d'enquête reposent sur des partis pris chemin faisant. Le premier fut d'assumer et d'étoffer une enquête bifocale pour saisir l'institutionnalisation de la commune et sa transnationalité comme se jouant dialectiquement « au centre », à Antananarivo, pour toutes les communes malgaches, et en « périphérie », pour une commune en particulier, pour nous celle de Diégo-Suarez [cf. Payre et Pollet, 2013 : 57-60] (A). Le deuxième parti pris a consisté à saisir l'institutionnalisation de la commune, ce qu'elle a de transnational, au « prisme » de l'action publique [Dubois, 2001 : 8], au centre, à travers les réformes et mesures de décentralisation et, à la périphérie, à travers l'action publique locale, essentiellement les politiques de gestion de l'eau potable et des ordures ménagères (B).

A. Une enquête bifocale, ethnographique et archivistique

Au démarrage de cette thèse en 2008, celle-ci ne devait porter « que » sur ce que l'aide avait fait au gouvernement municipal de la ville de Diégo-Suarez depuis les années 1990. J'y prévoyais un terrain ethnographique de longue durée. J'y avais été pendant deux ans (2004 et 2005) « représentante locale » du conseil général du Finistère, chargée de la « coordination du volet urbain » de la coopération décentralisée¹ entre le département breton et la province Nord de

¹ La « coopération décentralisée », au sens français de l'expression, désigne des relations contractualisées et substantielles entre gouvernements infranationaux, dont les objectifs affichés sont le développement local des territoires mis en relation, à travers des échanges de ressources (matérielles et idéelles) entre les institutions partenaires ou entre des acteurs collectifs des territoires concernés. C'est un « concept évolutif » qui désigne des pratiques « à l'intersection entre deux champs voisins : la coopération au développement et les relations internationales municipales » [Hafteck, 2003 : 333].

Madagascar, avec un statut de « volontaire du progrès »¹. Je n'avais aucun lien particulier avec Madagascar antérieurement. Pendant deux ans, j'avais donc élaboré, « suivi », « évalué » différents projets de développement local dans le secteur de la culture, de la santé, du développement économiques, projets qui supposaient des échanges entre acteurs territoriaux finistériens et malgaches (associations, hôpitaux, chambres consulaires...). Mais j'avais aussi travaillé de manière routinière aux côtés des élus et des agents de la municipalité sur la question du ramassage des ordures ménagères.

À l'issue de ce contrat, j'étais décidée à m'extirper du monde professionnel de l'aide au développement et m'étais engagée dans un master de recherche à l'EHESS². Après un premier retour à Diégo-Suarez pour un terrain de deux mois sur les dynamiques de publicisation de l'espace politique communal et infracommunal [cf. Al Dabaghy, 2007], je pensais n'avoir que des atouts pour une entrée « hôtel de ville ».

Je tenais à cet objet. La commune constitue de fait un angle mort des travaux sur le politique à Madagascar. Elle reste d'abord dans l'ombre des royautés sacrées ou du *fokonolona* qui ont suscité un intérêt anthropologique ou historique constant³. Elle n'est travaillée qu'à la marge de certains travaux sur l'État [Galibert, 2006a, 2006b], l'histoire des partis [Spacensky, 1970] ou la sociologie du vote [Roubaud, 2000]⁴. Et, dans un pays dans lequel les espaces ruraux regroupaient encore 77,3 % de la population en 2008⁵, rares sont les travaux d'historiens, d'anthropologues ou de géographes qui portent sur la vie citadine, les services ou les équipements urbains. Plus rares encore sont ceux d'entre eux qui donnent une place, même ténue, aux municipalités [Bois, 2004 ; Rajaonah et Bois, 2007 ; Miakatra et Asinome, 2011 ; Miakatra, 2012].

Cependant un événement biographique m'a amenée à différer et fractionner l'enquête à Diégo-Suarez, à donner beaucoup plus d'importance que prévu à l'enquête sur le versant non local de mon objet, à m'intéresser donc aux réformes et mesures de décentralisation. Pour faire « malgré tout » du terrain la première année et demie de mon doctorat, j'ai dû enquêter à Antananarivo, à

¹ Les « volontaires du progrès » (dits « VP ») sont les jeunes volontaires civils français envoyés par l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) dans les pays « en voie de développement » pour mettre en œuvre des « projets de développement ». L'AFVP est une organisation laïque cogérée par le ministère français de la Coopération puis des Affaires étrangères et un certain nombre d'associations de jeunesse et d'éducation populaire. Elle est devenue en 2009 France volontaire [Leroux, 2014 : 72-76].

² Master pluridisciplinaire dit « territoires, sociétés, développement ».

³ Cf. parmi d'autres [Ranaivo et Levallois, 1950 ; Condominas, 1961a ; Lejambé, 1963 ; Dez, 1965 ; Althabe, 1969 ; Serre-Ratsimandisa, 1978 ; Ramamonjisoa, 1980 ; Rabemanantsoa, 1990 ; Raison-Jourde, 1994 ; Andrianjafy-Andrianmanindrisoa, 2004].

⁴ À l'exception de deux textes anciens portant sur les élections à Majunga et Antsirabe [Dubourdieu, 1986 ; Roy et Rakotonirina, 1986].

⁵ Banque mondiale, 2011, *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache*, Antananarivo : Banque mondiale, mars 2011, p.6.

Paris et à Bruxelles. J'ai rassemblé et lu les « sources peu attirantes » [Saunier, 2008b : 10] que constituent les innombrables rapports d'expertise, documents de stratégie, de planification et d'évaluation qui ont jalonné soit le processus de codification de la décentralisation (en particulier dans sa phase initiale des années 1993-1995), soit le processus d'instrumentation de la décentralisation (essentiellement dans les années 2004-2009). Je me suis ainsi entretenue avec 22 des hauts cadres ministériels, des cadres malgaches et étrangers des agences d'aide, des consultants malgaches et étrangers qui étaient intervenus dans ces processus à différents titres.

Puis seulement, je suis retournée à Diégo-Suarez, deux fois cinq mois. J'ai consacré le premier séjour à suivre dans leurs activités le maire, trois de ses adjoints et la directrice des services financiers et des relations internationales, à assister aux séances du conseil municipal quand il y en avait, tout en numérisant une importante partie des archives de la commune. Un an plus tard, j'ai consacré un deuxième terrain à enquêter sur les pratiques et représentations des habitants, l'action de la municipalité et des acteurs de l'aide en matière d'accès à l'eau et de gestion des ordures ménagères.

Entre ces deux séjours, j'ai été recrutée comme consultante dans le cadre d'un contrat d'étude visant l'écriture ou la réécriture d'un ensemble de guides et manuels à destination des élus et agents des communes malgaches ou des professionnels de l'appui à ces acteurs (dans mon cas un guide de planification locale du développement). J'appellerai cette étude l'« étude outils ».

Le tableau ci-après récapitule les principales étapes de la pré-enquête et de l'enquête ainsi que les matériaux produits :

Tableau 1. Les principales étapes de la pré-enquête et de l'enquête

Dénomination	Date	Durée	Matériaux produits et/ou activités
Contrat de volontaire : Diégo-Suarez	Mars 2004-mars 2006	2 ans	Documentation et archives professionnelles. 5 entretiens exploratoires et non directifs en fin de mission (avec des notables et des responsables politiques).
Enquête de master : séjour à Diégo-Suarez 1	Mars – avril 2007	2 mois	Collecte de documents. Observation de l'élection des chefs de <i>fokontany</i> /quartier. 38 entretiens non directifs et semi-directifs (avec les maires successifs, des conseillers municipaux, des élus à l'échelle des quartiers, des candidats, des cadres municipaux, des cadres de projets d'aide, des notables locaux...).
Enquête doctorale : séjour à Antananarivo 1	Avril – mai 2008	8 semaines	Collecte de documents. 11 entretiens non directifs et semi-directifs avec des cadres malgaches et étrangers des agences d'aide.
Enquête doctorale : passage à Diégo-Suarez	Avril 2008	qqjs jours	3 entretiens avec des élus municipaux dans le cadre de la restitution de mon étude de master.

Enquête doctorale : Paris	Avril 2008 - juin 2009		Suivi du « groupe pays » Madagascar de Cités unies France ¹ (2 réunions). 2 entretiens non directifs avec des consultants.
Enquête doctorale : séjour à Diégo-Suarez 1	Juin à octobre 2009	5 mois	Observation continue à l'hôtel de ville (suivi des activités du maire, de 3 de ses adjoints, d'une directrice de service), observation de trois réunions du conseil municipal, observation de l'organisation du premier festival culturel et sportif de la ville. 17 entretiens (avec les maires successifs, des cadres municipaux et des notables). Collecte de documents sur les projets d'aide au développement et numérisation des archives municipales (archives du conseil municipal, de l'exécutif, archives de certains services conservées par l'exécutif).
Enquête doctorale : passage à Antananarivo 2	Juin <i>et</i> octobre 2009	qqls jours	Collecte de document.
Enquête doctorale : Paris	Novembre 2009 à mai 2010		Participation observante [Mosse, 2001] de l'« étude outils » à distance (rédaction de l'offre technique, documentation et rédaction des rapports intermédiaires). Suivi du groupe-pays Madagascar de Cités-Unies France (1 réunion). 8 entretiens avec des cadres de l'aide, des consultants et des cadres du ministère malgache de la décentralisation.
Enquête doctorale : séjour à Antananarivo 3	Juin 2010	4 semaines	Participation observante de l'« étude outils », rédaction d'un guide de planification communale.
Enquête doctorale : séjour à Diégo-Suarez 2	Juillet à novembre 2010	5 mois	Observation du dispositif communal de gestion des points d'eau collectifs, reconstitution des modes de gestion des points d'eau collectifs dans 2 quartiers (Tanambao V, Mahatsara). 30 entretiens directifs avec des responsables et des usagers de bornes-fontaines. 6 entretiens non directifs et semi-directifs (avec des anciens maires, des cadres municipaux et des notables).
Enquête doctorale : séjour à Antananarivo 4	Fin nov. – deb. déc. 2010	10 jours	Colloque du cinquantenaire de l'indépendance. 7 entretiens non directifs et semi-directifs avec des cadres de l'aide et des consultants malgaches et étrangers. Collecte de documents.

L'analyse réflexive de ces terrains très différents se situe dans l'introduction de chacune des deux parties de la thèse. Ce qui importe ici c'est que cette reconfiguration de l'enquête a généré une reconfiguration de l'objet.

B. L'institutionnalisation de la commune au « prisme de l'action publique »

Avec cette double focale, l'enquête permet en effet de prendre acte du fait que la codification¹, la formalisation² et la consolidation³ d'une institution politique locale se jouent dialectiquement au

¹ Cités unies France, « Cuf », est une plate-forme de collectivités françaises engagées dans des programmes de coopération décentralisée avec des collectivités étrangères. En échange de leur participation financière, cette plate-forme délivre des services aux collectivités, notamment elle organise des réunions au sein de « groupes pays » rassemblant des collectivités « travaillant » « dans » tel pays.

centre, pour toutes les collectivités du même type (à travers par exemple l'établissement des règles juridiques sur les compétences ou les modalités de recrutement des agents, les discours publics portant sur le rôle des collectivités ou les normes professionnelles de leurs agents), et en périphérie, dans les collectivités en question, à travers les discours et pratiques effectives des acteurs qui animent les institutions, y recourent ou n'y recourent pas : élus et agents municipaux, habitants, notables et pour nous, aussi, acteurs de l'aide⁴.

L'enquête procède cependant d'un premier resserrement : l'institutionnalisation de la commune est étudiée au prisme de l'action publique. Ce choix s'est inspiré de la proposition de V. Dubois [2001] consistant à éclairer l'action publique et les institutions politiques les unes par les autres. L'objet de cette thèse est organisé par la distinction que V. Dubois introduit entre ce qui s'institutionnalise *par* l'action publique et ce qui s'institutionnalise *de* l'action publique. L'action publique étant ici entendue « comme l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui [en ayant trait à l'intervention et au fonctionnement des institutions publiques] concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux. » [Dubois, 2009 : 2 et 4], et qui mettent en jeu les activités diversement articulées et interdépendantes des institutions, des organisations, des dispositifs publics divers qui constituent l'État mais aussi de nombreux autres d'acteurs, de natures différentes (publics et privés, individuels ou collectifs), qui ne relèvent ni des mêmes espaces politiques, ni des mêmes niveaux d'espaces politiques, ni des mêmes temporalités d'action.

Avec une focale nationale, « au centre », j'étudie l'institutionnalisation de la commune *par* l'action publique, précisément par les réformes et mesures de décentralisation. J'enquête sur ce que font à l'institution communale les politiques de décentralisation et d'appui international à la décentralisation parce qu'elles ont la commune comme objet, comme cible, parce qu'elles *se rapportent* à la commune (la commune malgache en général, parfois les seules « communes urbaines », parfois les seules « capitales de province »). À l'inverse, avec une focale locale, « en

¹ L'« inscription dans l'ordre juridique approprié des règles et des prescriptions concernant l'institution » [Lacroix et Lagroye, 1992 : 10].

² Les « processus établissant la “figure” de l'institution et conférant du sens aux pratiques qui en relèvent » [Lacroix et Lagroye, 1992 : 10].

³ La diffusion et la pérennisation d'un certain cadre normatif et cognitif, la cristallisation et l'objectivation de certaines représentations et des pratiques.

⁴ C'est ce que montrent un certain nombre de travaux sur les processus de décentralisation au Nord, notamment en France, portant par exemple sur les mobilisations d'acteurs locaux dans la problématisation des enjeux d'une réforme [par ex. Pasquier, 2002 ; Le Lidec, 2007 ; Saunier et Ewen, 2008] ou portant inversement sur la conformation au centre ou à l'échelle nationale des rôles sociaux des fonctionnaires territoriaux et l'encadrement de leurs pratiques à travers leurs modalités de recrutement et la mise en place de règlements et de statuts [Pollet et Dumons, 1997 ; Biland, 2010].

périphérie», j'enquête sur l'institutionnalisation *de* la commune à Diégo-Suarez comme se jouant à travers l'institutionnalisation *de* l'action publique locale à Diégo-Suarez, potentiellement conduite et objectivée par la municipalité, et dans laquelle interviennent directement ou indirectement des acteurs de l'aide. Les interventions de l'aide au niveau local peuvent en effet soit viser le renforcement d'une ou plusieurs municipalités (c'est le cas des projets de types « appui au service voirie des capitales régionales » ou « appui à l'informatisation de l'état civil dans les communes urbaines »), soit viser le développement local de tel ou tel territoire (c'est le cas de projets visant par exemple l'« amélioration de l'accès à l'eau potable »). Et dans ce dernier cas, quelle que soit l'attention portée par les acteurs de l'aide à l'institution communale, à l'affermissement de sa capacité d'action et de sa légitimité, les interventions d'aide pèsent sur l'action publique locale en contribuant à la caractérisation des problèmes, aux choix des solutions, en distribuant des ressources d'autorité ou d'allocation¹ dont se saisissent les acteurs, en accroissant les concurrences institutionnelles locales, etc. [Leclerc-Olive, 2001b].

L'enquête procède aussi d'un second resserrement : j'appréhende l'institutionnalisation de la commune à travers deux dimensions, la figure de l'institution et sa capacité politique. J'entends ici par figure de l'institution le sens qui lui est donné dans le système politique, son « utilité sociale », sa « raison d'être », son « rôle légitime » [Lagroye *et al.*, 2006 : 152]. J'entends par capacité politique la capacité à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques. Plus précisément la capacité politique d'une organisation renvoie à la capacité 1. à mobiliser des moyens pour définir des objectifs (ce qui passe par peser sur la caractérisation des problèmes et leur labélisation comme des problèmes publics communaux, par acter la prise en charge communale de ces problèmes, prévoir un mode de traitement...); 2. à mobiliser des moyens pour agir effectivement (en déployant des procédures, des instruments, des agents...) et aboutir à un résultat [Dormois, 2006 ; Pasquier, 2015]². Je reviendrai dans l'introduction de la deuxième partie de la thèse sur le choix de cette notion pour saisir l'institutionnalisation de la commune et ce qu'y fait l'aide, sur l'usage strictement descriptif que j'en fais.

Dans cette thèse, je m'intéresse donc, d'une part, à l'imbrication de l'aide dans la politique de décentralisation en tant qu'elle affecte, au centre et pour toutes les communes, la figure de l'institution et sa capacité politique³ et, d'autre part, à l'imbrication de l'aide dans l'action publique

¹ À la suite d'A. Giddens [1987], j'entends par ressources d'allocation des capacités de contrôle sur les choses matérielles et par ressources d'autorité des capacités de mobilisation des hommes.

² J'élargis ici les dimensions envisagées par R. Dormois et R. Pasquier à la problématisation des enjeux collectifs.

³ Au centre, par exemple, sont définis la répartition et la délimitation des compétences dévolues aux communes, le partage des ressources fiscales, certaines règles des relations entre niveaux de collectivités et entre collectivités et composantes de l'État, autant d'éléments qui constituent des ressources et des contraintes pour une municipalité.

locale à Diégo-Suarez, en tant qu'elle affecte la figure de l'institution et sa capacité politique dans le cas de Diégo-Suarez. L'enquête consiste à explorer conjointement la fabrique de la décentralisation à Madagascar et la fabrique de l'action publique locale à Diégo-Suarez, comme des configurations¹ d'action publique qui se transnationalisent *via* l'aide au développement. Elle explore ce processus de transnationalisation, son historicité, le fonctionnement de ces fabriques de l'action publique dans les années 1990 et 2000. Elle interroge les effets de leur transnationalisation sur la figure de l'institution communale et sur la capacité politique des communes malgaches en général, et de la commune de Diégo-Suarez en particulier. Elle repose sur le principe de « faire varier la focale » [Revel, 1989 : 19] d'observation pour éclairer un même objet : la reconstruction transnationalisée de la commune sous la Troisième République, tel qu'il se joue, dialectiquement mais différemment, au centre et en périphérie.

J'entends par fabrique transnationale de l'action publique (dans tel ou tel secteur) la forme sociale relativement stabilisée, telle que je l'ai observée dans les années 2000, dans laquelle l'action publique est coproduite et légitimée par des acteurs domestiques et étrangers, la forme sociale dans ou par laquelle s'articulent logiques, intérêts, ressources et contraintes, domestiques et étrangères, qui concourent à la production et à la légitimation de l'action publique. Une telle construction de l'objet s'appuie sur une conception constructiviste des échelles, considérées non comme des catégories d'analyse mais comme des catégories empiriques [Revel, 1996 ; Herod, 1997 ; Ferguson, 2004 ; Trémon, 2012]. Les échelles ici sont donc considérées non pas seulement comme la *portée* empirique des systèmes sociaux mais aussi comme la visée, l'*enjeu* constitué des interactions entre les acteurs [Trémon, 2012]. Dans notre cas, comme échelle de gouvernement et de citoyenneté, la commune se trouve être l'objet de relations transnationales de longue portée qui, ainsi, ne sont pas considérées comme des forces causales externes mais comme des phénomènes internes à l'objet étudié (la fabrique de l'action publique locale).

Encadré 1. Madagascar, la France, l'Afrique, l'Océan Indien et le reste du monde : des bibliothèques mélangées

La littérature mobilisée dans cette thèse reflète une logique d'exploration en taches d'huile autour de deux points de départ : une extension de Madagascar à l'Afrique subsaharienne, et plus marginalement aux sociétés sous régime d'aide, et une extension de la France à l'Europe, et plus marginalement aux sociétés occidentales. Cette logique pose un certain nombre de problèmes

¹ La configuration est ici entendue comme un ensemble d'acteurs et de relations que ces acteurs entretiennent, d'outils, de divisions du travail et de hiérarchies qui organisent ces relations [Dubois, 2009 ; Baudot, 2014]. En s'appuyant sur la métaphore du jeu, N. Elias définit la configuration comme « la figure globale toujours changeante que forment les joueurs ; elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques. [...] Cette configuration forme un ensemble de tensions » [Elias, 1981 : 84].

propres à la perspective des *aera studies*, au premier rang desquels le fait de postuler qu'il y a une « Afrique subsaharienne ». Je choisis d'utiliser les expressions « africaine » ou « d'Afrique » (sous-entendu « au Sud du Sahara »), plutôt que « des Afriques » ou « dans les Afriques », en ayant conscience que cela engage à contrebalancer les effets d'arasement ou d'occultation de la diversité des trajectoires historiques, des institutions sociales, des situations vécues dans les différents pays africains tout comme les effets de grossissement des points communs (sociaux, économiques, politiques, stratégiques) qui singularisent ces pays à l'égard du reste du monde. En ayant conscience que cela engage à garder à l'esprit que « d'Afrique en tant que telle, il n'y en a point » [Mbembe, 2000 : 274] ou que « [l']Afrique n'existe pas, pas plus que la ville africaine » [Goerg, 2003 : 6]. Ajoutons que l'inscription de Madagascar dans ce vaste et disparate ensemble constitue une question tant pour les acteurs sociaux et que pour les chercheurs [Nativel et Rajaonah, 2007]. Il paraît plus exact de considérer que Madagascar appartient à l'« aire d'acculturation », la « zone d'interface » que constitue l'océan Indien dans les échanges afro-eurasiatiques [Berger et Blanchy, 2015]. Or cet espace où « prévalent brassages des populations » et où « prédomine la créolisation de transferts culturels » [ibidem, p.13] ne constitue précisément pas une *aera studies* en matière d'institutions politiques étatiques contemporaines. J'emploie aussi l'expression « au/le Sud » ou « les pays subalternes ». Elles permettent de souligner – au-delà de la diversité des cas – des formes comparables (en degré et en nature) d'inscription des sociétés nationales et locales dans le ou les systèmes-mondes mais aussi le « maintien de grands pôles de domination de la planète », d'un « ordre mondial » structuré par la domination d'un certain nombre de sociétés nationales sur d'autres, bien « qu'il existe des espaces dominés au sein des pays les plus riches » [Gervais-Lambony et Landy, 2007 : 7-8].

II. UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE

TRANSNATIONALISEE « A PARTS EGALES » : CADRE

CONCEPTUEL ET METHODOLOGIQUE

Le cadre théorique et méthodologique de la thèse a été établi progressivement pour pouvoir rendre compte de la situation suivante. À partir de 2005, dans la conduite de la politique de décentralisation, interviennent donc six agences d'aide. Leurs agents (des cadres titulaires, des assistants techniques contractuels), les consultants qu'elles mandatent, travaillent régulièrement entre eux à Antananarivo et travaillent tout aussi régulièrement avec les cadres du ministère chargé de la Décentralisation et des consultants malgaches. Quand, par exemple, les coopérations française, suisse ou européenne décident de s'engager dans l'« appui institutionnel » à la décentralisation, elles ouvrent des postes d'assistants techniques qui seront concrètement « logés » au ministère, engagés au quotidien dans les activités ministérielles, pris dans les relations de bureau de l'administration domestique. Quand la Banque mondiale et l'Union européenne décident de s'investir dans le montage d'un fonds de financement des investissements communaux, non seulement leurs agents en capitale multiplient les rendez-vous avec les hauts

cadres du ministère mais sont aussi lancées des études préalables qui génèrent des équipes mixtes de consultants étrangers et malgaches. Pour coordonner leurs interventions, les agences d'aide ont en outre formalisé des réunions mensuelles, à partir de 2004, dans le cadre d'une plate-forme d'échanges des « partenaires techniques et financiers de la décentralisation malgache ». À Diégo-Suarez, depuis la fin des années 1990, les politiques de gestion de l'eau ou des déchets voient intervenir quotidiennement les agents expatriés et malgaches d'une, deux ou trois structures pourvoyeuses d'aide qui interagissent régulièrement entre eux et avec les élus et les agents de la commune. Quand le conseil général du Finistère décide de s'engager dans le dossier de gestion des déchets, sa représentante sur le terrain est amenée pareillement à travailler régulièrement avec le maire et les services techniques de la commune, mais aussi avec l'assistante technique de la Coopération française qui s'est, elle aussi, investie dans le dossier.

À Antananarivo ou à Diégo-Suarez, chaque agence, chaque « projet », chaque intervention ouvre de nouvelles interfaces¹ [Long, 1989] entre monde de l'aide et monde de l'administration domestique [Whitfield, 2009], tout comme elle ouvre des interfaces entre les agences d'aide présentes dans le secteur ou sur le territoire d'intervention publique concerné. Au fur et à mesure que l'action publique se transnationalise, les configurations d'action publique, envisagées dans cette thèse par le haut, du côté des gouvernants, se transforment en configurations complexes d'interfaces entre organisations d'aide et administrations domestiques. Et à chacune de ces interfaces est produite tout à la fois de l'action publique domestique et de l'aide : à travers leurs relations de travail, professionnels de l'aide, de l'État malgache ou agents et élus de la commune de Diégo-Suarez contribuent à la production *et* de l'aide *et* de l'action publique domestique. C'est dans le cas étudié, la forme concrète prise par l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique.

Cette thèse consiste en un travail symétrique visant à saisir ce qui se joue à ces interfaces, telles que je les ai observées directement ou rétrospectivement à travers entretiens et documents. C'est une tentative de sociologie politique de l'action publique « à parts égales »², non pas tant parce que j'ai tenté d'équilibrer la nature des matériaux concernant l'aide et l'action publique domestique que parce que je postule (et je m'astreins à ne pas perdre de vue) qu'il y a une même

¹ « I define a social interface as a critical point of intersection or linkage between different social systems, fields or levels of social order where structural discontinuities, based upon differences of normative value and social interest, are most likely to be found » [Long, 1989 : 1-2].

² L'expression est empruntée à la fois à R. Bertrand [2014] qui propose une « histoire à parts égales » de la rencontre impériale sur la base d'archives occidentales *et* subalternes (l'objectif étant de voir notamment ce qui fait événement pour les uns *ou* les autres), et à P. Lavigne-Delville [2011b : 158] qui défend une anthropologie du développement pleinement symétrique des « développeurs » et des « développés » [Lavigne Delville, 2011c]. Ce principe d'enquête symétrique sur l'aide au développement est aussi défendu et mis en œuvre par L. Atlani-Duault [2005] ou C. Campregher [2010].

densité de transactions sociales, de structures et de conjonctures, de stratégies et de tactiques, de positions et trajectoires sociales, d'agencités et donc de réflexivités des deux côtés de la « relation d'aide », des deux côtés de ces interactions par lesquelles sont produites l'aide et l'action publique domestique. Elle repose sur trois partis pris : traiter l'aide au développement comme de l'action publique (**A**), prendre en compte les parcours des individus et l'intersubjectivité des relations de travail (**B**), et partir de la production et de la mobilisation des savoirs de gouvernement pour étudier la production de l'aide et la division transnationalisée du travail de gouvernement (**C**). Elle permet ainsi de décrire un moment particulier de la formation extravertie de l'État à Madagascar sous un angle bureaucratique (**D**).

A. Concevoir les agences d'aide comme des organisations bureaucratiques en configuration

Pour analyser les pratiques des agents de l'aide sur le terrain, s'est rapidement imposé le principe de traiter les interventions des agences d'aide dans la politique de décentralisation malgache ou dans les champs de compétences de la commune de Diégo-Suarez comme des programmes d'action publique. Elles le sont, bien entendu, parce que ce sont des interventions conduites ou politiquement assumées par des institutions publiques¹. Mais les traiter comme telles sociologiquement revient à étudier les structures pourvoyeuses d'aide – « la Banque mondiale », « la Coopération française » – comme des organisations bureaucratiques et des systèmes d'action désagrégés, dans une logique de rupture avec le « mythe de l'unicité de l'État » [Dubois, 2009 : 6]. L'analyse des pratiques et des relations des agents de l'aide à Antananarivo ou à Diégo-Suarez s'enrichit alors parce qu'elle prend en compte les normes, règles, procédures et routines par lesquelles les activités sont régulées au sein des agences d'aide ; les formes de division du travail entre les segments de ces organisations (notamment entre équipes aux « sièges », équipes en capitale et équipes dans les localités) ou entre ces organisations et leurs prestataires privés ; l'hétérogénéité des statuts, positions, rôles et légitimités de leurs agents ; l'inégale répartition de l'information dans ces systèmes d'action ; les formes de coopération et de compétition, les rapports de force et les solidarités qui en découlent ; les processus concurrents

¹ L'« aide publique au développement » s'est structurée comme un domaine d'action publique après la Deuxième Guerre mondiale. Elle constitue une déclinaison spécifique des « relations internationales » pour une certaine catégorie de pays tiers [Baré, 1987]. Sur un plan formel, l'aide publique au développement, en tant qu'elle engage des crédits publics, est donc « soumise aux règles communes des politiques publiques » [Baré, 1987 : 288]. Avec le temps, les collectivités locales du Nord ont pris une part croissante dans cette action publique à l'international. Mais c'est aussi le cas d'organisations privées (organisations non gouvernementales, entreprises, fondations...) dès lors que celles-ci sont mandatées pour conduire une action pour le compte d'un organisme public ou qu'elles reçoivent des fonds publics pour leur fonctionnement ou leurs programmes d'action, ce qui est particulièrement fréquent pour la France.

d'hétérogénéisation et d'homogénéisation au sein des agences [Nay et Petiteville, 2011 ; Siméant *et al.*, 2015 : 18].

La thèse sur ce plan se situe dans la continuité des enquêtes sociologiques, socio-historiques et anthropologiques sur le fonctionnement des organisations internationales [Reinalda et Verbeek, 1998 ; Dauvin et Siméant, 2002 ; Lewis et Mosse, 2006b ; Li, 2007 ; Fresia, 2009, 2012 ; Ambrosetti, 2009 ; Abélès, 2011 ; Kott, 2011 ; Müller, 2012 ; Nay, 2012 ; Reinalda, 2013 ; Scalettari, 2013] et sur le monde professionnel des développeurs occidentaux [Apthorpe, 2005 ; Gould, 2008 ; Lefranc, 2009 ; Fechter et Hindman, 2011 ; Mosse, 2011b ; Autesserre, 2014]. Cependant, l'enquête consiste à travailler non pas sur *une* organisation d'aide *dans* un environnement mais sur *plusieurs* organisations d'aide *à partir* de leur environnement, sur des configurations d'action publique (nationale ou locale) qui sont, pour partie, des configurations d'organisations pourvoyeuses d'aide internationale. L'hypothèse méthodologique est la suivante : non seulement ces organisations bureaucratiques ont une forme d'autonomie à l'égard des États au nom desquels elles agissent [Nay et Petiteville, 2011], mais c'est bien *dans des configurations d'organisations* que les agences d'aide bi- et multilatérales *existent* (que se forment les éthos professionnels, les carrières, les coopérations et compétitions internes, les valeurs et les normes qui étayent les pratiques) et *interviennent* (que les programmes d'action se dessinent et se décident). L'enquête interroge le fait que les échanges qui relient ces organisations à leur environnement d'intervention sont un élément essentiel de leur fonctionnement interne [ibidem].

Qu'il s'agisse de comprendre le fonctionnement interne des agences d'aide ou de leurs relations entre elles, je l'ai fait sur la base de ce que peuvent en dire en entretien les cadres en capitale ou les agents de terrain, sur la base de ce qui s'objective de la division du travail interne aux organisations ou des relations entre agences d'aide dans leurs documents de travail, sur la base d'une immersion multiforme depuis 2004 dans ce milieu professionnel et sur ce terrain-là, donc par l'observation en présence ou à distance de ces interactions caractéristiques de la production de l'aide.

B. Prendre en compte parcours individuels et intersubjectivité des relations de travail

Étudier le travail transnationalisé de gouvernement dans une logique de sociologie politique de l'action publique a supposé en outre de donner à cette configuration d'action publique une épaisseur sociologique, d'interroger les pratiques et les représentations mises en jeu sur la base des positions et caractéristiques sociales des acteurs concernés et surtout, dans cette thèse, de

leurs parcours professionnels¹. Le postulat étant que : « [l']action publique forme le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagés ; ces pratiques et représentations sont orientées par leurs positions, parcours et caractéristiques sociales : comprendre le “produit” (l'action publique) implique donc de faire la sociologie de ses producteurs » [Dubois, 2009 : 10]². Cela a supposé de reconstituer autant que possible le parcours des élites politico-administratives nationales et locales et des professionnels malgaches et étrangers de l'aide impliqués dans la conduite et l'exécution des politiques de décentralisation à Madagascar, de gestion de l'eau et des ordures ménagères à Diégo-Suarez dans les années 1990 et 2000. Je l'ai fait sur la base de divers documents (*curriculum vitae*, articles de presse, décrets et arrêtés de nomination...) et de nos entretiens. J'ai été limitée sur ce plan par le fait que je n'étais partie sur le terrain ni avec une formation disciplinaire en sciences sociales, ni avec un cadre théorique invitant à une enquête sur les positions sociales des acteurs.

Néanmoins, au-delà des caractéristiques sociales, l'enquête suppose de pouvoir prendre en compte l'agencéité des acteurs, leurs formes d'engagement³ dans le travail, le caractère multifinalisé de l'action. Elle suppose de ne pas évacuer ce qu'il y a de subjectif dans leurs pratiques et d'intersubjectif dans leurs relations. On peut être consultant en ingénierie de la décentralisation fiscale et être engagé dans son travail au nom d'« universels » à la fois « techniques » et « moraux » [Fechter, 2012 : 1393], au même titre qu'un travailleur de l'humanitaire. On peut défendre des changements d'orientation ou d'instrumentation des politiques de décentralisation ou de gestion de l'eau à Antananarivo ou à Diégo-Suarez à la fois pour construire sa carrière (professionnelle ou politique) et faire advenir une certaine vision de monde et des rapports État-société. Le fait d'être sur le terrain pour gérer un programme de mise en gestion des points d'eau collectifs à Diégo-Suarez ou un camp de réfugiés au Sud-Soudan ne comporte certainement pas la même charge affective mais ne change pas fondamentalement le principe d'enchevêtrement de la vie professionnelle et privée. À Diégo-Suarez aussi, les liens d'amitié noués sur place avec d'autres développeurs expatriés ou avec les cadres de la municipalité pèsent sur les choix que fait le représentant d'une structure de l'aide, sur les orientations des

¹ Pour qualifier les différentes positions de travail occupées par les individus au fil du temps, j'emprunte la notion de « parcours professionnel » à B. Zimmerman [2013]. L'objectif est de prendre en compte la non-linéarité des trajectoires, les ressources et contraintes structurelles attachées aux positions sociales, la dimension objective et subjective de la « carrière » au sens interactionniste [Hughes, 1958 ; Becker, 1963], le « pouvoir » et le « vouloir » (et leurs limitations) attachés à une trajectoire professionnelle, tout en insistant sur la réflexivité des individus.

² Autrement dit je n'ai pas de données suffisantes pour une approche pleinement positionnelle de l'action publique, mais je prends autant que possible en compte les positions, ressources sociales et parcours professionnels des acteurs individuels.

³ L'engagement étant entendu ici dans le sens de l'« orientation des efforts vers un résultat à atteindre » [Quéré, 2006].

programmes d'aide qu'il défend. De même qu'à Diégo-Suarez ou à Antananarivo, des organisations interagissent à travers des représentants ayant des statuts sociaux très asymétriques (des jeunes volontaires internationaux notamment et hauts fonctionnaires français ou étrangers). Certains travaux ont précisément montré comment cet enchevêtrement de la vie privée et de la vie professionnelle, caractéristique de l'expatriation, ainsi que l'intersubjectivité des relations de travail, pouvaient affecter la production des savoirs de gouvernement dans l'aide ou l'action publique sous régime d'aide [cf. par ex. Mosse, 2011a ; Griffiths, 2004 ; Harper, 1998 ; Wood, 1998], affecter le cours des circulations transnationales de ces savoirs [cf. Saunier, 2006 ; Saunier et Ewen, 2008], ou l'orientation des projets d'aide en tant qu'elle se joue aussi sur le terrain [cf. Lister, 1999 ; Shutt, 2006]. L'enquête vise donc à croiser inscriptions objectiviste et subjectiviste des pratiques dans les parcours biographiques et professionnels, essentiellement sur la base des entretiens, de l'observation et de l'immersion professionnelle objectivée par des traces écrites du travail.

Étudier les positions, parcours et relations professionnels de ceux qui produisent les interventions publiques pour en éclairer l'orientation a aussi été un moyen de saisir ce que les transformations structurelles des formes d'intervention publique font aux conditions sociales de production de l'aide et de l'action publique aidée, aux fabriques de l'action publique étudiées. La conformation de l'aide publique au développement et de l'action publique Sud aux principes de *New Public Management*¹ [Contamin *et al.*, 2008 ; Naudet, 2012], et, partant, leur délégation croissante à des acteurs privés (bureaux d'étude, consultants indépendants, associations) [Nay, 2015], la précarisation des carrières dans l'aide ou l'action publique sous régime d'aide, la valorisation de l'expertise domestique, tous ces facteurs contribuent à favoriser certains individus, à faire évoluer les parcours professionnels et politiques types des acteurs dominants dans les configurations observées, à transformer leurs conditions de travail et d'interactions, bref à transformer ces configurations d'action publique et leur fonctionnement.

Cette attention portée aux relations et parcours professionnels a enfin permis de travailler directement un facteur décisif de la conduite des politiques publiques sous régime d'aide : le « jeu répété » de l'aide [Whitfield et Fraser, 2009b : 39], la récursivité des projets et donc des interactions entre individus et organisations pris à différents titres dans les projets. Cette récursivité affecte la conduite de l'action publique à un moment *t*, quand un nouveau projet vient lui aussi, après un autre, infléchir les choix qui sont faits en matière de gestion des ordures ménagères par exemple. Elle constitue donc un élément clef dans l'analyse de ce que les

¹ Sur les principaux principes, recettes et instruments préconisés dans le cadre du *New Public Management* en matière de réforme de l'organisation et du fonctionnement des administrations, voir Bezes [2015 : 319].

politiques étudiées font à l'institutionnalisation de la commune en affectant récursivement son rôle, ses ressources et ses contraintes dans l'action. Mais le jeu répété de l'aide affecte aussi les conditions futures de production et de légitimation de l'action publique. Un certain nombre de travaux ont montré par exemple comment la capacité administrative des services de l'État, l'éthos professionnel de leurs agents et les luttes bureaucratiques entre segments des institutions publiques avaient été affectés sur le temps moyen, soit par les réformes plus ou moins imposées par l'aide (les plans d'ajustements structurels, les réformes de la fonction publique), soit par un projet seul (un projet qui vient renforcer un service plutôt qu'un autre, renforcer les ressources d'une catégorie d'agents plutôt qu'une autre...) [par ex. Anders, 2005 ; Lavigne Delville, 2013 ; Bergamaschi, 2014 ; Blundo, 2011 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014c]. Plus largement, il s'agit de prendre en considération le fait que l'aide affecte sur le moyen terme les positions sociales, les expériences, les identités professionnelles des individus engagés dans la production de l'action publique ou les équilibres et luttes internes aux bureaucraties Sud. L'ensemble de ces transformations participent de rendre possible et acceptable ou au contraire de compliquer et délégitimer l'enclassement de l'aide dans l'action publique malgache. Prises en compte, elles permettent de comprendre comment le passé pèse sur le présent de l'institution communale et de l'extraversion.

C. Partir des savoirs de gouvernement pour comprendre la production de l'aide et la division transnationalisée du travail de gouvernement

Le troisième parti pris a consisté à placer au cœur de l'enquête de terrain et au cœur de la démonstration d'une part les savoirs de gouvernement¹ et, d'autre part, les discours stratégiques et programmatiques des agences d'aide ou des acteurs malgaches de gouvernement. Ce choix réside dans le fait qu'ils sont centraux dans la production et la légitimation de l'aide, tout comme ils sont centraux dans la production et la légitimation de l'action publique aidée, dans l'enclassement de l'aide dans l'action publique domestique. Sur le plan de leurs contenus, les discours par lesquels les agences d'aide articulent les problèmes qu'elles formalisent et les solutions qu'elles préconisent, afin de justifier leurs interventions, exercent une influence déterminante sur la catégorisation des problèmes publics et la sélection des solutions envisageables dans les pays sous régimes d'aide [Lavigne Delville, 2011b : 134]². Sur le plan de la

¹ Dans l'analyse des activités politiques et administratives de gouvernement, les « savoirs de gouvernement » ce sont « l'ensemble des éléments d'ordre cognitif qui, partant d'expériences et de pratiques concrètes, s'en détachent et sont susceptibles d'être généralisés, c'est-à-dire mobilisés et adoptés par d'autres acteurs. » [Payre et Pollet, 2013 : 62]. Ici essentiellement des rapports d'expertise et des rapports d'activité.

² Ce constat est évidemment valable pour dans le reste du monde et renvoie à l'analyse de l'emprise idéologique du modèle néolibéral sur les politiques publiques nationales. Cependant, dans les pays « subalternes » du système international, les forces politiques et sociales susceptibles de proposer et défendre des qualifications alternatives des

configuration d'action publique, sur les terrains sous régime d'aide, avec les investissements financiers, ce sont les savoirs spécialisés qui légitiment la présence et l'intervention des organisations et des professionnels de l'aide, qui constituent leurs raisons d'être là, la logique de leur inscription dans l'action publique domestique. J'ai donc traité des savoirs de gouvernement sous deux angles. D'un côté, j'ai éclairé le contenu des savoirs produits à partir de leurs conditions de production au sein des fabriques transnationalisées de l'action publique. De l'autre, j'ai étudié l'évolution et le fonctionnement de la fabrique transnationale de la commune (à Madagascar ou à Diégo-Suarez) à partir des conditions de production, diffusion, conservation et mobilisation des savoirs de gouvernement en leur sein.

Dans le premier sens, je me suis intéressée à ces savoirs (un rapport sur la fiscalité locale à Madagascar ou des « diagnostics socio-économiques de quartiers »), aux discours qu'ils irriguent et légitiment (une lettre de cadrage de la politique de décentralisation, la présentation écrite d'un programme d'aide), aux instruments qu'ils étayent (des centres d'« appui technique » aux communes, un comité mixte de gestion des ordures ménagères) parce que je postulais qu'ils contribuent à dessiner la figure de la commune ou à affecter sa capacité politique. Et, sur la base d'entretiens avec des cadres des agences d'aide et des consultants, de l'observation participante d'un contrat d'expertise, j'ai étudié ces savoirs comme produits par des acteurs en chair et en os, socialement situés, dans le cours de leurs parcours professionnels, inscrits dans des configurations complexes d'interfaces entre organisations bureaucratiques étrangères et domestiques, charriant des ressources et des contraintes diverses, et soumis à un certain régime de vérité¹.

Ceci constitue une manière d'examiner la part qui s'accomplit « sur le terrain » du travail cognitif et discursif visant à produire de meilleures théories, des modèles alternatifs et des nouveaux paradigmes d'intervention, ou à interpréter et présenter les données de terrains dans les termes de ces nouvelles théories et nouveaux paradigmes, travail devenu intensif dans l'aide depuis les années 1990² [Quarles van Ufford *et al.*, 2003 ; Mosse, 2005 ; Gould, 2008 ; Nay, 2015]. L'enquête

problèmes publics et de leurs solutions sont nettement moins puissantes, en général liées elles-mêmes au système de l'aide et influencées dans leurs revendications par les différents mots d'ordre de l'aide (sur ce point, voir par exemple [Guilhot, 2001a ; Gould, 2005 ; Charton, 2017]). Et elles sont dans certains cas, quasi inexistantes.

¹ J'entends par régime de vérité « les procédures sociales, symboliques, institutionnalisées, ritualisées, par lesquelles la vérité est établie : les modes variés à travers lesquels le discours (considéré comme) vrai est produit, diffusé, utilisé dans et par une société. » [Leclerc, 2001 : 216]

² On peut y voir deux types de causes. Premièrement, joue la nécessité de répondre aux exigences de la raison managériale qui gouverne et organise désormais les interventions de développement et met l'accent sur l'articulation des objectifs et des résultats (à travers des documents de planification, des rapports de suivi et d'évaluation...). La raison managériale remplace ici la raison politique qui gouvernait les interventions de développement et les organisait autour de la valeur politique et morale des fins, jusque dans les années 1980. Et, deuxièmement, joue la nécessité de légitimer les interventions d'aide qui peuvent difficilement apparaître comme autre chose qu'une succession infinie

permet ainsi d'explorer ce qui se joue de spécifique de la production des discours et savoirs de gouvernement dans l'aide non pas seulement « sur le terrain » pour une organisation, mais dans un secteur d'action publique Sud ou sur un terrain local d'intervention dans lequel interviennent plusieurs organisations d'aide, tel qu'il s'opère donc en partie à travers les relations entre organisations d'aide qui y interviennent. Autrement dit, la thèse interroge la place tenue par des espaces sociaux comme la fabrique transnationale de la décentralisation ou la fabrique transnationale de l'action publique locale à Diégo-Suarez, dans les circulations de politiques publiques, dont l'aide, au Sud, est le principal vecteur [cf. par ex. Saunier, 2008b]¹. Elle questionne ce qui s'y opère de spécifique de la construction, de la comparaison, de la mobilisation et de l'hybridation des modèles de politiques ou d'instruments publics dans un secteur d'intervention ou dans un territoire local d'interventions concomitantes ou successives de plusieurs organisations d'aide, par opposition à ce qui s'opère dans des espaces transnationaux comme peuvent l'être, pour les processus de décentralisation et les politiques locales, Cités et gouvernements locaux unis et le réseau Programme solidarité eau.

Dans un deuxième sens, j'ai éclairé le fonctionnement de ces configurations transnationales d'acteurs de gouvernement domestiques et étrangers, de ces fabriques transnationales de la décentralisation malgache et de l'action publique locale à Diégo-Suarez, à partir du travail de production de ces savoirs de gouvernement et instruments d'intervention. Une telle logique d'analyse s'appuie sur une proposition formalisée par P. Bongrand, J. Gervais et R. Payre [2012b] : celle de s'intéresser à la production et à la mobilisation des savoirs pour éclairer les formes de contrôle de l'État sur lui-même, les relations entre les différents segments de l'État dans le gouvernement des sociétés, donc la division du travail de gouvernement. Il s'agit alors de travailler les savoirs de gouvernement comme des pierres de touche des distinctions catégorielles entre l'administratif et le politique, les ressorts de la légitimation des rôles respectifs, d'une part, des acteurs politiques – qui assurent les tâches liées à la souveraineté (délibérations et prises de décision) au titre de leurs modes de désignation et de leur lien politique avec le peuple, la nation, la collectivité – et, d'autre part, les acteurs administratifs, « chargés de préparer et d'exécuter loyalement les décisions sans faire eux-mêmes de politique » [2012b : 12], de manière neutre et

d'échecs, autrement dit la nécessité de leur rallier des soutiens et de conforter l'influence de telle ou telle agence [Quarles van Ufford *et al.*, 2003 ; Mosse, 2005 ; Gould, 2008].

¹ Parmi les approches des circulations ou transferts de politiques publiques [Delpeuch, 2008], ce travail adopte une approche socio-historienne caractérisée par « la remise en cause de la césure passé/présent [...] le dépassement des logiques propres à chaque discipline ("nomologique" dans le cas de la sociologie, [...], "idiographique" dans le cas de l'histoire, [...]) au profit d'une perspective résolument interprétative des faits sociaux, au plus près des acteurs individuels, [...] la grande importance [accordée] à l'examen des pratiques sociales (et non aux seuls discours et représentations), en particulier saisies dans leur matérialité propre [...], ainsi qu'aux individus eux-mêmes comme acteurs socialement situés » [Buton, 2009 : 32-33].

sur la base de leurs savoirs spécialisés. Cette distinction politique/administratif, « fortement institutionnalisée », est à la base de la légitimation de l'ordre légal rationnel des bureaucraties modernes. Cependant cette division du travail de gouvernement n'est pas seulement mise en scène, critiquée, remise en cause ou effectivement remodelée sur le temps long de la formation de l'État et des transformations structurelles de l'action publique, mais aussi sur le temps plus court de l'action publique en train de se faire [Eyméri-Douzans, 2005 ; Bongrand *et al.*, 2012a]. La mobilisation des savoirs de gouvernement dans le cours de la production de l'action publique « concourt à (re)définir et à négocier des frontières entre administration et politique » [Bongrand *et al.*, 2012b : 14], « contribue [...] à faire tenir l'État tout en entretenant des rapports de force en son sein » [Bongrand *et al.*, 2012b : 13-14]. L'enquête sur ce plan a donc consisté à explorer la production et la mobilisation des savoirs de gouvernement pour cerner à quel partage des tâches entre élites politico-administratives malgaches et acteurs de l'aide elles donnent lieu dans la préparation et dans la prise de décision publique domestique, par quelles pratiques et *via* quels dispositifs se fait, se discute et se conteste ce partage des tâches. La production et la mobilisation des savoirs de gouvernement deviennent alors une entrée dans la coordination et les luttes pour la maîtrise de l'action publique telle qu'elles se jouent entre segments de l'État malgache et acteurs de l'aide, entre segments de la commune de Diégo-Suarez et acteurs de l'aide.

Ce raisonnement s'est appuyé sur un corpus de 67 rapports d'expertise qui ont jalonné la politique de décentralisation et les appuis étrangers à la politique de décentralisation à Madagascar¹ dans les années 1990 et 2000, sur mes archives professionnelles de représentante du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez en matière de gestion de l'eau et des ordures ménagères, sur des entretiens avec les experts étrangers et malgaches qui ont occupé des positions significatives dans l'écriture des rapports portant sur différents aspects de la décentralisation. Enfin j'ai observé en y participant un contrat d'expertise et porté une attention particulière aux enjeux de production et mobilisation des savoirs de gouvernement dans l'observation du travail municipal et dans le traitement des archives communales de Diégo-Suarez.

C'est à cette problématisation de la production des savoirs de gouvernement que s'adosse la discussion au fil du raisonnement de la thèse selon laquelle l'industrie du développement constitue une « machine anti-politique » [Ferguson, 1990], thèse ancienne mais qui continue d'irriguer bon nombre de travaux d'anthropologie critique du développement. Sur la base d'une analyse substantialiste des discours et des savoirs produits par les agences d'aide, elle amène à

¹ Ils sont présentés dans l'introduction de la première partie et listés en annexe 33.

considérer les interventions de développement comme des dispositifs qui, par nature, dépolitisent les objets du monde social qu'ils prennent pour enjeux (en premier lieu la « pauvreté » et le « sous-développement ») en occultant le caractère structurellement inégalitaire des relations sociales, les luttes politiques qui en découlent potentiellement ou encore toutes les oppositions existantes entre des idéologies ou des intérêts [Mouffe, 1994]. Les problèmes sociaux seraient construits et formulés de telle sorte que les agences d'aide puissent légitimement et effectivement prétendre résoudre ces problèmes avec leurs solutions, puissent donc légitimement intervenir dans des pays tiers, dans le champ de souveraineté des États « récipiendaires » de l'aide. Pour J. Ferguson, ce mécanisme général de dépolitisation cognitive et discursive¹ ne repose pas sur le fait que les agents de l'aide sont incompetents ou qu'ils poursuivent leurs intérêts propres : cette dépolitisation se ferait « dans leur dos »². Comme fait social, la dépolitisation cognitive et discursive par l'aide reposerait sur le fait que les projets, alors qu'ils ont pour vocation de créer un changement social nécessairement porteur d'une dimension politique, ne sont pas configurés (*set up*), adaptés (*fit to*), équipés (*equipped*) pour jouer le jeu politique dans lequel ils se trouvent nécessairement pris [Ferguson, 1990 : 226].

D. Saisir l'extraversion à partir des pratiques bureaucratiques

Éclairer l'une par l'autre la transnationalisation de l'action publique et la reconstruction de la commune revient enfin à réenvisager l'extraversion, les processus de mise en dépendance volontaire et le poids de l'extérieur dans la formation, le fonctionnement et la légitimation de l'État [Bayart, 1999], au prisme de l'action publique sous régime d'aide. J'ai cherché à décrire et à comprendre la mobilisation et la démobilisation³ des ressources extérieures canalisées par l'aide au développement (temps-homme, capitaux, biens, savoirs, modèles et instruments d'organisation bureaucratique et d'action publique...) dans la production et la légitimation de l'action publique en tant qu'elle participe de la construction de l'État, ici précisément en tant qu'elle participe à la réémergence et à la consolidation de la forme institutionnelle « commune ». Cette dimension de la construction de l'État qu'est la construction de la commune s'observant dans mon cas à l'échelle de Madagascar tout entier (autour des questions d'architecture politico-administrative), ou à l'échelle locale (à travers la question de la polarisation de l'espace politique local et du développement local, d'autonomie et de capacité politique de la commune...). Ceci revient à

¹ C'est donc une approche de la dépolitisation objectiviste, interactionniste et centrée sur les savoirs de gouvernement [cf. Lagroye, 2003 ; Aït-Aoudia *et al.*, 2010].

² C'est la position de J. Ferguson tel qu'il l'exposait en 1990, l'expression lui revient [Ferguson, 1990 : 18].

³ J'entends par là que les acteurs de l'aide peuvent chercher à contraindre la mobilisation des ressources de l'aide et que donc les acteurs domestiques de l'action publique sont placés dans une situation de limiter le recours aux ressources de l'aide, de bloquer cette mobilisation, intentionnellement.

travailler l'extraversion non plus à partir de l'économie, des imaginaires et de la compétition politiques – son questionnaire « traditionnel » – mais à partir des pratiques bureaucratiques qu'elle recouvre¹.

C'est une manière de contribuer, à partir de la décentralisation et des collectivités locales, à l'enquête collective sur les formes historiques de la co-invention de techniques de gouvernement, par opposition à l'hybridation de techniques de gouvernement importées [Mbembe *et al.*, 1997]². Cette enquête permet ainsi d'explorer la forme contemporaine dans laquelle se sont reconfigurés les principes et régimes historiques d'extraversion et de co-invention de l'État malgache, comme le font, chacun à leur manière D. Galibert [2006a], N. Rabesahala Horning [2008] ou R. Duffy [2006]. Cela correspond en outre au choix de moins m'intéresser au *degré* de transnationalisation de l'action publique (au *degré* de souveraineté³ ou au *degré* de dépendance), qu'aux *modalités* de cette transnationalisation, donc aux *pratiques* qu'elle recouvre, ainsi qu'aux *effets* qu'elle produit sur les processus d'institutionnalisation et les institutions. La question est donc moins à *quel point* le gouvernement malgache maîtrise la décentralisation et à *quel point* la commune de Diégo-Suarez maîtrise les politiques locales que *comment*, à travers quelles pratiques et catégories, avec quelles ressources et quelles contraintes (matérielles, stratégiques, normatives et cognitives...).

Dans les études sur l'aide internationale, une thèse – largement répandue, quoique plus ou moins explicite ou travaillée – est que l'aide publique au développement – à travers les conditionnalités économiques puis politiques – met au défi la souveraineté des pays « récipiendaires » [Plank, 1993 ; Williams, 2000 ; Harrison, 2004, 2009]. Je suivrai ici W. Brown [2013], qui considère que, pour traiter du lien entre aide et souveraineté, et partant des relations d'aide, il faut distinguer, d'un point de vue conceptuel et analytique, deux dimensions de la souveraineté : d'un côté, la « prétention à la souveraineté » comme « droit exclusif à gouverner un territoire et une population », autrement dit l'autorité sur un territoire et une population, et de l'autre, leur capacité

¹ Je ne considère donc pas travailler *de part en part* ce qui serait « l'extraversion de la décentralisation » ou « l'extraversion de la commune » à Madagascar, de même que je ne travaille pas *de part en part* sur l'ensemble des logiques de production de l'institution communale. J'ai circonscrit mon travail à la transnationalité *via l'aide* de la fabrique de l'institution communale *saisie à travers l'action publique*.

² Les réformes de décentralisation placent en effet au cœur de la problématique de l'importation ou de l'indigénisation de l'État comme construction occidentale exogène en Afrique [Le Roy, 1997 ; Zobel, 2004] ; elles constituent l'un des derniers épisodes de ces processus. J'adopte donc la position d'A. Mbembe qui souligne que l'État en tant que technologie de gouvernement fut soumis à un travail de réinterprétation matérielle, culturelle et symbolique par les Africains qui « fabriquèrent l'imaginaire qui [le] sous-tend et [le] diffusèrent à travers leurs pratiques et leurs discours » [Mbembe *et al.*, 1997 : 328].

³ La commune de Diégo-Suarez disposant, au même titre que les autres communes, « non seulement [d']une certaine autonomie fonctionnelle mais aussi [d']une fraction de souveraineté à mi-chemin entre la souveraineté nationale et la souveraineté populaire » [Faure, 1994 : 476].

effective à mettre en œuvre cette prétention [Brown, 2013 : 6]¹. C'est la fusion dans le terme de souveraineté de ces deux aspects (droit et autorité d'une part, contrôle politique d'autre part) qui conduit certains chercheurs à considérer que l'aide mine la souveraineté des États « récipiendaires ». Distinguer ces deux aspects fait au contraire apparaître que si l'aide, comme modalité de l'influence extérieure, peut amoindrir dans des proportions parfois déterminantes la maîtrise par les États « récipiendaires » de leurs politiques publiques, elle conserve précisément pour fondement le droit à gouverner de ces mêmes États². Les gouvernements « récipiendaires » disposent *in fine* du droit d'accepter ou de refuser l'aide, aussi forte que soit l'asymétrie de pouvoir dans la relation d'aide.

Distinguer la souveraineté comme, d'une part, droit à gouverner et autorité sur un territoire et une population et, d'autre part, comme maîtrise de l'action publique permet de sortir de la question du caractère plus ou moins volontaire de l'aide au développement³ pour travailler directement sur les luttes auxquelles donne lieu la maîtrise de l'action publique. C'est le projet auquel engage notamment G. Harrison [2009] et L. Whitfield [2009].

E. Traiter du changement dans l'action publique : *process tracing* et logiques de l'historicisation

Dans cette thèse l'institutionnalisation de la commune est étudiée au prisme de trois types de politiques publiques imbriquées - l'aide, la décentralisation à Madagascar, la gestion de l'eau et la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez – dont les changements d'orientation sont traités en première instance par la méthode du *process tracing*, un *process tracing* qui s'est avéré ni proprement inductif ni proprement déductif [Bezes *et al.*, 2018]. Le postulat qui justifie cette méthode est le suivant : sont non exclusifs les uns des autres les différents types de facteurs qui pèsent potentiellement sur l'orientation des politiques concernées : configuration, propriétés sociales et parcours des acteurs, scripts réformateurs dominants et alternatifs plus ou moins dépolitisés, mise en marché de l'expertise en développement et valorisation de l'expertise domestique, conjonctures politiques, stratégies et tactiques des acteurs individuels et collectifs,

¹ “On the one hand we have sovereignty claims that relate to a state's right to rule over a given territory and population. On the other hand we have an assortment of political claims that are often couched in the language of sovereignty, but which relate more to issues of the ability on the part of states or governments to act and to control particular outcomes and enjoy constraint-free policy choices” [Brown, 2013 : 6]. S. Krasner [1999] par exemple a montré qu'aucun État n'a jamais pu disposer d'un contrôle total de ses choix politiques, de ses échanges transnationaux, des influences extérieures qui pouvaient toucher les sociétés concernées.

² Les programmes d'aide ne peuvent en effet concrètement être mis en place que parce qu'il y a reconnaissance de la souveraineté comme droit à gouverner des États « récipiendaires ». Je résume ici abruptement une analyse ciselée de Brown à laquelle je renvoie pour les détails.

³ Selon moi indécidable en raison de la complexité des interactions qui aboutissent à la mise en œuvre d'une intervention.

domestiques et étrangers... Cet outil méthodologique vise précisément à examiner comment ces facteurs s'articulent synchroniquement et diachroniquement, selon des pondérations variables dans le temps et constitue donc un point de départ pour étudier ensuite plus finement les facteurs dont on a préalablement décrit l'articulation processuelle.

Enfin, pour déterminer ce qu'il y avait de nouveau à chaque période, ou comment le passé pèse sur le présent, pour restituer l'historicité¹ des phénomènes étudiés (le faire et être de la commune, l'action publique transnationale), je me suis déplacée autoritairement dans le passé. Pour les années 1990 et 2000, je me suis appuyée sur des matériaux ethnographiques et archivistiques denses, complémentaires et cohérents, en particulier du fait que j'ai pu numériser une grande partie des archives disponibles à l'hôtel de ville de Diégo-Suarez. Pour la période qui court de l'annexion de Madagascar et de la fondation de la ville de Diégo-Suarez (fin XIXe) à la fin de la deuxième République (fin des années 1980), j'ai dû travailler sur la base de matériaux de première et seconde mains pour la commune de Diégo-Suarez et de matériaux de seconde main seulement pour la commune malgache en général, matériaux bien plus parcellaires. Ces corpus seront détaillés dans l'introduction des deux parties de la thèse qui correspondent aux deux focales d'observation. Je souligne que ce travail d'historicisation de la construction de la commune et de sa transnationalité repose sur un travail d'« analogies comparatives » entre différentes périodes [Fourchard, communication orale], périodes que je peux continûment articuler pour les années 1990 et 2000 alors que j'ai dû m'astreindre à un jeu de « saute-mouton » raisonné et prudent, averti par les critiques continuistes [Cooper, 2005], pour les périodes antécédentes. Ajoutons qu'une deuxième logique d'historicisation a consisté à porter systématiquement attention à « la manière dont les agents convoquent le passé dans le cours de leurs activités », aux « activités de temporalisation » des acteurs considérés [Laborier et Trom, 2003 : 12].

En somme, la reconstruction, transnationalisée *via* l'aide, de la commune à Madagascar et à Diégo-Suarez dans les années 2000 est étudiée comme suit. L'enquête explore deux fabriques transnationales de l'action publique, celle de la décentralisation à Madagascar et celle de l'action publique locale à Diégo-Suarez. Elles sont conçues comme des configurations d'interfaces entre structures de l'aide et organisations publiques malgaches, plus précisément des configurations d'interfaces entre *segments* des structures de l'aide (un bureau de l'Ambassade de France, un

¹ L'historicité est définie ici comme les « rapports qu'entretiennent les pratiques avec le temps historique et la manière dont ces rapports sont engagés dans le présent de l'action [Sahlins, 1989 ; Hartog et Lenclud, 1993 ; Revel, 2000] » [Laborier et Trom, 2003 : 12]. L'historicisation est entendue comme le fait de restituer l'historicité des phénomènes sociaux.

consultant en cours d'expertise, une antenne locale du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez) et *segments* des organisations publiques malgaches (un service ou un bureau du ministère en charge de la décentralisation ou le service technique de la municipalité de Diégo-Suarez), interfaces toujours plus nombreuses et fragmentaires du fait de l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique domestique.

L'enquête vise à éclairer au prisme du travail ce qui se produit à ces interfaces : comment des professionnels de l'aide (malgaches et étrangers) et des élites politiques et administratives malgaches y produisent, dans le même mouvement, ce qu'est la décentralisation malgache et ce qu'est l'appui à la décentralisation malgache, ce qu'est l'action publique locale à Diégo-Suarez et ce qu'est l'appui aux services collectifs locaux à Diégo-Suarez. Pour ce faire, je décris ces fabriques de l'action publique comme des configurations d'acteurs individuels et collectifs, de relations inter-organisations et intersubjectives, étayées par une sociologie des élites dirigeantes, organisées par un certain régime de vérité (des normes de production et de légitimation des savoirs de gouvernement). Je décris donc ce qui constitue les modalités propres de transnationalisation de l'action publique qui émergent dans les années 1990 et se stabilisent dans les années 2000.

L'enjeu consiste à lire la « relation d'aide » d'où procède la coproduction de l'aide et de l'action publique aidée comme dépendante de trois facteurs : d'abord, les conditions instrumentales de production des interventions publiques et de leurs transformations (délégation massive à des prestataires privés – bureaux d'étude ou ONG – de la conception et de la mise en œuvre de l'action publique, précarisation et asymétrie racialisée [Nicaise, 2012] des conditions d'emploi et de travail...); ensuite, les positions et caractéristiques sociales, les parcours professionnels et politiques des individus pris dans la production de ces interventions publiques imbriquées ; et enfin, les transformations du régime de vérité (privatisation et précarisation de l'expertise, valorisation progressive de l'expertise domestique). Ce poids donné dans l'enquête à la production, la mobilisation et la légitimation des savoirs de gouvernement repose sur le postulat qu'elles constituent un prisme pertinent pour comprendre la division transnationalisée du travail administratif et politique de gouvernement sous la Troisième République à Madagascar. Et l'enquête vise à étudier comment se jouent les luttes pour la maîtrise de l'action publique domestique. En amont et en aval de ce raisonnement, la thèse interroge l'émergence de telles configurations d'action publique et l'effet que produit leur transnationalisation sur l'institutionnalisation de la commune à Diégo-Suarez et à Madagascar.

III. PROBLEMATIQUE ET PLAN DE LA THESE

A. Problématique

L'enquête se déploie selon trois axes. Le premier axe est génétique. Il consiste à décrire la forme évolutive prise par la fabrique de la décentralisation à Madagascar et par la fabrique de la gestion de l'eau et de la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez, leurs transnationalisations au fil des années 1990 et 2000. J'identifie les facteurs qui facilitent ou contrecarrent, légitiment ou délégitiment l'imbrication de l'aide et de l'action publique domestique. Je reconstitue avec suffisamment de précision les réformes de l'organisation territoriale et la conduite des politiques de gestion de l'eau et de gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez depuis la fin du XIX^e siècle pour permettre des analogies comparatives quant aux rapports entre « l'interne » et « l'externe ».

Le deuxième axe d'investigation porte sur le fonctionnement de ces fabriques de l'action publique dans les années 2000. Il vise à comprendre comment y sont coproduits, dans leur imbrication, la décentralisation malgache et les appuis à la décentralisation malgache, la gestion de l'eau et la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez et les différentes interventions étrangères qui portent sur ces services locaux. Autrement dit, étant donné la configuration d'acteurs, la sociologie des élites dirigeantes malgaches et des professionnels de l'aide et le régime de vérité qui caractérisent la production de l'aide et de l'action publique aidée, comment s'organise la division des tâches politiques et administratives de gouvernement entre ces acteurs étrangers et domestiques ? À travers quelles pratiques et interactions, sur la base de quelles catégories, se nouent les alliances et se jouent les luttes pour la maîtrise de l'action mise en œuvre au nom des pouvoirs publics malgaches ? Et qu'est-ce qui s'institutionnalise de ces modes de coordination parce qu'il y a récursivité de l'aide ?

Le troisième axe d'investigation porte sur les effets de la transnationalisation de ces fabriques de l'action publique dans les années 1990 et 2000 sur l'institution communale envisagée sur le plan de la figure de l'institution et de sa capacité politique. À nouveau ici, la reconstitution de l'histoire longue des trois politiques considérées permet d'établir les situations antécédentes, des points de comparaison.

Ainsi, l'enquête vise à déterminer en quoi la reconstruction de la commune s'est trouvée infléchie, au fil des années 1990 et 2000, par la transnationalisation croissante et conjuguée, *via* l'aide au développement, des politiques de décentralisation à Madagascar et de l'action publique communale à Diégo-Suarez. Par quels aspects et par quels mécanismes ? Comment fonctionne la

fabrique de l'action publique dans ces trois secteurs, sous cette modalité de transnationalité qu'est l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique ? Quels changements marque cet enchevêtrement dans le processus de construction et d'extraversion de l'État à Madagascar ?

B. Économie générale et plan de la thèse

La thèse est organisée par le principe de jeux d'échelles visant à éclairer de manière complémentaire la reconstruction de la commune et sa transnationalisation avec les deux focales d'observation, nationale et locale. Elle est organisée en deux parties.

La **première partie** porte sur la fabrique de la commune à Madagascar sous la Troisième République et comporte quatre chapitres. L'**introduction de cette première partie** inscrit l'analyse dans les travaux sur les décentralisations africaines et l'action publique sous régime d'aide. Elle présente l'analyse réflexive de l'enquête sur la décentralisation.

Le **premier chapitre** reconstitue l'histoire de l'institution communale à Madagascar depuis son introduction coloniale à la fin du XIX^e siècle jusqu'à sa suppression après la révolution de 1972, dans une logique de « deuxième indépendance ». Sur la base de matériaux secondaires, il établit le sens et le rôle donnés à la commune dans le système politique jusqu'alors, tels qu'ils fondent son rejet comme un legs colonial. Il déploie la configuration d'acteurs malgaches et étrangers qui s'est structurée autour de ces enjeux dans le long processus de décolonisation.

Dans le **deuxième chapitre**, cette fois sur la base de matériaux primaires, j'explore la reconstruction de la commune sous la Troisième République (1993-2010). En suivant une logique de *process tracing*, je croise les fils de l'histoire de la décentralisation, de l'histoire des agences d'aide à Madagascar et de l'histoire des appuis aux décentralisations africaines pour comprendre le revirement par lequel cette politique endogène et mouvementée a finalement fait l'objet, à partir de 2004, d'un investissement décisif de six agences d'aide.

Le **troisième chapitre** prend la genèse des instruments d'appui aux communes à partir de 2004 comme entrée dans les jeux politiques et institutionnels entre organisations d'aide et segments de l'État malgache. J'y explore les relations de travail entre hauts cadres du ministère et cadres des agences d'aide, ce que la multiplication des agences d'aide dans un secteur fait à la logique de production de l'aide et comment l'aide s'inscrit dans les luttes bureaucratiques internes à l'État malgache.

Le **quatrième et dernier chapitre** de la première partie croise sociologie des élites et sociologie de l'action publique pour décrire le « tout petit monde » transnational des élites administratives de la décentralisation. Il s'intéresse en particulier à une poignée d'intermédiaires multipositionnés

malgaches et étrangers, qui trament cette fabrique de la décentralisation dans les années 2000, à leurs parcours, leurs formes d'engagement, leur rôle dans la relance de la décentralisation et leurs relations. Il permet d'envisager les effets propres de la mise en marché de l'expertise en développement, de la valorisation de l'expertise domestique et de la récursivité de l'aide dans un même secteur d'intervention.

La **seconde partie** de la thèse porte sur la fabrique de l'action publique et de la commune à Diégo-Suarez. L'introduction présente l'histoire de la ville, de l'institution communale et de la transnationalisation de l'action publique locale. Elle situe l'analyse dans les travaux sur les décentralisations africaines adoptant une focale locale et présente l'enquête à Diégo-Suarez.

Les deux premiers chapitres sont des chapitres jumeaux, l'un sur la gestion de l'eau (le **chapitre 5**) et l'autre sur la gestion des ordures ménagères (le **chapitre 6**). Dans chacun, je reconstitue l'histoire de ces politiques locales depuis la fondation de la ville, j'analyse les facteurs qui ont facilité ou contrecarré l'investissement des acteurs de l'aide dans ces deux politiques locales, les facteurs qui ont donné à l'imbrication de l'aide dans l'action municipale sa forme spécifique, située et sectorielle. J'y établis en outre les effets des transformations des modèles de gestion opérées par les acteurs de l'aide sur la figure de l'institution communale à Diégo-Suarez.

Le **septième et dernier chapitre** porte sur les effets des interventions récurrentes de l'aide à Diégo-Suarez sur l'organisation municipale considérée comme une organisation bureaucratique unitaire et sur sa capacité politique dès lors qu'on l'envisage de manière transversale et non plus sectorielle.

PARTIE I

LA FABRIQUE DE LA COMMUNE A MADAGASCAR

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

Cette première partie porte sur la fabrique de la commune à Madagascar sous la Troisième République (1993-2010) et sa transnationalisation progressive. La commune fut la seule collectivité maintenue continûment, sans changement de statut, dirigée par un exécutif élu, depuis sa recréation concrète en 1996 et jusqu'en 2010. À ce titre, elle fut le principal objet des interventions d'« appui à la décentralisation » qui se multiplièrent et se diversifièrent, à mesure que l'argument selon lequel la décentralisation malgache constituait une politique sensible et endogène perdait de la force, à mesure que les préventions des agences d'aide et des acteurs gouvernementaux malgaches s'atténuèrent. La commune malgache devint ainsi l'objet central autour duquel s'est établi l'enchevêtrement serré de l'action publique malgache et de l'aide internationale au développement en matière de décentralisation esquissé dans l'introduction générale et caractéristique des années 2000 pour les États sous régime d'aide [Harrison, 2004 ; Whitfield et Fraser, 2009c]. Cette partie, avec une focale nationale, vise à explorer la genèse, la forme concrète, le fonctionnement et les effets de cet enchevêtrement dont la commune constitue l'objet principal, tout en examinant ce qu'elle a de proprement nouveau. Dans cette introduction, je préciserai d'abord que, malgré les changements de paradigmes des travaux sur le politique en Afrique, les décentralisations n'ont que peu été abordées avec les outils d'une sociologie de l'action publique qui ne perde pas de vue sociologie de l'État et sociologie de l'administration [Bezes et Pierru, 2012] (I). Je présenterai ensuite une analyse réflexive de l'enquête de terrain, de mes matériaux et de la logique d'analyse des corpus documentaires (II). J'annoncerai enfin le plan de cette première partie de la thèse (III).

I. TRANSPOSER AUX REFORMES DE DECENTRALISATION LES CHANGEMENTS DE PARADIGMES DE L'ETUDE DE L'ÉTAT EN AFRIQUE

Mon enquête sur la décentralisation malgache se situe dans la continuité des quelques enquêtes approfondies qui portent sur les réformes africaines de la troisième vague de décentralisation amorcée à partir des années 1990 [Olowu et Wunsch, 2004b], celles qui traitent de l'élaboration des scripts réformateurs, de la conception et de la codification des architectures politico-administratives nationales à partir du travail administratif ou des mobilisations politiques d'acteurs centraux ou périphériques. Ce sont de fait des travaux qui portent soit sur le fédéralisme

(notamment pour Madagascar [Rakotondrabe, 1993, 2002]), soit sur des dispositifs formels de participation de la population à la conception des réformes ou à la délimitation des collectivités, en particulier au Mali [Koné, 1997 ; Kassibo, 1998, 2006 ; Crouzel, 2004 ; Bérédogo, 2006].

Concernant le rôle des agences d'aide dans les réformes africaines de décentralisation, la plupart des textes de synthèse insistent sur les facteurs externes soit de déclenchement, soit de conformation de ces réformes [par ex. Slater, 1990 ; Peemans *et al.*, 1996 ; Le Roy, 1997 ; Laurent et Peemans, 1998 ; Campbell, 2000 ; Sharma, 2005]¹. Cependant l'influence de ces facteurs externes est plus souvent postulée ou déduite qu'étudiée dans ses modalités concrètes, à travers une étude de type micrologique, dans une démarche compréhensive et empirique qui reposerait au moins partiellement sur de l'observation, à l'exception notable de deux textes courts [Jacob, 1998a ; Languille, 2011]².

Encadré 2. Catégorisation des travaux sur les décentralisations d'Afrique subsaharienne depuis les années 1990

On peut considérer qu'il y a cinq catégories de travaux sur les décentralisations africaines de la dernière vague³. Premièrement, de très nombreuses études monographiques localisées sur les effets locaux des réformes qui m'intéresseront dans la deuxième partie de la thèse. Deuxièmement, quelques études de cas – sociologiques, anthropologiques, historiques et géographiques – et des textes de synthèse sur les processus de réforme de décentralisation, discutés ici. Troisièmement, des textes théoriques qui présentent les cadres d'analyse défendus par leurs auteurs [Conyers, 1986 ; Agrawal et Ribot, 1999 ; Olivier de Sardan, 1998 ; Leclerc-Olive, 2001a, 2003, 2006a, 2006b ; Hagberg, 2010 ; Crook et Manor, 1998a] ; ainsi que des réflexions théoriques sur les articulations entre la problématique de la décentralisation et celle du développement local, de la « réduction de la pauvreté », de l'éducation, de la santé, de la gestion des ressources naturelles et foncières, etc. [par ex. Le Meur, 2001 ; Dubresson et Fauré, 2005 ; Ribot et Larson, 2013]. Quatrièmement, de très nombreuses études qui, dans une logique juridico-institutionnelle et/ou normativo-prescriptive, consistent à analyser et classer des architectures politico-administratives. Ils appartiennent fréquemment à la littérature grise des agences d'aide. Enfin cinquièmement, des travaux à nouveau juridico-institutionnel et/ou normativo-prescriptif, qui visent à évaluer l'effectivité de la mise en œuvre des réformes ou à

¹ D'autres auteurs cherchent au contraire dans les cultures politiques nationales des explications à la diversité des modèles d'organisation administrative et territoriale [par ex. Sawadogo, 2002]. Comme pour tous les phénomènes ayant trait aux États africains [Jourde, 2009], les auteurs pondèrent en fait variablement des facteurs internes et externes.

² Les études qui s'attellent directement à la question de l'extranéité des réformes consistent soit en une analyse comparée des textes juridiques à la lumière des recommandations internationales ou des textes juridiques et programmatiques des anciennes puissances coloniales [Danda, 2004 ; Chartier, 2016], soit en la confrontation des discours de certains acteurs collectifs – le gouvernement, la classe politique, les institutions de Bretton Woods... – considérés comme des entités cohérentes [Félix, 1996], soit en la description formaliste des structures d'appui international au processus de réforme des différents acteurs de l'aide [Mback, 2003].

³ Objets peu étudiés jusqu'à la vague de réforme des années 1990 [Tidjani Alou, 2009], les décentralisations africaines sont, depuis, l'objet de travaux pléthoriques [Le Bris et Paulais, 2007]. Pour une revue de littérature, voir Borhaug [1994], Jacob et Blundo [1997], Olowu [2001], Ribot [2001], Le Bris et Paulais [2007] et Tidjani Alou [2009].

identifier des facteurs de « réussite » ou d'« échec » de ces réformes. Ils sont souvent produits par des chercheurs en politiques et administration publiques ou en économie, qui naviguent entre sphère académique et agences d'aide (agences onusiennes, USAid ou Banque mondiale), comme D. Rondinelli [Rondinelli *et al.*, 1984] ; J. S. Wunsch [Olowu et Wunsch, 2004a] ; R. C. Crook and J. Manor [1998b], J.R.A. Ayee [1996].

Cet état de l'art reflète le développement somme toute récent et tardif de travaux sur le fonctionnement concret de l'État et sur l'action publique en Afrique et le fait que la décentralisation soit restée en marge de cette évolution. Pendant longtemps dominait le postulat selon lequel, en Afrique, *politics makes policies*¹. Les analyses agrégeaient « État, administration et leadership politique » [Darbon et Crouzel, 2009 : 77], les fonctionnaires étaient invisibles [Raffinot et Roubaud, 2001] et, plus largement, l'épaisseur sociologique des groupes de professionnels ou des groupes d'intérêts impliqués dans l'action publique et sa transnationalisation était occultée [cf. Copans, 2001 ; Hagmann et Péclard, 2010 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014b]. Dit autrement, les grands paradigmes du « néopatrimonialisme » [Médard, 1982] ou de la « politique du ventre » [Bayart, 1989], malgré leur fertilité, avaient contribué à réduire la complexité des logiques de gouvernement et à obscurcir la réalité sociologique de l'État derrière sa consistance et son rôle économiques, politiques ou ethniques [Copans, 2001]. L'attention focalisée sur la nature de l'État en Afrique et les causes (internes et externes) de l'écart au modèle « projeté » [Darbon, 2003], « greffé » [Bayart, 1989, 1996] ou « importé » [Badie, 1992] (conçu comme conforme à l'idéal-type bureaucratique wébérienne) a en tout cas limité la réalisation du projet [Bayart *et al.*, 1981] de ne plus porter attention exclusivement aux dynamiques du désordre plutôt qu'à celle de l'ordre (selon les termes de G. Balandier [1988]).

Paradoxalement, les appels récents à cesser de se focaliser sur la distance à la norme wébérienne, à adopter des démarches moins normatives pour enquêter sur le « faire de l'État » [King et Le Galès, 2011] se sont multipliés au moment même où l'État postcolonial renaissait de ses cendres sous une forme transnationalisée avec la fin des programmes d'ajustement structurel [Eboko, 2015], au moment même où, dans la plupart des secteurs clefs de l'action publique et dans la plupart des États africains, s'enchevêtraient aide et action publique. Cet enchevêtrement, la prégnance des circulations internationales en matière de politiques publiques ainsi que la généralisation des formes de régulation multiniveaux [Enguéléguélé, 2008] ont banalisé

¹ Dans le cas des décentralisations, c'est le postulat de R. Otayek [2007] et J. T. Dickovick [2003] par exemple.

partiellement¹ la morphologie et le fonctionnement des États au sud du Sahara². Ces transformations empiriques ont accrédité l'idée selon laquelle l'action publique en pays « développés » et en pays « en développement », les modalités par lesquelles on y agence des moyens autour d'une finalité qui serait « l'intégration optimale de l'activité économique en vue du bien-être » [Baré, 1987] partagent suffisamment de caractéristiques structurelles pour qu'on puisse mobiliser sur des terrains africains des cadres théoriques et méthodologiques, des questions de recherche empruntés aux travaux sur l'« État en action » [Jobert et Muller, 1987] ou l'« État au concret » [Padioleau, 1982], à l'analyse de l'action publique et aux travaux très divers sur les circulations ou les transferts de politiques publiques [cf. Delpuech, 2008]³.

Néanmoins les décentralisations restent faiblement représentées parmi les études de cas sectorielles qui se sont multipliées dans les années 2000. Ces dernières ont concerné préférentiellement les secteurs considérés comme paradigmatiques de la transnationalisation des politiques publiques – comme la santé [Fassin, 1996, 2000, 2002 ; Kerouédan et Eboko, 1999 ; Dozon et Fassin, 2001 ; Eboko, 2002 ; Vidal *et al.*, 2005 ; Hane, 2007 ; Latourès, 2008 ; Maipose, 2009 ; Demange, 2010 ; Eboko *et al.*, 2011 ; Vidal et Kuaban, 2011 ; Chabrol, 2012 ; Atlani-Duault et Vidal, 2013], l'éducation [Lange, 2002 ; Fichtner, 2010 ; Samuel, 2013 ; Lange et Hénaff, 2015 ; Provini, 2015 ; Charton, 2015] ou encore l'environnement [pour Madagascar Kull, 1996 ; Brinkerhoff, 1996 ; Gezon, 2000 ; Duffy, 2006 ; Chaboud *et al.*, 2007 ; Froger et Méral, 2012 ; pour le Mozambique Diallo, 2013].

Parallèlement cette l'évolution de la science politique africaniste, la socio-anthropologie du développement structurée autour de l'Apad⁴, ce courant de recherche qui s'était anciennement

¹ Partiellement seulement puisque l'administration, le travail des fonctionnaires, les formes de régulation politique y conservent une certaine spécificité.

² À ce titre, la situation des États « sous régime d'aide » aurait en quelque sorte préfiguré celle des États occidentaux. D. Darbon [2009] note que les thèmes des « modèles » et des « transferts » en matière d'action publique ont en réalité été activement traités depuis les années 1950 dans les pays dits en développement, dans des travaux qui sont restés ignorés par les chercheurs qui traitent ces mêmes thèmes sur les terrains Nord depuis les années 1990. Pour une analyse comparée du développement de l'analyse des politiques et de l'action publiques au Nord et au Sud, voir aussi Darbon [2015].

³ Cette banalisation du politique et de l'État en Afrique comme objet de recherche était déjà espérée dans les années 1980 [cf. Darbon, 1985 ; Bayart, 1989]. Sa traduction concrète tardive [Banégas, 2014] est une manifestation du processus par lequel, à partir des années 1990, les chercheurs en sciences sociales, les agences internationales d'aide et les citoyens redécouvrent l'État et les institutions [Hansen et Stepputat, 2002]. Les problèmes posés par la transposition des outils d'analyse des politiques publiques sur des terrains africains ont été notamment discutés par M. Enguéléguélé [2002], D. Darbon [2004], V. Ridde [2004, 2009] et J.R. Heilbrunn [2006], qui s'opposent à des auteurs contestant la possibilité d'une telle transposition voire l'existence de politiques publiques en Afrique [Chabal et Daloz, 2006 ; Hydén, 2006].

⁴ Pour Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement. L'apad fut fondée par J.-P. Olivier de Sardan au début des années 1990. Pour de brèves histoires des sciences sociales du développement, voir Atlani-Duault [2009], Atlani-Duault et Dozon [2011] et Copans [2011].

intéressé aux processus de décentralisation, à partir de la transformation des « arènes locales » [Olivier de Sardan, 1993] conçues notamment comme des « interfaces » [Long, 1989] avec l'aide, remontait lui « la filière étatique » depuis les services déconcentrés vers les « bureaucrates » et les « bureaucraties » centrales [Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014c].

Cette enquête de sociologie politique de l'action publique, en matière de décentralisation, attentive aux parcours professionnels et conditions d'exercice des agents du ministère en charge de la décentralisation, observant ce qui est produit aux interfaces entre aide et monde de l'État, se situe au croisement de ces deux sous champs disciplinaires. Elle le fait sur la base de l'enquête suivante.

II. LES TERRAINS DU VERSANT NON LOCAL DE L'OBJET

COMMUNE, PENTE GLISSANTE

« le rôle du temps comme constitutif de l'enquête » [Abélès, 1995 : 70]

Les différents terrains ont été particulièrement fragmentaires et se sont égrenés tout au long de la progressive reconstruction de mon objet à la reconstruction de mon positionnement de praticienne de l'aide à chercheuse sur l'aide¹.

A. De la trajectoire d'un crabe de mangrove incertain de sa vocation

D'une manière somme toute banale, j'ai conçu au cours de mon expérience professionnelle sur le terrain pour le conseil général du Finistère un certain dégoût du système de l'aide. À la fin de mon contrat en 2006, j'ai donc décidé de changer de position par rapport à mon objet (le développement urbain, le gouvernement municipal), de faire de celui-ci un objet de recherche. Je n'étais pas sûre de vouloir devenir chercheuse, mais j'étais sûre de vouloir cesser de décider et agir dans l'aide « sans savoir ». Je crois rétrospectivement que j'imaginais atteindre au fil de la thèse une position d'égale distance entre développeurs et développés.

¹ Je situe cet exercice d'analyse de l'enquête dans un double sillage. Celui des débats ravivés depuis les années 2000 sur réflexivité en anthropologie [Ghasarian, 2002a ; Bouillon *et al.*, 2005 ; Leservoisier, 2005 ; Olivier de Sardan, 2008b ; Bensa et Fassin, 2008], qui trouve des déclinaisons particulières dans le sous-champ du développement et dans le cas des praticiens reconvertis [Pollard et Street, 2010]. Mais aussi celui de la controverse qui est apparue en France dans les années 2000 sur l'usage de l'entretien semi-directif en sociologie de l'action publique [Bongrand et Laborier, 2005 ; Pinson et Sala Pala, 2007], controverse inscrite dans le contexte du tournant ethnographique de la sociologie française dans les années 1990/2000. De sorte qu'il y a de nombreux points de contact entre ces deux espaces disciplinaires de débat.

Or sur le versant non local du terrain, mon impatience de la distanciation d'avec le camp des développeurs fut contrariée. Il fallait que je me ré-immerge. Certes, j'allais découvrir et tenter de comprendre les points de vue des élites politico-administratives malgaches de la décentralisation sous la Troisième République, mais j'allais devoir aussi enquêter auprès des étrangers impliqués dans le *policymaking*, ceux dont je voulais me démarquer définitivement. À l'inverse de l'hôtel de ville de Diégo-Suarez, la fabrique de la décentralisation était en partie un terrain d'altérité faible [Agier, 2004]. Or, chose inattendue, cette réimmersion a donné lieu à un réenchancement qui m'a fortement déstabilisée. En quittant une position critique d'acteur social, comment allais-je réussir à reconstruire une position critique au sens scientifique ? D'autant que mon positionnement était incertain¹. Cela m'était rappelé par le fait qu'on me proposait régulièrement des contrats au titre de consultante (j'avais de plus en plus de compétences en matière de décentralisation, au moins à Madagascar). Et si je n'ai objectivé cette trajectoire qu'*a posteriori*, comme un élément pour décrire les modes d'intégration et de fonctionnement du monde professionnel de l'aide ou de l'expertise internationale en matière de réforme de l'État, de telles interpellations me plaçaient dans l'immédiat devant des « dilemmes collaboratifs » douloureux [Bortolotto, 2016]. Fallait-il accepter de participer à la réflexion collective organisée « en off » sur le chapitre décentralisation de la nouvelle constitution ou refuser d'entrer dans la relation de pouvoir impliquée par la prétention à « expertiser la vie des autres » [Li, 2007]² ? Fallait-il accepter un contrat de conseil alors qu'il permettait de faire face à la précarisation du monde de la recherche et d'« assurer ses arrières » dans le monde de l'aide ? Quoi qu'il en soit, en revenant à Madagascar ne serait-ce que pour ma cette enquête doctorale, je confirmais mon intégration progressive dans une nouvelle catégorie d'étrangers, ceux qui restent un certain temps ou qui reviennent après un premier contrat, ceux qui s'inscrivent dans une temporalité différente.

Au fil de mes lectures, j'ai compris qu'il existait un éventail de manières de faire de l'anthropologie du développement qui pouvaient se combiner avec un éventail des manières de « mobilis[er] de la connaissance anthropologique au service d'une action réfléchie, qui cherche à prendre en compte la complexité, qui assume l'ambiguïté de l'intervention et ses contradictions sans s'en satisfaire. » [Lavigne Delville, 2011b : 12, cf. aussi 115-121]. Et le trajet parcouru pendant ma thèse est en fait revenu à admettre que, comme chercheuse aussi, j'appartenais à la

¹ En réalité bien plus déterminante dans mes relations de terrain qu'une hypothétique mécompréhension de ma position par mes interlocuteurs.

² C'est une chose de faire fonction d'experte pour des acteurs décisionnaires français quant à une action publique française, c'en est une autre de faire fonction d'experte pour des acteurs décisionnaires français quant à une action publique internationale, c'en est encore une autre de faire fonction d'experte pour des acteurs décisionnaires malgaches quant à une action publique malgache.

réalité observée, que j'étais un « sujet observant des sujets » [Ghasarian, 2002b : 10]¹, que je continuais à appartenir à l'ensemble des acteurs qui participent, d'une manière ou d'une autre, aux relations sociales et aux pratiques transnationalisées de production des politiques publiques malgaches, mais que parmi tous les « dédoublements statutaires » [Olivier de Sardan, 2000] qui se jouent dans les sciences sociales du développement ou en terrain subalterne, j'allais devoir définir mon « équation personnelle » [Malinowski, 1963]. Plus généralement qu'il fallait que j'admette ma condition de jeune femme blanche et française en « situation postcoloniale » [Balandier, 2007] comme méta-condition de mes tergiversations professionnelles. Venons-en aux matériaux produits dans ces conditions.

B. Du fil de l'interconnaissance à celui de l'intertextualité (les entretiens)

J'avais intériorisé « le caractère incontournable de l'entretien pour qui veut “faire du terrain” » [Willemez *et al.*, 1994 : 117]². Il me paraissait pertinent de rencontrer celles et ceux qui avaient participé à faire l'histoire de la décentralisation ou à configurer l'intervention des acteurs de l'aide internationale ou encore celles et ceux qui avaient écrit les rapports que j'accumulais naïvement. Rétrospectivement, je peux dire en paraphrasant G. Pinson et V. Sala Pala, que j'imaginais pouvoir conduire des entretiens dans une double logique : une logique informative-narrative pour reconstituer la trame de la politique de décentralisation et de sa transnationalisation, une logique compréhensive pour saisir les pratiques et interactions constitutives de l'action publique transnationalisée et les représentations qui les étayent (représentations de la décentralisation, de la décentralisation malgache, de l'aide au développement) [Pinson et Sala Pala, 2007 : 556-557]³.

Mon enquête par entretiens sur le versant non local est classiquement partie d'alliés avérés ou potentiels. J'avais été « volontaire du progrès » pour le conseil général du Finistère à Diégo-Suarez et je me suis tournée vers d'autres « volontaires du progrès » à Madagascar. Ces affins, cadets sociaux et « marginaux » [Becker, 2002] de leurs organisations, arrivés en fin de contrat, « vidaient leurs sacs » avec allégresse. J'ai poursuivi l'enquête en suivant le fil de leurs interlocuteurs quotidiens, leurs aînés professionnels. Sans interconnaissance, je me confrontais à leur langue de bois et leur méfiance.

¹ Je disais souvent, hors du champ académique, pour parler de mon parcours et pour affirmer sa logique, « je travaille en quelque sorte sur le même objet mais j'ai changé de position par rapport à cet objet ».

² Je ne me suis posé aucune question *a priori* sur l'adéquation de cette technique avec les objectifs de mon enquête. À ma décharge, je n'avais pas de formation universitaire en sociologie ou en anthropologie.

³ Cette naïveté scientifique n'empêche évidemment pas de sentir ce qui se joue dans l'interlocution et de déployer des tactiques pour contrer des biais, biais et tactiques qui n'étaient peut-être pas pensés comme tels mais qui n'en étaient pas moins.

J'ai commencé alors à suivre, parallèlement, une deuxième logique réticulaire, celle des textes qui constituèrent progressivement mes corpus documentaires. J'ai rencontré leurs auteurs, des consultants malgaches et des membres d'organisations plus ou moins militantes participant au débat public en matière de décentralisation (le Sefafi, *think tank* politique malgache¹ et la Fondation Friedrich Ebert). Ces entretiens avec des personnalités clefs de la décentralisation malgache sous la Troisième République, qui plus est experts de la traduction interculturelle et habitués à transmettre leurs récits de la décentralisation malgache ont été plus complexes à traiter.

De retour à Paris, j'ai suivi ce fil textuel et cherché des consultants européens. J'en ai rencontré trois, belges et français. À eux trois, ils sont signataires de 45 % des 67 rapports d'étude de mon corpus-rapports, preuve non pas d'un biais de construction du corpus mais de la centralité de ces trois consultants sur ce terrain (c'est l'objet du chapitre 4). Ils parlaient, beaucoup, déroulaient leur logique, leurs récits². Ils décryptaient des tours de main, des ficelles du métier, des désaccords qui les avaient opposés, des anachronismes qu'il ne fallait pas faire... J'étais fascinée par leurs discours. L'ambiguïté de ma position a eu un double effet : d'une part ma présentation comme chercheuse a déclenché des récits et des descriptions qui avaient une valeur de témoignages ; d'autre part mon passé récent de volontaire internationale a visiblement favorisé de leur côté une posture de transmission intergénérationnelle de savoirs et de savoir-faire professionnels, dans une sorte de logique de compagnonnage qui s'exprime habituellement au sein d'une équipe senior-junior dans le cadre d'une étude. Je les relançais en valorisant tout ce que je savais, cherchant à paraître à la hauteur. Se tenaient face-à-face d'un côté mon excitation de découvrir l'envers du décor et la teneur des épisodes précédents ainsi qu'une vraie hésitation sur mon avenir et identité professionnelle et de l'autre côté leur « bonheur d'avoir à dire, de pouvoir dire, et de dire bien, qui pousse à dire toujours plus » [Kaufmann, 1996 : 63 ; cité par Pinson et Sala Pala, 2007 ; voir aussi Bourdieu, 1998 : 1406]³. Ce qui ne règle pas entièrement le risque de non-dit du fait de

¹ Sefafi est l'acronyme de *Sebatra fanaraha-maso ny fainam-pirenena* qui signifie « observatoire de la vie publique ». À cette veille sur les mails, s'ajoute bien entendu une lecture de la presse malgache quotidienne en ligne bien qu'elle n'ait pas été systématique.

² « Elle m'étonne par la précision de ses souvenirs, sa fine connaissance du gouvernement international de Mada, des aspects juridiques/financiers/politiques de la décentralisation à Mada, par son plaisir manifeste à travailler encore sur ces questions, à en parler. Elle mène l'entretien presque toute seule ! Elle saute d'une idée à l'autre, ouvre des longues parenthèses, retombe sur ses pieds ! Note les documents évoqués qu'il faudra chercher, propose de continuer lors d'une deuxième séance. À la fois elle témoigne de l'envers du décor sans mise en scène, à la fois elle ne se départit pas de son savoir-faire de consultante : dire entre les lignes. » Extrait de mon carnet de terrain à propos de mon premier entretien premier avec C. Frison*, consultante travaillant à Madagascar depuis la fin des années 1980

³ Notons ici que les consultants sont ceux qui ne s'expriment jamais en leur nom propre dans le cours de l'action publique, la possibilité qui leur est donnée de le faire en entretien déclenche visiblement un plaisir à la hauteur de leur frustration.

l'asymétrie, mais qui en limite la portée par les tirs croisés contre les manières de faire des autres et le libre cours à une certaine réflexivité professionnelle.

Puis j'ai entraîné mon enquête par entretiens dans une logique d'histoire immédiate. Je suis parvenue à rencontrer bon nombre de protagonistes malgaches et étrangers de la décentralisation du début des années 1990 à la fin des années 2000, notamment ceux qui avaient participé, en 1993, aux travaux du Comité des experts pour la décentralisation effective, pour laquelle je n'ai pas trouvé d'archives.

L'une des difficultés de cette enquête par entretiens a résidé dans la brièveté de mes passages dans les principaux lieux d'interactions entre les protagonistes. Son avancée reposait en partie sur le hasard de la présence, au même moment que moi, des personnes que je souhaitais y voir. Mes alliés m'avaient inscrite dans les conversations collectives par mails. I. Bellier souligne l'importance, en situation d'observation, de l'« oreille tendue » [2002 : 56], en complément du « regard éloigné » [Lévi-Strauss, 1983]. Le plus souvent coincée en Europe, je me sentais moi en position d'« écoute-aux-portes » [Ponti, 1999]. Cependant, la négociation, l'organisation et la conduite même de mes entretiens par certains aspects ont constitué une (ré)imprégnation dans le monde vécu des acteurs impliqués dans la décentralisation malgache, une expérience de leurs situations et de leurs formes de dialogue ordinaire [Olivier de Sardan, 1995]. Les pratiques professionnelles des experts, des assistants techniques, des hauts fonctionnaires du Sud sont en partie configurées par cette temporalité séquencée, ces espaces-temps saltatoires et la coprésence laborieusement organisée des uns et des autres au même endroit, pour un temps réduit voué à discuter d'une question. C'est de cette manière qu'eux aussi se rencontrent ou se ratent à « Tana »¹. C'est aussi autour d'une table, en prenant des notes, dans un bureau ou dans un coin tranquille de la boulangerie de l'hôtel Colbert, qu'ils discutent. C'est encore par le suivi des mails qu'ils s'informent comme je m'informais des appels d'offres de la Coopération française, de la Banque mondiale, de l'Union européenne², des nouveaux textes de loi, des prises de position du Sefafi. En somme la fréquentation de cet espace, aussi peu intense qu'elle ait été durant les deux premières années de ma thèse (2008-2009), m'a permis de prendre part, d'une manière ou d'une autre, aux pratiques et interactions par lesquelles se constitue et fonctionne la fabrique transnationale de la décentralisation malgache. J'ai ainsi gagné les savoir-être et savoirs requis

¹ Les mails pour prendre rendez-vous avec les consultants détaillent par exemple systématiquement des calendriers serrés de déplacements entre Paris ou Bruxelles et les capitales africaines, alors que les mails par lesquels les acteurs du réseau me retransmettaient des informations circulant dans le cercle restreint des membres actifs étrangers du réseau d'action publique se finissaient souvent par « je serai à Antananarivo du tant au tant, peut-être nous y croiserons nous ».

² L'expression exacte serait la « Commission européenne », mais les acteurs sur le terrain utilisent presque exclusivement l'expression « Union européenne », je me plie la plupart du temps à cet usage.

pour enquêter mais aussi pour analyser finement mon objet [Olivier de Sardan, 1995 : 80], « un [certain] principe de pertinence » [Cefaï, 2003 : 521].

C. De la décentralisation « dans le texte » (corpus documentaires et ethnographie)

Une recherche sur l'action publique charrie *de facto* un nombre incalculable de documents textuels produits par les acteurs engagés dans les interventions publiques concernées, documents qui sont à la fois le produit et le support de leurs actions et de leurs interactions : textes juridiques (constitutions, lois, décrets), rapports d'activités ou d'inspection de telle organisation, rapports d'étude préalable ou d'évaluation de tel programme d'action, rapports de mission, communiqués de tel *think tank*, comptes-rendus de réunions, plaquettes de présentation de tel programme, courriers... Notons que je partais d'une première collection produite dans le cadre de mon contrat pour le conseil général du Finistère (archives personnelles et archives du programme), objectivée comme telle.

Cinq sections de mon corpus primaire « décentralisation » sont relativement autonomes et sont constituées de séries de documents que j'ai facilement reconstituées et qui s'apparentent à des séries organiques pour un historien : les textes juridiques relatifs à la décentralisation et aux communes, la collection des communiqués du Sefafi, les comptes-rendus de la « plate-forme » des bailleurs de la décentralisation, les documents de cadrage et de suivi des principales interventions des agences d'aide, et enfin l'ensemble des « outils d'appui à la gestion communale » qui devaient être « harmonisés » dans le cadre de l'étude dite « outils » à laquelle j'ai participé¹. Je n'ai entrepris aucune collecte systématique d'articles de presse.

Encadré 3. La langue de l'enquête documentaire sur la décentralisation malgache

Tous les documents écrits supports de l'action publique du gouvernement malgache sont exclusivement en français à l'exception des lois et textes réglementaires qui sont rédigés en français et traduits en malgache officiel [Galibert, 2012]. Les guides et manuels à destination des élus et agents de collectivités émanant du gouvernement malgache sont pour la plupart en langue française. Quant aux communiqués du Sefafi, ils sont publiés en français et en malgache officiel.

La sixième section de ce corpus documentaire sur la décentralisation et la communalisation fut moins évidente à collecter et délimiter : c'est ce que j'appelle le corpus-rapports. Il rassemble finalement 67 rapports d'expertise rédigés entre mai 1993 et janvier 2009. Il est hétérogène sur le plan de la nature des auteurs individuels (consultants malgaches ou étrangers, expérimentés ou non, connaissant Madagascar ou non), de la nature des commanditaires (administrations

¹ Le corpus juridique est présenté en annexe 9, la liste des communiqués du Sefafi en annexe 32, les listes d'outils « harmonisés » sont présentées en annexes 30 et 31.

malgaches ou agences d'aide), de leurs conditions de production, de leur degré de finalisation, de leur finalité, ou encore des modalités de leur réception et diffusion.

Dans son ensemble, la sélection et le traitement de tous ces documents écrits a reposé sur le principe d'une démarche en deux étapes. La première étape a consisté à traiter ces documents comme des « sites d'extraction » [Stoler, 2002] parce que leur contenu me permettait de reconstituer la trame historique de la politique de décentralisation et des interventions des agences d'aide. Ensuite, comme je l'ai expliqué dans l'introduction générale, j'ai analysé ces documents à double sens : en éclairant l'un par l'autre leurs contenus et leurs conditions de production (de légitimation, de circulation, de remobilisation, etc.), ces documents constituant ainsi une entrée dans la genèse et le fonctionnement de la fabrique transnationalisée de la décentralisation. Je les ai donc sélectionnés et considérés en tant qu'ils constituaient des traces des activités pratiques et collectives de production sociale du droit et de l'action publique. Et j'ai traité ces documents, les rapports en particulier, comme des « objets-frontières » entre les organisations et professionnels de l'aide ou de l'État malgache qui commanditent, rédigent ou mobilisent ces rapports¹, des objets qui leur permettent de travailler ensemble, des objets sur la base desquels « des acteurs, relevant de mondes sociaux différents mais appelés à coopérer, réussissent à se coordonner malgré leurs points de vue différents, [...à créer] des compréhensions communes » [Trompette et Vinck, 2009 : 7]. Des objets qui portent la trace donc des relations entre ces acteurs et sur la base desquels on peut étudier ces relations.

C'est ce qui m'a permis de distinguer et de sortir du corpus-rapports tous les documents du type termes de références, appels d'offre, réponses à des appels d'offres, curriculum vitae, contrats... J'ai considéré qu'ils constituaient « l'équipement » des rapports, au même titre que leur présentation graphique, titrage, signature, page de garde, statut (rapport provisoire, confidentiel...) : les éléments qu'il faut leur ajouter « afin qu'ils s'inscrivent dans un espace d'échange entre acteurs plus ou moins hétérogènes. » [Vinck, 2009 : 66]. C'est un moyen pour moi de retravailler empiriquement, dans le cadre d'une approche de l'aide et de l'action publique aidée au prisme du travail de gouvernement, la thèse de J. Ferguson selon laquelle les projets ne sont pas « équipés » pour le politique [Ferguson, 1990 : 226].

À ce titre, mon recrutement comme consultante dans le cadre de l'« étude outils » qui visait à la réécriture des guides et manuels à destination des élus et agents des communes malgaches, sur

¹ J'ai découvert cette piste à la lecture des travaux de Y. Bérard, voir par exemple [Bérard, 2012], j'en ai étendu mon usage à la lecture de Baudot [2014]. L'usage des notions d'objet-intermédiaire ou d'objet-frontière dans le champ des sciences sociales du développement est très marginal, sauf pour M. Green qui l'utilise précisément pour travailler des dispositifs qui ne sont pas socio-techniques [Green, 2010]. Sur la forme « "rapport" comme produit social *en train de s'écrire* » voir par ex. [Gayon, 2009].

une durée de huit mois, fut bienvenue. Commanditée par le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Commission européenne, les coopérations suisse et française, ce fut l'occasion d'observer en acte le travail d'instrumentation de l'action publique transnationalisée d'appui aux communes, l'ensemble des interactions et pratiques que supposaient la production et la circulation de ces guides et manuels, comme objets-frontières dans la fabrique de la décentralisation.

III. PLAN DE LA PREMIERE PARTIE

Le **premier chapitre** explore l'histoire de la commune comme instrument de gouvernement colonial des villes, puis les investissements dont l'institution fit l'objet dans le processus de décolonisation. Il examine les facteurs causaux de sa suppression après la révolution de 1972 et le projet de refondation d'un État sur des bases proprement nationales. Toujours dans une logique historique mais sur la base de matériaux primaires, le **deuxième chapitre** suit le fil de la reconstruction de la commune dans le cours d'un processus de décentralisation tumultueux et incertain sous la Troisième République (1993-2010). Il décrit et explique l'investissement tardif mais néanmoins massif des agences d'aide à partir de 2004, dans une phase de relance et d'instrumentation de la décentralisation. Le **troisième chapitre** porte sur le fonctionnement de cette fabrique polyarchisée des instruments d'appui aux communes à partir de 2004. Il étudie les formes de coopération et de compétition entre agences d'aide et la coalition qui se crée entre hauts cadres réformateurs du ministère en charge de la décentralisation et cadres de l'aide, pris dans les luttes bureaucratiques internes à l'État malgache. Le **quatrième chapitre** explore cette même configuration d'action publique, marquée par la multiplication des agences d'aide et leur imbrication dans la conduite de la décentralisation à partir de 2004, mais il le fait en suivant les parcours individuels d'une poignée d'intermédiaires prépondérants. Il porte ainsi sur des consultants français et belges et des experts malgaches qui tirent parti de leur multipositionnalité pour tenter d'infléchir l'instrumentation de la décentralisation.

CHAPITRE 1 :

LA COMMUNE COMME LEGS COLONIAL *VERSUS* LE

FOKONOLONA COMME MODELE AUTOCHTONE.

ARTICULATION HISTORIQUE DE DEUX MODELES DE

GOUVERNEMENT LOCAL

Ce premier chapitre avec une focale nationale propose une socio-histoire de l'institution communale introduite dans les villes à la fin du XIXe siècle par l'administration coloniale et étendue au monde rural au fil des années 1950. Il est organisé autour de l'énigme de sa disparition dans le cadre de la réforme du *fokonolona* de 1973. Cette réforme de 1973, portée par le colonel Ratsimandrava, concluait un épisode révolutionnaire [cf. Raison-Jourde et Roy, 2010]¹. Elle ne constituait pas à proprement parler une réforme de décentralisation : elle visait la refondation des liens politiques, économiques et sociaux constitutifs de la nation et de la société malgaches à partir d'une réorganisation politico-administrative du pays. Il s'agissait de démanteler un système politique considéré comme organisé autour d'institutions calquées sur le modèle français : d'un côté des services centraux et territoriaux de l'État, de l'autre des provinces et des communes auxquelles l'État aurait concédé des prérogatives et des ressources dans une logique descendante. Il s'agissait inversement de refonder nation et société dans une logique ascendante sur la base d'une institution micro-locale alors tenue pour « traditionnelle » et cardinale de l'être malgache : le *fokonolona*, une unité sociale de base fondée indissociablement sur des liens familiaux et le partage d'un territoire restreint (quelques hameaux ou villages), régie par les décisions du corps social réuni en assemblées délibérantes. La réforme de 1973 prévoyait que les *fokonolona* délégueraient en cascade des représentants à trois échelles supérieures de gouvernement qui ne seraient plus coiffées par aucun « État ». Ils constitueraient le socle d'une stratégie de développement conforme aux valeurs fondamentales malgaches, par la restructuration du monde rural, en se fondant sur les communautés paysannes existantes »² défendue par Ratsimandrava dans un pays où la population était à près de 90 % rurale.

¹ Tout ce qui concerne dans cette introduction la réforme de 1973 et l'analyse de l'institution du *fokonolona* est tiré de Raison-Jourde et Roy [2010] et de Raison-Jourde [1994].

² Discours-programme de Ratsimandrava le 27 juillet 1972, cité par [Raison-Jourde, 1994 : 701].

Cette réforme intervenait à l'issue d'une phase intense de réflexions et de débats politiques au fil de laquelle des acteurs administratifs, politiques et intellectuels très divers avaient contribué à la réhabilitation du *fokonolona*, auparavant tenu pour une institution archaïque. Historiquement parlant, le *fokonolona* était une forme d'organisation socio-politique locale propre à une sous-région de l'Imerina (sur les Hauts-Plateaux), forgée par le souverain fondateur du Royaume merina dans le cadre de la construction d'un proto-État à la fin du XVIII^e siècle. Mais l'administration française l'avait étendue à l'ensemble de l'île et en avait fait un rouage politico-administratif formel du gouvernement colonial. Parallèlement, le modèle communal avait été introduit par l'administration coloniale dans une vingtaine de villes avant d'être étendu par les gouvernements de la Première République indépendante (1958-1975) à l'ensemble du territoire, zones rurales incluses. Le *fokonolona*, institution micro-locale de gouvernement exogène à la plupart des régions malgaches, marqué du sceau de la conquête merina puis de l'oppression coloniale, fut alors réduit au rôle de courroie de transmission politico-administrative du nouvel État indépendant. C'est sur cette base qu'il fut réhabilité au tournant des années 1970 dans une situation révolutionnaire dominée par des courants politiques qui souhaitaient mettre un terme à l'influence étrangère caractérisant cette Première République.

A contrario, en 1973, la commune était devenue le symbole de tout ce qui était rejeté dans cette dynamique de «deuxième indépendance»¹ – la permanence de cadres de vie et de pensée exogènes, le système des partis et la division du corps social qu'il entraîne, l'extériorité et la domination autoritaire de l'État. En tant que collectivité locale, la commune apparaissait comme l'évolution manquée et pervertie du *fokonolona*. La réforme de 1973 prenait en quelque sorte le contre-pied de la logique de l'État colonial qui avait prétendu fondre progressivement le *fokonolona* dans la commune, donc le «traditionnel» dans le «moderne», l'endogène dans l'exogène ; elle prenait le contre-pied d'une logique de «modernisation» par le haut ensuite endossée par les gouvernements malgaches de la Première République. Notons d'emblée que la réforme de 1973 ouvre le champ à un possible non advenu. Formellement, l'architecture politico-administrative qu'elle dessinait est restée en vigueur tout au long de la Deuxième République (1975 -1991), mais fut largement détournée de ses visées libératrices par le régime autoritaire de D. Ratsiraka.

Comment donc expliquer les choix de 1973 – refonder le contrat social et politique national sur un *fokonolona* rénové et, partant, supprimer la commune ? Comment s'étaient construits les sens politiques du *fokonolona* et de la commune sur lesquels ces choix se fondaient ? Quelle était la situation des forces engagées dans la construction de la commune et la reconstruction du

¹ Expression couramment utilisée dans le français parlé à Madagascar [Galibert, [s. d.]].

fokonolona pour qu'en 1973 la commune soit sacrifiée et le *fokonolona* sanctifié sur l'autel de la nation ?

Je montrerai dans ce chapitre qu'une clef de compréhension du choix de 1973 repose dans le sens et le rôle donnés à la commune dans le processus de décolonisation. Cette décolonisation a pris à Madagascar, entre 1945 et 1972, la forme d'une transmission négociée et incomplète de l'appareil d'État du gouvernement français à la fraction dite « nationaliste modérée » des élites politiques qui s'était rangée derrière P. Tsiranana [cf. Galibert, 2006a], alors que les structures économiques restaient très largement aux mains des Français et que la quasi-totalité de la population demeurait soumise aux mêmes formes de dominations politiques, sociales et économiques. Des élites malgaches et des administrateurs coloniaux, puis des coopérants français, ont en effet fait jouer à la commune, au cours de cette longue phase de décolonisation, un rôle à la fois de cheville ouvrière d'une citoyenneté électorale calquée sur le modèle français et de bras armé de la mainmise du parti de P. Tsiranana sur l'appareil d'État. De sorte que l'institution communale, en comparaison du *fokonolona*, apparaissait en 1973 comme emblématique d'un ordre politique importé qu'il s'agissait de renverser. Dans ce contexte révolutionnaire, on peut ainsi rendre compte du choix de 1973 comme d'une défaite politique et idéologique de la coalition d'acteurs engagés dans la restructuration de l'institution communale depuis la Deuxième Guerre mondiale (des nationalistes modérés, d'anciens administrateurs coloniaux reconvertis en coopérants, les premières institutions de l'aide et des segments de l'administration malgache) et d'une victoire politique et idéologique de la coalition d'acteurs engagés dans la restructuration du *fokonolona* (des intellectuels malgaches, des sociologues français, des fractions de l'armée et de la gendarmerie). On peut y lire l'épuisement des forces motrices de la fabrique de l'institution communale face aux forces motrices de la fabrique du *fokonolona*, toutes deux transnationalisées selon des modalités propres dans cette phase de décolonisation¹.

Cette enquête socio-historique est importante pour la suite de la thèse. D'abord, elle permet de comprendre la tension fondamentale qui existe entre les institutions commune et *fokonolona* dans le système politique malgache. La réforme de 1973 ponctue l'histoire au long cours de l'institutionnalisation articulée de la commune et du *fokonolona*. Je considère que cette construction en miroir du *fokonolona* et de la commune fait que ces deux institutions locales forment l'une avec l'autre ce que je propose d'appeler un « dipôle institutionnel ». J'entends par là, dans une logique descriptive, un ensemble constitué de deux institutions politiques dont la forme, le sens et la fonction sont construits en opposition mais qui se trouvent à une si faible distance l'une de l'autre qu'elles sont comme attachées par leur concurrence. Ensuite, l'exploration de la

¹ Cette problématisation et cette formulation sont inspirées par la lecture de Baudot [2014].

construction de la commune entre la fin du XIX^e siècle et 1973 permet de dessiner la fabrique d'abord impériale puis post-coloniale de l'institution (les configurations d'acteurs et de relations, la sociologie de ces acteurs et les régimes de vérités qui animent, étayent et régulent cette fabrique). L'objectif est de construire des points de comparaison historique pour la suite du raisonnement.

Ce chapitre repose essentiellement sur la synthèse d'éléments disparates, en creux, tirés de travaux d'histoire politique de Madagascar, croisés avec des travaux sur l'histoire des municipalités africaines. Le principe d'organiser ce chapitre autour de l'énigme de la disparition de la commune en 1973 et de résoudre cette énigme en interrogeant la nature franco-malgache de la configuration intellectuelle présidant à cette disparition repose sur la lecture des travaux de F. Raison-Jourde sur la réforme du *fokonolona* de 1973 [Raison-Jourde, 1994 ; Raison-Jourde et Roy, 2010]. Je mobilise aussi les textes de deux administrateurs coloniaux qui prolongèrent leurs « carrières africaines » [cf. Meimon, 2010 ; Héлары, 2014] en enseignant à l'École nationale de la promotion sociale (ENPS), lieu de formation continue des cadres de l'administration malgache¹. Il s'agit en premier lieu de *L'administration publique à Madagascar : Évolution de l'organisation administrative territoriale de Madagascar, de 1896 à la proclamation de la République malgache* de M. Massiot, éditée en 1971. Diplômé en 1950 de l'École nationale de la France d'outre-mer, administrateur au Niger, au Togo et aux Comores, M. Massiot résida à Madagascar de janvier 1964 à octobre 1968. Tiré de sa thèse de droit, en réalité d'histoire du droit, ce texte ressort de ce que J. Fremigacci qualifie de « vieille histoire coloniale traditionnelle » de la Grande Île [Dulucq *et al.*, 2006 : 265] mais il est si fourni et documenté² qu'il reste systématiquement mobilisé sur la question de l'organisation politico-administrative de Madagascar sous la colonisation. Je mobilise aussi des textes de J. Comte, présent à Madagascar entre 1960 et 1967 au moins, en particulier *Les communes malgaches*, analyse socio-historique érudite de l'institution communale à Madagascar, publiée en 1963³. Je reviendrai à la fin du raisonnement sur le positionnement de ces anciens « colos » devenus coopérants⁴.

¹ Cf. infra I.B.2.

² Elle repose sur le dépouillement des journaux officiels, des archives administratives et de différents titres de presse. Elle compte de multiples cartes, d'innombrables notes et un répertoire des sources.

³ Pour rédiger *Les communes malgaches*, J. Comte s'appuie sur des sources très variées : ses observations de terrain, un vaste ensemble d'archives politiques et administratives, la littérature anthropologique des années 1950 en particulier les études sur les *fokonolona* (et assez peu sur la bibliothèque coloniale malgache).

⁴ Ne connaissant pas leur statut exact au sein de l'ENPS, je suis J. Héлары [2014] dans sa proposition de ne pas limiter l'appellation de « coopérant » aux seuls individus sous contrat de coopération avec le ministère de la Coopération, mais de l'appliquer aussi aux administrateurs, magistrats, inspecteurs du travail...qui assumaient des fonctions administratives et/ou politiques dans les ambassades ou dans les institutions de coopération.

L'enquête procède en trois temps, dans une logique chronologique¹. Dans la première section, je présenterai l'émergence successive du *fokonolona* comme rouage de l'État merina (à partir de la fin du XVIIIe siècle) et de la commune comme rouage de l'État colonial (à partir de 1869), donc l'institutionnalisation articulée du *fokonolona* et de la commune entre 1869 et 1944. La deuxième section porte sur la longue phase de décolonisation, entre la Deuxième Guerre mondiale et la révolution de 1972. J'explorerai le sens et le rôle donnés à l'institution communale à travers les revendications politiques malgaches dont elle fait l'objet, le projet d'inculcation de la démocratie et de la citoyenne électorales dont elle est le support, son instrumentalisation politico-électorale sous la Première République indépendante par le Parti social-démocrate de P. Tsiranana. Enfin dans la troisième section, je présenterai le contenu de la réforme de 1973, la crise de la situation « néocoloniale » qui en constitue le cadre et le terreau et la configuration transnationale des cercles réformateurs².

I. CONSTRUCTION IMPERIALE DU DIPOLE *FOKONOLONA*- COMMUNE (1787-1944)

Cette section présente l'institutionnalisation articulée du *fokonolona* et de la commune depuis leurs créations, telle qu'elle s'inscrit dans la construction impériale de l'État à Madagascar, et elle précise la configuration de la fabrique de l'institution communale entre 1869 et 1944. J'étudierai de manière séquentielle la création du *fokonolona* dans le Royaume merina (**A**), la naissance du dipôle *fokonolona*/commune avec la conquête coloniale (**B**) et sa consolidation dans l'entre-deux-guerres (**C**).

A. Construction de l'État et administration territoriale dans le Royaume merina : émergence du *fokonolona*

Il y avait à Madagascar un État avant la colonisation, un État militarisé et centralisé dont les bases avaient été jetées par Andrianampoinimerina, fondateur du Royaume merina, et confortées par son fils Radama I^{er}, qui, lui, entreprit la conquête de l'ensemble de la Grande Île à partir de 1820 avec l'aide de la couronne britannique³.

¹ Une chronologie générale de l'histoire de Madagascar se situe en annexe 3.

² Faire de 1972-1973 un point de césure majeure de l'histoire nationale malgache – celui de la fin de la « période française » – est le choix de S. Randrianja et S. Ellis [2009]. Ils se démarquent ainsi de la tradition historiographique qui retenait l'indépendance formelle de 1960.

³ Cette conquête a été achevée par l'armée française quand elle annexa le Royaume de Madagascar en 1894.

Le règne d'Andrianampoinimerina (1787-1810) correspond à la mise en place d'un début de maillage administratif du territoire et à l'édification de l'institution *fokonolona* [Raison-Jourde, 1986]¹. Le roi cherchait à unifier politiquement l'Imerina et le Betsileo (parties les plus densément peuplées de Madagascar, au centre des Hautes Terres) et à en contrôler les relations avec les autres entités politiques de l'île. Il s'appuya sur trois réseaux : un réseau diplomatico-religieux, un réseau commercial et un réseau proprement politico-administratif qui préfigura les bases d'un État moderne. Il élaborait ce réseau politico-administratif en faisant du *foko*², l'organisation sociale clanique existante parmi les hommes libres (les *hova*), la base d'une structure administrative moderne sous le nouveau nom de *fokonolona*³. Précisément, il ancrant les individus dans leurs groupes de descendance et leurs micro-territoires⁴, les rendit responsables devant lui [Massiot, 1971 : 23] et désigna 70 *vadintany* (« époux de la terre ») chargés de faire le lien entre les *fokonolona* et le souverain. À travers ce que F. Raison-Jourde qualifie de « pédagogie de l'État » [Raison-Jourde, 1986 : 135] – des discours et une série de grands travaux – s'amorça le « passage du pouvoir monarchique d'origine sacrée au pouvoir étatique » [Raison-Jourde, 1986 : 125]. Et ce passage se traduisit dans le langage du pouvoir par le recours dominant au terme et au registre du *fanjakana* qui désignait alors, à différentes échelles de pouvoir, à la fois le « royaume » et le « gouvernement »⁵.

Sous Radama I^{er}, entre 1810 et 1828, se joua une convergence entre différentes dynamiques internes et externes à l'île malgache qui aboutit à l'élaboration d'un nouveau modèle étatique,

¹ Sauf mentions contraires, données et idées dans la suite de cette sous-section sont tirées de ce texte.

² Le terme de *foko* a des sens variés dans les différents dialectes régionaux en fonction des réalités socio-politiques diverses à laquelle il renvoie. Mais, globalement, le *foko* renvoie à « un petit groupe, dont la tendance unitaire est renforcée par la proximité généalogique des ancêtres des individus qui le composent » [Domenichini, 1989 : 20] et l'appartenance à un territoire [Raison, 1986]. M. Bloch établit une comparaison avec les *dèmes* grecs [Bloch, 1971].

³ *Fokonolona* vient de *foko* (cf. note ci-dessus) et de *olona* : « groupe d'hommes et de femmes, indistinctement ou tout simplement être humain » [Serre-Ratsimandisa, 1978 : 40].

⁴ En encourageant la construction de tombeaux collectifs requérant des activités collectives et en délimitant physiquement les territoires, en général par des digues (dans le cadre de la riziculture).

⁵ Il y a un accord sur le fait que la nature du Royaume merina qui s'érige à la fin du XVIII^e siècle sur les hautes terres centrales, régions aujourd'hui appelées Imerina et Betsileo, est nouvelle et spécifique. Sur le fait notamment que ce n'est pas un effet de l'historiographie qui aurait donné à ce royaume une place essentielle parce qu'il offrait des sources bien plus nombreuses et/ou accessibles [Randrianja et Ellis, 2009 : 112]. L'unification de l'Imerina à la fin du XVIII^e siècle se fait alors que coexistent sur la Grande Île depuis le XVII^e plusieurs royaumes en relations les uns avec les autres (du fait de liens commerciaux en particulier dans le cadre de la traite, de liens politiques du fait de conquêtes et d'allégeances, de liens culturels...). Certains de ces royaumes furent particulièrement puissants comme les royaumes sakalava du Boina et du Menabe à l'Ouest, les oligarchies régnautes s'étant appuyées sur leur maîtrise du commerce extérieur, en particulier de la traite des esclaves [Sanchez, 2014]. Mais ces royaumes correspondaient à des entités socio-politiques segmentaires et, d'après S. Ellis et S. Randrianja, leur domination de groupes voisins parfois très nombreux n'a pas constitué à proprement parler des empires étant donné que ces groupes dominés n'avaient pas développé la conscience d'une forme d'autonomie préalable qui leur serait ravie et que les rois sakalava n'ont pas privilégié leurs propres lignages au sein de leurs royaumes [Randrianja et Ellis, 2009 : 108-109].

calqué sur le modèle occidental de l'État-nation projeté à l'échelle de la Grande Île tout entière. Les groupes *hova* cherchaient à prendre l'ascendant au sein de la royauté merina et partageaient avec le souverain une volonté d'expansion spatiale du royaume au reste de la Grande Île. Sur le plan de l'imaginaire politique, ils se sont appuyés sur les modèles impériaux napoléonien et britannique de conquête, véhiculés activement par des traitants et des militaires français et britanniques, pour hybrider les modèles locaux de souveraineté et forger une «représentation d'une souveraineté circonscrite comme "naturellement" par les côtes de l'île, d'un ensemble de sociétés qui attendent dans ces limites l'unification comme un progrès» [Raison-Jourde, 1986 : 126] susceptible de légitimer leur projet impérial.

Sur un plan stratégique, une alliance fut scellée en 1817 avec la couronne britannique¹ qui apporta un soutien déterminant - matériel, institutionnel et symbolique - à l'expansion du royaume et à la construction de l'État merina. Elle aboutit notamment à la création d'un réseau d'écoles par la *London Missionary School* permettant l'alphabétisation requise par le projet d'une véritable organisation bureaucratique. Elle aboutit aussi à la formation d'une armée permanente (avec l'appui de militaires britanniques) vouée à assurer la conquête territoriale et le contrôle des routes commerciales internes et externes de la Grande Île [Randrianja et Ellis, 2009 : 120 ; Sanchez, 2014], une armée à laquelle se réduisit finalement l'appareil d'État.

Les rapports entre communautés villageoises et État qui s'inaugurèrent alors s'élaborèrent sur la base d'une soumission violente qui limita l'identification à l'État des populations rurales et conforta l'image d'un État extérieur à la société rurale et coupée d'elle. Se constitua une distinction persistante dans l'imaginaire politique malgache entre le bon «*fanjakana* d'en haut» – garant de l'unité des *foko* – et le détestable «*fanjakana* d'en bas» [Raison-Jourde, 1986 : 148], les agents de l'administration, essentiellement des militaires, chargés de l'ordre public, de la perception des impôts, de la gestion des douanes et de l'exécution des services dus aux souverains par les sujets de l'empire (*fanampoana*). Et s'inaugura une stratégie de repli des masses rurales à l'égard de l'État prédateur qui ne fit que s'accentuer au fil des règnes suivants (1828-1894) : les ruraux tâchant de limiter au maximum les interactions avec les agents de l'État, laissant l'intermédiation à la charge des notables [Esoavelomandroso, 1982 ; Raison-Jourde, 1986]².

¹ Le gouvernement du Royaume-Uni souhaitait mettre fin à la traite dans l'océan Indien et se cherchait un allié depuis sa position acquise de l'île de France, rebaptisée Maurice. L'accord prévoyait que Radama Ier interdise le commerce d'esclaves en échange de quoi le gouvernement de l'île Maurice lui fournirait un soutien militaire et le gouvernement britannique lui fournirait un soutien diplomatique qui se traduisit immédiatement par la reconnaissance internationale du Royaume de Madagascar [Randrianja et Ellis, 2009 : 123].

² Le débat sur la nature et l'efficacité de cette administration moderne constituée par les souverains malgaches au fil du XIXe siècle date des prémisses de la colonisation française et il est récurrent (pour une illustration cf. [Massiot, 1971 : 62-63 ; Esoavelomandroso, 1982]).

B. Naissance du dipôle *fokonolona*/commune sous la colonisation (de 1894 aux années 1920)

C'est avec la colonisation que s'est mis en place le système dipolaire commune-*fokonolona*. Entre l'annexion de Madagascar (en 1894) et la Deuxième Guerre mondiale, communes et *fokonolona* ont constitué, soit l'une soit l'autre selon les lieux, l'échelon local d'une organisation politique et administrative qui a changé régulièrement mais est restée très centralisée¹. Après l'annexion française qui signifiait la première unification politique de la Grande Île, l'administration coloniale préféra généraliser l'institution merina du *fokonolona* à la quasi-totalité du territoire malgache plutôt que mettre en place des « communes indigènes » telles qu'elles existaient dans d'autres territoires de l'empire. Dans quelques villes, elle accepta cependant précocement la mise en place de communes, adaptant cette forme institutionnelle presque au cas par cas, en fonction des enjeux politiques des villes concernées et de la Grande Île dans son ensemble. Il s'agit ici de rendre compte de ce processus de construction du dipôle commune-*fokonolona* jusqu'à la Première Guerre mondiale, en soulignant le sens politique que prirent les institutions du *fokonolona* et de la commune dans cette configuration initiale. Je commencerai en rappelant les logiques qui présidèrent à l'élaboration des formes d'administration des territoires colonisés, en particulier à l'implantation (ou non) et à l'adaptation de l'institution communale dans ces territoires (1). Je soulignerai ensuite comment le *fokonolona* est devenu le principal instrument de la domination et de l'exploitation coloniales dans les zones rurales (2). Après quoi, je présenterai comment les premières communes furent érigées dans des centres urbains dont la population était considérée comme suffisamment nombreuse et « mature » sur un plan politique, pour satisfaire les revendications des colons et l'administration locale française, conformément à une logique d'exclusion des sujets malgaches des droits civiques (3). J'exposerai finalement comment ces communes furent rapidement différenciées selon deux statuts communaux : celui de 1908 – avec une commission municipale nommée – et celui de 1913 – avec un conseil municipal élu (4).

1. *Logique de communalisation de l'empire colonial français*

À Madagascar comme ailleurs dans les empires coloniaux, l'évolution de l'organisation territoriale a dépendu de trois types de dynamiques. Premièrement, des dynamiques relatives à la stratégie d'expansion impérialiste et au sens donné à l'entreprise coloniale, qui se traduisaient dans les modalités d'administration des territoires coloniaux². Deuxièmement, des circulations de modèles

¹ Le découpage des circonscriptions et collectivités ayant lui-même beaucoup fluctué.

² Ces dynamiques résultent au moins en partie de processus de comparaison et de confrontation des modèles d'administration coloniale entre centres impériaux qui ne sont pas seulement le fait d'initiatives d'acteurs individuels (administrateurs, fonctionnaires, élus, savants) mais qui s'institutionnalisent à travers des structures plus ou moins pérennes (SDN, École coloniale puis ENFOM pour la France...) [cf. Dimier, 2004].

de gouvernement local qui vont de périphérie d'empire à périphérie d'empire, par le biais des parlementaires mais surtout des administrateurs coloniaux qui mobilisaient leurs convictions personnelles modelées au fil des expériences, des lectures, des échanges¹. De même, colons et « indigènes » eux aussi comparaient, revendiquaient des répliques, s'inspiraient d'exemples². Enfin, troisièmement, le choix des modes de gouvernement dans l'empire français a dépendu des contextes coloniaux locaux spécifiques. Les décisions qui prévalaient dans les colonies de l'empire français relevaient en effet d'un droit « purement administratif » (et « purement colonial »). Elles étaient prises soit par le ministère des Colonies soit par ses délégués sur le terrain, les gouverneurs des territoires [Dimier, 2003a : 82-83]. Madagascar était sur ce plan dans une situation particulière puisque c'était une colonie unitaire, elle n'appartenait pas, comme les territoires de l'AOF ou de l'AEF, à une « fédération ». Dans les villes, « cœur du pouvoir colonial » [Goerg, 1997a : 225 ; cf. Coquery-Vidrovitch, 1988] les appareils et styles des administrations municipales coloniales dépendaient de configurations locales des interactions entre le pouvoir colonial et les indigènes [Diouf, 1999]. Ceci étant posé, précisons la logique générale de communalisation de l'empire français.

Quand commence la conquête de Madagascar (à partir de 1883), certaines villes dans les premières colonies françaises, celles qui avaient « survécu à la Révolution » [Coquery-Vidrovitch, 2001 : 288], disposaient déjà de statuts municipaux. Comme dans les empires britanniques ou portugais, il s'agissait de villes caractérisées par « l'ancienneté de la présence européenne » et/ou la « spécificité de leur peuplement »³ [Goerg, 1997a : 225], souvent d'anciens comptoirs commerciaux. Dans l'empire français, ces villes étaient vouées à grimper sur une échelle d'autonomie locale qui, schématiquement, partait de la commune indigène, purement administrative, et aboutissait à la commune de plein exercice, dotée d'un maire et d'un conseil élus aux décisions exécutoires, en passant par la commune mixte avec un statut intermédiaire aux déclinaisons multiples⁴. Ces premières municipalités du premier Empire français étaient en somme vouées à se voir octroyer progressivement les bénéfices du modèle municipal métropolitain, en vertu du principe d'assimilation selon lequel les sujets de l'empire, une fois leur « éducation » assurée, pourraient petit à petit s'émanciper de la tutelle coloniale et accéder aux

¹ Ce travail de comparaison des statuts spécifiques de tel ou tel territoire est bien visible par exemple dans [Goerg, 1996], pour Madagascar dans [Massiot, 1971], j'y reviendrai.

² Sur ce plan des circulations périphériques, le cas malgache a pu servir de référent du fait notamment de la renommée du général Gallieni [Goerg, 1996 : 253].

³ Spécifiques « soit du fait de leur caractère exogène (migrants européens ou de leurs descendants), soit de leur culture ouverte aux éléments occidentaux. » [Goerg, 1997a : 225].

⁴ Si le maire était toujours nommé, les conseillers étaient ici élus, ailleurs nommés, et leurs décisions étaient plus ou moins exécutoires.

mêmes droits et devoirs que les citoyens français, notamment l'autonomie locale [Goerg, 1997a : 229]. En juin 1884, les communes d'Algérie, des Antilles, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Nouméa, du Sénégal et les Établissements d'Inde se virent ainsi appliquer les principales mesures de la loi municipale métropolitaine du 5 avril 1884, notamment l'élection du conseil municipal par leurs habitants européens et indigènes et les modes de nomination du maire et des adjoints [ibidem].

Ces quelques villes de l'empire bénéficiant du statut métropolitain restèrent pendant longtemps des exceptions, la norme étant la réticence à accorder des droits civiques aux indigènes, y compris à leurs élites urbaines. En cette fin de XIX^e siècle, les logiques d'expansion et d'exploitation coloniales, « l'idéologie raciale inégalitaire » [Coquery-Vidrovitch, 2001 : 289] qui s'imposèrent alors entraient fondamentalement en contradiction avec les logiques d'assimilation, d'autonomie et de démocratie locales, notamment avec le principe du droit de vote des indigènes [Goerg, 1997a : 225]. Dans les nouvelles colonies, il ne fut concédé aux villes que des statuts municipaux limités, souvent purement administratifs. Or ces nouvelles villes de l'empire étaient, comme les plus anciennes, des lieux de forge des identités politiques [Fourchard, 2004 : 135]. Elles étaient emblématiques de la « situation coloniale » [Balandier, 1951], du fait de la mise en contact de groupements hétérogènes de colonisés et de colonisateurs. Et elles furent, du même fait, des lieux emblématiques de création et de réajustement du système institutionnel « chargé[s] de maintenir artificiellement les rapports de domination et de soumission » [Balandier, 1951 : 37] entre colonisés et colonisateurs [cf. Coquery-Vidrovitch, 1988]. Dans le gouvernement de ces villes profondément transformées ou créées par la colonisation, ce système institutionnel prit la forme d'une ségrégation socio-spatiale, matérielle et symbolique, reposant sur une base essentiellement raciale [cf. Goerg, 2006]. Sur un plan proprement politique, il prit la forme d'un inégal accès des colonisés et des colonisateurs au droit de voter, d'être représenté et plus largement de prendre part à la construction de l'autonomie locale, maintenant les Quatre communes du Sénégal dans un statut d'exception¹. Revenons désormais au cas malgache qui exprime bien cette situation générale.

¹ L'idée selon laquelle la France aurait appliqué uniformément dans ses colonies une logique politique d'assimilation et une forme d'administration directe, contournant usages et élites locales, en raison de sa tradition républicaine universaliste et centralisatrice est fautive. Elle est aussi fautive que l'idée selon laquelle la Grande-Bretagne, « aristocratique », conservatrice et libérale, aurait géré son empire sur la base de son modèle « décentralisé, pragmatique, respectueux de la diversité des cultures » [Dimier, 2004 : 9] : la politique indigène et l'*Indirect Rule*. Ces deux modèles ne furent jamais appliqués dans leur forme pure mais toujours selon des modalités composites établies dans des configurations spécifiques d'acteurs, d'intérêts et de représentations. Et ces modalités visaient globalement à « tenir » la population, prélever l'impôt, organiser la mise au travail, organiser la production et l'extraction [pour Madagascar, voir par ex. Fremigacci, 1981]. Sur la construction de ces modèles, voir Dimier [1998, 2002, 2004].

2. Généralisation du fokonolona à tout le territoire malgache

Après une phase initiale d'administration différenciée des territoires malgaches annexés, sous le commandement de Gallieni (1894-1904)¹, les gouverneurs généraux successifs entre 1905 et 1920 infléchirent le système dans le sens d'une uniformisation et d'une recentralisation. Ils généralisèrent à toute l'île une administration territoriale malgache unifiée et hiérarchisée, subordonnée en tout point à une administration française parallèle, sous la tutelle d'une administration centrale propre à Madagascar. À la base du système, le gouverneur Gallieni avait choisi de ne pas instaurer de communes indigènes, modèle considéré comme non adapté aux conditions locales en dehors de quelques agglomérations. Il reprit et remodela l'institution merina du *fokonolona*, d'abord en Imerina et dans le Betsileo, puis dans les provinces voisines en dépit d'organisations socio-politiques locales préexistantes très différentes. Ses successeurs étendirent ensuite le *fokonolona* à l'ensemble des provinces [Massiot, 1971 : 150-153 et 182-184 ; Fremigacci, 1978]².

Encadré 4. Le *fokonolona* colonial dans les textes de 1902 [Massiot, 1971 : 150-152]

Tels que décrits et prescrits dans les textes, les *fokonolona* comprenaient l'ensemble des habitants d'un village, territoire du *foko*, dit *fokontany*³. Leur fonctionnement reposait sur la participation de tous ses membres (hommes et femmes) à l'assemblée du *fokonolona*, sous la responsabilité des *ray aman-dreny* (anciens et notables) et d'un *mpiadidy*/chef du *fokonolona*. Les *mpiadidy* étaient nommés par les chefs de provinces parmi trois candidats proposés par le *fokonolona* (modalité promise à un très long avenir...). Comme dans le Royaume merina par le passé, les *fokonolona* pouvaient édicter des conventions qui s'appliquaient à leurs membres (en matière de sécurité, de mœurs, coutumes, salubrité, pacage des troupeaux, solidarité...).

L'institution du *fokonolona* fut « la courroie de transmission du pouvoir » [Fremigacci, 1978 : 212], l'instrument de base de l'oppression coloniale. Les Malgaches – pour la quasi-totalité d'entre eux des sujets de l'empire⁴ – furent individuellement soumis au code de l'indigénat en 1901 et furent progressivement organisés en *fokonolona* à partir du décret du 19 mars 1902, décret qui « s'articule exactement avec le code de l'indigénat » [Fremigacci, 1978 : 225]. En matière de mise en culture, police rurale, sécurité publique, arbitrage des conflits, entretien des chemins et autres travaux publics, signalement des maladies..., il y avait « parallélisme entre les pseudo-«droits et prérogatives des Fokonolona» et les délits inscrits dans le code » [ibidem]. Ce sont les chefs de

¹ C'est la « politique des races » fondée sur le modèle du « protectorat intérieur » [Massiot, 1971 : 183].

² Voir sur ce point par exemple pour la région de Tuléar [Fremigacci, 1981], pour le Nord-Ouest [Ballarin, 2000] ou pour les souverains *antankarana* [Berger, 2006a].

³ De la contraction de *foko* et *tany* (territoire).

⁴ En dehors des habitants de la petite île de Sainte-Marie qui étaient reconnus citoyens (cf. ci-après), les naturalisations de Malgaches furent extrêmement rares : il y avait environ « 2080 naturalisés, familles comprises, en 1938 » [Koerner, 1969 : 97].

district (plus que les chefs de province) qui de fait exercèrent un pouvoir administratif et judiciaire sur les *fokonolona* d'autant plus oppressif et arbitraire qu'ils pouvaient user de sanctions collectives en vertu d'un principe de responsabilité collective des *fokonolona*.

Il faut comprendre ce mode de gouvernement au regard de la situation coloniale de l'île. Jusqu'en 1920, sur un plan économique, la colonisation à Madagascar s'est caractérisée par une difficulté à attirer des grandes entreprises capitalistes (essentiellement concentrées dans le Nord-Ouest, les Hautes-Terres et la côte est) et des petits colons (petits planteurs et employés des grosses compagnies), mais aussi par un échec à attirer et fixer des salariés malgaches dans les industries et exploitations coloniales créées [cf. Fremigacci, 1978 ; Condominas, 1961b ; Waast *et al.*, 1980]¹. En plus de la répression des mouvements de rébellion, l'administration coloniale a donc endossé un rôle supplétif décisif en matière économique, exigé par des petits et grands colons qui lui sont en grande majorité hostiles : elle finança la construction des infrastructures de transport grâce à une fiscalité pesant essentiellement sur la population malgache et réquisitionna parmi les Malgaches une main-d'œuvre publique (requis pour la construction et l'entretien de ces infrastructures publiques) mais aussi privée (requis pour les exploitations et usines des colons) [Fremigacci, 1978]. Le *fokonolona* fut l'instrument principal du prélèvement forcené de l'impôt par capitation et du travail forcé et gratuit requis pour faire fonctionner l'administration coloniale et pour réaliser les investissements nécessités par la « mise en valeur » [Fremigacci, 1978].

3. Les premières communes à Madagascar, base d'un système de droits civiques discriminatoires

Les premières communes furent érigées entre 1869 et 1897 à partir des Établissements de Nosy Be, Diégo-Suarez et Sainte-Marie, donc dans les plus anciennes implantations françaises, selon le schéma général de communalisation de l'empire français décrit plus haut.

C'est à Nosy Be, une île sur la côte nord-ouest de Madagascar, que fut tentée la première expérience municipale à Madagascar [Sanchez, 2013 : 660-663]. Nosy Be était un comptoir, à l'interface entre commerces intérieur et extérieur de la Grande Île, annexé par la France en 1842 [cf. Randrianja et Ellis, 2009 chap. 5]². Sous la pression des colons furent menées deux premières et brèves expériences municipales d'abord entre 1869 et 1870, puis entre 1887 et 1889 « calquée [la deuxième fois] sur le modèle de Saint-Pierre et Miquelon » [Sanchez, 2013 : 660].

¹ En 1905, 10 % des terres malgaches sont cédées à ces grandes entreprises capitalistes (essentiellement au Nord) mais celles-ci investissent peu et entretiennent peu leurs investissements. On se situe essentiellement dans une économie d'extraction des ressources primaires [Berger, 2006a : 343 ; d'après Waast *et al.*, 1980 ; Waast, 1998].

² Les souverains du Nord-Ouest malgache, menacés par l'expansion merina et réfugiés sur l'île de Nosy Be, avaient dès 1839 placé leurs territoires sous protection française.

À cette même période, le sort politique de Madagascar basculait avec la première guerre franco-merina (1883-1885). En vertu du traité du 17 décembre 1885, les Français implantèrent une base militaire dans la baie de Diégo-Suarez. La construction de la base attira des populations venues de tout Madagascar, des pourtours de l’océan Indien et d’Europe. De sorte que Diégo-Suarez était bien une zone de contact et de brassage de populations diverses, mais ici point de logique de comptoir et point d’ancienneté de la présence européenne. L’instauration d’une municipalité à Diégo-Suarez visait ici à résoudre les conflits entre autorité civile et militaire du territoire. Elle répondait de revendications avérées, *a minima*, de l’administration civile [Beriziky, 1983 : 150-160] et d’un député créole réunionnais (à Paris)¹.

Au-delà de ces différentes formes de revendications locales, il y avait un enjeu géopolitique et administratif : ériger les trois Établissements français de Diégo-Suarez, Nosy Be et Sainte-Marie² en communes visait concrètement à leur maintenir une forme d’autonomie budgétaire, d’abord en marge et à l’égard du Royaume de Madagascar passé sous protectorat français à l’issue de la deuxième guerre franco-merina, en décembre 1894 [Massiot, 1971 : 154], puis au sein même et à l’égard du territoire de Madagascar dont l’annexion était de plus en plus probable [Sanchez, 2013 : 661-662]³.

Diégo-Suarez, Nosy Be et Sainte-Marie devinrent effectivement des communes par l’arrêté du 13 février 1897, coiffées par un administrateur-maire et des commissions municipales, aux attributions consultatives, comportant chacune des membres européens et indigènes (proportionnellement très peu nombreux), nommés par le résident général pour deux ans [Massiot, 1971 : 155]. Entre fin 1897 et fin 1898, furent aussi créées des communes avec commission municipale à Tamatave et Majunga et des communes sans commission municipale à Fianarantsoa et Antananarivo. En somme, comme l’écrit M. Massiot « si l’institution municipale avait été appliquée très rapidement à Madagascar, dès l’annexion, elle l’était d’une façon très restrictive, ses organes n’ayant aucun caractère représentatif. » [1971 : 192]

¹ S. Reutt évoque l’intervention en 1894 de Louis Brunet, créole réunionnais, maire de Saint-Benoît depuis 1882 et député depuis 1893, qui avait régulièrement interpellé le gouvernement français sur sa politique malgache (Reutt Suzanne, 2013, « Un siècle d’urbanisme à Diego Suarez – 2ème partie : Une ville à deux têtes », *La tribune de Diégo et du Nord de Madagascar*, 11 décembre). Voir aussi [Binoche, 1971].

² Pour la petite île de Sainte-Marie, sur la côte est de la Grande Île, jouait en outre le fait que c’était une colonie française depuis 1750, rattachée à l’île Bourbon (la Réunion) jusqu’en 1896 et dont les habitants bénéficiaient de la citoyenneté française en vertu des décrets de 1948 [Sibeud, 2009 : 70 ; Urban, 2015 : 10].

³ Elle fut effective en août 1896.

4. Émergence du double statut communal (1908/1913) et premiers conseils municipaux élus (par les colons)

Dans les années suivantes, fut établi un système avec deux statuts distincts de communes : celui de 1908, restrictif, et celui de 1913, plus libéral [Massiot, 1971 : 186-202]¹. Le statut de 1908 correspondait à un régime communal tout à fait comparable au statut qui fut dessiné en 1912 pour les communes mixtes des territoires de l'AOF. Les communes sous statut de 1908 étaient dirigées par un administrateur-maire qui était aussi chef de la circonscription alentour, assisté d'un éventuel adjoint et d'une commission municipale aux attributions consultatives, composée de notables nommés parmi les colons et parmi les indigènes. L'arrêté de 1908, pris par le gouverneur général Augagneur, visait à uniformiser le régime des sept communes déjà créées (Tamatave, Majunga, Diégo-Suarez, Nosy Be, Sainte-Marie, Antananarivo et Fianarantsoa)².

En réponse à des revendications locales des colons, se dessina cependant rapidement un deuxième statut caractérisé par des conseils municipaux élus. Dans certaines villes, une frange de l'opinion locale coloniale revendiquait l'émancipation des communes à l'égard de leur tutelle administrative et l'instauration d'une certaine forme de représentation électorale (discriminatoire) de la population colonisatrice. En premier lieu à Diégo-Suarez³. Cette revendication s'intégrait dans un ensemble plus large de revendications en matière de droits politiques exprimées de manière virulente, par voie de presse à partir de 1910, par des colons au poids économique et démographique croissant, privés de droits politiques dès lors qu'ils étaient arrivés à Madagascar [cf. Fremigacci, 1989]. Ce statut de 1913 ne fut cependant obtenu qu'après deux années de négociations entre les colons mobilisés, le gouvernorat et le ministère des Colonies, à la faveur de la nomination en janvier 1910 d'un nouveau gouverneur général, Albert Piquié, un peu plus libéral que son prédécesseur Augagneur.

Dans ce statut municipal malgache de 1913, le maire restait un fonctionnaire nommé mais les membres français du conseil municipal étaient élus, le nombre de conseillers indigènes doublait, les décisions du conseil n'étaient plus consultatives mais délibératives. Cependant, ce nouveau

¹ Ce qui de fait restera le cas jusqu'à aujourd'hui. Cette première distinction entre communes de statut 1908 et communes de statut 1913 deviendra en 1955 distinction entre communes de moyen et de plein exercice, puis en 1960 distinction entre communes urbaines et communes rurales. Après la recréation des communes en 1994-1995, sont en outre distinguées des sous-catégories de communes urbaines et rurales.

² Fianarantsoa et Antananarivo, parmi les plus anciennes villes malgaches, restaient sans commission municipale bien qu'elles aient été dotées d'une autonomie financière sous l'égide d'un administrateur-maire [Massiot, 1971 : 187].

³ On pouvait lire dans l'édition du 22 novembre 1908 de *La Cravache antsiranais*, « Journal Indépendant, Intransigeant et Pamphlétaire » de défense des intérêts des colons, souvent très offensif à l'égard de la Colonie et des autorités publiques locales : « N'est-il pas temps que nous ayons un Maire et un Conseil Municipal dans toute l'acception du mot ? Pétitionnons, peuple d'Antsirane [Diégo-Suarez], [...] et demain les édiles élus par vos suffrages formeront le Conseil Municipal discutant, sous la présidence d'un Maire légitimement élu et reconnu, vos intérêts les plus sacrés ».

statut était encore très limité en termes d'autonomie locale, de participation politique et d'égalité des droits [Massiot, 1971 : 195-199]. Côté français, le suffrage censitaire excluait une bonne partie des petits colons qui étaient majoritairement des créoles réunionnais¹. Côté indigènes, les conseillers malgaches restaient nommés : ils « étaient choisis de préférence parmi les Malgaches non fonctionnaires, propriétaires patentés, et éventuellement parmi les autres contribuables de la commune, sachant si possible lire et écrire le français ou tout au moins le parler. » [Massiot, 1971 : 195]².

L'application du décret de 1913 fut très différenciée en fonction de la situation politique prévalant dans les villes. Il ne fut d'abord appliqué qu'à deux communes (Diégo-Suarez et Fianarantsoa en 1914), puis quatre (Majunga et Nosy Be en 1921) ; toutes les autres se voyant maintenues dans le régime défini par le décret de 1908 jusqu'en 1939³. G. Massiot explique ce choix par le fait que le décret de 1913 était taillé pour la ville de Diégo-Suarez et que celle de Fianarantsoa présentait une situation financière proche de l'autonomie et un collège électoral qui inspirait confiance au chef de province. *A contrario*, le juriste considère que Tananarive fut exclue du dispositif parce que s'y manifestait une « opinion politique malgache » moins docile, alors qu'à Tamatave le problème se situait du côté des « colons revendicateurs » [1971 : 200-201]⁴.

Ce double statut tel qu'il existait en droit reflétait un fait souligné à l'échelle de l'empire par O. Goerg [1997a] : bien que la doctrine de l'assimilation politique ait été, en tant que telle, progressivement abandonnée au début du XXe siècle, l'accession progressive à un statut municipal comparable au statut métropolitain restait la logique idéologique en vigueur. L'évolution du statut des agglomérations continuait de suivre une logique de progressivité. La création d'une municipalité n'était possible que s'il y avait capacité locale d'autofinancement *via* la fiscalité. Mais ensuite, pour accéder à un statut supérieur d'autonomie communale, la population

¹ Pour les détails, cf. l'annexe 4.

² M. Massiot voit dans ces diverses limitations « le désir de s'appuyer sur une bourgeoisie commerçante ayant intérêt à l'ordre public et au développement économique, plutôt que sur une classe de lettrés. » [1971 : 195].

³ Un tableau récapitule en annexe 7 la chronologie de l'accession des villes malgaches aux différents statuts.

⁴ À la lecture des procès-verbaux effectivement disponibles aux archives de la République malgache, Massiot fait le constat que ce statut de 1913 n'a jamais réellement été appliqué et que les membres français des conseils n'ont jamais été réellement élus [1971 : 201]. Cependant, S. Reutt qui ne travaille que sur Diégo-Suarez, essentiellement sur la base de la presse de l'époque et des archives de la France d'outre-mer repère elle, pour Diégo-Suarez, des élections municipales en octobre 1920 et en avril 1924 (cf. respectivement Reutt Suzanne, 2017, « Les premières années de Diego Suarez - 1920-1922 : Et malgré la peste, la vie continue... », *La tribune de Diégo et du Nord de Madagascar*, mis en ligne le 16 février 2017, <https://latribune.cyber-diego.com/histoire/2200-les-premieres-annees-de-diego-suarez-1920-1922-et-malgre-la-peste-la-vie-continue.html>, et Reutt Suzanne, 2017, « Les premières années de Diego Suarez - Les années 25 : La ville se développe ; la contestation aussi... », *La tribune de Diégo et du Nord de Madagascar*, mis en ligne le 14 avril 2017, <https://latribune.cyber-diego.com/histoire/2223-les-premieres-annees-de-diego-suarez-les-annees-25-la-ville-se-developpe-la-contestation-aussi.html>, pages consultées le 15/01/2019).

d'une ville (ou plus tard d'un territoire local) devait être passée par l'étape probatoire d'un statut inférieur et limité d'autonomie locale. Elle devait avoir atteint, pour sa part indigène, un certain « degré de maturité politique » [Goerg, 1997a : 231].

Au début des années 1920, en vertu des décrets d'avant-guerre, la situation formelle à Madagascar était donc la suivante : six villes bénéficiaient d'un statut restrictif comparable au statut des communes mixtes en AOF (avec commissions municipales nommées) et quatre autres villes bénéficiaient d'un statut moins restrictif quoique toujours fondé sur un principe d'inégalité des droits politiques puisque les conseillers français (et assimilés) étaient élus mais au suffrage masculin et censitaire et que la population malgache restait numériquement sous-représentée par des conseillers nommés. La tutelle administrative (*via* l'administrateur-maire) restait très forte.

C. Introduction du vote malgache dans le cadre communal et consolidation du dipôle *fokonolona*/commune (l'entre-deux-guerres)

Dans l'entre-deux-guerres, dans certaines villes, les groupes dominants malgaches accédèrent au vote alors que globalement, la dichotomie entre *fokonolona* en zones rurales et communes en zones urbaines était maintenue.

Après la Première Guerre mondiale, le débat était vif à Madagascar à propos de la représentation des différents groupes sociaux dans les instances de gouvernement de la colonie, soit à l'échelle locale, soit à l'échelle régionale, soit à l'échelle de la Grande Île¹ [Fremigacci, 1989]. Ce débat se jouait alors qu'étaient manifestes les faiblesses de l'administration coloniale, les difficultés économiques et les tensions sociales dues à l'augmentation de la pression fiscale et du prélèvement de travail gratuit comme à la répression de ceux qui tentaient de s'y soustraire [cf. Fremigacci, 1981, 1993]. Les positions de l'administration et des différents groupes d'intérêts colons (grands et petits colons, colonat dominant d'Antananarivo et colonat dominant des provinces) divergeaient. Mais pour tous, il s'avérait politiquement périlleux de créer des instances représentatives et d'ouvrir les corps électoraux européens existants ou envisagés² aux petits colons sans mettre en place une forme de représentation des Malgaches qui de fait apportaient les trois quarts du budget de la Colonie, sans donner *a minima* aux *notables* malgaches une forme de représentation (un droit de vote et un droit d'éligibilité) [Fremigacci, 1989].

Côté malgache, à cette époque, on peut schématiquement distinguer deux groupes qui contestaient l'oppression coloniale : d'une part, les notables « traditionalistes » de Tananarive et,

¹ Notamment à la Conférence économique de janvier 1919, exclusivement composée de colons européens, et à celle de décembre 1920 qui comptait des représentants malgaches [Fremigacci, 1989 : 385-391].

² Pour les élections municipales, pour d'éventuelles instances régionales, pour la désignation des membres des délégations économiques et financières.

d'autre part, une fraction des élites provinciales du Nord qui constituaient la base d'un mouvement émancipateur¹. Les premiers, représentés au Congrès économique de décembre 1920 à Tananarive, défendaient une participation des Malgaches à l'administration de la Grande Île mais rejetèrent précisément le projet défendu par certains colons d'étendre le champ des municipalités élues [Fremigacci, 1989 : 390]². Les seconds étaient les leaders d'un mouvement d'émancipation qui s'implanta d'abord dans le nord de l'île, soutenu par des colons progressistes et la Ligue des Droits de l'Homme, et qui, reprenant à son compte le discours assimilationniste, revendiquait la fin des illégalismes et des formes d'arbitraire colonial, mais surtout la « naturalisation en masse » des « indigènes de Madagascar » (donc la pleine jouissance des droits politiques associés) [Randrianja, 1987, 2001 chap. 5]. Ce mouvement constituant le principal pôle d'opposition au système colonial dans les années 1920 s'était en particulier ancré à Diégo-Suarez³, municipalité qui en vertu du décret de 1913 avait un conseil municipal dont les membres français étaient élus. À ma connaissance, aucune revendication spécifiquement municipale n'émergea dans ce cadre.

Il faut comprendre ces positions, revendications et débats comme articulés (par la presse, les contacts entre mouvements politiques et l'administration coloniale) à des débats plus vastes au centre des empires. V. Dimier a montré comment la transformation du mode de gouvernement des nouvelles colonies était, dans les années 1920, étayée par le travail doctrinal d'enseignants de l'École coloniale et stimulée par la confrontation des idéologies et pratiques coloniales françaises et britanniques, cette confrontation s'étant notamment institutionnalisée à la Société des Nations (SDN)⁴ [cf. Dimier, 2002, 2004]. Chez chacune des deux puissances rivales, en quête de relégitimation de leurs entreprises impériales, s'imposaient alors la théorie de la « tutelle » comme préalable à la liberté (d'essence britannique) et l'idée qu'il fallait équiper et « développer » les

¹ Les premiers évoqués par J. Fremigacci [1989] et les seconds étudiés par S. Randrianja [1987, 2001 chap. 5], le problème ici étant que ces deux auteurs, dans ces textes, « ne discutent pas entre eux » et donc ne laissent pas voir les relations entre ces deux groupes dans les années 1920.

² Ils soutiennent en revanche contre l'administration le projet d'une assemblée coloniale ayant un pouvoir délibérative. J. Fremigacci fait l'hypothèse que ces « notables malgaches traditionalistes [étaient] hostiles à l'idée d'élection pour des raisons multiples, d'ordre culturel, personnel et politique, mais en même temps soucieux de voir leur participation à la gestion des affaires publiques se développer. » [Fremigacci, 1989 : 390]

³ Cette localisation du « groupe de Diégo-Suarez », conduit par J. Ralaimongo, tenait notamment à la présence d'un nombre important de salariés et surtout d'ouvriers, à l'arrivée régulière, *via* les matelots, de la presse d'opinion, des brochures, des lettres qui constituaient les ferments de la mobilisation anticoloniale [Randriamaro, 1997] et plus largement aux communications possibles avec le Parti communiste français et la SFIO [Randrianja, 1987 ; voir aussi Randrianja et Ellis, 2009 : 276].

⁴ La commission permanente des Mandats avait été créée à la suite du traité de Versailles en juin 1919 pour évaluer la manière dont Français et Britanniques administraient les anciennes colonies allemandes devenues des mandats, à l'aune de l'article 22 du pacte de la SDN : viser le « bien-être moral, social et matériel des indigènes », dans le « respect des intérêts, droits et coutumes des indigènes », en favorisant la « participation des indigènes aux fonctions publiques, tribunaux indigènes, etc. » [Dimier, 2002 : 342].

colonies alors qu'on se souciait jusqu'alors que de l'équilibre entre charge financière et enrichissement des métropoles¹. Ces enjeux de «développement», cette rhétorique de préparation progressive à l'autonomie, cette rivalité avec le modèle britannique ont, d'après V. Dimier, favorisé des mesures de décentralisation et de promotion de la participation des indigènes à la gestion des affaires locales. Y compris à Madagascar, dès les années 1920².

Les différentes revendications en matière de représentation politique aboutirent dès 1921. Il fut désigné des représentants malgaches lors de sessions annuelles des Délégations économiques et financières, élus au suffrage indirect sur une base ethnique³ [Fremigacci, 1989]. En matière municipale, le décret du 6 mai 1924 modifiait considérablement le statut de 1913. Le gouverneur désignerait désormais les conseillers malgaches sur une liste constituée par un collège restreint de sujets malgaches, et non plus librement comme auparavant⁴. Le décret instaurait en somme, pour les Malgaches, une forme de «suffrage des notables» contrôlé *a posteriori* par l'administration française [Massiot, 1971 : 310]. En ce qui concerne le vote des «Français et assimilés», le décret de 1924 instaura un suffrage universel masculin (le cens électoral était supprimé). Cependant, la mobilisation des colons pour l'accession de leurs villes soit au statut municipal tout court soit à un statut municipal moins restrictif, souvent relayée par l'administration locale, ne faiblit pas⁵. Elle aboutit notamment aux décrets du 5 mai et du 28 juillet 1939 qui établissaient que les conseillers malgaches étaient désormais désignés par une élection directe et qui étendaient largement le collège électoral malgache [Massiot, 1971 : 312-313]. Notons que le projet du gouverneur Olivier (févr. 1924 – févr. 1930) d'instaurer des communes rurales n'aboutit pas [Massiot, 1971 : 308].

¹ Cet infléchissement est marqué par l'adoption de la loi Sarraut pour la mise en valeur des colonies françaises en 1921.

² Cf. par ex. les positions du gouverneur Olivier qui plaçait ses décisions sous la bannière d'«une décentralisation progressive par voie d'administration indirecte : ou politique d'association» [Massiot, 1971 : 238]. Sur cette articulation entre dynamiques de portée impériale et dynamiques à l'échelle de Madagascar, cf. [Massiot, 1971 : 235-239].

³ Outre les quatre membres malgaches du Conseil d'administration de la colonie, étaient désignés par le gouverneur général 14 représentants des «principaux groupes ethniques» parmi des candidats élus eux-mêmes par des représentants des gouvernements indigènes [Fremigacci, 1989 : 401]. À l'échelle locale, notons que les Malgaches étaient aussi représentés, dans les années 1920, dans les chambres de commerce, et à partir de 1930 dans les conseils régionaux nouvellement créés. Enfin, à partir de 1926, les membres des conseils de notables (malgaches) au niveau des districts étaient élus par leurs pairs. Ces deux derniers types d'assemblées, consultatives, n'avaient que très peu de pouvoir [Massiot, 1971 : 303-308].

⁴ Pour les critères des droits de vote et d'éligibilité cf. annexe 4.

⁵ Notamment à Diégo-Suarez où l'adjoint de l'administrateur-maire Raffost avait demandé le 2 juillet 1937 l'élection des maires par le conseil municipal [Massiot, 1971 : 311].

In fine, avant la Deuxième Guerre mondiale, l'échelon politico-administratif de base était donc, dans la quasi-totalité rurale du pays¹, le *fokonolona* (au sens administratif), collectivité sans personnalité morale, sans budget, soumise à une très forte tutelle et courroie de transmission de la prédation et de la violence coloniales, institution qui plus est perçue comme étrangère par la plupart des populations malgaches à laquelle elle fut imposée. Quant au statut communal, introduit depuis 50 ans, il avait progressé régulièrement, principalement sous la pression des colons, mais ne concernait que 20 agglomérations. Deux catégories de communes étaient distinguées en droit, des communes avec commission municipale nommée (statut de 1908), au nombre de 9, et des communes avec des conseils élus au double collège et un suffrage malgache direct, masculin et capacitair mais avec un collège électoral étendu (statut de 1913 modifié en 1924 puis 1939), au nombre de 11, dont Diégo-Suarez.

L'évolution du statut communal à Madagascar dans la première moitié du XXe siècle présente des points communs et des points de divergence avec le reste des territoires coloniaux français en Afrique de l'Ouest. Premier point commun : les communes y sont des « institutions spécifiques, diversifiées et hiérarchisées », établies dans « certaines villes coloniales privilégiées », représentant des déclinaisons locales des modèles métropolitains [Goerg, 1997a : 230-231]. Deuxième point commun : sur le plan des potentialités définies en droit, les statuts malgaches de 1908 et de 1913 (modifié en 1924 et 1939) étaient proches, respectivement, des statuts des communes mixtes de première et troisième catégories en AOF². Les divergences se situent sur le plan politique de la dynamique de communalisation – la transformation effective des villes en municipalités, et donc l'accès effectif des urbains à des droits civiques à l'échelle locale, y compris les Malgaches. Un nombre significatif de villes (onze) accédèrent effectivement au statut de 1913 modifié, alors qu'en AOF le statut de commune mixte de troisième catégorie était réservé aux Quatre communes du Sénégal, exception historique dont l'autonomie était en fait rognée [Goerg, 1997a : 234-235]. On ne peut donc pas conclure, comme le fait O. Goerg, à partir de différents exemples d'Afrique de l'Ouest, à un reflux des droits municipaux, à un « long purgatoire » communal, entre les années 1900 et l'après deuxième guerre mondiale [Goerg, 1997a : 230]³. Sur

¹ 95 % de Malgaches sont alors des ruraux.

² Le statut malgache de 1913 (des conseillers colons élus au suffrage censitaire et des conseillers malgaches nommés) évolua en 1924 et 1939 pour se rapprocher du statut des communes mixtes de troisième catégorie en AOF (conseillers colons et indigènes élus au suffrage universel masculin).

³ Les décrets d'uniformisation du statut communal en AOF de 1912 et 1920 obligèrent une restriction des compétences et de la représentativité municipales pour les communes existantes (par ex. en Guinée ou en Côte d'Ivoire). Même les Quatre communes sénégalaises (Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque) ont vu leur marge de manœuvre réduite [cf. Johnson, 1971 ; Goerg, 1997a ; Diouf, 1999 ; Coquery-Vidrovitch, 2001]. La municipalité de Freetown fut elle, privée de compétences importantes (1912) puis supprimée (1924) [Goerg, 1997a : 236].

cette même période, les droits politiques associés aux communes à Madagascar restent discriminatoires mais ont crû régulièrement et significativement pour les colons et les Malgaches, les citoyens et les sujets. La situation malgache est à mettre en regard de la situation des centres urbains coloniaux à fortes concentrations de citoyens français dans le reste des colonies¹ : Nouméa en Nouvelle-Calédonie eut un maire élu en 1882, Papeete en Océanie en 1890, les villes Saïgon, Hanoï et Haiphong avaient depuis 1908 des conseillers français et des conseillers indochinois élus². Quant à la Réunion toute proche, dont les députés s'impliquaient dans la communalisation malgache, en tant que « vieille colonie » peuplée de citoyens, elle était organisée en communes avec des maires élus depuis 1815 et fut soumise au régime métropolitain de la loi du 5 avril 1884.

Concluons l'analyse de cette période impériale en esquisant la forme de la fabrique coloniale de la commune, sur la base des matériaux secondaires mobilisés. D'abord, elle s'inscrit dans une histoire de la construction impériale de l'État et de l'administration territoriale malgaches entamée avec l'implication des Britanniques dans la construction du Royaume de Madagascar. Ensuite du point de vue de sa géographie, des lieux de réflexion et de débat, on compte notamment la SDN, l'Assemblée nationale française, le ministère des Colonies, l'École coloniale. Les instances de décision sont ici le gouvernorat général et le ministère des Colonies. Les mouvements politiques ou intellectuels malgaches sont en revanche peu impliqués. Ceux qui font le travail de comparaison, de mise en circulation des modèles à l'échelle impériale sont essentiellement des administrateurs coloniaux mais aussi des colons. Cette configuration de construction de la commune semble donc à la fois éclatée sur un plan géographique mais restreinte en termes de nombre d'acteurs impliqués.

¹ Malgré toutes les précautions qu'il faut prendre avec les recensements coloniaux, voici ce qu'on peut dire de la proportion de « Français » dans les principales villes en 1932, « les "Français" représentent 29 % de la population de Diégo-Suarez (12 092 habitants), 12,5 % de la population de Tamatave (22 221 habitants), 6,4 % de la population de Tananarive (98 577 habitants), 5,8 % de la population de Fianarantsoa (7 585 habitants), 5,6 % de la population de Majunga (22 444 habitants) et 2,1 % de la population de Tuléar (15 055 habitants). » [Duteil, 2009 : 344 ; d'après Pasqualini, 1990 T. 21a et 21b]. Alors qu'à l'échelle de l'île, ils représenteraient près de 0.8% en 1931 [Duteil, 2009 : 342].

² En vertu d'un décret dont le gouverneur de Madagascar Piquié s'était ouvertement inspiré [Massiot, 1971 : 189-193].

II. LA COMMUNE CHEVILLE OUVRIERE D'UNE CITOYENNETÉ ELECTORALE CALQUEE SUR LE MODELE FRANÇAIS (1945-1972)

Après avoir étudié la configuration initiale du dipôle *fokonolona* – commune entre la conquête coloniale et la Deuxième Guerre mondiale, j'analyse ici les transformations de l'institution communale au fil du long processus de décolonisation de Madagascar (entre 1945 et 1972), telles qu'elles permettent de comprendre que la commune soit *in fine* supprimée et que le *fokonolona* soit alors posé comme pierre angulaire de la refondation de la société et de la nation malgaches. Les travaux les plus récents font apparaître le processus de décolonisation malgache, entre 1945 et 1972, comme une transmission négociée et incomplète de l'appareil d'État du gouvernement français à la fraction modérée de l'élite politique qui s'était rangée derrière P. Tsiranana et qui était parvenue à dominer ses adversaires au fil des ans [Galibert, 2006a ; Randrianja et Ellis, 2009 : 173-185]. Cette transmission s'est accomplie sans que les Français, après l'indépendance formelle de 1960, ne quittent réellement les administrations et la direction des principales entreprises, sans, non plus, que les principales formes de domination politique, sociale et économique subies par la quasi-totalité de la population ne changent fondamentalement. Cette situation fut à l'origine des mouvements sociaux en 1971 et 1972, des réformes de 1973 puis du changement de régime politique de 1975 censés accomplir une « deuxième indépendance ». Il s'agit donc de comprendre comment les transformations de l'institution communale entre 1945 et 1972 (articulées avec celles du *fokonolona* et observées avec une focale nationale) s'inscrivent dans le long processus de décolonisation. Précisément, quels rôle et sens politiques ont été conférés à la commune pour que, en 1973 et dans cette dynamique de « deuxième indépendance », l'institution communale, en comparaison du *fokonolona*, apparût comme emblématique d'un ordre politique importé qu'il s'agissait de renverser, symbole de tout ce qui était alors rejeté ? Quelles forces sociales et politiques ont nourri ces transformations entre 1945 et 1972 (avant de s'épuiser au tournant des années 1970) ? J'étudierai d'abord comment l'institution communale fut intégrée dans les luttes d'émancipation et dans le travail de définition d'une citoyenneté impériale menés par une fraction des élites urbaines (des « nationalistes modérés » malgaches alliés avec des colons « progressistes ») dans les années 1945-1955 (A). Puis je m'intéresserai à la place de la commune dans les formes d'« orthopédie »¹ politique et sociale des populations rurales, menées par les élites dirigeantes malgaches et françaises, avant et après l'indépendance de 1960 (B). Enfin, je préciserai le rôle conféré à l'institution communale dans l'entreprise de mainmise progressive du Parti

¹ L'expression est utilisée par A. Garrigou [1992 : 277] (et peut-être reprise de M. Foucault [Foucault, 1975]) pour désigner l'« éducation » des électeurs au suffrage universel depuis 1848.

social-démocrate de P. Tsiranana (le PSD) sur les ressources d'État à partir de sa création en 1956 (C). L'analyse en miroir de la reconstruction du sens politique du *fokonolona* est l'objet par contre de la section suivante.

A. La question municipale s'inscrit dans les luttes d'émancipation (1945-1956)

Entre 1945 et 1955, la commune urbaine malgache fut au cœur des débats sur la reconfiguration des rapports entre la métropole et la Grande Île. Pour la première fois, elle était l'objet de revendications proprement malgaches : celles de l'unicité du collège électoral et de la parité de représentation. Ces luttes municipales malgaches ne peuvent être comprises que dans le cadre plus large d'une renégociation pied à pied et multilatérale du sens politique et des modalités concrètes de transformation de l'empire colonial français, dans le sens d'une égalité politique des colonisés et des colonisateurs et d'une autonomie politique progressive des collectivités d'outre-mer (1). Ces luttes municipales dépendirent en outre de la configuration des forces politiques malgaches, marquée par des tensions entre Merina et « Côtiers » qui compliquaient l'émergence d'une union nationale, mais aussi profondément affectée par la répression violente de l'insurrection de 1947 (2). Ces luttes municipales à Madagascar aboutirent à l'instauration d'une parité de représentation (des colonisateurs et des colonisés) dans les conseils municipaux (3) puis à l'accession des communes urbaines malgaches au statut de communes de moyen et de plein exercices avec des conseils élus par un collège électoral unique (4).

1. Construction de l'« Union française » et collectivités locales

Comme l'a récemment montré F. Cooper, la période qui court de la fin de la Deuxième Guerre mondiale à l'accession à l'indépendance des nouveaux États africains, correspond à une phase d'intenses réflexions, débats et négociations sur les institutions politiques à mettre en place pour transformer l'empire colonial « en quelque chose » qui satisfasse les revendications (toujours évolutives) et les intérêts divers mais articulés des colonisateurs et des colonisés [Cooper, 2014]¹. Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, la « situation coloniale » était profondément ébranlée par différents facteurs : les conditions économiques difficiles (pendant et juste après le conflit mondial) qui rendaient la pression fiscale particulièrement insoutenable, la libération de la métropole par les forces du général de Gaulle, la conférence de Brazzaville, la création des Nations-Unies et l'accession à la citoyenneté (même duale) avec la loi Lamine Guèye du 7 mai

¹ Tout ce paragraphe repose essentiellement sur cette source.

1946¹. La normalité du colonialisme était passablement déconstruite mais il n'y avait aucune évidence sur la nature future des entités politiques et des nouveaux liens entre les colonies et la métropole, y compris pour les leaders politiques, qu'ils soient Français d'Europe ou Français des territoires d'outre-mer (Africains, Indochinois, Antillais, etc.). Pour tous ceux d'entre eux qui ne privilégiaient pas l'indépendance immédiate des colonies (soit, alors, la très grande majorité), il s'agissait de trouver comment donner suffisamment de droits individuels, de reconnaissance et d'autonomie collective aux ressortissants des colonies de la deuxième génération (aux moins à leurs élites) pour qu'ils préfèrent rester dans l'entité fédérale ou confédérale imaginée, sans remettre en cause pour autant l'inégalité politique fondamentale entre la France et ses colonies². Il s'agissait donc de redéfinir collectivement les notions de citoyenneté, de nation, de république et de souveraineté en résolvant des questions très concrètes :

how to write a constitution for a France with metropolitan and overseas components, how to organize political participation and allocate legislative authority between metropolitan and overseas institutions, how to regulate labor or education within a varied and unequal political entity, and how to record the life-course events of citizens who had different conceptions of marriage, family, and inheritance. [Cooper, 2014 : 6]

Élections des assemblées constituantes, élaboration des lois Houphouët-Boigny³ et Lamine Guèye, élaboration de la constitution de 1946, élections législatives successives, négociations des droits économiques et sociaux⁴, débats sur la réforme du système électoral, débats sur les pouvoirs des assemblées territoriales ou l'organisation institutionnelle de l'Union française, et *in fine* élaboration de la loi-cadre de 1956 et de la Constitution de 1958... chaque étape entre la fondation de la IV^e République et de l'Union française et l'indépendance des États nationaux africains fut l'occasion d'avancer dans l'élaboration des réponses envisageables, de faire et défaire des alliances en fonction des désirs, des choix et des possibles, d'avancer ou de reculer dans les acquis en fonction de négociations qui se jouaient essentiellement à Paris, entre les assemblées, le gouvernement, le ministère des Colonies puis de la France d'outre-mer. Dans le même temps, en différents points de l'ancien empire, des mouvements politiques menaient des luttes d'indépendance déclenchant des répressions parfois extrêmement violentes (Indochine, Algérie, Madagascar, Cameroun, Tunisie) et certaines composantes de l'empire parvenaient à

¹ Établissant que « tous les ressortissants des territoires d'outre-mer (Algérie comprise) ont la qualité de citoyen au même titre que les nationaux français de la métropole et des territoires d'outre-mer ».

² Au sens où il était inenvisageable pour tous (leaders français de métropole ou des territoires et leaders africains) que l'équivalence des citoyens soit totale sur un plan politique : cela aurait supposé que les citoyens des colonies pèsent plus, numériquement, que les citoyens de métropole dans le gouvernement du pays. Par ailleurs, alors que l'État-providence se développait rapidement, une équivalence des droits économiques et sociaux – elle, en revanche réclamée par certains leaders africains – aurait eu un coût qui paraissait à beaucoup insoutenable.

³ La loi Houphouët-Boigny du 11 avril 1946 abolit le travail forcé.

⁴ Accès à l'école et à la fonction publique, prestations sociales, salaires et droits du travail.

l'indépendance de manière moins violente (Maroc puis Guinée). Entre 1945 et 1960, dans l'empire puis l'Union puis la Communauté françaises, le statut des collectivités locales s'est ainsi trouvé au cœur des débats : parce que les droits civiques (d'être représenté, d'être représentant) et les modalités de désignation (suffrage universel, collège unique...) étaient au cœur des débats sur l'autonomie politique¹.

2. Situation et échiquier politiques malgaches entre 1945 et 1956

La participation des leaders malgaches à ces débats, négociations et luttes qui aboutirent à la naissance d'un État-nation indépendant fut configurée à Madagascar par la répression violente de l'insurrection de 1947. Celle-ci éradiqua le courant nationaliste qui revendiquait une indépendance immédiate (le MDRM) et laissa la main, dans les assemblées métropolitaines ou à Madagascar, à des courants qui, pour des raisons plus ou moins tactiques, défendirent une indépendance négociée et, pour certains, la plus progressive possible (notamment le PDM et le Padesm).

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, on trouve sur la Grande Île les mêmes facteurs d'effervescence politique que dans les autres colonies africaines et surtout les colonies françaises dont les autorités s'étaient ralliées à Vichy (en AEF). En outre, la courte occupation par les Britanniques avait accru l'ébranlement symbolique de la domination française et donné lieu entre 1945 et 1947 à une sorte de flottement et d'incertitude propices à l'expression de toutes sortes de forces et revendications sociales [Randrianja et Ellis, 2009 : 173-177]². Dans le contexte de redéfinition de l'empire colonial français décrit plus haut, et en raison des élections que cela supposait, les mouvements d'émancipation des décennies précédentes se restructurèrent. Pour simplifier, repérons les deux courants politiques habituellement considérés comme étant en opposition frontale quant aux objectifs et aux moyens de la redéfinition des liens avec la France [cf. Spacensky, 1967a, cf. 1967b, 1970 ; Randriamaro, 1997]. D'une part, les principaux leaders nationalistes, pour l'essentiel des élites merina nobles ou roturières (ie. *andriana* et *hova*), fondèrent en 1946, le Mouvement démocratique de la rénovation malgache (le MDRM). Ils défendaient depuis 1945 une indépendance immédiate au nom de l'existence précoloniale d'un État dans le cadre du Royaume de Madagascar [Cooper, 2014 : 78-79]. Ils furent victorieux des premiers scrutins : deux des trois représentants de Madagascar dans les assemblées nationales constituantes et dans la première Assemblée nationale de la IV^e République appartenaient au MDRM³. D'autre

¹ Soulignons que cette période correspond à la généralisation de l'institution municipale dans les villes à l'échelle mondiale [Saunier, 2008a : 14]. Les liens entre ces deux processus n'ayant pas, à ma connaissance, été explorés.

² Après le ralliement des autorités locales françaises à Vichy, les Britanniques, craignant l'usage des ports malgaches par les forces de l'Axe, prirent le contrôle de Madagascar en mai 1942 [Randrianja et Ellis, 2009 : 173] et ne quittèrent entièrement la Grande Île qu'en 1946.

³ Joseph Raseta – qui en était un membre fondateur – et Joseph Ravoahangy.

part, des *mainity* (descendants des serviteurs royaux merina) comme des descendants d'esclaves (*andevo*) merina et des élites côtières fondèrent le Parti des déshérités de Madagascar (le Padesm). Les partisans du Padesm, rapidement dominé par les élites côtières, craignaient qu'une indépendance immédiate ne renforce leur domination par les élites merina *fotsy* et leur marginalisation sur les plans politique, économique et social¹ [Randriamaro, 1997]. Si l'émergence d'un État indépendant était un horizon difficilement contestable (à Madagascar), les militants du Padesm défendaient qu'elle n'intervienne qu'après une phase de rattrapage (notamment en termes d'éducation publique) permettant aux élites côtières de participer à égalité avec les élites merina au gouvernement et à l'administration de l'île.

Encadré 5. La question ethnique à Madagascar² et dans cette thèse

Les acteurs sociaux malgaches comme les acteurs et observateurs étrangers emploient aujourd'hui presque exclusivement le terme « ethnique » et ses dérivés (ethnisme, ethnicisme, ethno-nationalisme ou ethno-régionalisme) pour décrire pratiques et représentations identitaires des différentes composantes de la population malgache. Ce vocable pose question parce qu'il est scientifiquement relativement inapproprié et qu'il subsume des réalités extrêmement diverses. Tout en étant consciente que le contenu positif auquel renvoie la notion d'ethnie en sciences humaines est particulièrement flou [cf. Chrétien et Prunier, 1989], je souligne d'emblée que les Malgaches partagent un même territoire, une même langue – bien qu'il en existe plusieurs dialectes régionaux, et une matrice culturelle commune – même imparfaitement³. Subissant une forte distorsion, le terme d'ethnie à Madagascar renvoie d'une part à des ensembles sociopolitiques qui s'unifièrent ou se divisèrent au gré des conquêtes, se renouvelèrent ou disparurent au fil du temps, donc à des formes d'organisation politique qui ont été très différentes (empire, royaume, chefferie, confédération de chefferies, de tribus, de clans...), et d'autre part à des groupes humains qui participent ou ont participé à ces ensembles socio-politiques et qui manifestent un sentiment d'appartenance⁴. J'utiliserai moi-même le terme d'« ethnique » et ses

¹ La domination de l'élite noble et roturière merina dans la société malgache reposait sur son instruction précoce [Raison-Jourde, 1991], donc sa surreprésentation dans l'administration coloniale à travers tout le pays. Elle bénéficiait encore de la concentration des structures scolaires dans le centre du pays [Randriamaro, 1997 chap. 5]. En 1939, sur près d'un millier d'administrateurs indigènes, 7 sur 10 étaient originaires des Hautes-Plateaux [ibidem]. Par ailleurs, F. Raison-Jourde note que la position du Padesm, préférant une forme d'association plutôt qu'une indépendance immédiate, pour des raisons tenant à des déséquilibres économiques, sociaux et politiques internes aux territoires, est en fait plus fréquente qu'il n'y paraît. Elle cite ainsi le NLM (*National Liberation Movement*) au Ghana, le Esocam et le Bloc Démocratique au Cameroun ou encore l'Uprona au Burundi et le mouvement des Bahutus au Rwanda. Et qu'*a contrario*, la position du MDRM (défendre l'indépendance d'un État-nation au nom d'un héritage précolonial) est nettement plus marginale [Raison-Jourde, 1997 : 10]

² Celle-ci est restée peu documentée scientifiquement jusqu'à récemment notamment jusqu'à la publication de *La Nation malgache au défi de l'ethnicité*, dirigée par F. Raison-Jourde et S. Randrianja [2002b].

³ J. Ramamonjisoa parle ainsi d'une « unité des pratiques matérielles, [d'un] même corps de croyances au-delà de la diversité des formes religieuses anciennes, [d'une] parenté des types d'organisation sociale, [d'une même] structuration des groupes et des individus autour des ancêtres » [2002 : 56].

⁴ Sur une base foucauldienne, L. Berger propose de considérer les ethnies malgaches comme des « dispositifs d'autochtonie » c'est-à-dire des formes situées de gouvernement des conduites articulant d'une part un mode historique d'enracinement territorial caractérisé par des techniques de production visant à la maîtrise de l'environnement écologique et d'autre part des modes d'assujettissement « c'est-à-dire [...] des techniques de

dérivés, faisant miens les usages et représentations malgaches, en m'adossant à une définition de l'ethnie comme construit social et culturel déterminé par des dynamiques (endogènes et exogènes) d'identification¹ réciproque des différents groupes d'un ensemble socio-politique plus large et des logiques de concurrence ou de domination économique et idéologique.

L'antagonisme ethnique principal oppose les Merina des « Hauts-Plateaux » du centre de l'Île et les « Côtiers », ensemble défini par sa seule opposabilité aux Merina, c'est-à-dire aux descendants des sujets du Royaume merina². D. Rakotondrabe [2002], F. Raison Jourde et S. Randrianja [2002a] soulignent que cette rivalité Merina/Côtiers précède *et* une lecture ethnicisée *et* la période coloniale, qu'elle renvoie en partie aux modalités de conquête et de domination par les souverains merina des deux tiers de la Grande Île, qu'elle n'est donc pas le produit d'une importation mais d'une convergence entre une vision autochtone et une vision étrangère de la géopolitique de l'île [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a : 25-26].³

L'effervescence politique et sociale de l'après-guerre se mua en une insurrection (entre avril 1947 et décembre 1948) réprimée de manière extrêmement violente⁴. Les combats, les exécutions et les déplacements causèrent plusieurs dizaines de milliers de morts. Le MDRM fut interdit et ses leaders furent condamnés à mort ou à l'exil (notamment les deux députés malgaches à l'Assemblée nationale). La revendication d'une indépendance immédiate n'étant plus réellement possible ou porteuse, restèrent en place: d'une part, le PDM, étiqueté comme « nationaliste modéré », qui revendiquait l'accession de Madagascar au statut d'État librement associé à l'Union française et l'application effective des promesses d'égalité politique entre citoyens de l'Empire et

communication et des techniques de soi induisant chez les gens la nécessité reconnue et approuvée de mettre en œuvre certaines règles de conduite de vie pour leur bien-être.». Ces dispositifs d'autochtonie s'étant déployés et configurés en lien avec la structuration, l'évolution et les interrelations des différents appareils politiques [Berger, 2006a : 243-244 ; voir aussi Esoavelomandroso, 1993 ; Ramamonjisoa, 2002 : 57-58].

¹ Pour traiter des enjeux et politiques identitaires, je suis plus généralement les propositions de R. Brubaker [2001] visant à dépasser les ambiguïtés (essentialistes et constructivistes) de la catégorie d'analyse « identité ». Je mobilise ainsi la catégorie d'« identification » pour désigner l'acte qui consiste « à se caractériser, à se localiser vis-à-vis d'autres personnes connues, à se situer dans un récit, à se ranger dans une catégorie », soi-même ou les uns les autres [ibidem : 75].

² Le terme « Côtiers » englobe ainsi certains groupes socio-politiques qui ne sont en rien établis sur des façades maritimes (les Betsileo et les Sihanaka par exemple). Alors qu'ils étaient soumis à la même domination merina dans le cadre de l'expansion du Royaume de Madagascar, les groupes côtiers n'ont pas manifesté de solidarité spécifique les uns envers les autres [Randriamaro, 1997 : 74].

³ Pourtant la colonisation a bien eu des effets propres sur les représentations ethniques et l'énonciation des identités. C'est la France en tant que puissance coloniale qui a achevé l'unification politique de l'île par l'annexion de 1896. La « politique des races » de Gallieni a ancré une vision unitaire de l'île et du « peuple malgache » tout en ancrant une représentation de « puzzle ethnique » dans lequel chaque ethnie est définie comme une communauté fermée et localisée, juxtaposée à d'autres, au mépris de la complexité des affiliations individuelles et des migrations intérieures [Nativel, 2002]. Enfin, l'administration coloniale a fortement contribué à ancrer le clivage Merina/Côtiers, mais, là encore, de manière ambivalente : d'une part, en s'appuyant sur la diaspora merina –principalement les *bora-* pour administrer l'île, d'autre part, en diffusant un discours dénonçant l'hégémonie merina comme celle d'une minorité sur une majorité.

⁴ Sur cette insurrection, voir Tronchon [1986] et Rabearimanana *et al.* [2008]. Le décompte des morts est un enjeu historiographique et politique important.

d'autonomie des territoires du gouvernement français, et d'autre part le Padesm, étiqueté « anti-indépendantiste », multipliant les gages de loyauté à l'égard de la France, représentant Madagascar dans les institutions métropolitaines et y défendant de fait (jusqu'à sa disparition en 1956) une indépendance différée. Notons que ces différents partis et leurs leaders restaient souvent très évasifs sur leurs revendications en termes d'autonomie et leurs propositions en termes d'institutions futures [Randriamaro, 1997 : 295, 337]. Notons encore que l'historiographie récente de la décolonisation de Madagascar (en particulier [Randriamaro, 1997]) a passablement atténué l'opposition tranchée entre ces mouvements politiques¹ qui tous, y compris le MDRM, tentaient *in fine* de prendre la main sur les leviers politico-administratifs qui allaient être abandonnés par les Français.

3. Premières revendications municipales malgaches et première victoire : la parité de représentation à Madagascar

C'est dans ce contexte de redéfinition de l'empire, de ses institutions politiques et de la citoyenneté de ses ressortissants que l'institution communale devint l'objet ou le support de revendications portées des leaders malgaches (et non plus les seuls colons), et donc *de facto* par des leaders étiquetés comme « nationalistes modérés » ou « anti-indépendantistes » qui avaient remplacé les leaders évincés du MDRM dans les principales institutions². Ils revendiquèrent d'une part l'élection du maire et d'autre part, à tous les échelons, la proportionnalité de la représentation des colons et des Malgaches (autrement dit des citoyens de statut civil français et des citoyens ayant conservé leur statut personnel). Arrêtons-nous sur ce deuxième aspect³.

D'une manière générale, pour Madagascar comme pour les autres territoires de l'AOF et de l'AEF, la surreprésentation des colons⁴ avait été dénoncée au sein de la deuxième Constituante¹,

¹ Précisément, J.-R. Randriamaro dans sa thèse (éditée) sur le Padesm [1997] a partiellement déconstruit la vision stéréotypée opposant le MDRM, parti des Merina, authentiquement nationaliste, et le Padesm, parti des Côtiers, créé par et inféodé à l'administration coloniale, hostile à l'indépendance.

² Ce furent L. Rakotomalala (président de la Commission permanente de l'assemblée provinciale de Tananarive, vice-président de l'Assemblée représentative de Madagascar), N. Zafimahova et Randria M. élus sénateurs au Conseil de la République en décembre 1948 sous l'étiquette du Padesm [Massiot, 1971 : 384-385]. Dans la presse, ces revendications ne furent relayées que par l'hebdomadaire modéré *Fandrosoam-Baovao* qui soutenait les thèses du PDM [Rabearimanana, 1980 : 266].

³ Pour l'élection du maire, une modification du statut des communes malgaches l'autorisant avait été demandée par Georges Boussenot et Saïd Mohamed Cheikh dès la première Assemblée nationale constituante, en janvier 1946 [Massiot, 1971 : 390]. L'érection des communes existantes en communes de plein exercice fut ensuite réclamée par L. Rakotomalala (cf. note précédente) en juin 1949 auprès du Haut-commissaire [Massiot, 1971 : 384-385].

⁴ La surreprésentation politique des colons est garantie par le principe du double collège électoral avec un suffrage universel pour le collège des colons et un suffrage autochtone restreint, sans proportionnalité de la représentation. L'enjeu est notamment que les assemblées métropolitaines ne comptent pas plus de représentants des colonisés que de représentants des colonisateurs. Concrètement, pour Madagascar, lors des élections législatives de novembre 1946 (consécutives à la promulgation de la constitution de la IV^e République française), deux députés représentaient les

puis lors des élections des représentants de Madagascar dans les nouvelles chambres métropolitaines, en vain [Randriamaro, 1997 : 201-215]. Mais, en matière de collectivités locales, la réforme des provinces malgaches rendait le statut communal manifestement dépassé sur ce plan de la proportionnalité de représentation [Massiot, 1971 : 359-367]. En moyenne, les assemblées municipales élues en juillet 1945 comptaient 70 % de conseillers élus par les citoyens de statut civil français (essentiellement des colons donc) et 30 % de conseillers élus par les citoyens ayant conservé leur statut personnel². Or pour les premières assemblées provinciales élues en janvier-février 1948, la proportion était inverse (40 % *vs* 60 %) [Massiot, 1971 : 384]³. Sans compter que les conseillers municipaux malgaches ne pouvaient toujours pas être désignés adjoints au maire [Massiot, 1971 : 384].

Une première victoire fut constituée en 1950 par l'obtention de la parité de représentation des deux catégories de citoyens pour les 13 communes existantes [Massiot, 1971 : 386]. Mais le maintien d'un administrateur-maire fut alors considéré comme le prix à payer de cette parité, l'administrateur-maire devant jouer un rôle d'arbitre entre les deux parties (française et malgache) du conseil municipal [ibidem]. L'année suivante sept nouvelles villes furent érigées en communes avec des conseils élus [ibidem]. Cette décision fut sciemment prise par arrêté du gouverneur général, « localement » donc, à Madagascar. La perspective qu'elle soit discutée dans les assemblées métropolitaines faisait craindre que ne s'imposent le suffrage universel avec un collège électoral unique et l'élection du maire⁴ [Massiot, 1971 : 390-392].

40 000 inscrits dans le collège des citoyens français de statut civil métropolitain (soit près de la totalité des individus en âge de voter) alors que trois députés représentaient près de 236 000 inscrits dans le collège des citoyens de statut civil malgache, mais plus largement environ 4 millions d'habitants (pour les données électorales, cf. Spacensky [1970 : 55] et Massiot [1971 : 384] ; pour les données démographiques, voir Pasqualini [1990 T.2] et Duteil [2009 : 341-434]).

¹ J. Ravoahangy, député malgache à la deuxième Assemblée nationale constituante, avait défendu en vain le rattachement de Madagascar au groupe de départements et territoires d'outre-mer votant au collège unique pour les assemblées métropolitaines [Cooper, 2014 : 137].

² Ceux-ci étaient d'autant plus nombreux que le collège électoral avait été encore élargi en mars 1945 [Massiot, 1971 : 384].

³ Le principe des assemblées territoriales paritaires était en outre appliqué dès fin 1943 avec la Commission mixte franco-malgache qui devait étudier les aménagements des modalités du gouvernement colonial. En mars 1945, elle deviendra le Conseil représentatif (paritairement composé de 30 membres français et de 30 membres malgaches) préfigurant lui-même l'Assemblée représentative créée dans le cadre de la constitution de 1946.

⁴ De fait un projet de loi prévoyant de transformer en communes de plein exercice avec suffrage universel et maire élu les six principales villes malgaches, en discussion depuis 1951, fut adopté par l'Assemblée nationale et l'Assemblée de l'Union française en 1953. Mais il fut étonnamment repoussé par l'Assemblée représentative de Madagascar, assemblée paritaire chargée de la gestion des intérêts généraux de la Grande Île depuis 1946 [Massiot, 1971 : 390-392]. Sur l'avancée des positions des leaders politiques français et africains en 1951 et 1952 sur le collège unique et le suffrage universel, voir Cooper [2014 : 143-146].

4. *Mobilisation en faveur de la non-dissociation du cas malgache de la loi municipale de 1955*

Le débat sur l'opportunité du suffrage universel malgache, du collège unique et de l'élection du maire dans les grandes villes malgaches s'est de fait mué en un débat sur l'intégration ou non du cas malgache dans le projet de réorganisation des municipalités des Territoires d'outre-mer de l'Union française (TOM)¹ [cf. Massiot, 1971 : 393-399]. Ce projet fut discuté entre mai 1954 et novembre 1955 dans un contexte plus général d'intensification des débats initiés en 1945-46 sur le sens politique et l'organisation institutionnelle de l'Union française [Cooper, 2014 chap. 5]. Le sort des municipalités des TOM se scella donc en 1955, *avant* le vote de la loi-cadre du 23 juin 1956 qui allait répondre aux principales revendications des leaders africains : principes du collège unique et du suffrage universel pour toutes les instances électives, assemblées territoriales dotées de pouvoirs réels, embryons de gouvernements territoriaux. Et en 1955, si l'accession des municipalités des principales villes des TOM ne posait pas de problème², celle des capitales régionales malgaches fut âprement discutée, à Paris et à Madagascar, à Tananarive du moins.

Les colons conservateurs de Madagascar, de la tendance « Présence française », représentés à Paris au Conseil de la République, s'y opposaient. Marqués par l'insurrection de 1947, ils craignaient qu'avec l'élection des maires, les villes soient prises par les nationalistes « radicaux » et que le collège unique préfigure l'abandon de la présence française [Spacensky, 1970 : 95-96 ; Massiot, 1971 : 392]. L'intégration de Madagascar dans le périmètre de la loi était au contraire défendue au sein des assemblées métropolitaines, par les sénateurs malgaches L. Ralijaona, N. Zafimahova, P. Ramampy [Massiot, 1971 : 393-399], tous trois partisans d'une indépendance différée³.

Ce qui m'importe ici, c'est que ces amendements déclenchèrent une forte mobilisation à Madagascar, associant les Français libéraux, et l'irruption de la question municipale au cœur d'un débat public qui se ranimait tout juste après une période de gel consécutif à la répression de 1947.

¹ AOF, AEF, Togo, Cameroun et donc *a priori* Madagascar.

² Organisation politico-administrative de l'Union française et des différents territoires, poids des assemblées territoriales et nature des municipalités étaient des questions liées. Certains leaders africains défendaient l'option fédérale ou confédérale, qui supposait l'existence d'assemblées législatives dans les territoires d'outre-mer. Ce à quoi s'opposaient de nombreux acteurs, dont le gouvernement métropolitain. Sans qu'il ne développe ce point, F. Cooper laisse entendre que dans l'administration coloniale, certains (précisément le Haut-commissaire de l'AOF), considérèrent cette réforme à l'échelle municipale comme un moindre mal temporaire dans les processus de décentralisation administrative et politique de l'Empire et de négociation de l'égalité et de l'autonomie des citoyens de l'Empire (processus qui allaient, quelques mois plus tard, en juin 1956, aboutir au tournant décisif de la loi-cadre Defferre) [Cooper, 2014 : 221]. La décentralisation étant aussi un moyen de faire face aux coûts de l'administration des territoires de l'Union en déléguant à des élus locaux la responsabilité de la fiscalité et du budget local [Cooper, 2014 : 222-223].

³ L. Ralijaona et N. Zafimahova représentaient le Padesm, P. Ramampy l'« Entente franco-malgache ».

La question municipale passa alors en première ligne des revendications nationalistes [Rabearimanana, 1980]. Dans les assemblées et dans la presse¹ se structurèrent des argumentaires et des positions qui mobilisèrent progressivement l'opinion publique à Madagascar même. Autour du premier cercle des « nationalistes modérés » se fédérèrent progressivement de nombreuses organisations de la « troisième force » [Massiot, 1971 ; Rabearimanana, 1980], mouvance politique anticomuniste rassemblant depuis 1948 des Français progressistes² et des Malgaches nationalistes modérés (merina et côtiers), autour de la défense de l'accès progressif de Madagascar à l'indépendance au sein de l'Union française et du principe de rapprochement entre Français et Malgaches sur la Grande Île³ [cf. Spacensky, 1970 ; Randriamaro, 1997 : 294-295]⁴.

Dans ces débats, le collège électoral unique pour les élections municipales devint l'emblème de la possible refondation du pacte social entre Français et Malgaches à l'intérieur de l'Union française, et peut-être surtout entre Français de Madagascar et élites malgaches « assimilées » et urbaines, après « 1947 ». Seule une vingtaine de villes étaient en effet concernées⁵. La non-dissociation de Madagascar était perçue comme une épreuve de vérité pour le discours émancipateur des autorités françaises depuis la conférence de Brazzaville⁶.

¹ Les trois grands titres de la presse nationaliste anticomuniste revendiquant la création d'un État librement associé s'en firent le relais, non plus seulement *Fandrosoam-Baovao* (modéré) mais aussi *Kintan'i Madagasikara* (modéré) et *Ny Gazetin'ny Malagasy* (plus « radical »), [Rabearimanana, 1980 : 267-269].

² Les Français progressistes se recrutaient principalement parmi les planteurs et commerçants de moyenne importance et se distinguaient des Français conservateurs tendance « Présence française » représentant, un peu schématiquement, les intérêts des grandes sociétés et plantations [Spacensky, 1970].

³ Différentes composantes de la « troisième force » avaient fondé, en avril 1954, l'Action madécasse rassemblant notamment certains membres du Padesm et du PDM (nationalistes modérés merina), des syndicats de journalistes, de fonctionnaires, de femmes et d'artisans, l'Association des citoyens français d'origine malgache (ACFOM). P. Tsiranana, rentré d'un long séjour en France, y adhéra [Randriamaro, 1997 : 294-295].

⁴ Tous ces acteurs interpellèrent le ministre de la France d'outre-mer par le biais de courriers. Ils adoptèrent ensemble, le 25 avril 1955, à l'hôtel Fumaroli, la revendication des trois résolutions suivantes : « l'adoption du collège unique pour les élections municipales ; la représentation obligatoire d'éléments métropolitains et autochtones ; la proportion de 40 % de l'élément d'origine métropolitaine dans le Conseil municipal », *Journal de Madagascar*, samedi 18 juin 1955, cité par [Massiot, 1971 : 397-398].

⁵ On pouvait lire dans l'édition de *Kintan'i Madagasikara* du 30 mars 1955 : « Le collège unique signifie la fin de l'opposition entre vaincus et vainqueurs chez deux nations qui cohabitent, la reconnaissance et le respect des Droits de l'Homme et l'application de l'idéal français d'égalité, liberté fraternité. Le collège double, au contraire, c'est le témoignage du racisme et la volonté de continuer à dominer les autochtones. » [Rabearimanana, 1980 : 269].

⁶ Dès le 7 décembre 1951, on pouvait lire dans le n° 0318 de *Fandrosoam-Baovao* la dénonciation de : « cette ironie du sort qui veut que le peuple malgache soit mûr pour avoir des élus dans les plus hautes assemblées françaises, soit habilité à légiférer sur les questions les plus complexes mais devienne brusquement "pas mûr" lorsqu'il est appelé à élire quelqu'un pour gérer les intérêts d'une ville » [Rabearimanana, 1980 : 267]. Ce que J. Comte en 1963 formulait en ces termes : « On voyait des députés malgaches débattre de la politique scolaire, viticole, ou betteravière en France, tandis que le fonctionnaire métropolitain s'occupait de régler un litige de rizières, veillait au partage de l'eau entre les usagers d'un canal ou à la réfection d'un chemin vicinal. » [Comte, 1963 : 41-42].

La loi municipale adoptée entre octobre et novembre 1955 fut finalement applicable à Madagascar. M. Massiot défend en 1971 l'idée que ce fut bien le mouvement d'opinion qui l'a permis [Massiot, 1971 : 398]. Elle instaurait des communes de plein et de moyen exercices dont les conseils étaient élus au collège unique [Massiot, 1971 : 399-403]¹. Les communes de plein exercice se rapprochaient, avec leurs maires élus par le conseil municipal, du modèle communal métropolitain de 1884. Le maire des communes de moyen exercice restait cependant un fonctionnaire nommé par le chef de territoire. Les premières élections selon ce nouveau régime eurent lieu le 18 novembre 1956. En octobre 1958, Madagascar comptait donc cinq communes de plein exercice et 21 communes de moyen exercice.

En somme, l'institution communale, alors *de facto* urbaine, s'était ainsi trouvée support des revendications de nationalistes malgaches modérés, alliés à des Français libéraux de Madagascar, qui appelaient à un rééquilibrage des relations entre Français et Malgaches dans le cadre d'une autonomie progressive au sein de l'Union française. Autrement dit, l'institution communale s'est trouvée support des revendications d'élites lettrées qui revendiquaient une forme d'égalité politique et de repartage du pouvoir, sans exclusion radicale des Français.

B. La commune rurale ou l'école du civisme à marche forcée (1945-1972)

Si la commune urbaine fut un point de mire des revendications des élites urbaines pour une citoyenneté politique pleine et entière à l'intérieur de l'Union française, la commune rurale, elle, fut le fer de lance de l'inculcation à toute la population d'un modèle occidental de citoyenneté par les élites politico-administratives françaises puis malgaches aux commandes de la longue transmission négociée de l'État colonial.

1. Communalisation intégrale des zones rurales mais maintien du fokonolona (administratif)

Que fallait-il faire de « l'informe et paralytique » *fokonolona*, pour reprendre l'expression de J. Comte² ? Le « moderniser ». D'après J. Comte, l'évolution de l'organisation politico-administrative des campagnes avant 1956 n'a pas répondu à une demande sociale locale populaire ou élitaine³ : elle fut le fruit d'une « expérience décidée par l'administration » en fonction de ses contraintes

¹ Tout ce paragraphe repose sur cette source.

² Comte Jean, 1967, *Les communes à Madagascar*, Tananarive, Madagascar, Université de Madagascar, École nationale de promotion sociale.

³ Elle suscita au contraire l'opposition d'une frange des élites malgaches, soit des fonctionnaires de longue date « désabusés » et « sceptiques » devant toute tentative de réforme, soit des nationalistes qui dénonçaient un piège de l'administration (Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, *op.cit.*, p.44). Côté population, on sait que la mémoire de la répression de 1947 (après l'engouement suscité par le MDRM) a tenu pendant longtemps les ruraux à distance des risques potentiels d'un engagement ou d'une mobilisation politique [Condominas, 1961a : 181-182 ; Cole, 1997].

stratégiques et de l'évolution de la politique coloniale¹. Dans la droite ligne des principes exposés à Brazzaville et de la doctrine Eboué, cette «institution traditionnelle» considérée comme socialement prégnante sur toute la Grande Île, caractérisée par ses assemblées populaires et les conventions passées entre ses membres (les *dinampokonolona*) devait être «modernisée»². Mais toute forme de démocratisation entraînait en contradiction avec la nécessité (confirmée par l'insurrection de 1947) de maintenir l'autorité des chefs de district et des chefs de province [Galibert, 2006a : 331]. Entre 1944 et 1959, seuls certains *fokonolona* pilotes furent ainsi transformés en «collectivités autochtones rurales» (les CAR) puis en «collectivités rurales autochtones modernisées» (CRAM). Dotées d'une personnalité juridique, d'un conseil élu et d'un budget³, elles furent en fait soumises à une main mise administrative renforcée⁴. Les *fokonolona* étaient maintenus dans leur vocation telle qu'elle avait été codifiée en 1902⁵.

Encadré 6. Mondes ruraux dans les années 1960

Sur les 5 millions d'habitants de l'île au début des années 1960, 86 % sont des ruraux⁶. Si les trois quarts de cette population rurale pratiquent la petite agriculture et les deux tiers vivent d'autosubsistance, les généralisations sont cependant difficiles vu l'extrême disparité des modes de vie, des productions agricoles, des milieux écologiques de vie, mais aussi des conditions d'accès aux transports, aux structures sanitaires ou scolaires⁷.

Dans le cadre de la Première République en revanche, le modèle communal fut généralisé au pas de charge à l'ensemble de la Grande Île. À l'issue de diverses élections en 1956 et 1957 et du referendum de 1958 largement remporté par le Parti social-démocrate (PSD, héritier du Padesm) de P. Tsiranana, fut instaurée une Première République maintenue dans la Communauté française⁸. Dès août 1959, le nouveau gouvernement décida d'accélérer la généralisation du régime communal à tout le territoire qui aurait dû s'étaler sur trois ans⁹. En 15 jours, en

¹ Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, op.cit., p.44.

² Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, op.cit.

³ Je renvoie pour les détails à l'annexe 5 et à [Massiot, 1971 : 348-383 ; Raison-Jourde, 1994].

⁴ Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, op.cit., p.48-49. La logique générale était celle d'un appui levier à une forme d'avant-garde pilote et autonome du paysannat [Massiot, 1971 : 376-383]. Elle est rentrée en résonance avec la logique historique et toujours prégnante de pression productiviste par la soumission du paysannat à l'État [Raison-Jourde, 1994 : 676-677].

⁵ Assurer la sécurité, la salubrité, la solidarité, l'obligation de mise en culture, la gestion des droits de culture, de parcours, de pâturage, de récolte, de pêche...

⁶ Enquête de l'Institut national de la statistique et de la recherche économique (INSRE) de 1966 citée par [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 61].

⁷ Malgré cette diversité, le binôme culture du riz-élevage bovin est à la base des de l'agriculture dans la presque totalité de la Grande Île, alors que le riz est en lui-même un symbole de l'identité malgache [Raison-Jourde, 1994].

⁸ Sur la séquence événementielle de l'accession à l'indépendance, voir Galibert [2006a : 130-132] et Randrianja et Ellis [2009 : 179-182].

⁹ Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, op.cit., p.65-67. Tout ce paragraphe est basé sur cette source.

septembre 1959, fut votée une loi municipale et furent découpées 502 nouvelles communes¹, sans consultation de la population. Des élections municipales sur l'ensemble du territoire furent fixées au 11 octobre et l'entrée en fonction des communes au 1^{er} janvier 1960 ! J. Comte explique cette hâte par la volonté de montrer la réalité et l'ampleur du changement d'ordre politique. Mais aussi par la crainte de voir s'exprimer à travers des élections qui ne se joueraient que dans les villes une hostilité trop marquée au PSD et à sa manière de conduire l'indépendance.

Du point de vue des dispositions juridiques concrètes, le régime appliqué aux communes *rurales* est relativement éloigné du régime métropolitain dessiné par la loi du 5 avril 1884 sur lequel était calqué le régime des communes *urbaines*². Toutefois, J. Comte montre que c'est la conception de la commune prévalant en France depuis la Révolution qui s'illustre : une circonscription territoriale élémentaire disposant d'une personnalité morale et le corps de magistrats administrant ce territoire, la municipalité. Il n'est à aucun moment question d'une solidarité liant les habitants et faisant reconnaître leur association, qui pourrait faire écho au sens initial porté par les communes jurées par opposition aux villes franches³. Par ailleurs, les collectivités rurales sont de plus en plus clairement conçues et désignées comme des agents du développement économique et donc agricole.

Les *fokonolona* furent-ils gommés de l'organisation politico-administrative formelle ? C'aurait été la conséquence logique d'un processus présenté par l'administration française puis le nouvel État malgache comme une longue mutation du *fokonolona* en commune rurale. Et bien non. Sans budget ni personnalité morale, leur vocation traditionnelle d'entraide, de solidarité, de sécurité et d'ordre public mais aussi de production se voyait réaffirmée dans les textes. De fait, les *fokonolona* étaient surtout ramenés à leur fonction de réservoirs de main-d'œuvre gratuite pour les travaux publics, cette fois à disposition des communes dont ils devenaient des démembrements [Raison-Jourde, 1994 : 681-682]. Autrement dit l'État indépendant ne remit pas en cause les formes de lien et de légitimité politiques adossés à la parenté et à la tradition propres à l'institution du *fokonolona* mais subordonna cette dernière à l'institution communale par essence représentative.

¹ Il y avait donc 739 communes rurales si l'on compte les 237 collectivités autochtones rurales créées entre 1950 et 1959. Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, *op.cit.*, p.67.

² Cf. annexe 6. J. Comte, comparant les deux régimes, concluait : « En réalité, la différence essentielle est que la loi donne aux unes des ressources suffisantes [...] pour faire face à leurs charges, aux autres non. » [1963 : 70].

³ Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, *op.cit.*, p.133-137.

2. *La commune rurale dans le dispositif d'inculcation de la citoyenneté électorale*

Dès le début des années 1960, alors que les choix du modèle de l'État national et de la république étaient actés, la commune rurale fut placée par les élites dirigeantes au cœur d'un dispositif d'inculcation du modèle occidental de citoyenneté politique¹. Fut mis en place un dispositif pédagogique visant à asseoir l'image du *fokonolona* comme une «institution traditionnelle»² dépassée et l'image de la commune rurale comme une «école de civisme et d'esprit démocratique»³. Entreprise pédagogique servie d'abord symboliquement par les discours du président de la République qui d'après M. Massiot et J. Comte «aim[ait] à répéter que la “commune est un des piliers sur lesquels reposent la République malgache et sa souveraineté” et qu'elle est “une petite République dans une grande République”». ⁴ Entreprise pédagogique servie ensuite par un ensemble de guides, édités comme support de formation des cadres impliqués dans les premiers dispositifs *ad hoc* de «développement» induit⁵ par l'École nationale de promotion sociale (l'ENPS)⁶, notamment par M. Massiot et J. Comte⁷, donc par ces ex-administrateurs coloniaux français qui restaient au cœur du fonctionnement de l'État indépendant et contribuaient à la légitimation du parti au pouvoir (le PSD de P. Tsiranana) [Randrianja et Ellis,

¹ Cette dynamique pédagogique caractérise la Première République dès lors que l'indépendance a parachevé l'adhésion au modèle étatique occidental [Galibert, 2006a : partie 1, chapitre 2].

² C'est l'expression utilisée dans l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 62.004 du 24 juillet 1962 «fixant les attributions, les responsabilités et les pouvoirs du fokonolona».

³ Massiot Michel, 1967, *Les institutions politiques et administratives de la République malgache*, Tananarive, Madagascar, Université de Madagascar, École nationale de promotion sociale, p.38.

⁴ Comte Jean, Massiot Michel, et Sala Georges, 1967, *Aide-mémoire à l'usage des communes urbaines*, Tananarive (Madagascar), Madagascar, Université de Madagascar, École nationale de promotion sociale, p.38. Formules qui évoquent celle qui fut attribuée à Gambetta : «La République sera gagnée dans les mairies» [Mabileau, 1997 : 363].

⁵ L'entre-deux-guerres a correspondu à un changement dans les discours et doctrines coloniales françaises et britanniques : l'objectif de «développement» (des territoires et populations colonisées) est venu concurrencer et progressivement supplanter l'objectif d'exploitation des territoires (dans une perspective de relégitimation du colonialisme [Dimier, 2005]. Les mouvements sociaux de la fin des années 1930 et la Deuxième Guerre mondiale constituent le moment de bascule, sur le plan doctrinaire, entre «colonialisme conservateur» et «colonialisme développementaliste» [Cooper, 2010].

⁶ Créée en 1961, cette école se donnait pour vocation d'«informer et former, en vue du développement culturel, économique et social de Madagascar, les cadres qui en sont déjà responsables» autrement dit des «responsables politiques, responsables administratifs, agents techniques, enseignants, jeunes, missions religieuses, etc.» [Goguel, 2006 : 207-208].

⁷ M. Massiot a rédigé le guide intitulé *Les institutions politiques et administratives de la République malgache* et J. Comte le guide intitulé *Les communes à Madagascar*, d'une centaine de pages chacun, édités en 1967 à Antananarivo. Je ne sais pas quelle réception ces guides ont trouvé parmi les cadres de la fonction publique qui devaient s'en inspirer. Je les ai trouvés dans des bibliothèques parisiennes, ce qui ne me donne aucun indice sur leur diffusion effective. Personne au fil de mon enquête n'y a fait spécifiquement référence, alors que J. Comte est cité pour ses autres ouvrages non seulement par des chercheurs mais aussi par des acteurs malgaches de la décentralisation, jusque dans les années 2000.

2009 : 177-190]. Le *fokonolona* y est décrit comme un cadre institutionnel trop étroit pour permettre la participation effective au « développement ». Et la commune rurale y est dépeinte comme une structure qui, bien qu'exogène, devait permettre la compréhension par les ruraux de la transaction électorale et l'expérimentation d'une citoyenneté conçue comme un lien contractuel entre des individus égaux partageant la souveraineté *via* la représentation élective, le gage tout à la fois du renouvellement des liens gouvernants/gouvernés et d'une meilleure orientation des politiques publiques.

Encadré 7. Histoire juridico-administrative du vote à Madagascar jusqu'à l'Indépendance

Le décret de 1902 sur les *fokonolona*, établissait que les membres des *fokonolona* désignaient par le vote une liste de trois candidats au poste de *mpiadidy* (le chef de district choisissant *in fine*). Je ne connais pas la réalité des pratiques. Les décrets de 1924 introduisaient dans les communes un suffrage censitaire contrôlé *a posteriori*, les décrets de 1939 élargissaient fortement les collèges électoraux malgaches dans les municipalités. Globalement, on comptait 19 000 inscrits en 1939 [Rasoloarison, 1995 : 197] pour une population totale estimée à 3 975 000 personnes en 1940. On comptait 70 891 inscrits pour les élections d'octobre-novembre 1945 à la première Assemblée nationale constituante, 149 854 inscrits en juin 1946 pour la seconde [Spacensky, 1970 : 41]. La loi Lamine Guèye d'octobre 1946 ne reconnaît le statut d'électeurs qu'à certaines catégories de citoyens de statut civil local, mais la loi 23 mai 1951 (relative à l'élection des députés l'Assemblée nationale) accroît fortement les catégories d'électeurs de statut civil local autorisées à voter et le nombre d'inscrits bondit ainsi de 235 885 en novembre 1946 (pour les premières législatives) à 852 827 en juin 1951 (pour les secondes législatives) [Spacensky, 1970 : 54, 90], la population totale étant estimée à 4 230 000 personnes en 1950.

Cette « orthopédie sociale » de la démocratie électorale et de la citoyenneté contractuelle, défendue par des administrateurs français à travers ses guides, doit être comprise comme faisant écho à la position des élites politiques malgaches qui, par différentes connexions avec les systèmes politiques et sociaux occidentaux, considèrent le vote comme le fondement de la légitimité républicaine, la seule liturgie républicaine commune possible. F. Raison-Jourde explique ainsi :

Pour les hommes politiques du P.S.D., passés par les écoles d'instituteurs, formés au contact de la S.F.I.O. et des foyers Léo-Lagrange, la République, figure laïque, construit sa légitimité sur le vote universel. Conviction qui constitue, pour ces élites majoritairement côtières, une base d'entente avec la petite bourgeoisie des Hauts Plateaux. Celle-ci, largement protestante, vote depuis un siècle déjà au sein des congrégations non conformistes instituées par la L.M.S. [*London Missionary Society*]. Cette confluence inattendue de traditions contribue à donner au vote une auréole magique [...]. [1983 : 53]

Le *fokonolona* n'étant pas supprimé, J. Comte et M. Massiot (dans leurs guides ENPS) craignaient cependant que se maintiennent des espaces de solidarité vécue et d'engagement collectif que l'on continue d'appeler uniformément des *fokonolona* (malgré leur disparité), craignaient que la

commune rurale, soumise à une « tutelle administrative omniprésente et omnipotente » [Rasolomanana, 1973 : 80], ne reste qu'« un simple organisme de gestion administrative plus soutenu par le pouvoir central que par la population »¹, une *fomba vazaha* : une coutume, une manière de faire des Blancs [Condominas, 1961a : 186].

C. Les communes et la mainmise du PSD sur les institutions politico-administrative (1956-1972)

La construction de l'objet de cette thèse place au second plan la mobilisation de l'institution communale dans les stratégies politico-électorales de conquête et de conservation des hauts postes dans l'appareil d'État tout comme la manière dont la commune s'inscrit dans les expériences et pratiques politiques des citoyens. Il s'agit de ne les prendre en compte qu'en tant que facteurs dans les processus de réformes décentralisatrices ou de ressources et de contraintes dans la conduite de l'action publique par les dirigeants locaux. Or ici précisément, pour comprendre le script réformateur de 1973 (instaurer le *fokonolona* comme base et principe organisateur des institutions politiques et supprimer les institutions incarnant un modèle politique importé et décrié, donc, au niveau local, la commune), il faut prendre en compte le fait que les communes sont devenues, entre 1956 et 1972, des rouages essentiels de la transmission négociée de l'État entre les Français et le parti que fonda P. Tsiranana (le PSD).

Encadré 8. Les élections municipales et la mainmise du PSD sur l'État, une chronologie

Entre la promulgation de la loi-cadre de 1956 et la chute de la Première République en 1972, quatre consultations électorales municipales participant chacune à l'intégration progressive des communes dans le système institutionnel et partisan malgache, confortant ou contrecarrant cette conquête de l'État par le PSD.

- Les élections municipales de 1956, première consultation électorale avec collège unique et suffrage universel (masculin et féminin) mais limitée à une poignée des communes urbaines, se jouèrent quand le PSD nouvellement créé prend l'ascendant sur le processus de transmission négociée de l'État entre Français et Malgaches.

- Les élections municipales d'octobre 1959, première consultation électorale concernant l'ensemble du pays depuis l'autonomie dans le cadre de la Communauté française², se jouèrent à la fin de la séquence d'événements par lesquels le pays accédait à l'indépendance et le PSD prenait la tête de la plupart des institutions nationales. Elles marquaient donc au contraire la dernière étape de cette transmission négociée de l'État.

¹ Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, *op.cit.*, p.138.

² Le referendum sur la constitution de la Ve République française et la création de la Communauté française avait eu lieu comme dans toutes les colonies le 28 septembre 1958.

- Les élections municipales d'avril 1964 se situaient dans une phase de basculement vers la mainmise généralisée du PSD¹ sur les institutions politiques de la république indépendante.
- Enfin les élections municipales de 1969 intervinrent alors que ce monopole était écrasant, peu avant qu'il ne se craquelle.

Dans cette monopolisation progressive par le PSD des instances administratives puis électives du pays, les communes rurales et urbaines ne jouèrent pas exactement le même rôle.

Pour les communes rurales, domine la thèse selon laquelle les réformes institutionnelles dans le cadre de la Première République n'ont pas fondamentalement modifié les relations entre un État qui commande et la population qui se soumet, entre le *fanjakana*² et un monde rural meurtri et « replié sur lui-même » [Raison-Jourde, 1994 : 679]³. Les communes rurales, dans lesquelles on a encasté un *fokonolona*-administratif moribond, qui furent présentées comme le fer de lance du retour en politique des masses paysannes, furent en réalité le bras politique de la reconduction de la mobilisation autoritaire du monde paysan⁴, cette fois par un parti ayant paralysé le jeu politique et mis la main sur l'ensemble des institutions politico-administratives. Cette domination autoritaire ayant été opérée localement par des ruraux aisés, propriétaires de terres vivrières, et des administrateurs territoriaux. Selon l'expression de G. Condominas, les communes continuaient d'être au début des années 1970, pour les ruraux, des *fanjakana kely*, des petits *fanjakana* [1961a : 174]⁵.

Dans les communes urbaines entre 1956 et 1972, les scrutins municipaux ont constitué des moments clefs d'abord de la structuration de l'échiquier politique puis de la contestation des modalités de la transmission négociée de l'État entre les Français et le PSD. Je ne peux rentrer ici dans les détails et renvoie pour les éléments factuels à [Spacensky, 1970 ; Dubourdieu, 1986 ;

¹ Basculement acté en 1965 avec la réélection au suffrage universel de P. Tsiranana (candidat unique) à la Présidence puis la victoire écrasante aux législatives [Randrianja et Ellis, 2009 : 183 et 191].

² *Fanjakana* signifie « non seulement le pouvoir (gouvernement et administration) mais tous les hommes qui le représentent » [Fremigacci, 2014b : 17].

³ C'est ce qui ressort de la lecture de Condominas [1961a], Althabe [1969], Rasion-Jourde [1994] et Raison-jourde et Roy [2010].

⁴ Pour G. Condominas, toutes les conditions étaient rassemblées pour que les villageois perçoivent ce qui se jouait à l'échelle de la collectivité comme relevant du *fanampoana* de l'époque du royaume merina ou des débuts de la colonisation : une corvée [1961a : 171]. Si le portage des gens de l'administration en *filanjana* est supprimé, sont maintenus l'impôt de capitation et l'impôt sur les bœufs, comme d'autres pratiques vexatoires des autorités [Raison-Jourde, 1994 : 679]. Étant entendu en outre que, comme je l'ai dit, le souvenir de la répression de 1947, a longtemps limité les mobilisations populaires des ruraux [Condominas, 1961a : 181-182 ; Cole, 1997].

⁵ La lecture de l'enquête d'E. Rasolomanana dans le Nord Betsileo au tournant des années 1970 permet d'entrevoir une réalité un peu différente. Selon lui la communalisation du monde rural suscita effectivement, localement des recompositions des registres de légitimités et des formes de notabilité, des prémisses d'acculturation du modèle de citoyenneté contractuelle égalitaire reposant sur la transaction et la représentation électorales [Rasolomanana, 1973].

Roy et Rakotonirina, 1986]. Mais notons trois éléments. D'abord, à la faveur de la loi-cadre du 23 juin 1956 qui libéralisa la vie politique malgache, se multiplièrent des partis issus des différentes mouvances des feu MDRM (favorable à l'indépendance immédiate) et Padesm (pour une autonomie graduelle), chacun de ces nombreux partis « constituant, en fait, un comité électoral centré sur un ou plusieurs notables » [Galibert, 2006a : 216]. Ensuite le processus par lequel la légitimation des acteurs politiques se construit de plus en plus localement (à travers notamment les élections municipales) s'amorça effectivement dès 1956 mais les débats et stratégies politiques restèrent structurés par le champ politique national [Dubourdieu, 1986 ; Roy et Rakotonirina, 1986]. Enfin l'importance politique nationale des élections municipales dans les grandes villes se traduisit dans le fait que ces élections apparaissaient comme des épreuves pour le gouvernement (colonial d'abord, puis autonome, puis indépendant) et le parti dominant (allié de la puissance coloniale, puis en charge des institutions). Ces derniers usèrent de diverses stratégies¹ pour contrer ce qui apparaissait comme une opposition, chaque pôle urbain devenant le symbole des diverses formes d'opposition (nationaliste-communiste et ouvrière à Diégo-Suarez, merina à Antananarivo, de l'AKFM² à Antsirabe). En 1959, les communes urbaines devaient constituer l'étape ultime de cette conquête précédant de quelques semaines la proclamation de l'indépendance formelle (le 26 juin 1960). Or, à l'exception de Majunga, toutes les grandes villes portèrent à leur tête des opposants au PSD lors des élections du 11 octobre 1959. [Spacensky, 1970 : 326-333].

En somme, l'analyse des luttes municipales et des réformes de l'institution communale montre que cette institution exogène a été essentiellement défendue par des fractions de l'élite urbaine qui, au fil des années 1945-1960, ont défendu et négocié une autonomie graduelle et incomplète de la Grande Île à l'intérieur de l'Union française tout en s'assurant la main mise sur les institutions centrales. Avec les administrateurs coloniaux devenus pour certains coopérants, ces élites ont construit la commune comme un terrain d'expression ou d'inculcation d'une citoyenneté électorale fondatrice d'une république prétendument égalitaire et démocratique, d'abord française puis malgache calibrée sur le modèle français. Généralisée à tous les territoires, urbains ou ruraux, la commune fut l'un des supports institutionnels de la prolifération des partis

¹ Pression administrative sur les électeurs [Galibert, 2006a : 191-192], limitation du statut juridique des communes (pour Antananarivo après les élections de 1959 [Comte, 1967 : 103]) et annulation des élections (en 1956 et 1959 à Diégo-Suarez ou en 1964 à Antsirabe) [Spacensky, 1970].

² *Antokon'ny Kongresin'ny ny Fahaleovantenan'i Madagasikara* (Parti du Congrès de l'Indépendance), créé en 1958, en fédérant des courants partisans du « non » au referendum sur la Communauté française, pro-soviétique [cf. Leymarie, 1974].

politiques à partir de 1956 et de la domination du PSD sur les institutions de la Première République.

III. SUPPRESSION DE LA COMMUNE ET « DEUXIEME INDEPENDANCE. » : REFONDER UN ÉTAT MALGACHE SUR L'INSTITUTION DU *FOKONOLONA* (AUTOUR DE 1973)

Reste à comprendre le travail de reconstruction du sens politique du *fokonolona* dans la période révolutionnaire du début des années 1970, les conditions de condamnation de tout ce qu'incarnait la commune (des institutions exogènes, le système partisan et les divisions du corps social qu'on lui associe, la domination du PSD, une situation tenue pour néocoloniale). Reste à comprendre ce qui présida plus directement au choix, dans un contexte révolutionnaire, de refonder la société et la nation malgaches sur la base de l'institution socio-politique locale du *fokonolona* et de supprimer la commune. L'enjeu est de préciser les conditions de suppression de la commune sur le triple plan de la configuration d'acteurs, de leur sociologie et du régime de vérité qui prévaut dans leurs échanges et décisions, de faire apparaître, dans le prolongement de la fabrique impériale de l'institution, la dimension transnationale et post-coloniale de sa suppression au début des années 1970. Je le ferai en trois temps. Après avoir décrit les conditions et ferments socio-économiques de la révolution de 1972 (A), le contenu et le sens donné à la réforme de 1973 (B), j'explorerai les représentations du *fokonolona* telles qu'elles se cristallisèrent au tournant des années 1970 et leurs conditions sociales de production et de diffusion par des élites intellectuelles malgaches et françaises (C).

A. La situation politique et socio-économique au début des années 1970

Les processus et événements qui aboutissent à la chute, en 1972, de la Première République (née en 1958) concernaient les mondes ruraux et urbains, la capitale comme les villes de province¹ et procédaient d'alliances inattendues entre différents groupes d'acteurs, malgaches et étrangers, appartenant à ces mondes différents.

Ils avaient directement trait à une situation dénoncée comme néocoloniale. D'un point de vue socio-économique et politico-administratif, l'indépendance n'avait pas apporté les changements

¹ C'est une des clefs de lecture sur laquelle insistent F. Raison-Jourde et G. Roy dans leur ouvrage commun sur la question, *Paysans, intellectuels et populisme à Madagascar. De Monja Jaona à Ratsimandrave (1960-1975)* [2010]. Les deux auteurs, une historienne et un sociologue, à la fois témoins et enquêteurs, proposent ici une histoire « par le bas » et au prisme des imaginaires sociaux d'une période jusqu'alors peu travaillée.

promis et attendus [Randrianja et Ellis, 2009 : 177-185]¹. En vertu des accords de coopération conclus en avril 1960², de nombreux Français continuaient à peupler les bureaux et couloirs de l'État. Les bases militaires de Diégo-Suarez et d'Antananarivo étaient en outre maintenues, de même que le franc malgache était maintenu dans la zone Franc. Les structures économiques du pays héritées de la colonisation restaient presque inchangées. Les activités économiques monétarisées – essentiellement agricoles – restaient tournées vers l'extérieur et contrôlées par des compagnies françaises d'import-export³. La majeure partie de la population continuait de mener des activités agricoles de subsistance, en manquant d'infrastructures de communication, d'approvisionnement adéquat en eau, électricité, intrants... Les politiques publiques, très largement financées par l'aide française et dans une moindre mesure par le Fonds européen de développement, n'y changeaient pas grand-chose. Les inégalités sociales et régionales restaient criantes. Or la population, à 86 % rurale en 1966⁴, émietlée dans des petits centres mal reliés, connaissait une phase de croissance inégalée, passant de 5 183 000 en 1960 à 7 321 000 en 1970⁵. Une fraction en outre croissante de la jeunesse avait pu accéder à l'éducation. La progression de la scolarisation s'accéléra sous la Première République, les gouvernements en ayant fait un objectif central, sans pour autant atténuer les inégalités sociales en la matière. Le gouvernement avait notamment fait construire de nombreux collèges dans les provinces. En 1961 était fondée, dans le cadre des accords de coopération avec la France, l'université Charles de Gaulle, qui coiffait un système scolaire public exclusivement en langue française [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 20-21].

F. Raison-Jourde et G. Roy dépeignent ainsi, au tournant des années 1970, une économie stagnante qui offrait peu de perspectives d'intégration ou d'ascension sociale à la nouvelle génération de jeunes adultes (ruraux ou urbains), une société essoufflée à la porte de laquelle frappaient en particulier trois nouvelles figures sociales : les jeunes étudiants des villes, les jeunes « brigands » de la brousse du Sud et les jeunes descendants d'esclaves, sous-prolétaires urbains, dits Zwam. Trois figures d'une nouvelle génération qui va alors s'affirmer comme telle dans une

¹ Ce paragraphe repose sur cette source sauf mention contraire.

² Qui « garantissent [...] aux Français à Madagascar, la possibilité d'occuper tout poste dans la fonction publique et d'ouvrir des commerces et des entreprises au même titre que les nationaux » [Blum, 2011].

³ L'emprise des étrangers sur l'économie rurale peut s'appréhender à travers deux chiffres : les étrangers effectuaient 40 % de la consommation et leurs exploitations généraient le quart des exportations agricoles [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 61].

⁴ Enquête de l'Institut national de la statistique et de la recherche économiques (INSRE) [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 61].

⁵ Chiffres retenus par S. Ellis et S. Randrianja [2009 : 185].

société conservatrice, très hiérarchisée, dans laquelle la parole, notamment, était réservée aux aînés sociaux [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 20-21].

Les années 1960 furent aussi celles d'un renouvellement générationnel des intellectuels citadins. Alors qu'il existait en capitale une tradition d'intellectuels critiques mais que les anciens viviers, tel l'AKFM, refluaient de Tananarive, une première génération de diplômés sortis du nouveau campus d'Antananarivo, alliés et rivaux à la fois des jeunes générations formées en France, éclipsait les intellectuels traditionnels, sans diplômes, maîtrisant mal le français, étrangers au marxisme [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 177-182].

Côté français, la situation changeait aussi et constitua le terreau d'un renouvellement des échanges entre élites françaises et malgaches. La construction de nouveaux collèges et lycées publics dans les provinces exigeait plus d'enseignants qu'il n'y en a et que l'École normale ne peut en former. En comptant l'université, l'Office de la recherche scientifique dans les territoires d'outre-mer (Orstom)¹ et les établissements secondaires privés, F. Raison-Jourde dénombre, à la fin des années 1960, « 800 coopérants dans l'enseignement public, 1400 dans l'enseignement catholique, 145 chez les protestants » [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 182] ainsi que 300 militaires détachés. Auxquels s'ajoutaient les nombreux étudiants français inscrits à l'université Charles de Gaulle. Pour la plupart ils étaient jeunes, de gauche, désireux d'en découdre avec le vieil ordre social sans pouvoir le faire dans la France gaullienne, désireux aussi de se démarquer des milieux français dénoncés comme néocoloniaux, fiers de contribuer au renouvellement des relations entre les deux peuples². Ils avaient en face d'eux, principalement, des jeunes Merina, au profil social comparable, vivant les uns et les autres « un moment de rupture avec le patrimoine politique, culturel, religieux, de leur propre famille. » [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 183] F. Raison-Jourde et G. Roy décrivent l'émulation de tous dans la circulation des textes³ et leur discussion dans des cercles plus ou moins privés autour des aînés français et malgaches qui jouaient le rôle de « passeurs »⁴.

C'est dans ce contexte caractérisé par un profond renouvellement du débat public, sur un plan sociologique, idéologique et même linguistique [Rabenoro, 1995], que s'ancrent les événements

¹ Qui comptait 70 chercheurs en capitale [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 182] et qui monopolisait les sciences humaines, hors histoire [Fremigacci, 2014a].

² Sur l'esprit des jeunes coopérants dans les années 1960, voir aussi [Meimon, 2005, 2014 ; Hugon, 2014].

³ Littératures marxiste, léniniste, maoïste, existentialiste et tiers-mondiste des années 1960 ou textes sur l'histoire ou la société malgaches.

⁴ C. Ravoajanahary du département de lettres de l'université, Mamandafy Rakotonirina, sociologue de l'École nationale d'agronomie, Rakotonirainy Germain, sociologue de l'École nationale de promotion sociale, A.-M. Goguel professeur de philosophie au lycée Gallieni, le couple Raison.

révolutionnaires, eux-mêmes rendus possibles par une alliance entre ces différents groupes d'acteurs¹. La violente répression de la révolte des paysans du Sud et de leur leader Monja Jaona² fut dénoncée par les urbains : les «missions, étudiants, coopérants» [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 28] mais aussi la nouvelle génération d'intellectuels malgaches de gauche ou d'extrême gauche proches des cercles européens progressistes. Alors que P. Tsiranana, candidat unique, est réélu président de la République avec 99 % des suffrages exprimés en janvier 1972, les collégiens, lycéens et étudiants entamèrent un mouvement de grève scolaire en capitale puis dans les villes de province, rejoints par les jeunes urbains marginalisés, les Zwam. Le mouvement de protestation culmina avec des manifestations de rue dans la capitale entre le 13 et le 18 mai 1972. La répression violente des manifestations entraîna le ralliement de nouveaux soutiens, en particulier des Églises. Les revendications portaient de plus en plus sur la chute du gouvernement, la fin des accords de coopérations avec la France et plus généralement la remise en cause de l'impérialisme culturel français. P. Tsiranana remit les pouvoirs le 18 mai 1972 au général G. Ramanantsoa ouvrant ainsi une phase de transition pendant laquelle l'armée reprit progressivement la main sur la jeunesse, légitimée par un referendum très favorable à la constitution provisoire. Le nouveau gouvernement peina cependant à rétablir le calme, les tensions prenant par ailleurs un tour ethnico-régional.

B. La réforme du *fokonolona* de 1973 : script réformateur

Pour faire face à cette crise politique majeure, alors que la Nation elle-même semblait incertaine, deux objectifs s'imposèrent parmi les élites intellectuelles ou dirigeantes : transformer les rapports entre l'État et la population pour mettre fin à l'autoritarisme et rompre avec l'emprise étrangère sur la société, c'est-à-dire expurger les rouages économiques et étatiques des étrangers et repenser les institutions hors du modèle occidental importé. Il s'agissait de fonder un « État national qui soit vraiment *malagasy* »³ et qui, partant, permettrait un réel développement [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 319]. Sur le plan des relations avec l'ancienne puissance coloniale, cela se traduisit immédiatement par la renégociation des accords de coopération, sous l'égide du jeune officier de marine D. Ratsiraka. La réforme de l'organisation politique et administrative du pays prit la forme de treize textes (ordonnances, décrets, instructions) édictés entre mars 1973 et octobre 1974, dont

¹ Sur les événements entre la révolte paysanne du Sud et l'avènement de la République démocratique de Madagascar (avril 1971-décembre 1975), voir Randrianje et Ellis [2009 : 184-193] et Raison-Jourde et Roy [2010].

² Près de 1000 personnes furent probablement tuées, il y eut des centaines de personnes emprisonnées, près de 500 personnes exilées au bagne de Nosy Lava et entre 2000 et 3000 personnes fuirent leurs maisons pendant quelques semaines [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 240-241].

³ F. Raison-Jourde et G. Roy soulignent la dimension symbolique de l'usage du terme « *malagasy* » (*vs* malgache), spécialement dans des textes ou discours en français.

l'essence fut résumée par Ramanantsoa dès son discours-programme du 27 juillet 1972 déjà cité : « une stratégie de développement conforme aux valeurs fondamentales malgaches, par la restructuration du monde rural, en se fondant sur les communautés paysannes existantes » [cité par Raison-Jourde, 1994 : 701].

L'organisation politico-administrative est profondément remise en cause¹. L'ancien système comprenait deux échelons de collectivités locales : les provinces et les communes (le *fokonolona* étant reconnu mais non articulé à ce schéma territorial). La nouvelle était construite dans une logique ascendante exprimant le pouvoir du peuple et comprenait quatre types de collectivités : les *fokonolona*, assemblés en *firaisampokonolona*², eux-mêmes assemblés en *fivondronampokonolona*³, eux-mêmes assemblés en *faritany*⁴, chaque collectivité déléguant des représentants élus à la collectivité supérieure⁵. Plus question de communes donc.

L'ordonnance n° 73 009 du 24 mars 1973 « portant structuration du monde rural pour la maîtrise populaire du développement » définit le *fokonolona* comme une « collectivité territoriale décentralisée » dotée d'une personnalité morale, constituée par une ou plusieurs communautés vivant sur une portion de territoire qualifiée de *fokontany*⁶. Cette collectivité s'autodélimite. Elle délibère en assemblée générale – selon donc un modèle de démocratie directe. Le *fokonolona* établit des conventions (des *dinampokonolona*), ratifiées à la majorité, permettant la gestion des travaux collectifs. Elle élit des représentants chargés de l'administration⁷.

Cette réforme, essentiellement portée par Ratsimandrava – ministre de l'Intérieur⁸ – et ses quelques proches, constituait « un saut dans l'inconnu » [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 339]. Rien n'était fixé concernant l'avenir de l'État. D'après F. Raison-Jourde et G. Roy, il semblait implicitement attendu qu'une entité neuve émergerait depuis la base. Mais l'administration bureaucratique semblait devoir disparaître. Comme si, à partir des *fokonolona*, la « société réconciliée, indivise » n'aurait plus besoin d'une instance supérieure garante de l'unité qu'est l'État, comme si l'organisation en *fokonolona* renoués permettait à la société d'échapper au besoin

¹ Cf. le tableau récapitulatif de l'organisation administrative depuis la Première République en annexe 8.

² Composé de *firaisaina* (« l'union ») et de *fokonolona*.

³ Composé de *fivondrona* (« la réunion », « l'ensemble ») et de *fokonolona*.

⁴ Composé de *fary* (« une partie ») et de *tany* (« le territoire »), signifie une région au sens géographique terme.

⁵ Les plus petites collectivités ne sont pas des démembrements des plus grandes, les plus grandes sont des regroupements des plus petites.

⁶ Les douze autres textes concernaient soit les collectivités, soit la propriété foncière, soit sur le développement rural. [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 350].

⁷ S'il était d'abord prévu que les villes soient exclues de la réforme, le système des *fokonolona* leur fut finalement étendu en octobre 1974.

⁸ À ce titre commandant de la répression dans le Sud en avril 1971.

d'un organe extérieur et aliénant [ibidem : 343]. L'institution du *fokonolona* parée d'« habits neufs » s'est imposée comme une « issue magique » [Raison-Jourde et Roy, 2010], « comme levier de transformation des rapports entre pouvoir et population, comme le gage d'un retour à l'essence de la civilisation malgache contre les influences étrangères et enfin comme base de l'autosuffisance, donc de l'indépendance économique. » [Raison-Jourde, 1994 : 700]

C. La configuration intellectuelle transnationale du retour en grâce du *fokonolona*

Le terme de « *fokonolona* » qui servait d'étendard commun à des groupes très divers (des jeunes, des élites et des hauts gradés de l'armée à qui le pouvoir avait échoué), dont la force de ralliement était décuplée par son caractère ontologiquement malgache, cachait en fait des significations à la fois diverses et floues. Selon F. Raison-Jourde [1994] « la constitution de l'utopie du *fokonolona* » qui étaya ce choix institutionnel de 1973 repose sur le lien entre trois foyers de réflexion sur le *fokonolona* au tournant des années 1970 : un premier foyer constitué d'intellectuels malgaches producteur d'une lecture identitaire et idéalisée du *fokonolona*, un deuxième foyer animé par des sociologues français producteur d'une lecture anthropologique et critique des institutions politiques malgaches et un troisième foyer correspondant au milieu des jeunes cadres de la gendarmerie et de l'armée, qui, comme plus largement les élites politico-administratives malgaches, cherchaient des cadres d'analyse de leur propre société et de son gouvernement.

1. Une vision endogène, identitaire et idéalisée du fokonolona

Le premier foyer rassemblait donc des Malgaches lettrés qui avaient en commun de proposer une vision identitaire de l'institution [Raison-Jourde, 1994]¹. Il était animé sur son versant chrétien par le pasteur Ranaivo et sur son versant ethno-philosophique par P. Ramasindraïbe. Chacun postulait que le *fokonolona*, comme forme idéale d'organisation villageoise, représentait un refuge de l'« essence » malgache, une sorte de point d'accès à un possible de la société malgache qui aurait été épargnée par les dissensions ethniques, les inégalités en termes de richesses et de pouvoir ou l'individualisme. De sorte que restaurer le *fokonolona* permettrait de restaurer une personnalité collective des Malgaches, humaniste et solidariste. P. Ramasindraïbe proposait ainsi un gouvernement du *fokonolona* qui se définit comme l'antithèse d'un État condamné parce que

¹ Ces deux paragraphes reposent sur cette source sauf mention contraire.

centralisateur et totalitaire, miné par le système parlementaire et partisan. Il dessinait précisément le système ascendant, du *fokonolona* à la Nation, qui sera effectivement adopté¹.

Les visions idéalisées de l'institution de ces élites urbaines ont deux autres points communs. Premièrement, le *fokonolona* passé était décrit de manière anachronique ou ahistorique comme fonctionnant selon des mécanismes propres aux démocraties modernes occidentales (par exemple l'égalité ou la liberté d'opinion) mais présentés comme « un déjà là autochtone », de l'ordre de l'inné. Deuxièmement, elles passaient sous silence, d'une part, les formes de prédation et d'oppression par la monarchie merina dont le *fokonolona* avait été le cadre institutionnel, et, d'autre part, des rapports de pouvoir et de domination découlant du système des castes ou des inégalités économiques en milieu rural [Raison-Jourde, 1994 ; Raison-Jourde et Roy, 2010 chap. 12]².

2. Une vision exogène, anthropologique et démystifiante du *fokonolona* et de la commune

Le deuxième pôle est constitué par des chercheurs français qui se trouvèrent engagés à différents titres dans la situation coloniale puis post-coloniale malgache : G. Condominas, ethnologue de l'IRSM³ présent à Madagascar en 1955, J. Dez, ancien administrateur sur l'île dans les années 1950 puis enseignant en sociologie à l'université, G. Roy et G. Althabe, anthropologues à l'Orstom arrivés sur la Grande Île en 1961 [Raison-Jourde, 1994]⁴. Depuis leurs différentes positions, ils ont décrit les rapports sociaux et politiques ruraux, la réalité à leurs yeux du *fokonolona* contemporain et, en contrepoint, de la commune rurale.

À propos du *fokonolona*, G. Condominas, enquêtant en Imerina, concluait à la dissociation entre un *fokonolona*-clan et un *fokonolona*-administratif. Le premier était une survivance effective de « l'antique institution » [ibidem, p.114], un faisceau de liens et d'obligations sociales entre les membres d'une communauté définie sur la base d'une parenté territorialisée. Il était caché sous le

¹ Dans un recueil d'articles parus dans la revue *Fokonolona* fondée par P. Ramasindraibe, intitulé *Fokonolona fototry ny firenena*, ce que F. Raison-Jourde traduit par « Le Fokonolona, fondement de la construction nationale », édité en 1975 à 10 000 exemplaires par l'Imprimerie nationale (ce qui était très exceptionnel) [Raison-Jourde, 1994 : 687].

² Ces travaux ethno-philosophiques peuvent être comparés aux travaux du fondateur malien du mouvement N'ko, Souleyman Kanté (1922-1987), qui portaient non seulement sur l'alphabet ou la pharmacopée n'ko mais aussi sur l'histoire et la forme décentralisée des empires du Sosso et du Mali et qui participaient d'une logique de régénération anti-colonialiste de la culture *malinke*. Ils furent mobilisés pour légitimer les réformes de décentralisation initiées sous la houlette d'Alfa Oumar Konaré au Mali dans les années 1990 [Amselle, 2006]. F. Raison-Jourde et G. Roy [2010 : 33-34] proposent eux une comparaison avec les prises de positions des intellectuels « populistes » citadins russes au début du XXe s., avec leur engouement pour le modèle de la communauté paysanne du *mir*, comme modèle d'autogestion, généralisable à l'échelle de la nation et alternatif à la démocratie parlementaire.

³ Institut de la recherche scientifique à Madagascar, qui deviendra le centre de l'*Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (Orstom)* sur la Grande Île.

⁴ Les quatre paragraphes suivants reposent sur cette source sauf mention contraire.

fokonolona-administratif, « unité de circonscription administrative indigène » [Condominas, 1961a : 103] vide de sens social. Quant aux proto-communes rurales des années 1950, elles restaient, d'après lui, perçues comme des instances extérieures aux mondes villageois, des instruments de l'administration [Condominas, 1961a : 167-209].

Dans *Oppression et libération dans l'imaginaire*, paru en 1969, G. Althabe inscrit son analyse du *fokonolona* dans une analyse plus large de la coupure profonde entre le peuple et le *fanjakana*, de la nature oppressive du pouvoir d'État et des modalités de la violence du régime à l'égard des communautés rurales. Enquêtant en pays betsimisaraka, à l'est de la Grande Île, il montre que le *fokonolona* est l'« instance sociale dans laquelle les villageois rassemblés font acte de soumission au pouvoir malgache de la Première République » [Raison-Jourde, 1994 : 694]. L'unanimisme du *fokonolona* ne se fait, selon lui, que dans le rapport à l'État oppresseur ; il est une modalité de la « soumission-résistance »¹ à l'État ; il constitue une réponse attendue et efficace pour réduire la durée des interactions avec les agents du *fanjakana* (catégorie dans laquelle se trouvent pris en réalité nombre d'acteurs étrangers à la communauté villageoise, y compris les chercheurs). Cet unanimisme est donc factice mais il est pensé et désiré par les villageois comme caractérisant les *fokonolona* d'avant, comme une richesse perdue du fait de l'individualisation des trajectoires de vie de certains villageois qui sont sortis du rapport de soumission-résistance à l'État pour collaborer avec lui. L'idée de *fokonolona* comporte donc selon lui cette dimension de nostalgie de l'unité.

Pour G. Althabe, le maintien de ce « collectivisme servile », cette face collective présentée au *fanjakana* sont dus au caractère « conservateur » de la décolonisation, c'est-à-dire au fait que malgré la décolonisation formelle, l'économie est restée une économie de traite et que ni les rapports sociaux de production ni les rapports politiques de soumission n'ont changé [Raison-Jourde, 1994 : 692]. Pour G. Althabe, « la révolution communale » fut un échec parce que les électeurs avaient voté pour des notables qui avaient été les intermédiaires de l'administration coloniale, de sorte que les municipalités étaient apparues comme extérieures aux mondes villageois [Althabe, 1966], comme des *fanjakana kely*, des petits *fanjakana*. Althabe militait donc pour une décolonisation réelle, progressiste, la fin d'une oppression qui pourrait libérer les communautés villageoises.

3. Une quête de savoirs chez les élites politico-administratives

Le troisième foyer de réflexion sur le *fokonolona* était « composé par la jeune génération des cadres de la gendarmerie et de l'armée, apparue au milieu des années 1960 » [Raison-Jourde, 1994 : 696]. Obligés de passer six mois en brousse au début de leur parcours, ces citoyens étaient en quête de

¹ L'expression est de F. Raison-Jourde.

clefs de lecture pour penser « les difficultés et le langage “interne” du milieu paysan » auxquels ils étaient alors confrontés [Raison-Jourde, 1994 : 696].

Il faut souligner ici, avec F. Raison-Jourde et G. Roy, à quel point les contemporains et acteurs malgaches de ces événements étaient placés devant une image relativement floue de leur propre société [Raison-Jourde et Roy, 2010 chap. 1]¹. L'idée de repli du monde rural à l'égard *fanjakana* constituait dans les années 1950 et 1960 un lieu commun². Mais au-delà, les lettrés urbains souffraient d'une « cécité » tendancielle quant à la réalité des rapports sociaux et politiques au village, aux pratiques et représentations relatives aux gouvernements locaux (*fokonolona* ou communes)³. Les grilles de lecture en circulation sur la Grande Île étaient inadaptées. Le schéma des classes sociales était repris d'autant plus facilement qu'il semblait compatible avec le schéma des groupes statutaires sur les Hautes-Terres. Il était mobilisé par une nouvelle génération marxiste-léniniste qui se démarquait de l'idéologie nationaliste des anciens de l'AKFM, s'identifiait à l'URSS et aux autres pays asiatiques du bloc soviétique (Chine et Vietnam notamment), rêvait de modernisation par la mécanisation et la technicisation. Il était aussi mobilisé par un courant catholique et antimarxiste inspiré du catholicisme social, intellectuellement influencé par le mouvement *Économie et humanisme*⁴. Ce courant catholique, prônant un développement harmonieux et la participation paysanne, fut rejoint à partir de 1966 par des protestants, et devint nettement plus critique à l'égard du régime, condamnant « la politisation de l'administration, la manipulation des élections, une démocratie en trompe-l'œil, l'autoritarisme des fonctionnaires et techniciens ruraux » [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 25]. Sensibles à la théorie de la dépendance, lecteurs de Samir Amin, ces chrétiens introduisirent la notion de « bourgeoisie nationale » et portèrent un renouveau du paradigme communautaire. Or, comme le note F. Raison-Jourde, il n'y avait pas alors à Madagascar de classes conformes au

¹ Tout le paragraphe repose sur cette source.

² D. Galibert rappelle par exemple qu'experts français et responsables nationaux du développement rural, rassemblés en colloque à Mantsoa en février 1967, partagèrent naturellement leur désarroi face à la question de la (non) mobilisation paysanne [2006a : 335].

³ Cette cécité pose la question de la nature des rapports entre citadins et ruraux. Comme le note F. Raison-Jourde [Raison-Jourde, 1994 : 697 ; Raison-Jourde et Roy, 2010 : 71], la plupart des urbains, notamment des Tananariviens étaient en contact fréquent avec le monde rural mais ils n'en tiraient pas pour autant une connaissance juste de la réalité des pratiques ou des représentations des villageois. De nombreux liens étaient maintenus entre les citadins et leur village d'origine, des liens de soutien aux parents, aux paroisses, aux écoles, d'entretien des tombeaux... Le citadin de passage au village y affirmait son identité d'urbain passé par l'école en adoptant une position d'ainé/*zokajy* éclairé surplombant un paysan tenu pour arriéré, « réflexe de coupure » qui figeait partiellement l'image que le citadin avait du paysan. Inversement les paysans entretenaient des sentiments ambivalents d'envie et de réprobation pour le monde urbain [Raison-Jourde, 1994 : 697 ; Raison-Jourde et Roy, 2010 : 71]. Pour un tableau du rapport entre monde rural et État dans les années 1960, voir les trois premiers chapitres de Raison-Jourde et Roy [2010].

⁴ Sur l'influence de ce courant parmi les élites nationales des (ex)colonies et les coopérants, voir Atlani-Duault et Dozon [2011].

schéma marxiste : la hiérarchie des groupes statutaires reposant sur une corrélation de la subordination et de l'intégration. Il n'y avait pas non plus de bourgeoisie nationale : les moyens de production étant aux mains des étrangers et non des élites malgaches [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 323]. En somme, comme le dénonçait G. Althabe, ces universaux plaqués sur la société malgache ne permettaient pas de penser la réalité de sa structuration et de son fonctionnement : rien n'était dit, notamment, par ces intellectuels, des clivages ethniques et des divisions nationales auxquels ils étaient associés.

C'est dans ce contexte que résonnèrent les thèses de G. Althabe, comme celles de G. Roy¹, diffusées par leurs textes², leurs enseignements à l'Académie militaire, à l'École nationale d'administration ou au Service civique, et bien entendu par des discussions. Ces thèses marquèrent la pensée des acteurs qui allaient s'engager, de diverses manières, dans les événements politiques du début des années 1970, jeunes urbains, militants politiques mais aussi futurs responsables dans l'administration et la gendarmerie [Ramamonjisoa, 2005a]³. Ratsimandrava et les ministres de la commission qui fut chargée d'écrire l'ordonnance de mars 1973 sur le *fokonolona*, ont eux aussi lu les textes produits par ces lettrés malgaches et ces sociologues français, et discuté directement avec P. Ramasindraibe, G. Roy et G. Althabe [Raison-Jourde et Roy, 2010 chap.12]. Ils en tirèrent en quelque sorte une synthèse intellectuelle et produisirent entre eux, au-delà de leurs divergences, une synthèse politique [Raison-Jourde et Roy, 2010 chap.12]⁴.

L'esprit de la réforme malgache de 1973 rappelle dans une certaine mesure le paradigme de « "l'authenticité" africaine, de la "retraditionnalisation" et de la rupture avec le legs de la colonisation » transformé en rhétorique des régimes de Eyadema au Togo ou de Mobutu au Zaïre [Thiriot et Gazibo, 2009 : 32]. Mais cet esprit confirme aussi la thèse de Fesler selon laquelle les

¹ Enquêtant dans le Vakinankaratra selon des méthodes très proches de celles de G. Althabe, visant à déjouer frontalement cet unanimisme de soumission collective, G. Roy décrypte lui les hiérarchies statutaires et économiques, les clivages religieux et ancestraux et les antagonismes internes au monde paysan.

² L'ouvrage d'Althabe paru en 1969, *Oppression et libération dans l'imaginaire, les communautés villageoises de la côte orientale de Madagascar*, particulièrement lu [Raison-Jourde, 2005], sa série d'articles parus dans le journal *Andry-Pillier* à l'été 1971 [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 450], les différents rapports ou comptes rendus d'intervention qui circulaient. Pour une analyse de ses travaux et de son influence, voir Bazin *et al.* [2005]. Dans un autre registre, eut aussi un impact notable l'*Étude sur les rapports entre la Gendarmerie et la population à Madagascar* réalisée par G. Roy et R. Rakotonirina en 1971, commandée à l'Orstom par le colonel R. Ratsimandrava alors commandant de la gendarmerie nationale [Raison-Jourde et Roy, 2010 chap. 3].

³ En particulier, R. Ratsimandrava, Mamandafy Rakotonirina, Rakotonirainy Germain, Gilbert Ratsilavaka, Regis Rakotonirina.

⁴ Sur ce plan, l'analyse de Roig permet de comparer la situation malgache du début des années 1970 à celle de la France de la première moitié du XIX^e siècle. C. Roig souligne en effet que la revendication décentralisatrice y était alors portée par des penseurs aux positions parfois radicalement opposées – des traditionalistes comme Bonald, des conservateurs comme Taine, des libéraux comme Tocqueville et Prévost-Paradol ou des socialistes comme Proudhon [Roig, 1966 : 455].

débats sur les décentralisations sont « partout » marqués du sceau du romantisme et de l'idéalisation [Fesler, 1965]. Et ce quel que soit le type d'argumentaire : soit les argumentaires s'appuyant sur une idéalisation pseudo-historique d'un âge d'or de l'autonomie locale (souvent indéterminé) pendant laquelle les communautés gérées par des leaders locaux respectés sont protégées de la violence, de la complexité et de l'inefficience de l'action des gouvernements centralisés contemporains¹ ; soit les argumentaires reposant sur l'idéalisation des communautés rurales permettant une démocratie « naturelle » que la ville empêche [ibidem : 542].

Ceci étant posé, revenons sur la position de M. Massiot et J. Comte qui semblent s'aligner, dans les années 1960, sur les positions du gouvernement de P. Tsiranana alors même que celui-ci instrumentalisait les communes pour renforcer l'emprise de son parti (le PSD) sur l'ensemble des institutions politiques. Comment la comprendre² ? F. Raison-Jourde et G. Roy [2010], à propos de ces mêmes années 1960, moquent l'assistant technique Lenoir, fraîchement débarqué et peu au fait des rapports entre masses rurales et élites intégrées à l'appareil d'État, bercé du modèle français, qui se « laisse prendre » par le discours du gouvernement qu'il diffuse sans retenue. Ça n'était assurément pas le cas de M. Massiot ou J. Comte : ils travaillaient depuis plusieurs années à Madagascar, sur la décentralisation, avaient lu la littérature anthropologique sur la question, faisaient des tournées en brousse, côtoyaient l'administration territoriale³. Ils ne méconnaissent pas les réalités politico-administratives malgaches. Leurs mises en récit du passé et du présent révèlent en revanche des convictions ancrées du côté des associationnistes-fédéralistes défendant conjointement l'association et la décentralisation comme vecteurs d'éducation civique, marquées par la pensée d'un R. Delavignette ou d'un H. Labouret⁴ et l'idée que la colonisation constitue un contact culturel, que le « bien-être » des « indigènes » viendra d'un savant mélange entre « cultures africaines et apports occidentaux » [Dimier, 2005 : 90]⁵. Et on peut faire l'hypothèse que leurs

¹ "[W]ere well managed by the local communities' respected leaders and all the present-day inhumanities, complexities, and inefficiencies of centralized government were absent" [Fesler, 1965 : 540].

² Et, question subsidiaire : quelle part ont-ils pu prendre à la rédaction des textes de loi ? Il me paraît peu probable qu'ils n'aient pas été consultés d'une manière ou d'une autre ne serait-ce que par l'intermédiaire des assistants techniques comme Lenoir. Le milieu tananarivien de la réforme de l'État était somme toute réduit. Ils se fréquentaient nécessairement. Comte cite par exemple, dans son guide ENPS de 1967 une intervention en mai 1962 de M. Lenoir (Comte Jean, 1967, *Les communes à Madagascar, op.cit.*, p.37).

³ Les textes de Comte regorgent de citations d'administrateurs français et malgaches et d'anecdotes, révèlent une lecture approfondie de l'anthropologie de la Grande Île et des écrits des intellectuels tananariviens (dans le guide ENPS et dans *Les communes malgaches* de 1963, il cite notamment G. Condominas et le pasteur Ranaivo). Ces textes montrent en somme une connaissance approfondie des réalités urbaines et rurales étayant un discours somme toute très modérément paternaliste.

⁴ Plusieurs fois cités par l'un et l'autre.

⁵ On peut y voir aussi l'expression d'un certain rapport au temps long des transformations institutionnelles. Leurs ouvrages témoignent d'une connaissance approfondie de l'histoire des institutions françaises, Massiot toujours plus dans une perspective juridico-politique et Comte avec une sensibilité de sociologie historique. Le chapitre XVII de

positions se sont aussi confortées ou précisées dans le giron de l'ENPS. A.-M. Goguel explique en effet que, si les membres de l'équipe pouvaient se montrer critiques à l'égard des élites, des notables et de l'administration sur la base d'une philosophie partagée proche d'« un socialisme coopérativiste et humaniste à dominante chrétienne », d'un ancrage « à gauche », l'École fut malgré tout un haut lieu de la production et de la diffusion de « l'idéologie du développement au nom de laquelle le régime de Tsiranana justifiait sa légitimité » [2006 : 208]. Leurs travaux tendaient à occulter les conflits et complexités propres à la société malgache et à défendre un développement qui ne requérait comme catalyseur que des capitaux et une « mystique » [ibidem].

CONCLUSION

Entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et la réforme de 1973, la commune, généralisée à l'ensemble du territoire, a donc pris une place singulière dans les imaginaires, les discours et les pratiques politiques malgaches si on les observe avec une focale nationale. Sur le plan des représentations, elle fut construite par les élites politico-administratives comme la pierre angulaire d'une citoyenneté électorale calquée sur le modèle occidental. Dans les villes, l'institution communale fut le point de mire des revendications des Malgaches « évolués » et des colons progressistes en matière d'égalité des droits politiques, dans le cadre des réformes de décentralisation mises en œuvre dans l'empire français. Puis, dans le cadre de la Première République malgache formellement indépendante (1958-1975), la commune fut présentée et imposée aux ruraux comme un espace de renouvellement du rapport au *fanjakana* et d'apprentissage d'une culture et d'une praxis civiques « modernes », d'une citoyenneté associée à la démocratie électorale, portée par des individus égaux en droits et devoirs, qui votent pour élire des gouvernants auxquels ils délèguent leurs égales parcelles de souveraineté.

Même si ça ne fut pas ici l'objet d'une enquête par le bas, on peut souligner que, sur le plan des pratiques politiques, les municipalités furent rapidement intégrées aux stratégies des partis et des gouvernements coloniaux ou post-coloniaux. Les communes, urbaines et rurales, devinrent notamment un instrument essentiel de la pratique du pouvoir d'État progressivement capté par le Parti social-démocrate (PSD) du premier et unique président de la Première République, P. Tsiranana. À partir de l'indépendance, les communes rurales devinrent l'instrument de perpétuation de la mobilisation autoritaire des ruraux [Raison-Jourde, 1994]. Et les scrutins municipaux dans les grandes villes constituèrent l'un des moments clefs de l'ancrage partisan des

son ouvrage de 1963 sur *Les communes malgaches* est un exposé en cinq pages des transformations de la commune française depuis leurs origines au Moyen-Âge jusqu'au début du XXe siècle.

élites politiques et de la configuration partisane de la compétition politique mais surtout de la résistance à la mainmise du PSD sur les différents rouages de l'État, de la résistance à la transmission négociée de l'État de la France au PSD.

Le cheminement de ce chapitre permet d'établir les modalités d'abord impériales puis post-coloniale qui caractérisent la fabrique de l'institution communale (plus exactement la fabrique du dipôle des institutions politiques locales) telles qu'elles se stabilisent au fil de la longue phase de décolonisation (1945-1973) et de les comparer avec celles de la période précédente. Cette fabrique du dipôle des institutions politiques locales voit s'opposer deux coalitions d'acteurs : la première étaye la restructuration de la commune depuis la Deuxième Guerre mondiale et la seconde étaye la restructuration du *fokonolona* au cours des années 1960. La première, dessinée dans la section II, rassemble les forces réformistes : des nationalistes modérés (leaders politiques et journalistes) et des colons libéraux dans les années 1950, puis d'anciens administrateurs coloniaux devenus coopérants à l'ENPS dans les années 1960. Elle reflète l'évolution et l'articulation des paradigmes assimilationniste et développementiste. La seconde coalition, décrite dans la section III, rassemble les forces caractérisées par une préférence révolutionnaire : des chercheurs et des intellectuels, des enseignants, des journalistes, des leaders politiques, parfois très directement engagés dans les processus politiques qui visent une révolution politique, une rupture radicale avec un ordre politique et économique considéré comme néocolonial. Les uns et les autres étant liés par des liens intellectuels et politiques.

Si ces deux pôles de la fabrique articulée de l'institution communale et du *fokonolona* communiquent, on peut lire une tension entre les registres de vérité qui y prévalent. Pour le pôle réformiste, le régime de vérité qui prévaut est celui du droit et de la science politique comparée, celui de l'exogénéité, la logique du modèle qui circule et s'adapte, celui de l'expérimentation. Pour le pôle révolutionnaire, le régime de vérité qui prévaut est celui de l'anthropologie, de l'endogénéité et de l'essence. Dans son ensemble, la fabrique de l'institution communale change sur un point important après 1945. L'organisation politico-administrative s'ancre dans le débat public malgache : la fabrique de la commune compte des espaces de débats qui sont désormais ancrés sur la Grande Île et non plus seulement en France¹. Par comparaison avec la fabrique impériale de la commune dans la première moitié du XXe siècle, la configuration d'acteurs est plus large, plus politisée, et le travail de construction des institutions politiques locales plus publicisé, plus central dans un espace public, qui malgré la répression de 1947, s'ouvre graduellement.

¹ Alors même que, comme le note Sinou *et al.*, la période qui court de 1945 aux indépendances correspond, par exemple en matière d'urbanisme, à une recentralisation des décisions en métropole aux dépens des nouvelles institutions municipales [1989 : 330].

La méthode qui consiste à éclairer l'un par l'autre le cadre cognitif, normatif et pratique du « faire et être » de la commune d'une part et la configuration d'acteurs et de relations qui produisent ce cadre d'autre part permet d'éclairer doublement ce qui cause sa suppression dans le contexte révolutionnaire de 1971-1973. C'est-à-dire quand fut remise en cause la « décolonisation conservatrice », « le simple remplacement des étrangers par des Malgaches dans la conservation des institutions bureaucratiques, partant dans celle du mode de pouvoir qui les placera face à la population » [Althabe, 1972]. Si on s'attache au cadre cognitif, normatif et pratique du « faire et être » de la commune, construit en miroir du cadre cognitif, normatif et pratique du « faire et être » du *fokonolona*, la commune est supprimée parce qu'elle incarne un ordre politique qu'il s'agit de renverser, des relations État-société condamnées. Et le *fokonolona* est refondé parce qu'il incarne la promesse d'un nouvel ordre politique et social. Mais si on s'intéresse aux coalitions d'acteurs engagés dans la construction et la reconstruction de ces institutions, la suppression de la commune apparaît comme la résultante de l'épuisement des forces qui étayaient sa reconstruction, ces forces se trouvant idéologiquement, socialement et politiquement défaites par celles qui étayaient la reconstruction du *fokonolona*.

Voici donc comment la commune disparut en 1973. Nous allons désormais sauter la phase de son éclipse sous la Deuxième République (1975-1991) pour analyser comme elle fut réinstaurée dans les années 1990 dans le cadre de la fondation de la Troisième République (1993-2010).

CHAPITRE 2 :

UNE DECENTRALISATION INCERTAINE.

LA COMMUNE COMME POINT D'ANCRAGE DE L'AIDE SOUS LA TROISIEME REPUBLIQUE

Sous la Troisième République (1993-2010), la décentralisation occupa une place centrale dans le débat public sur la démocratisation et la transformation de l'État. Mais elle fit l'objet de réformes ou mesures erratiques, floues et fortement dépendantes des jeux et événements politico-électoraux. La commune réinstaurée constitua le seul point fixe et relativement « net » d'une organisation territoriale qui changea constamment, structurée par des textes à la fois parcellaires, contradictoires et partiellement appliqués. Sur le plan de la transnationalité, au début de cette période, la décentralisation et la communalisation étaient pensées et présentées comme des dynamiques endogènes à la marge desquelles les étrangers devaient être tenus ou se tenir. Inversement, entre 2004 et 2006, au cours du premier mandat présidentiel de M. Ravalomanana : toutes les agences bi- et multilatérales actives à Madagascar prétendaient avoir réorienté leurs programmes de développement local – rural ou urbain – en tenant compte des enjeux propres à la décentralisation et s'étaient investies dans des « appuis techniques et financiers » au pilotage de la décentralisation. Au point qu'au centre, interventions d'aide et interventions d'action publique semblaient s'enchevêtrer très étroitement.

L'énigme de départ peut être formulée comme suit : pourquoi la commune est-elle recrée ? Quel sens politique et quelles ressources lui sont conférés au cours de la Troisième République ? Comment les organismes d'aide sont-ils passés de cette position de retrait à un investissement massif et multiforme dans la décentralisation en général et dans la communalisation en particulier ? Autrement dit, comment a pu se produire la mise sous régime d'aide d'une politique publique pour laquelle les problématisations, catégorisations et dynamiques endogènes semblaient fortement structurées¹ ?

Ce chapitre constitue une première étape macroscopique et processuelle dans l'exploration de cette énigme. Il consiste en une mise en récit des transformations de la fabrique des politiques de

¹ Il ne s'agit pas ici de reprendre à mon compte la croyance selon laquelle dans certains pays et/ou dans certains domaines d'action publique, il pourrait ne pas y avoir d'institutions domestiques aux commandes de l'action publique ou il pourrait ne pas y avoir de « référentiel » domestique.

décentralisation (en ce qu'elles concernent la commune), une mise en récit – au fil des années 1990 et 2000 – de la reconstruction de la commune d'une part, et de l'émergence et de la normalisation de l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique qui caractérise cette fabrique à partir de 2004 d'autre part. En vertu de la problématisation générale de la thèse, et dans une logique de *process tracing* [Bezes *et al.*, 2018]¹, il répond aux questions suivantes. Quels sont les facteurs internes et externes, cognitifs, normatifs, stratégiques et institutionnels, qui président aux avancées et reculs de la communalisation et qui facilitent ou contrecarrent sa transnationalisation ? Comment ces facteurs s'articulent-ils et se pondèrent-ils dans le temps ? Quelle forme prend *in fine* la fabrique de la décentralisation ? Avec quels effets sur la commune en tant qu'elle se réinstitutionnalise, sur la figure de l'institution et sa capacité politique en tant qu'elles se dessinent au centre et pour toutes les communes ?

Tout en reconstituant la logique des réformes successives et de la reconstruction de la commune, je montre que le « transcodage »² [Lascoumes, 1996] de la décentralisation dans les programmes d'action des structures de l'aide suscite des résistances tant du côté des structures de l'aide que du côté des gouvernements malgaches successifs et que cet enchevêtrement progressif de l'aide et de l'action publique se fait par à-coups, au fil d'une succession de phases de fermeture et d'ouverture de la production de la décentralisation aux interventions des agences d'aide. Je montre aussi que la production des politiques de décentralisation et la transnationalisation de cette production tiennent à l'articulation et à la pondération diachronique de divers types de facteurs : des facteurs de nature cognitive ou normative (des changements dans les paradigmes³ de l'aide, dans les représentations de l'insertion de Madagascar dans le système-monde, dans la problématisation de la décentralisation...), des facteurs de nature stratégique ou tactique (des petits et grands coups joués dans la politique de décentralisation et dans les relations entre gouvernement malgache et agences d'aide) et des facteurs de nature institutionnelle (des changements dans l'instrumentation de l'aide, dans les rapports de forces entre composantes de l'État malgache ou entre agences d'aide, dans les générations de hauts fonctionnaires...). Tous ces facteurs infléchissant, selon une

¹ Cf. introduction générale.

² Adaptant dans le cas des dispositifs sociopolitiques la notion de traduction construite B. Latour pour penser les dispositifs sociotechniques, P. Lascoumes désigne par « transcodage » les opérations de production de connaissances et de mobilisation de soutiens autour de ces éléments cognitifs visant à donner du sens, planifier, conduire et évaluer l'action publique². Elle présente l'avantage d'insister sur le fait qu'« il s'agit en grande partie d'entreprises de recyclage » de vieilles recettes [Lascoumes, 1996 : 335]. Je ne la mobilise que pour analyser l'évolution des préférences d'une seule organisation, d'une organisation d'aide considérée isolément.

³ Si l'on entend par paradigme, dans ce contexte, une conception dominante ayant cours à une certaine époque dans le monde professionnel du développement, qui fonde les types d'explications possibles du « sous-développement » et les types d'interventions à mener pour l'éradiquer. Un paradigme peut alors avoir trait soit aux objectifs soit aux modalités des politiques de développement et de l'aide au développement.

pondération variable, l'évolution de la configuration de production de l'action publique en matière de décentralisation, la morphologie de la fabrique de l'institution communale à Madagascar.

Ce chapitre, diachronique, est découpé en trois séquences qui correspondent *grosso modo* aux trois mandats présidentiels, non pas parce que je tiens *a priori* pour performative la temporalité officielle de l'État, mais parce que le cours tumultueux du régime et de la vie politiques, les changements de l'exécutif national ont eu un impact effectif sur les politiques de décentralisation et sur l'aide à la décentralisation. Dans la première section (I), j'étudie la reproblématisation de la décentralisation dans un contexte de changement de régime politique et l'élaboration des principaux textes qui étayent l'organisation politico-administrative de la Troisième République, sous la Présidence d'A. Zafy (1991-1996). S'exprimait alors la volonté que les étrangers ne s'ingèrent pas dans ces processus, bien qu'on puisse considérer que les interférences françaises ont été déterminantes. La deuxième section (II) porte sur la période d'oscillation que constitua la présidence de D. Ratsiraka (1997-2001), oscillation sur le plan de l'architecture politico-administrative et sur le plan de l'aide à la décentralisation. La Banque mondiale et la Coopération française, presque seules en scène, commencent à intervenir et se confrontent à des résistances internes et externes. La troisième section (III) porte sur la relance de la décentralisation sous la présidence de M. Ravalomanana (2003-2009), et sur l'ouverture et la fermeture de la « fenêtre d'opportunité » que constituèrent les années 2004-2007 pour la structuration d'un véritable « secteur-pays » d'intervention pour les agences d'aide : la « décentralisation-malgache ». J'y décris la morphologie générale de la fabrique de la décentralisation malgache à l'acmé de sa transnationalisation, alors que l'essentiel du travail de gouvernement consistait à mettre sur pied les instruments de cette relance de la décentralisation.

I. LE TEMPS DES FONDATIONS : DES ETRANGERS A LA « BONNE DISTANCE » (1991-1996)

Sommairement, voici les événements qui scandèrent la chute de la Deuxième République (1975-1991), la « transition démocratique » et la fondation de la Troisième République¹. D. Ratsiraka, officier de marine, unique président de la Deuxième République, avait, sans remettre en cause complètement le multipartisme, verrouillé le jeu politique et assuré à son parti, l'Arema², la

¹ Ce paragraphe s'appuie essentiellement sur [Raison-Jourde, 1993], voir aussi [Randrianantoandro, 2005].

² Avant-garde de la révolution malgache.

maîtrise progressive de tous les rouages d'un État (par des procédures de nomination dans les organes exécutifs et par la manipulation administrative et politique des consultations électorales¹). La contestation de sa victoire lors de l'élection présidentielle de mars 1989 vivifia et fédéra les courants d'opposition au régime². Ils scellèrent en février 1991 la coalition dite des Forces vives (*Hery velona*) rassemblant 72 groupes politiques ou syndicaux. La contestation populaire, sociologiquement très hétéroclite et résolument non violente grossissait. Ils étaient soutenus et/ou organisés par le Conseil des Églises chrétiennes à Madagascar (FFKM)³. Tous revendiquaient la libéralisation du régime et la refondation des relations entre État et société. Manifestations et grèves s'amplifièrent jusqu'à paralyser la capitale et certaines villes de province au printemps 1991. Les Forces vives constituèrent progressivement un gouvernement parallèle dont ils nommèrent Albert Zafy, chirurgien, ministre de la Santé du général Ramanantsoa en 1972, « réputé intègre et courageux » [Raison-Jourde, 1993 : 7], Premier ministre en juillet 1991. La confrontation entre Forces vives d'un côté et gouvernement et forces ratsirakistes⁴ de l'autre prit un tour aigu en août avec la répression sanglante des manifestations pacifistes et la sécession des cinq provinces côtières. Elle fut soldée par la signature le 31 octobre 1991 de la Convention dite du Panorama qui ouvrait officiellement une phase de transition constitutionnelle de 18 mois, Zafy A. étant nommé à la tête de la Haute Autorité de l'État, D. Ratsiraka restant président de la République. La nouvelle constitution fut approuvée par referendum le 19 août 1992, A. Zafy fut élu président contre D. Ratsiraka en février 1993 et la coalition des Forces vives gagna d'une courte majorité face aux alliés de Ratsiraka lors des élections législatives organisées en juin 1993.

Le mouvement des « Forces vives » appelait en particulier à l'instauration d'une « décentralisation effective » dans le cadre d'un État unitaire ; celle-ci fut inscrite dans la nouvelle constitution (A).

¹ Pour obtenir des fonctions électives ou exécutives au niveau central ou dans les collectivités, il fallait adhérer à l'un des partis qui avaient été forcés d'intégrer le Front national pour la défense de la révolution (FNDR), largement dominé par l'Arema de D. Ratsiraka.

² Selon D. Galibert [2006a : 96], la sortie du régime autoritaire à Madagascar présente une forte analogie avec le cas togolais et plus encore avec le cas béninois sur les plans de l'énonciation du politique et des modalités d'organisation du mouvement politique, en particulier la place qu'y tiennent les acteurs religieux.

³ Le FFKM (*Fiombonan' ny Fiangonana Kristianina eto Madagasikara*, Conseil des Églises Chrétiennes à Madagascar) rassemble les quatre principales Église chrétiennes : l'Église catholique romaine (EKAR : *Eglisty Katôlika Apôstolika Romana*), l'Église réformée (FJKM : *Fiangonan'i Jesoa Kristi eto Madagasikara*, Église de Jésus-Christ à Madagascar), l'Église anglicane (EEM) ainsi que l'Église luthérienne (FLM). Outre le fait qu'elles animent la vie culturelle d'une population fortement christianisée, ces Églises constituent historiquement un fondement du pouvoir d'État [Raison-Jourde, 1991]. Elles avaient vu leur rôle s'accroître à la faveur de la crise économique et sociale dans les années 1980 : elles s'étaient fortement impliquées dans le soutien moral et matériel aux couches les plus déshéritées de la population dont elles s'étaient faites progressivement le relais des aspirations (sur ce dernier point, voir Rakotoniaina [1997 : 45]). Elles s'étaient particulièrement opposées au régime Arema du fait de la nationalisation des écoles contrôlées par les missions en 1978 [Randrianja et Ellis, 2009 : 197].

⁴ L'expression fut forgée par le journal *Basy vava* dans l'édition du 6 février 1975 par opposition aux « ratsimandravistes » [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 379].

S'ouvrit ensuite une période de *design* et de codification de la nouvelle organisation politico-administrative du territoire, processus à distance lesquels les organismes d'aide présents sur la Grande Île se tinrent précautionneusement, quoique la France ait joué, de facto, un rôle important, en sous-main ou par rémanence de ces interventions passées (B). La problématisation de la décentralisation et l'architecture politico-administrative du territoire en sortirent profondément renouvelées (C).

A. La décentralisation au cœur du changement de régime

Le rejet du régime précédent portait à la fois sur ses structures et ses fondements idéologiques (centralisation excessive, pluripartisme de façade, choix du « socialisme révolutionnaire »), ses pratiques (corruption, déliquescence de l'administration) et ses résultats, en particulier du fait d'une très forte dégradation de la situation économique du pays et des conditions de vie des habitants [Rakotoniaina, 1997]. La question de l'organisation politico-administrative de la Deuxième République fut au cœur des débats et revendications (1). Mais dans un contexte d'exacerbation et de politisation des tensions ethniques, elle détermina aussi très directement la forme prise par l'affrontement entre les Forces vives et les forces ratsirakistes (2). L'issue de ce tumultueux changement de régime fut le choix constitutionnel d'un État unitaire décentralisé (3).

1. La décentralisation comme revendication centrale du mouvement des Forces vives

La Deuxième République (1975-1991) avait été extrêmement centralisée en dépit du cadre formel défini dans sa Constitution. L'organisation territoriale mise en place en 1975-1976 comptait quatre niveaux de collectivités, sans commune¹. Elle empruntait à la réforme de Ratsimandrava de 1973² la logique générale de représentation ascendante du peuple à partir du *fokonolona* : chaque collectivité inférieure déléguait des représentants au niveau supérieur. Mais elle empruntait aussi à la doctrine socialiste le principe antagoniste de « centralisme démocratique » : chaque collectivité supérieure exerçait un contrôle de tutelle sur les collectivités inférieures. Et toutes les collectivités virent leur autonomie drastiquement réduite parce qu'il y avait un fort contrôle partisan, exercé *via* l'administration d'État « aremaïsée » ou *via* un Conseil suprême de la révolution qui coiffait de fait les collectivités et parce que leurs ressources étaient très faibles³.

¹ Cf. annexe 8, « Organisation politico-administrative du territoire depuis la Première République ».

² Cf. chapitre 1 :3.B.

³ L'ordonnance n° 92-003 du 26 février 1992, réglant le régime des collectivités décentralisées pour « la période transitoire vers la Troisième République » fixait ainsi comme objectif de « dépolitiser les collectivités décentralisées pour permettre un déroulement normal des élections » (Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain, organisation et modes de gestion des services urbains des villes secondaires*, International Development Association, Fonds d'action culturelle, Caisse française de développement, p.4).

Lors du mouvement populaire de 1991, la décentralisation était au cœur des revendications de la coalition des Forces vives. H. Hobgood, consultant américain envoyé par l'agence d'aide étatsunienne USaid pour prendre le pouls des transformations institutionnelles, distinguait deux types d'argumentaires¹. Le premier, dans le registre économique, renvoyait à la nécessité de desserrer l'étau de la régulation et de la réglementation des activités économiques : les procédures bureaucratiques verrouillant toute activité économique devaient être à la fois allégées et gérées localement pour favoriser le développement. Le second, dans le registre politique, renvoyait à la nécessité que les collectivités locales soient progressivement mises en situation de décider pour elles-mêmes de la manière de conduire les affaires locales dans différents secteurs d'action publique.

Encadré 9. Le rapport Hobgood (printemps 1993)

H. Hobgood était cadre de l'agence d'aide internationale des États-Unis (USaid) depuis les années 1970, puis consultant pour cette même agence à partir des années 1990, spécialisé en *public administration* et les processus de décentralisation. Au nom du programme de recherche « *Decentralization : Finance and Management* » dit DFM, financé par USaid, géré par un prestataire fréquent de l'agence américaine, *Associates in Rural Development*, il avait, en 1992, formalisé pour USaid une stratégie d'appui aux décentralisations en Afrique². Il était à Madagascar en mai 1993. La nouvelle constitution avait été promulguée, le nouveau Président de la République avait été élu, l'heure était aux élections législatives et à la formation d'un nouveau gouvernement. Une commission chargée de préparer les lois de décentralisation avait été constituée mais n'avait pas démarré ses travaux. H. Hobgood avait la mission suivante : « *to understand how, in these special on-going renegotiations [of the malagasy nation's social contract], the major actors are dealing with their declared commitment to shape a decentralized democratic order* »³. Son rapport intitulé *Decentralizing for Democracy in Madagascar: The Beginnings, the Process, the Unfinished Agenda* faisait suite à un premier rapport de USaid sur la démocratie à Madagascar datant de 1991 que je n'ai pas trouvé. Dans le cadre de sa mission, H. Hobgood a rencontré une trentaine de hauts fonctionnaires, leaders et militants politiques, dignitaires religieux. Dans son rapport, il cartographie les positions de différents acteurs administratifs et politiques en matière de décentralisation, probablement en durcissant à la fois les points de vue et les contours des groupes d'acteurs. Il est singulièrement précis sur les jeux d'acteurs et leurs positions. Il écrit dans une logique visant à ménager tous les partenaires possibles pour une éventuelle intervention américaine dont il cherche le meilleur point d'entrée⁴.

¹ Il basait cette analyse sur les recommandations en matière de décentralisation faites dans le cadre du forum national de mars 1993 et sur la base de la trentaine d'interviews réalisées lors de son enquête (Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar: The Beginnings, the Process, the Unfinished Agenda*, Washington, USAID. Bur. for Africa. Operations and New Initiatives Ofc., mai, p.21-23).

² Hobgood Harlan H., 1992, *Sahel Decentralization Policy Report Volume II: Facilitating Transitions from Centralized to Decentralized Politics*, Economic and Institutional Development, USAID. Bur. for Africa. Ofc. of Sahel and West African Affairs.

³ Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op.cit.*, p.iii.

⁴ H. Hobgood dit vouloir concevoir « *[an] assistance technique at the right time and of the right kind* » « *to have impact on the orientation and results of the Commission's work.* » (Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op.cit.*, p.50 et 54). L'agence étatsunienne d'aide au développement intervenait sur la Grande Île depuis son indépendance ;

J'ai trouvé ce document par hasard, il n'est cité par aucun autre et aucun des témoins de cette période ne m'a parlé de H. Hobgood. Il a constitué une source écrite précieuse, alors que cette période de transition institutionnelle reste, à ma connaissance, peu étudiée.

L'historien D. T. Rakotondrabe souligne lui que le discours décentralisateur n'avait alors rien de nouveau. « Centralisation excessive des instances de décisions », « nécessité d'une décentralisation effective des pouvoirs et des compétences » ou encore nécessité d'un « développement régional » sont d'après lui des « lieux communs ressassés depuis 1975 par le régime » lui-même, en dépit de pratiques qui se sont avérées concorder avec la forte centralisation du Royaume Merina, de l'État colonial et des gouvernements de la première République [Rakotondrabe, 1993 : 50]. La décentralisation malgache pouvant à ce titre être comprise comme un éternel « projet avorté » selon l'expression de B. Kassibo ou de « serpent de mer » selon l'expression de J.-P. Olivier de Sardan (citées par [Fay, 2006]).

2. Ethnicisation du politique, crise des États fédérés et reproblématisation de la décentralisation

En revanche, ce qui était nouveau au tournant des années 1990, c'était que cette exigence de garantir la participation de la population à l'élaboration des choix de développement local, de confier ce développement local à « une autorité légitime et efficace »¹ [Rajaona, 1997 : 59], de refonder donc le lien politique, coïncidait avec une « panne de la dynamique unitaire » nationale [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a : 35]. Les valeurs considérées comme cardinales (par exemple le *fibavanana*²) ou les idéologies de rassemblement successives (le nationalisme et l'anticolonialisme, l'unité nationale du premier président Tsiranana, le *fokonolona* de Ratsimandrava, l'anti-impérialisme et développement décentralisé de Ratsiraka) qui avaient soutenu l'imaginaire d'une nation une et indivisible (adossée à une vision unitaire de l'île)³ se trouvaient au début des années 1990 comme « usées » [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a : 7]. Usées par les dirigeants successifs pour réguler leurs alliances et luttes factionnelles pour le

elle y avait ouvert un bureau en 1984 et y fournissait au départ essentiellement de l'aide alimentaire d'urgence et des prêts. En 1989, l'agence avait démarré un projet de conservation environnementale avec les principaux acteurs américains du secteur (World Wildlife Fund, Missouri Botanical Gardens et Duke University). Dans une logique malthusienne associée à une philosophie politique libérale, l'agence déployait, en plus des programmes de conservation, des programmes de régulation de la natalité et de santé maternelle et infantile, d'amélioration de la production de riz et de soutien à la libéralisation du marché entre 1993 et 1998 (<http://www.usaid.gov/mg/about/history.html>, consultée le 17 sept 2010).

¹ Cette problématisation ressort des débats lors du « Forum national », mais j'utilise ici une source de deuxième main : ne disposant pas du texte des conclusions de ce Forum, je ne connais pas les termes dans lesquels ces priorités sont énoncées.

² « [M]ode de relations malgache idéal, fait d'unanimisme, de compréhension et de solidarité » [Raison-Jourde et Randrianja, 2002b : 429] dérivé des relations de parenté.

³ Qui « résulte de sa seule opposabilité à la colonisation » [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a : 9].

contrôle des ressources d'État alors qu'ils ne construisaient leur légitimité que sur le registre ethnique [Rakotondrabe, 2002]. Le délitement de la dynamique unitaire nationale était aussi nourri par la profonde crise économique¹, l'archipélisation de cette immense île² du fait de la dégradation des communications intérieures et de l'enclavement des régions et finalement le creusement des déséquilibres régionaux, alors que les anciennes monarchies, pour certaines fortement folklorisées, faisaient l'objet d'un réinvestissement populaire et d'une instrumentalisation notabiliaire [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a]. Tous ces facteurs ont contribué à l'émergence et à la diffusion d'une lecture, d'argumentaires et de réflexes idéels ethnonationalistes adossés à une représentation des ethnies comme des ensembles territorialisés, clos et homogènes, sans dominations internes, dans des interrelations qui ne sont qu'antagoniques et concurrentielles [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a ; Rakotondrabe, 2002]. Toutes les situations étaient désormais lues à travers le prisme ethnique et la plupart des enjeux politiques rabattus sur l'opposition entre Merina et Côtiers³, l'effervescence sociale ou politique étant cycliquement prétexte à agiter le spectre de l'éclatement de l'île [Rakotondrabe, 2002 ; voir aussi Galibert, 2006a : 327].

C'est dans ce contexte d'ethnisation des rapports politiques qu'il faut comprendre la place tenue par la question de l'organisation politico-administrative dans le changement de régime. Les débats sur la décentralisation ne portaient plus comme en 1972-1973 sur l'échelle locale de gouvernement (le *fokonolona* vs la commune) mais sur l'échelle intermédiaire, et, plus précisément, la forme de l'État et le degré d'autonomie des collectivités intermédiaires [Rakotoniaina, 1997 : 46]. Les Forces vives défendaient un État unitaire décentralisé et les forces ratsirakistes défendaient le « fédéralisme »⁴, c'est-à-dire ici une très large autonomie des provinces/*faritany* existantes. Et cet antagonisme sur la nature de l'État à venir a progressivement dominé le conflit entre forces politiques au point d'en déterminer les stratégies et modalités⁵. Après la répression violente des manifestations des Forces vives qui fit plusieurs dizaines de morts le 10 août 1991,

¹ Sur la situation économique au fil de la Deuxième République, voir Duruflé [1988 : 150-193] inspiré des travaux de P. Hugon [par ex. Hugon, 2005].

² Rappelons que Madagascar est la cinquième plus grande île au monde. Elle fait 1580 km du nord au sud et jusqu'à 580 km d'est en ouest. Elle a une superficie de 587 000 km² (la France métropolitaine comptant par exemple près de 552 000 km²).

³ Cf. encadré n°5.

⁴ D. Galibert souligne que ce terme de « fédéraliste » est surtout une labélisation utilisée dans la presse et le langage courant.

⁵ Ces propositions des Forces vives ou des fédéralistes étaient peu élaborées, ce que souligne le néophyte H. Hobgood dans son rapport mais aussi l'homme politique J. Rakotoniaina [1997]. Au-delà de cette conjoncture critique, les analyses du système politique malgache s'accordent que le fait que, quel que soit le sujet, les partis politiques n'énoncent pas de propositions en termes d'action publique ni ne construisent de positions idéologiques qui soient claires et stables dans le temps [Roubaud, 2000 : 94-101] voir aussi [Marcus et Ratsimbaharison, 2005].

alors que l'émotion était très vive [Randrianja et Ellis, 2009 : 202], les présidents des comités exécutifs des *faritany* (organes exécutifs des provinces) d'Antsiranana (Diégo-Suarez), Tamatave et Tuléar autoproclamèrent, le 14 août à Tamatave, la création d'une « Confédération des États fédérés de Madagascar » regroupant les cinq provinces « côtières » et excluant la province d'Antananarivo¹. Pour l'historien D. T. Rakotondrabe, cet épisode sécessionniste peut être lu ainsi : les oligarchies provinciales et ratsirakistes, déniaient leur propre responsabilité dans la centralisation passée, ont défendu un système fédéral qui leur permettait de conserver en périphérie l'accès aux ressources d'État qu'elles allaient perdre au centre, de « provincialiser » leurs stratégies d'accumulation [Rakotondrabe, 1993]. Pour donner une assise populaire à leurs revendications, elles auraient manipulé l'argumentaire ethno-régional selon lequel les régions « côtières », présentées comme ethniquement homogènes, seraient historiquement défavorisées par le pouvoir central contrôlé par les Merina [ibidem, voir aussi Ramamonjisoa, 2005c, 2005d].

3. *Consécration constitutionnelle du choix d'un État unitaire décentralisé*

La victoire du projet d'un État unitaire décentralisé porté par les Forces vives fut consacrée par l'adoption référendaire, le 19 août 1992, de la Constitution de la Troisième République, élaborée dans le cadre du forum national tenu à Antananarivo en mars 1992² [Galibert, 2006a : 484]. L'« application de la décentralisation effective » était reconnue dès le préambule du texte comme l'une des huit « conditions essentielles » au « développement harmonieux » du peuple malgache, avec « la sauvegarde de l'unité nationale dans la mise en œuvre d'une politique de développement équilibré sur tous les plans », le respect des libertés fondamentales, le caractère démocratique des modes d'exercice du pouvoir, la transparence de la gestion des affaires publiques et la garantie d'un État de droit³. Le refus de l'option fédérale présentée par ses défenseurs comme le seul moyen de venir à bout des inégalités régionales de développement était marqué : s'articulaient solidement caractère unitaire de l'État, décentralisation effective et développement territorial équilibré.

¹ L'un des slogans fédéralistes était ainsi « halte à l'oppression exercée par les Merina » (*Fanjakazakan'ny Merina*) [Ramamonjisoa, 2005b]. D'autres reprenaient des expressions comme « *samy masina an-taniny* », littéralement « que chacun soit maître chez soi » ou « *samy maka ho azy* », « chacun pour soi » [Rakotondrabe, 2002 : 413]. À titre de comparaison, R. Otayek dénombre d'autres cas, à la même période, d'instrumentalisation de la décentralisation dans les stratégies élitaires d'accumulation au Kenya, au Ghana, ou en Côte d'Ivoire [Otayek, 2007].

² On retrouve ici le pendant malgache des « Conférences nationales » connues dans la plupart des pays africains à cette même période mais dans une version consultative et non souveraine. Le forum national fut divisé en forums sectoriels ou thématiques (entretien avec R. Rasolofo, président du conseil municipal de Diégo-Suarez de 1996 à 1999, Diégo-Suarez, le 27/03/2007). À ma connaissance aucun travail ne porte sur les forums régionaux ou nationaux de 1992.

³ D'après D. Galibert, la constitution comme les lois, décrets et règlements sont, depuis 1972, écrites en français puis traduites en malgache [Galibert, 2012].

La refonte du système fut renvoyée au législateur mais les principes fondamentaux en furent posés. Les différents articles du titre VII de la constitution¹ marquaient pour la plupart une rupture claire avec le régime antérieur. Les « collectivités territoriales décentralisées » étaient dotées d'une personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 125). Elles disposaient d'une compétence générale de principe (art. 132)². Toute tutelle et tout contrôle *a priori* de leurs actes étaient supprimés (art. 127). Le principal contrôle subsistant était un contrôle de légalité *a posteriori* effectué par une autorité juridictionnelle (art. 130). Sur ces aspects (autonomie, libre administration, absence de tutelle, contrôle juridictionnel...), le titre VII de la constitution posait des orientations générales extrêmement proches de celles de la loi française du 2 mars 1982 [Delcamp, 1997]³.

B. Abstention, discrétion et rémanence : les étrangers dans le travail de codification

Après les élections présidentielle et législatives de février et juin 1993 s'est ouverte une longue phase de codification des nouvelles institutions politiques locales⁴. Elle débuta avec la mise en place, conformément à l'article 148 de la Constitution, d'un Comité d'experts pour la décentralisation effective (CEDE) chargé par décret de préparer les lois de décentralisation, notamment la première grande loi d'orientation qui fut votée en janvier 1994. Alors même que les acteurs de l'aide étaient prêts à intervenir, ils sont restés officiellement à « bonne distance »⁵ du travail du CEDE, au titre de l'endogénéité et de l'histoire propre du processus de décentralisation à Madagascar **(1)**. Les Français n'en eurent pas moins une influence réelle, directe et indirecte, sur la rédaction des lois et décrets de décentralisation en ce début de Troisième République **(2)**.

¹ Intitulé « Des responsabilités et des principes d'autonomie effective des collectivités territoriales décentralisées ».

² « Les collectivités territoriales assurent, avec le concours de l'État : la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. » Constitution de 1992, art 132.

³ La réforme malgache « devance » la réforme française sur un point : elle donne à la décentralisation une assise constitutionnelle.

⁴ On peut considérer qu'elle dure jusqu'en septembre 1996, cf. annexe 9, « Décrets, lois et réformes constitutionnelles concernant la décentralisation sous la Troisième République ».

⁵ Je reprends ici l'expression qu'utilise E. Saada [2005] pour décrire le constant travail d'ajustement symbolique de la distance entre colonisateurs et colonisés visant à promouvoir l'« assimilation » des colonisés par l'imitation des « colonisateurs » tout en maintenant et en « mettant en scène » la distinction colonisateurs/colonisés. Travail pensé et aiguillonné par l'administration coloniale et attendu des colonisateurs et colonisés. Le risque dans les années 1990 et 2000 n'étant pas le renversement de l'ordre colonial ou la « décivilisation » des Européens, mais la sanction morale qu'encourt celui qui commet l'ingérence.

1. Les agences d'aide spectatrices attentives du travail du Comité d'experts pour la décentralisation effective (CEDE)

Le Comité d'experts pour la décentralisation effective débuta ses travaux au début à l'été 1993. Les travaux furent organisés en cinq commissions : 1. démocratie locale, 2. structures, pouvoirs et compétences, 3. finances et développement, 4. fonction publique territoriale et 5. formation. Les finances étaient alors conçues comme un enjeu majeur pour parvenir à rendre *effective* une décentralisation qui avait toujours été inscrite dans les textes sans se traduire dans la réalité des pratiques. L'autre grande question était celle des niveaux de décentralisation – que la constitution n'avait pas tranchée – et du découpage des entités¹.

Encadré 10. Mes sources sur le Comité des experts pour la décentralisation effective

J'ai évoqué les travaux de ce comité avec trois personnes qui y avaient participé ou assisté. Marguerite Ramarozaka qui était alors à la tête de la direction des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, ministère de tutelle des collectivités sous la Deuxième République, pressenti pour le rester. Salava Ibrahim* qui était depuis quelques mois directeur de cabinet de l'un des vice-présidents de l'Assemblée nationale. Il avait fait partie de l'équipe qui avait établi le programme du premier gouvernement sous la présidence d'Albert Zafy en matière de développement local et de décentralisation. Et Catherine Frison* qui est consultante indépendante en matière de décentralisation à Madagascar depuis cette époque. Marguerite Ramarozaka était son interlocutrice privilégiée au ministère de l'Intérieur et lui avait proposé d'assister à certaines séances. C. Frison était alors en mission à Madagascar pour poser les bases d'un second projet de développement urbain, mission financée par la Coopération française et la Banque mondiale. Je m'appuie également sur le rapport de mission de C. Frison² et sur le rapport de la mission d'H. Hobgood³. Ces deux missions se sont achevées alors que le comité était tout juste mis en place.

S. Ibrahim et M. Ramarozaka, positionnés du côté de l'État malgache, décrivent une forme de forum hybride [Callon *et al.*, 2001] rassemblant des personnalités qui étaient qualifiées d'experts de la décentralisation à différents titres et qui venaient d'horizons divers. C. Frison dans son rapport de l'époque décrit plutôt un comité interministériel, convoquant les représentants des collectivités et susceptible de mobiliser des représentants de la société civile y compris les partis et syndicats⁴. Elle insiste aussi en entretien sur le fait que ce comité rassemblait des gens « de tout Madagascar »⁵. D'une manière ou d'une autre, tous les récits oraux ou écrits convergent sur le fait

¹ La constitution de 1992 ne précisait effectivement ni les dénominations ni les niveaux des collectivités mais seulement la logique générale qui devait présider à la délimitation des collectivités : « La création des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle. » (Art 126).

² Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain*, *op.cit.*.

³ Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op. cit.*

⁴ Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain*, *op.cit.*.

⁵ « Il y avait quand même cet esprit qu'on remettait tout à plat et qu'on discutait avec toutes les composantes à la fois de la société et des ethnies, enfin des différentes ethnies et des groupes géographiques, enfin qui ont une très grande importance dans la politique de décentralisation. » (Entretien C. Frison, consultante, Paris, 25/02/2010)

que les acteurs souhaitaient que les travaux de ce comité soient légitimés par leur caractère « technique » et non partisan, par une forme de déconnexion des conflictualités politiques¹. Comme si la décentralisation était un principe politique acquis et que l'enjeu de la rendre effective était du ressort de la technique.

Les travaux du CEDE n'ont donné lieu à aucune intervention directe des experts étrangers qui étaient à Antananarivo. Certains ont pu être « admis à écouter » « comme spectateurs », sans contribuer ni à « la réflexion » ni à l'organisation logistique². La création et le fonctionnement de ce comité renvoyaient exclusivement à une dynamique politico-administrative malgache.

Un contexte global et national favorable à une intervention...

Pourtant, au printemps 1993, le contexte pouvait sembler favorable à l'intervention des agences d'aide. À l'échelle globale, l'aide était en pleine recomposition du fait de la fin de la Guerre froide. S'amorçaient les processus qui allaient faire qu'au fil des années 1990 les prescriptions et les conditionnalités de la Banque mondiale s'étendirent bien au-delà des conditionnalités macro-économiques caractéristiques des années 1980 pour inclure les réformes des services publics, des politiques sociales et des formes de gouvernement [Fraser, 2009]. Cela renvoie au fait qu'au tout début des années 1990, les institutions financières (Banque mondiale et FMI) et les institutions de coopération (agences d'aide bilatérale, Union européenne...) devaient recomposer leurs stratégies et interventions face à de nombreux cas de « transition » vers la démocratie libérale et l'économie de marché, à l'Est comme au Sud. Cela renvoie aussi au fait qu'avaient porté les critiques des principes du « consensus de Washington »³ et des Programmes d'ajustement structurel à la fois inefficaces et socialement délétères, qu'avait porté l'appel à « un ajustement à visage humain » [Cornia *et al.*, 1987] et au « retour de l'État » [Evans *et al.*, 1985]. Au tournant des années 1990, les experts de la Banque mondiale reconsidérait le rôle de l'État dans le développement

¹ Les modalités de constitution du comité avaient donné lieu à différentes questions illustrant ce souci. Il avait notamment été choisi que le comité soit constitué avant les élections législatives du 16 juin 1993 et par le gouvernement de transition, au risque qu'il ne soit pas reconnu par le futur gouvernement qui allait être nommé après les élections législatives du 16 juin 1993, mais avec l'avantage de prendre une coloration purement technique plutôt que mixte (technique et politique).

² C. Frison témoigne : « Et y avait pas d'étrangers qui participaient, enfin y avaient quelques étrangers qui assistaient en tant que spectateurs je dirais. On était, enfin moi je m'estime assez privilégiée d'avoir été admise en quelque sorte à écouter, j'ai jamais rien dit, ni fait aucun commentaire évidemment, mais d'avoir assisté à certaines séances, y en a eu énormément. Mais sinon c'était pas du tout, enfin voilà, les bailleurs, les partenaires extérieurs n'étaient pas appelés ni même pour contribuer à la réflexion ni même pour fournir la logistique ou je ne sais quoi. Ça s'est passé de manière totalement...ça a été organisé vraiment par le...par l'État quoi, enfin par le pays, enfin je sais pas comment dire. » (Entretien C. Frison, consultante, Paris, 25/02/2010, confirmé par les autres participants avec lesquels j'ai pu en discuter).

³ Recette de gestion des crises de la dette alliant les principes de discipline budgétaire, réorientation des dépenses publiques vers des objectifs directement productifs, réforme fiscale, libéralisation financière et libéralisation des échanges et privatisations.

économique et social, donc son périmètre optimal. Émergeait un « post-consensus » sur l'idée que les institutions publiques devaient jouer un rôle déterminant dans le développement¹. La Banque mondiale qui avait acquis une place prédominante dans l'aide au développement² défendait donc l'objectif et la norme de la « bonne gouvernance » qui synthétisaient les différents changements visés dans les relations entre l'État et la société³ et reflétaient la fusion progressive des logiques d'aide au développement et des logiques de promotion de la démocratie [Guilhot, 2005]⁴. Parallèlement à cette reconceptualisation normative du rôle de l'État s'imposait le principe d'une nécessaire transformation de l'organisation et des modalités de gestion des administrations africaines [Darbon, 2003].

À Madagascar, depuis 1987-1988, l'obstruction systématique des gouvernements malgaches à l'application des programmes et conditionnalités des institutions financières internationales signés depuis juin 1980 devenait moins forte [Killick, 1998]. D. Ratsiraka avait certes gagné une forte notoriété en obtenant, en juin 1973, une renégociation des accords de coopération avec la France qui devait marquer la fin de l'omniprésence de la France dans les structures économiques, politiques, militaires, scolaires ou universitaires du pays [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 320]. Mais après quelques années d'alignement sur la politique extérieure de l'URSS et de la Corée du Nord, de discours anti-impérialiste et tiers-mondiste [Randrianja et Ellis, 2009 : 194], la crise de la dette avait poussé le gouvernement à signer des accords avec le Fonds monétaire international (FMI) en 1980 et avec la Banque mondiale en 1985, à se plier à différents programmes de libéralisation qui accentuèrent l'appauvrissement de la population et, partant, l'incitation à accepter l'aide internationale [Randrianja et Ellis, 2009 : 199].

¹ Pour une synthèse sur l'évolution des recommandations internationales en matière de rôle et d'organisation de l'État, voir Darbon [2003] et Bezes [2007]. Il faut rappeler que ces revirements constituent les épisodes d'une succession de préconisations hétéroclites et contradictoires en matière d'orientations et de techniques de réforme de l'État, selon un mouvement d'oscillation pendulaire entre des positions opposées (par exemple centralisation/décentralisation [Kasfir, 1993]) par lequel les anciennes recettes peuvent resurgir sans qu'il soit tenu compte de l'évaluation négative de leur mise en œuvre par le passé [Darbon, 2003].

² A. Osmont écrit ainsi que la Banque mondiale semble devenue « une agence internationale d'expertise et de consultance, les prêts apparaissant comme des prétextes pour mettre en place directement des réformes destinées à installer un cadre institutionnel, financier et technique du développement tel que la Banque le conçoit » [Osmont, 1995 : 279].

³ *Governance and Development*, le premier des trois rapports qui jalonnent l'évolution de la Banque mondiale était sorti en 1992. Ont suivi *World Development Report, The State in a Changing World* en 1997 et *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, A World Bank Strategy* en 2000 [Bezes, 2007 : 15]. Pour une analyse des changements de position propre à la Banque mondiale, voir Hibou [1998], sur la Banque mondiale en Afrique [Harrison, 2004], sur l'émergence de la bonne gouvernance, voir par exemple Hatcher [2009].

⁴ Cette fusion constitue en quelque sorte une étape d'un élargissement progressif des domaines concernés par l'aide, depuis les ponts et routes jusqu'aux modalités de déroulement d'un conseil municipal donc, élargissement dont l'avènement de la « réduction de la pauvreté » constitue un moment clef.

À la fin des années 1980, on constatait donc l'amorce de changements majeurs en matière d'aide internationale sur la Grande Île : d'une part, le passage d'un quasi-monopole français à une aide polyarchisée et, d'autre part, l'influence croissante des agences d'aide et des Anglo-saxons en particulier dans le pilotage de certaines politiques publiques [Rabesahala Horning, 2008]. La France restait le principal pays pourvoyeur d'aide, bi ou multilatérale, mais sa part déclinait dans l'aide bilatérale (du fait d'un élargissement du spectre des pays fournisseurs)¹ comme dans l'aide multilatérale (au profit des institutions de Bretton Woods) [Rabesahala Horning, 2008 : 424-426]. Le secteur de l'environnement reflète particulièrement ce changement de configuration de l'aide [Rabesahala Horning, 2008 : 409]. Dès la fin des années 1980 s'était mis en place un « consortium de donateurs » publics et privés (Banque mondiale et grandes ONG) qui avaient produit un nouveau cadre institutionnel et législatif et initié en 1990-1991 (à la toute fin de la Deuxième République donc) le premier Plan d'action environnementale² [Duffy, 2006 ; Méral *et al.*, 2007 : 31]. Sous un angle transectoriel, les bailleurs avaient en outre accru fortement leur aide en 1991 pour soutenir le changement de régime³, alors même que les diplomates français s'étaient directement impliqués dans la chute de la Deuxième République [Randrianja, 2005 : 26].

En matière de décentralisation, les acteurs de l'aide alors présents à Madagascar se tenaient disponibles et informés, prêts à intervenir dans le travail de rédaction des textes définissant le cadre de la décentralisation entre 1992-1994. La mission d'H. Hobgood le montre pour USaid, le rapport est explicite⁴. Les cadres de la coopération suisse interrogés par H. Hobgood se disent « parfaitement préparés » à fournir une assistance technique et financière au processus⁵. Quant à la Coopération française et la Banque mondiale, elles avaient conjointement recruté une consultante pour préparer le second projet urbain (en juin-juillet 1993), mais lui avait

¹ Notamment du fait de la participation croissante, au fil des années 1980, du Japon et des États-Unis. Entre 1979 et 2004, la France fournira par exemple en moyenne 50 % du total de l'aide bilatérale, contre 85 % en 1960.

² Le poids exceptionnel pris par le secteur environnemental de l'aide depuis la fin des années 1980 à Madagascar est notamment dû à deux facteurs : le statut de « pays de mégabiodiversité » combiné à une forte dégradation environnementale et l'émergence, à un niveau transnational, d'un souci de plus en plus pressant pour la défense de l'environnement, relayé par un réseau de plus en plus fourni et structuré d'organisations publiques et privées dédiées à cette cause [Kull, 1996 ; Duffy, 2006].

³ L'aide bilatérale atteint 365,5 millions de dollars US contre 217,6 en 1988 et 149,6 M\$ en 2001 [Rabesahala Horning, 2008 : 425].

⁴ L'agence américaine, pour laquelle l'assistance électorale était devenue un secteur spécifique d'intervention en Afrique à partir de 1991, avait fourni des observateurs pour les scrutins de 1992 et un appui en équipement aux forums constitutionnels en 1992 [Biagotti et Quantin, 2001 : 338]. Mais elle envisageait de faire intervenir discrètement, à la marge, dans la rédaction des textes de décentralisation, des consultants travaillant dans le cadre du volet *polymaking* de son projet en cours de gestion décentralisée des ressources naturelles, consultants qui appartenaient au programme de recherche « *Decentralization: Finance and Management* » dit DFM, financé par USAID, géré par un prestataire fréquent de l'agence américaine, *Associates in Rural Development*.

⁵ Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op. cit.*, p.38.

incidemment commandé «une note de réflexion sur quelques aspects des textes à élaborer». Cette note, au moins aussi longue que le rapport sur le projet urbain auquel elle fut annexée, analysait très précisément les décisions prises par la Constitution, les options législatives possibles et souhaitables¹.

...qui ne se traduit pas dans une intervention

Dès lors, comment comprendre que ces agences ne soient pas intervenues ? Il y a plusieurs facteurs qui d'après moi ont joué conjointement. Tout d'abord, les acteurs malgaches du processus ne leur ont pas fait de demande de soutien, de quelque forme que ce soit². Ensuite, ils les en ont même, pour certains, dissuadés. H. Hobgood explique que des responsables politiques malgaches lui avaient fait clairement comprendre que les Américains avaient intérêt à se tenir à distance du processus d'écriture des textes pour éviter une instrumentalisation partisane de leurs interventions³. Il souligne aussi les craintes des cadres de la coopération suisse à Antananarivo « *that earlier aid might be misinterpreted as intervention in the very dynamic and fluid political process that is still unfolding* »⁴.

La compréhension de la décentralisation à Madagascar comme un processus endogène, partagée par certains acteurs français présents à l'époque, a en effet joué pour prévenir une intervention directe, assumée officiellement, des acteurs occidentaux de l'aide, au moins de la France. En entretien, tous les étrangers, sans exception, soulignent l'historicité singulière de la décentralisation malgache et le caractère endogène de l'impulsion des réformes des années 1990. Tous explicitent qu'à ce titre Madagascar se démarquait du reste des pays africains. Ceci rendrait la position des bailleurs plus délicate et le rôle de ces intervenants plus intéressant, la plupart en témoignent comme L. Ducerf*, assistant technique à Madagascar de 1991 à 1999 :

[Nous nous parlons par Skype, il est en Afrique de l'Ouest. Nous débutons tout juste l'entretien, il me fait préciser que ce qui m'intéresse c'est le rôle des bailleurs dans la politique de décentralisation.]

¹ Frison Catherine*, 1994, *Vers une décentralisation effective à Madagascar*, s.l, Banque mondiale.

² Entretien C. Frison, Paris, 25/02/2010 et Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, op.cit..

³ « *Several influential Malagasy leaders recommended that the US Government would be wise not to get directly involved in this design stage. They felt that any technical recommendations associated with US funded work or coming from US advisors could be easily turned into political issue* » (Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, op. cit., p.49). Inversement H. Hoobgood note que certaines personnes interrogées considéraient qu'à moyen terme l'enjeu de la décentralisation était un renforcement de la « culture civique » de la population et des capacités des autorités locales, et que cela pouvait supposer des appuis étrangers. Cet argumentaire me semble constituer, dans sa formulation par H. Hobgood, une relecture inspirée par la sociologie culturelle américaine des années 1990 d'une perspective culturaliste socialement dominante à Madagascar.

⁴ Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, op. cit., p.38.

[Il se tait quelques secondes] Oui alors je pense que c'est assez différent que ce que l'on rencontre dans d'autres pays. Je pense qu'à Madagascar la décentralisation évolue de manière relativement autonome, je dirais que c'est la décentralisation *malgache*. Autant alors, je suis au Niger à l'heure actuelle, la décentralisation au Niger c'est quelque chose qui est plaqué par les bailleurs, qui est complètement imposé par les bailleurs. Y a pas vraiment de tradition de la décentralisation, y a une tradition de pouvoirs coutumiers mais qui ne sont pas à proprement parler des pouvoirs décentralisés. C'est...euh ...c'est un tel, c'est une compétence assumée par des personnes, mais pas par des collectivités élues, y a pas de tradition de décentralisation. Tandis qu'à Madagascar, y a deux choses qu'il faudrait regarder à mon avis, mais ça va vous éloigner des bailleurs, c'est le *fokonolona* [il prononce *fokolona*] et puis l'époque de Ratsiraka. [Il détaille ces deux éléments]. Donc moi, je pense que ce qu'il y a d'intéressant dans la décentralisation à Madagascar, c'est que les bailleurs sont venus *l'accompagner* mais c'est pas eux qui ont provoqué le mouvement. [...] Moi ça fait plus de 10 ans que j'ai quitté Madagascar, donc c'est une vieille histoire, mais j'avais beaucoup aimé ce pays et j'avais bien aimé justement le fait que les Malgaches aient une vision qui leur est propre de la décentralisation. [Il souligne des aléas de la politique]. Mais il y a quand même une dynamique propre à la décentralisation malgache qui est intéressante et à laquelle les bailleurs ne comprennent pas forcément... tout¹.

On reconnaît ici des traits courants de l'éthos professionnel des coopérants français et plus largement des cadres des différents projets d'aide au développement : une tendance à la comparaison par des individus qui au fil de leur carrière sont amenés à connaître différents « terrains »², s'attachent à certains, apprécient de répondre à des enjeux locaux, recherchent et valorisent l'endogénéité des processus de changement politique et social qu'ils sont sensés « accompagner » puisque leurs actions, leur présence s'en trouvent ainsi relégitimées. Je trouve particulièrement intéressante l'idée que cette endogénéité de la décentralisation malgache, son poids dans l'énonciation du politique et dans la confrontation des acteurs politiques, en font un objet sensible de l'aide mais aussi tout simplement un objet complexe et difficilement intelligible par les acteurs de l'aide. C. Frison décrit elle aussi l'ancrage historique et culturel fort de la décentralisation à Madagascar³ et conclue :

¹ Entretien avec L. Ducerf, assistant technique de la Coopération française puis du Paigep, entre 1991 et 1999 à Madagascar, Afrique de l'Ouest, par Skype, le 01/03/2010.

² C'est une question traitée au chapitre 4.

³ « Donc cette question vraiment de la décentralisation, sur le plan institutionnel, c'est ...c'est une question extrêmement sensible à Madagascar, alors que dans la plupart des pays on s'en moque complètement, enfin c'est d'ailleurs est assez logique parce qu'il y a une histoire institutionnelle forte, mais si on compare avec – parce qu'on fait souvent la comparaison entre Madagascar et les pays d'Afrique subsaharienne parce que les critères économiques sont à peu près similaires quoi, c'est le même PIB par habitant, etc. mais en réalité sur le plan institutionnel c'est radicalement différent, y a aucun point commun. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, y a vraiment aucun attachement ou très peu d'attachement, ou un attachement naissant et progressif aux institutions locales, mais qui n'est pas inscrit dans l'histoire et dans la culture comme il est à Madagascar. » (C. Frison, entretien du 25/02/2010, Paris).

Donc ça crée un contexte où les bailleurs de fonds en général se tiennent prudemment en dehors de ces discussions. C'est vrai, enfin je me rends compte en parlant des interventions de 97/98, c'est vrai que c'est pas souvent que les partenaires extérieurs se sont mêlés de donner des conseils, enfin...¹

2. Des experts français au cœur des possibles et des arbitrages

En réalité, des Français ont, *de facto*, directement et officieusement pesé sur l'écriture du corpus initial de lois de décentralisation pour la Troisième République, par le biais d'un préfet actif au sein du cabinet du président de la République. Les débats au sein du Comité d'experts pour la décentralisation effective (CEDE) furent animés et longs, leur conclusion fut difficile. Albert Zafy, élu président de la République en février 1993, dont l'autorité était fragilisée par les très fortes rivalités (politiques et ethnico-régionales) entre les composantes des Forces vives, devait montrer que les réformes avançaient. Il se serait impatienté, aurait recruté directement un préfet français comme conseiller et l'aurait chargé de rédiger un projet de loi d'orientation. D'après un témoin de l'époque, ce préfet qui « n'était pas en cour » à Paris, n'avait d'abord pas été soutenu par le ministère français des Affaires étrangères

[...] puis il a été soutenu parce qu'on s'est dit « c'est quand même mieux d'avoir un préfet français dans le cabinet de Zafy que ne rien avoir du tout » et lui il est bien accepté, enfin y a eu des tergiversations côté français².

Les différents témoignages et la chronologie des faits que je peux reconstituer me laissent penser que le travail de ce comité a été au moins partiellement court-circuité par celui de ce préfet « électron libre »³.

Mais c'est aussi de manière indirecte que les Français pesèrent sur la logique générale de l'organisation territoriale élaborée en 1993, par rémanence de leurs interventions passées en matière d'aménagement du territoire. Dans les années 1980 à Madagascar, la Coopération française n'abordait en effet la question de la décentralisation que de manière tangentielle, soit à travers des projets de développement urbain, soit à travers un « appui » en matière de planification régionale au service de l'« aménagement du territoire » du ministère du Plan et du

¹ Entretien avec C. Frison, consultante, du 25/02/2010, Paris.

² Entretien, 2008.

³ C. Frison considère que c'est principalement sur la base du travail de ce dernier que fut votée la loi d'orientation de janvier 1994 mais les acteurs malgaches du CEDE interrogés relatent que c'est leurs propositions qui ont été discutées et amendées par l'Assemblée nationale. D'un point de vue chronologique, les deux alternatives sont crédibles. La loi n° 93-005, portant orientation générale de la politique de décentralisation (J.O. n° 2241 du 02.05.94, p. 1057) est dite du « 26 janvier 1994 ». Cependant, dans l'un de ses rapports, C. Frison écrit qu'une première version avait été adoptée dès le 31 décembre 1993 (Frison Catherine*, 1994, *Vers une décentralisation effective à Madagascar*, op.cit.). Or le rapport du CEDE n'aurait été remis officiellement que le 30 janvier 1994 [Galibert, 2006a : 345], bien qu'une version intermédiaire du rapport du CEDE ait été diffusée depuis novembre 1993 (Frison Catherine*, 1994, *Vers une décentralisation effective à Madagascar*, op.cit., annexes).

Budget. Veillant à l'exportation d'un de ses savoir-faire distinctifs [Gutiérrez Ruiz, 2010], la Coopération française a fourni des assistants techniques (financés par le Programme des Nations Unies pour le développement, Pnud) et des formations, en France et à Madagascar, à plusieurs dizaines d'économistes et de planificateurs malgaches à partir de 1985.

Une vingtaine de ces cadres du ministère du Plan formés par les aménageurs français participèrent à la rédaction de deux rapports décisifs rédigés entre 1991 et 1993, sous la houlette d'un bureau d'étude tunisien et avec des financements du Pnud. D'abord un rapport de plusieurs tomes identifiant les projets susceptibles d'être financés par des bailleurs¹, véritable exercice de planification régionale, intitulé *Régions et développement : programmes régionaux et projets locaux*². Puis un second rapport, remémoré sous le titre «rapport sur le découpage spatial», présentant des alternatives concernant le nombre de niveaux de décentralisation et la répartition des compétences. Le ministère du Plan y disait privilégier un découpage en trois niveaux coïncidant de décentralisation et de déconcentration pour assurer une bonne coordination entre l'État et les collectivités en matière d'investissement et de gestion des ressources, et donc un développement régional équilibré. Le niveau des collectivités de base serait celui de la participation. Le niveau intermédiaire, celui de l'articulation avec les services déconcentrés de l'État. Le niveau supérieur (une dizaine de collectivités), celui de l'aménagement du territoire.

Ces rapports constituèrent le socle d'une lecture de la décentralisation mise au service du développement régional et passée au crible de l'aménagement du territoire, lecture au demeurant très proche de la lecture de hauts administrateurs coloniaux dans l'entre-deux-guerres [cf. Massiot, 1971, chap. 3]. Rendant compte à USaid de l'influence française avec un œil critique, H. Hobgood note qu'il n'était pas question dans ce rapport des attentes démocratiques de la population, ni même des capacités des collectivités à assumer leurs compétences, ni encore de l'appui que les services déconcentrés étaient en mesure de fournir aux collectivités³. Tant à travers leur contenu qu'à travers leur logique même de production, ces études portaient une vision de la décentralisation comme politique publique émanant de l'État central dans une logique

¹ Dans le cadre d'un programme d'investissement social visant à atténuer les conséquences les plus néfastes des plans d'ajustements structurels initiés dans les années 1980 par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

² DIRAASSET, 1991, *Régions et développement programmes régionaux et projets locaux*, Project PNUD/OPS MAG/89/018, Tunis : PNUD. Sa réalisation fut financée par le PNUD.

³ Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op.cit.*, p.28. H. Hobgood souligne que l'équipe était composée d'économistes, de géographes, de juristes et de cartographes, ne comptait donc aucun administrateur civil, aucun spécialiste de l'administration, expert des finances municipales ou de la fiscalité locale (ibidem, p.28).

technocratique¹ et non comme une réforme émanant au moins partiellement de mouvements sociaux et/ou centrée sur des enjeux démocratiques².

Ces rapports furent présentés et discutés successivement dans le cadre du Forum national et du Comité d'experts. Ils ont eu une large audience et un impact certain. S'il est un point que toutes les personnes impliquées de près ou de loin dans la décentralisation à cette période évoquent spontanément et sur lequel toutes s'accordent, c'est l'influence majeure de ces rapports sur les débats et propositions du forum national du Comité d'expert³. Ils constituent la référence d'un choix qui finalement fut intermédiaire.

C. Architecture de compromis et cristallisation d'un sens technocratique et démocratique pour les régions et les communes

Entre la chute de la Deuxième République et les premières élections municipales en novembre 1995, le travail social de problématisation et de décision qui constitua la trame de la codification de la nouvelle organisation politico-administrative de la Grande Île a donc pris des formes et suivi des logiques successives bien différentes : des formes et des logiques ascendantes liées mouvement social des Forces vives dans le cadre des forums régionaux et nationaux, des formes et des logiques caractéristiques d'un forum hybride (le CEDE) impulsé et contrôlé par des départements ministériels, des formes et des logiques d'action propres à la compétition politique et à sa territorialisation lors l'épisode sécessionniste des États fédérés ou lors du processus d'élaboration parlementaire de la Constitution et des lois. Ces trois mouvements ayant été largement informés par les catégories technocratiques posées dans le cadre des études sur la régionalisation financées par le Pnud et orientées par la logique française d'aménagement du territoire.

Les choix qui en découlèrent sont logiquement le fruit d'un compromis. Le comité d'experts proposa deux niveaux (une vingtaine de régions et moins d'un millier de communes) au nom de

¹ J'utilise l'adjectif *technocratique* pour désigner ce qui renvoie à des formes de prise de décision qui se jouent dans des lieux de débat « faiblement publicisés », entre des intervenants « peu nombreux et dotés de fortes compétences spécialisées par rapport à l'enjeu de politique publique » et sur la base d'arguments « situés sur un registre technique » [Hassenteufel, 2008 : 200].

² Dans sa thèse [2010], C. Gutiérrez Ruiz a étudié les interventions d'aide française à la planification nationale et régionale chilienne entre 1964 et 1996. Elle y montre à la fois le rôle de l'aide française dans l'institutionnalisation de la planification comme science de gouvernement, l'inscription des interventions de la Coopération dans des concurrences avec l'influence américaine en matière de conduite des politiques économiques, et le fait que les projets de régionalisation étayés par ces interventions françaises étaient autonomes ou détachables de projet de décentralisation politique.

³ Toutes les personnes interrogées citent spontanément le rapport *Régions et développement*. Il me semble qu'elles font référence en réalité autant au rapport *Régions et développement* qu'au rapport *Découpage spatial*. H. Hobgood reconnaît lui une influence marquée sur les propositions en matière de décentralisation qui sont faites dans le cadre du forum national (Hobgood Harlan H. 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op.cit.*).

la nécessaire cohérence des collectivités supérieures en termes de développement économique et du coût global de l'organisation territoriale. Il épousait les préférences du ministère de l'Intérieur soucieux de la rareté des ressources financières¹. L'Assemblée nationale fit cependant le choix d'ajouter un niveau intermédiaire, choix conforme aux préférences du ministère du Plan et aux propositions du préfet français, choix qui permettait de créer des collectivités au niveau même des circonscriptions électorales pour la députation.

C'est donc ce schéma de collectivités et de circonscriptions qui s'est imposé² :

Tableau 2. Organisation politico-administrative du territoire au début de la Troisième République³.

Collectivités décentralisées		Circonscriptions déconcentrées		Subdivisions administratives	
Nom	Nb	Nom	Nb	Nom	Nb
<i>Faritra</i> /Région	22	<i>Faritra</i> /Région	22		
		District			
<i>Departementa</i> /Départements	158	Arrondissement administratif	116		
<i>Kaomina</i> /Communes	1295				
				<i>Fokontany</i>	15 331

Conformément à la constitution, la loi n° 93-005 dessinait ainsi une structure politico-administrative qui respectait la logique du système dit napoléonien : un fort parallélisme et articulation entre les fonctions déconcentrées et décentralisées aux différents niveaux⁴, avec un « dédoublement fonctionnel » au niveau de la région : une même aire territoriale pouvait servir d'assise à la fois à une collectivité locale et à une circonscription. Un même territoire pouvait donc, sous la même dénomination, être le cadre d'exercice de deux autorités différentes, l'une élue et décentralisée, l'autre nommée et déconcentrée, investies de pouvoirs différents. Dans les faits, à l'échelon provincial ou régional, ce fut souvent un représentant de l'État qui exerça en même temps des fonctions faussement « décentralisées ». Et les maires (les maires des grandes villes en particulier) restèrent en permanence sous la menace d'être remplacés par des « présidents de délégation spéciale » nommés par le gouvernement. On retrouve ici une caractéristique commune aux pays qui partagent le modèle continental européen : « la coexistence d'une

¹ Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain, op.cit.*

² Voir aussi en annexe 8 le tableau « Organisation politico-administrative du territoire depuis la Première République ».

³ Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, Rapport provisoire, ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire.

⁴ « À un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré » (art. 19).

structure étatique hiérarchisée et d'un système d'autonomie locale précaire » [Delcamp, 1997 : 80].

Sur le plan de l'historicité propre des logiques territoriales du pouvoir à Madagascar, on peut voir dans cet épisode réformateur, dans ses soubresauts sécessionnistes, dans le choix final de l'Assemblée nationale, une confirmation de la rupture initiée avec l'arrivée au pouvoir en 1975 de D. Ratsiraka. Pour D. Galibert, on est alors passé d'une logique centralisatrice qui aurait été continûment à l'œuvre sous la monarchie merina, puis dans le cadre de la colonisation et enfin sous la Première République, et qui aurait permis la bureaucratisation progressive de l'État, à une logique dialectique de fragmentation et d'englobement du champ politique. Appliquée au maillage territorial, la logique de fragmentation se traduit dans un découpage des collectivités qui permet de multiplier les mandats et dans l'éclatement des domaines de compétences des différents niveaux de collectivité, l'un et l'autre rendant possible « une véritable reconstruction clientéliste du territoire » [Galibert, 2006a : 326]¹. Cette fragmentation serait mise en tension avec une logique concurrente d'« englobement hiérarchique de la totalité sociale par l'autorité de l'État » [Galibert, 2006a : 387], autrement dit de construction symbolique d'un État-nation à l'échelle de la Grande Île, incorporant les autres types de liens sociaux et territoriaux (notamment les liens d'autochtonie associés à la tradition), alliée à une construction stratégique de réseaux de pouvoir à l'échelle du champ politique national. En dessinant la nouvelle architecture politico-administrative de la Grande Île, les députés appliquèrent donc en 1994 la logique déjà appliquée par le gouvernement de D. Ratsiraka en 1975, une logique de fragmentation du champ politique.

Mais, au-delà de cette logique d'ensemble et de ses continuités, le travail de problématisation et de décision propre aux débuts de la Troisième République marqua un tournant dans le sens donné aux nouvelles collectivités, tant au niveau intermédiaire qu'au niveau local. D'abord symboliquement, avec le retour à une organisation territoriale héritée de la colonie. Ensuite au niveau intermédiaire, s'est fixé une opposition entre provinces et régions dans laquelle les provinces devenaient des institutions porteuses d'une charge politique et identitaire, des institutions ethnicisées, conductrices des courants d'opposition entre l'Imerina et les territoires « côtiers », susceptibles de constituer un point d'appui aux revendications fédéralistes et autonomistes, au contraire des régions qui portent une charge technique, sont présentées et

¹ L'ajout par l'Assemblée nationale d'un niveau intermédiaire et l'inflation du nombre de collectivités créées à chaque niveau est considéré comme servant des stratégies électoralistes par les participants au processus avec lesquels j'ai pu en discuter. C'est cette compréhension de l'histoire qui circule aussi parmi les expatriés (entretien C. Frison, Paris, 25/02/2010 et Verdier Marc*, 1993, *Note de Synthèse sur le Processus de Décentralisation à Madagascar*, Antananarivo, Paigep Banque Mondiale).

considérées comme correspondant à l'échelle adéquate des politiques de développement social et économique¹.

Au niveau local, la rupture avec le régime précédent était claire : l'échelon de base de la décentralisation, c'était désormais non plus le *fokonolona* mais la commune. Je n'ai trouvé aucune trace ni recueilli aucun témoignage de débats sur une alternative commune *vs fokonolona* lors du changement de régime du début des années 1990. Je fais l'hypothèse que dans les espaces sociaux participants à la codification, le *fokonolona* et sa transcription politico-administrative dans le *fokontany* étaient alors comme entachés des multiples griefs à l'égard du régime de la Deuxième République².

Sur un plan proprement politique, en 1993-1994, la commune constituait l'échelle à laquelle les forces politiques victorieuses comptaient ancrer le nouveau régime (comme au début de la Première République), le cadre dans lequel le gouvernement prétendait réimpulser la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires *via* la garantie du principe de libre administration et l'élection au scrutin direct. Promesse en quelque sorte redoublée puisque, en vertu de la constitution (art. 128 et 129), était instauré le principe d'une double élection municipale (pour le maire d'une part et les conseillers municipaux d'autre part) et d'une commune bicéphale (coiffée par un maire *et* un président du conseil municipal, distincts). Sur ce plan, la commune de la Troisième République se distinguait de la commune de la Première République et donc de la commune française.

¹ D'après C. Frison, l'opinion publique dans les années 1993-1994 partageait cette lecture, qui m'est apparue prégnante entre 2004 et 2010 à Diégo-Suarez.

² Parmi les élites politiques de Diégo-Suarez avec lesquelles j'ai pu m'entretenir entre 2004 et 2010, la condamnation de l'organisation territoriale de la Deuxième République et de son fonctionnement effectif était unanime.

Encadré 11. Bicéphalisme des communes sous la Troisième République

En vertu des articles 128 et 129 de la constitution de 1992, les élections municipales sont dédoublées. Le maire, c'est-à-dire le chef de l'exécutif, est élu au suffrage universel direct par un scrutin uninominal majoritaire. *Parallèlement*, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct mais par un scrutin de liste proportionnel (et distinct donc)¹. Mandat du maire et des conseillers durent quatre ans. Les conseillers élisent ensuite en leur sein, pour une durée d'un an, un président du conseil. Le maire n'est donc pas le président du conseil. L'objectif des rédacteurs de la constitution était visiblement de garantir le caractère démocratique *via* des doubles élections² et d'assurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs exécutif et délibérant³.

Les compétences communales, elles, « tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance »⁴. Les communes, en tant que collectivités de base, sont chargées du développement économique et social, des services de proximité (état civil, voirie communale, assainissement, construction et gestion des équipements en matière d'accès à l'eau potable et à l'électricité, de santé de base et d'éducation primaire) et du patrimoine urbain (définition et réalisation des programmes d'habitat et d'équipements publics – places, marchés, abattoirs, équipements socio-sportifs)⁵.

Inversement, plus aucun texte ne faisait référence au *fokonolona*, en dehors de l'article 35 de la constitution⁶ qui procède selon moi de l'inscription symbolique de figures et notions « traditionnelles » dans un texte marqué par des valeurs et des principes républicains [Cadoux, 1993]. Le *fokontany*, lui, devint une circonscription administrative, sans personnalité morale, délimitée sur une base statistique.

Le sens donné à la réforme des débuts de la Troisième République était donc radicalement différent de celui qui était donné à la réforme du *fokonolona* en 1973. Le curseur semble s'être

¹ On retrouve cette même double élection en Gambie [Yatta, 2009]

² Frison Catherine*, 1994, *Vers une décentralisation effective à Madagascar, op.cit.*. « Article 125. Les collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leur diversité et de leurs spécificités ».

³ Entretien avec R. Rasolofo, président du conseil municipal entre 1996 et 1999 à Diégo-Suarez, Diégo-Suarez, le 27/03/2007.

⁴ Art. 14 de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées.

⁵ Le détail des compétences et des ressources est en annexes 11 et 12 « La commune dans les textes de la Troisième République » et « Les ressources de la commune ».

⁶ L'article 35 stipule : « Les *Fokonolona* peuvent prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire leur environnement, de les déposséder de leurs terres, d'accaparer les espaces traditionnellement affectés aux troupeaux de bœufs ou leur patrimoine rituel, sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public. »

« logiquement »¹ porté sur l'institution construite comme espace d'une modernité politique caractérisée par le suffrage universel direct et le lien contractuel qu'il produit entre gouvernés et gouvernants². Il s'agissait de dépasser la communauté de vie dite « naturelle » du *fokonolona* pour la commune – regroupement considéré comme pertinent en termes de développement et de démocratie à l'échelle locale, choix des experts, membres du gouvernement et parlementaires pour construire le nouveau régime. Notons ici que, dans son ensemble, l'élaboration de l'organisation politico-administrative de la Troisième République, comme pour la plupart des réformes de décentralisation de l'Afrique continentale dans les années 1990, empruntait à la fois à l'argumentaire de la démocratisation *via* l'élection et le pluripartisme à l'argumentaire de la reconfiguration de l'État pour une administration effective du territoire et pour le déploiement effectif des services publics (éducation, santé, transports), articulés avec une libéralisation économique.

Sur un plan identitaire, l'idée que le modèle du « *fokonolona* moderne », par ces fondements dits traditionnels, soit encore susceptible de fonctionner pour assurer la mobilisation politique, sociale et économique du peuple, ne disparaît pas tout à fait, nous le verrons. Mais, une fois écartée l'option fédéraliste, il ne s'agissait plus « d'enraciner [la réforme] dans le territoire » [Amselle, 2006 : 39] ou de faire appel à des « solidarités historiques et “traditionnelles” » [Fay, 2006 : 18], ni à travers les choix en matière de découpages, niveaux ou vocations des collectivités, ni par le biais de références ethno-philosophiques ou de réinterprétations de modèles politiques historiques comme c'était alors le cas au Mali [Fay *et al.*, 2006] et comme cela avait été le cas à Madagascar en 1973³.

Les premières élections municipales eurent lieu en novembre 1995. Elles ont clôt le cycle de renouvellement démocratique du personnel politique entamé avec les élections présidentielle et législatives de février et juin 1993. Le taux d'abstention, assez fort compte tenu du fait qu'elles étaient les premières du genre⁴, reflétait l'essoufflement de la mobilisation populaire [Randrianja,

¹ À nouveau, à ma connaissance il n'y avait plus de discussion sur l'alternative commune *vs fokonolona* lors du changement de régime du début des années 1990.

² Cf. chapitre 1.

³ Certes la codification de la décentralisation entre 1993 et 1995 est en partie une réponse à la crise des États fédérés. Et celle-ci reflète au moins en partie l'ethnisation des rapports sociaux et politiques mais constitue surtout une instrumentalisation des gouvernements provinciaux dans un conflit politique : il n'y a pas de réel questionnement sur le rattachement d'une fraction de territoire homogène d'un point de vue identitaire à un ensemble plus vaste. Elle partage cependant à ce titre probablement avec le Mali l'inscription de la nature unitaire décentralisée de l'État dans la constitution.

⁴ Dans la comparaison des résultats électoraux entre 1993 et 1999 établie par F. Roubaud, le taux d'abstention de ces élections communales est le seul manquant [Roubaud, 2001 : 87]. S. Randrianja reste lui imprécis parlant de « près de 40% » d'abstention au referendum constitutionnel de septembre 1995 soulignant que « les élections communales à la fin 1995 connurent pratiquement le même sort » [Randrianja, 1997 : 25].

1997] et un précoce « désenchantement démocratique » [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 84], nourri par le retour aux affaires de la vieille garde politique, la recomposition du système clientéliste, la perpétuation des pratiques affairistes, la persistance du marasme économique et l'éparpillement des partis (plus de 140 en 1996) [Raison-Jourde, 1993 ; Randrianja, 1997]. Les luttes factionnelles au sein de la classe politique pour l'accès aux ressources d'État avait en outre généré une forte instabilité des gouvernements et un conflit entre le gouvernement et l'Assemblée nationale tout du long du mandat de Zafy A. [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 82-83]. Épreuve politique pour les partis nationaux¹, ces élections municipales se soldèrent malgré tout par une nette victoire de l'Union Nationale pour la Démocratie et le Développement fondée par Zafy Albert (UNDD), déjà miné par les dissensions mais dont les candidats ont, d'après S. Randrianja [1997], bénéficié du soutien de l'appareil administratif et de la dynamique créée par le referendum constitutionnel du 17 septembre 1995 qui visait précisément à renforcer les pouvoirs du président de la République face à l'Assemblée nationale [Galibert, 2006a : 73 ; Randrianja et Ellis, 2009 : 204]. L'UNDD enleva ainsi un peu moins de la moitié des 1392 communes nouvellement créées [Randrianja, 1997 : 22]². Les nouvelles institutions et leurs élus furent mis en place début 1996 alors que les lois devant décliner les principes inscrits dans la Constitution ou la Loi d'orientation n'étaient ni toutes votées, ni même parfois rédigées.

Cette première phase de reproblématisation de la décentralisation et de redesign de l'organisation politico-administrative du pays se caractérise sur le plan de la transnationalité par le fait que les puissances étrangères, *via* leurs agences d'aide au développement ont été invitées à *ne pas* intervenir. L'influence de la France par des voies détournées ne s'en est pas moins avérée décisive. Le retour par les urnes de D. Ratsiraka à la tête de l'État fin 1996³ inaugura une nouvelle dynamique, tant sur le plan de la construction des communes et que le plan de sa transnationalisation.

¹ Comme au Bénin ou au Sénégal, les candidats pouvaient être affiliés à des partis politiques ou se présenter comme candidats indépendants.

² Cette prolifération des partis était due au rétablissement de la liberté d'association politique en 1990, à l'intense activité politique suscitée par le changement de régime et au choix d'un scrutin proportionnel pour l'élection des députés.

³ D. Ratsiraka avait donc été président de la Deuxième République, élu une première fois en décembre 1975, réélu en novembre 1982 puis en mars 1989 [Galibert, 2006a]. Sur les événements politiques de l'année 1996 voir Randrianja [1997].

II. LE VENT TOURNE : PREMIERES INTERVENTIONS ET PREMIERS REVIREMENTS (1997-2002)

Sur le plan politique, l'élection présidentielle anticipée de décembre 1996 mobilisa peu l'électorat et la courte victoire de D. Ratsiraka doit moins à un revirement dans les alliances partisans¹ qu'au désaveu par la population de son prédécesseur et principal concurrent, Zafy A.. Elle apparaît surtout comme le signe d'un précoce « désenchantement démocratique » [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 84], d'une « perte de sens » [Galibert, 2006a : 556]. Elle marque en revanche le rétablissement de bonnes relations avec les bailleurs. En 1994 et 1995, les négociations avec les bailleurs avaient en effet été systématiquement sabotées par certaines factions : un accord aurait obligé des avancées sur les fronts de la privatisation et de la décentralisation, et ces avancées auraient supposé des rééquilibres substantiels de la distribution des pouvoirs et des richesses au détriment de certains groupes qui n'y avaient donc aucun intérêt² [Randrianja, 1997]. Le retour au pouvoir d'un D. Ratsiraka ayant « abandonné cette fois toute référence au socialisme » et « endossé les habits du libéralisme » [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 83] permit une stabilisation momentanée de la compétition entre factions, une clarification du jeu politique, la conclusion de ces nouveaux accords avec les institutions de Bretton Woods, donc ce pic d'aide en 1997 et l'ouverture d'une phase de forte croissance économique après des années de crise³ [Rabesahala Horning, 2008 : 422-424 ; Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 85-86]

S'est alors amorcée une ouverture de la décentralisation aux interventions directes de la Banque mondiale et de la Coopération française. Ces premiers « appuis » à la décentralisation et aux collectivités malgaches tenaient à des changements dans les paradigmes et modalités d'intervention de la Banque mondiale et de la Coopération française, changements qui se dessinaient en leurs sièges respectifs mais qui peinaient à se traduire effectivement sur le terrain, du fait des résistances internes aux organismes d'aide comme de résistances du gouvernement

¹ Précisément le passage du parti Leader-Fanilo dans le camp de l'Arema.

² Zafy A. ayant été par ailleurs plutôt hostile aux financements extérieurs classiques [Randrianja, 1997]. Concrètement, la Banque mondiale puis le FMI, « exaspérés par l'impudence, la corruption et l'indiscipline du gouvernement », avaient ainsi suspendu leurs programmes en cours dès 1994 [Randrianja et Ellis, 2009 : 204].

³ Dit autrement, un mode de régulation croisée entre factions politico-économiques d'une part et entre le gouvernement malgache et les bailleurs d'autre part s'est stabilisé (voir par exemple pour la gestion des privatisations [Galibert, 2006a : 112-113]). Le PIB réel a progressé de 1,7 % en 1995, 2,1 % en 1996, 3,7 % en 1997, 3,9 % en 1998, 4,7 % en 1999, 4,8 % en 2000 et 6,7 % en 2001. Les investissements directs étrangers sont passés de 10 millions de US\$ en 1996 à 108 millions de US\$ en 2001 (US\$ constant 2000). Le volume de l'aide exceptionnel en 1997 se stabilisa à peu près au niveau des années 1992-1996, soit environ 400 000 000 US\$ constants [Rabesahala Horning, 2008 : 423-424].

malgache, pour la Banque mondiale (A) comme la Coopération française (B). Le contexte politique favorable à ce début d'« appui institutionnel » à la décentralisation, avec un accord de part et d'autre sur la priorité à donner aux communes, fut de toute manière de courte durée. Ce début de transnationalisation officielle de la décentralisation *via* l'aide, d'imbrication de l'aide dans le pilotage d'une politique publique domestique, se vit signifier un coup d'arrêt brutal avec un revirement politique fort, la révision constitutionnelle de 1998 (C).

A. La Banque mondiale et le début des interventions officielles dans la codification de la décentralisation

En 1997, débutèrent deux projets de la Banque mondiale qui témoignaient à Madagascar du travail de recyclage des cadres cognitifs, normatifs et pratiques de l'aide en matière de réforme de l'État caractéristiques de l'aide post-guerre froide [cf. Fraser, 2009]. Ils reflétaient le fait que, dans les années 1990, en suivant son agenda de la « bonne gouvernance », la Banque mondiale incorporait la décentralisation dans ses programmes de développement urbain¹ ou de réforme de l'État² avec les ambiguïtés qu'impliquait son évitement du politique. Elle n'était pas, avant 1999-2000, porteuse de réforme de décentralisation, elle s'en accommodait [cf. Osmont, 1997 ; Stren, 2014]. En gestation depuis 1993, ces deux projets étaient restés bloqués jusqu'au retour au pouvoir de D. Ratsiraka. Le premier était projet urbain de « lutte contre la pauvreté » par le renforcement des ressources et des « capacités » des municipalités des six capitales de provinces (Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave, Antsirabe, Fianarantsoa et Tuléar), dit Agetip II. L'autre était un projet spécifique d'appui institutionnel au niveau central qui visait à « accompagner » le gouvernement malgache dans la mise en œuvre d'un politique de réformes économiques : le Projet d'appui institutionnel à la gestion publique, dit Paigep. L'une des huit composantes du Paigep concernait la décentralisation : c'est précisément lui marqua le point de bascule vers une intervention officielle des bailleurs dans le *policymaking* en matière d'organisation politico-administrative du territoire sous la Troisième République, vers le régime de l'aide caractéristique depuis le tournant des années 2000 [Whitfield et Fraser, 2009a].

1. Agetip II : la décentralisation comme levier pour de reconfiguration des services urbains

Le projet d'infrastructures urbaines Agetip II reflétait le fait que, à partir de la fin des années 1980, la Banque intégrait dans ces projets d'infrastructures urbaines l'enjeu de la gestion

¹ World Bank, 1991, *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's*, Washington, D.C.: A World Bank Publication.

² World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington, DC: A World Bank Publication.

des services urbains par les pouvoirs publics, tout en concédant une place somme toute marginale aux collectivités¹.

Le projet consistait dans le financement des «programmes d'investissements prioritaires» censément établis par les nouvelles municipalités élues des capitales provinciales². La logique d'intervention consistait à proposer et expérimenter :

une organisation institutionnellement, techniquement et financièrement viable pour la gestion des services urbains à Madagascar, impliquant largement le secteur privé local dans l'exécution des tâches, et reposant, plus généralement sur une gestion déléguée des tâches d'exécution³.

On retrouve l'emphase mise sur la question de l'amélioration des ressources locales pour le financement des investissements et du fonctionnement des équipements et services [cf. Farvacque-Vitković et Godin, 1997]. Et on reconnaît la logique d'«ajustement sectoriel des villes» qui s'est imposée dans les années 1980 [Osmont, 1997] : il ne s'agissait plus seulement de construire des infrastructures, mais aussi d'améliorer la «gestion urbaine» et de permettre une réelle «maîtrise institutionnelle» du fonctionnement des villes afin que les villes, considérées désormais comme des entités, puissent jouer un rôle de moteur du développement⁴ [Osmont, 1995 ; Ramsamy, 2006 chap. 6]. Le projet Agetip II à Madagascar comprenait, en amont, une dimension d'écriture des textes juridiques encadrant l'action des communes urbaines en matière de gestion des services⁵.

En réalité, intervenait dans les capitales provinciales l'agence qui avait été créée à Antananarivo, dans la cadre de la première phase du projet, l'Agence d'exécution des travaux d'infrastructure publique d'Antananarivo (l'Agetipa). Et elle se substituait presque entièrement aux élus et agents

¹ Pour une analyse des logiques et modalités des programmes urbains de la Banque mondiale dans les années 1990 et 2000, voir Osmont [1995] et Mas [2013, chap. 2]. Pour une réflexion sur l'évolution et l'articulation des catégories d'analyse et d'action que sont le gouvernement local, la gestion urbaine et la gouvernance urbaine, au Nord et au Sud, dans les années 1990, voir Stren [2004].

² Il s'agissait du prolongement du premier projet urbain de la Banque achevé en 1992 (*Urban development project*), et d'une première phase de l'Agetip limitée à Antananarivo (août 1994-déc. 1998), ce projet étant une réplique du projet Agetip du Sénégal. (Banque mondiale, 2000, *Le partenariat Madagascar-Banque mondiale 2000*, Antananarivo, Banque mondiale; et Water, Urban and Energy I Division, Africa Region, 1997, *Project Appraisal Document on a proposed Credit in the Amount of US\$35,0 Million equivalent to the Republic of Madagascar for an Infrastructure Project*, World Bank.)

³ Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain*, op.cit..

⁴ Cette stratégie urbaine s'intégrait à la logique propre de l'ajustement qui visait la rationalisation néolibérale des ressources et la recherche de l'efficacité et de la productivité par la mise en œuvre de réformes institutionnelles en profondeur.

⁵ Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain*, op.cit.. Dans sa traduction financière, l'«appui institutionnel» aux équipes municipales provinciales représentait 5,6 % du montant global du projet (35 millions de US\$) entre 1998 et 2001 (World Bank, 1997, *Urban Infrastructure Project, Project Appraisal Document*, 16589-MAG, Antananarivo, World Bank).

municipaux. Voici ce qu'en disait un assistant technique français travaillant à cette époque sur le projet de gestion urbaine de la Coopération française, dans les mêmes villes :

C'était en maîtrise d'ouvrage déléguée, et en fait c'était un peu un mot parce que l'Agetipa était quasiment le maître d'ouvrage ; les communes venaient voir à la réception ce qu'on allait leur donner, ils n'avaient absolument pas le rôle du maître d'ouvrage depuis la conception de l'ouvrage jusqu'à la réception, voire même l'identification... l'identification, je suis même pas sûr au début qu'ils y aient participé¹.

2. Le Paigep : la décentralisation comme partie intégrante d'une réforme néolibérale de l'État

C'est en réalité le Projet d'appui institutionnel à la gestion publique ou Paigep² qui marqua le début de l'intervention de la Banque mondiale dans la fabrique des politiques de décentralisation à Madagascar et, partant, de l'élaboration des tactiques d'opposition du gouvernement malgache à ces immixtions étrangères. Le Paigep (déc.1996-déc.2001), constituait l'un des deux principaux instruments d'accompagnement des crédits d'ajustement accordés en 1997, alors que les crédits de ce type avaient été stoppés depuis 1989. L'autre instrument était un projet d'appui institutionnel au secteur privé (et à la privatisation)³. L'appui à la décentralisation proprement dit était l'une des huit composantes de ce projet « gestion publique »⁴ et cette composante décentralisation fut, d'après C. Frison, « très discutée à la Banque » sur le plan de son opportunité puis de son contenu⁵. Il faut comprendre que la décentralisation n'était pas en soi une prescription dans l'agenda de la « bonne gouvernance » formellement établi en 1992 : il s'agissait,

¹ Entretien avec L. Ducerf, assistant technique de la Coopération française et du Paigep, entre 1991 et 1999 à Madagascar, Afrique de l'Ouest, par Skype, 01/03/2010. Il rebondissait ici sur une remarque de ma part sur le rôle de l'Agetipa 10 ans plus tard : « Elle ne renforçait quand même pas beaucoup les communes d'un point de vue institutionnel ! » avais-je lâché ayant constaté que, entre 2004 et 2010, les cadres tananariviens de l'Agetipa se substituaient encore aux dirigeants de la ville de Diégo-Suarez dont ils étaient censés assurer une délégation de maîtrise d'ouvrage, au prix de réelles tensions.

² En anglais, *Public Management Capacity Building Project*.

³ On retrouve ici donc l'expression d'une lecture néo-institutionnaliste et fonctionnaliste de l'État, adoptée par la Banque et étayant la plupart des programmes de *capacity building*, selon laquelle l'État et le marché sont vus comme deux institutions complémentaires qui supposent d'être réformées conjointement [Harrison, 2005]. L'État devant être réformé pour que les institutions publiques constituent le meilleur support possible de l'activité des acteurs économiques [Campbell, 1996].

⁴ La composante décentralisation représentait un peu moins de 9 % d'un budget total effectif proche de 15 millions de \$ US. Les autres consistaient en des appuis au secrétariat technique à l'Ajustement, à l'Institut national de la statistique, au ministère des Finances et du Budget, au ministère du Plan et de l'Économie, à la réforme de la fonction publique, à la réforme de la justice : bref des actions visant principalement à « soutenir » la mise en œuvre des mesures d'ajustement par le gouvernement malgache et subsidiairement à soutenir la transition démocratique (World Bank, 2003, *Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of SDR 9.6 Million to the Republic of Madagascar for a Public Management Capacity Building Project*, World Bank).

⁵ C. Frison, entretien du 25/02/10.

à tous les niveaux de promouvoir la bonne gestion des services, la responsabilité des gouvernants à l'égard des gouvernés, la transparence et la garantie de l'État de droit. La décentralisation ne s'intégra vraiment dans les prescriptions en matière de réforme de l'État qu'en 1999¹ [cf. Campbell, 2000, 2001].

Sur le plan des modalités d'intervention, le Paigep reflétait en revanche le tournant pris en matière de modalités de l'aide et la nouvelle priorité donnée à l'*institutionnal building* et au *capacity building* à partir des 1990. Ce tournant reposait sur la reconceptualisation déjà évoquée du rôle de l'État dans le développement mais aussi sur une critique croissante l'assistance technique. Née à la fin des années 1940, elle avait été conçue comme le transfert de connaissances scientifiques ou pratiques et de technologie industrielles des pays développés vers les pays en développement pour produire du changement social, pour déclencher le développement² [Kühl, 2009]. Dans les années 1990, cette logique d'intervention était considérée comme inefficace parce qu'elle rendait l'aide inappropriable [Kühl, 2009]. Les organisations dominant la conceptualisation de l'aide – ce que devenait précisément la Banque mondiale – en vinrent à considérer les savoirs comme des ressources endogènes et le développement comme un processus lui aussi endogène par lequel les groupes sociaux et politiques développent les savoirs, les compétences et les capacités (*capabilities*) requises pour faire un usage efficient et efficace des ressources et atteindre des objectifs [Lusthaus *et al.*, 1999]. L'aide internationale devait donc soutenir ces dynamiques endogènes au niveau des individus et des organisations. Les premières cibles devaient être les gouvernements nationaux et locaux [Kühl, 2009 ; Cherlet, 2012] pour qu'ils offrent des services efficaces, respectent le droit, rendent des comptes... Mais l'aide devait aussi soutenir les acteurs de ladite société civile, pour qu'ils jouent leur rôle de contrôle, surveillance, interpellation... Trouvaient ici leur raison d'être les projets d'appui institutionnel (*institutionnal building*) qui visent à transformer la manière dont les politiques publiques sont produites et conduites et non plus seulement à transformer le contenu des politiques publiques [Fraser, 2009], à renforcer les institutions censées impulser ou maîtriser le changement plutôt que de viser la réalisation de projets concrets, avec des ressources externes, sous la houlette des agences de coopération [Fino, 1991]. « Les aspects de l'aide que l'on pourrait nommer techniques se trouvaient ainsi réenchâssés [...] dans la pratique de l'administration » [Baré, 2006 : 21]. Ces projets d'appui institutionnels ont pris d'autant plus d'ampleur que la tendance générale pour les interventions de développement était à

¹ Ce que marquent les rapports *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000* et *The Political Economy of Democratic Decentralization* rédigé par J. Manor.

² Le développement étant entendu comme un processus socio-économique linéaire, univoque, cumulatif et illimité [Rist, 1996].

l'émergent de projets de plus en plus gros [Mosse, 2005 : 3]. On voyait ainsi se monter des projets de réforme à l'échelle d'un secteur ou d'un État tout entier.

Dans le cadre du Paigep, certains aspects de cet appui institutionnel à la décentralisation malgache suscitaient des oppositions du gouvernement malgache et furent délicats à mettre en œuvre, d'autres moins. Étaient prévus le financement d'études générales pour soutenir la politique de décentralisation et de déconcentration, la formation des élus locaux et la mise en place d'un appui pilote à 12 communes rurales avec des formations, de l'assistance technique, et de l'équipement, sous la houlette d'un assistant technique basé en capitale. L'appui aux 12 communes rurales s'est mis en place aisément¹. Ce fut la négociation des études qui se serait avérée plus délicate. L'accord *a priori* sur des termes de références et l'accord *a posteriori* sur l'usage et la diffusion d'une étude supposaient une identification partagée des enjeux, des finalités, des blocages et des stratégies relatifs à la réforme de l'organisation politico-administrative. À lire les notes de conjoncture des responsables malgaches de la décentralisation et des équipes de la Banque mondiale², ils sont tombés d'accord sur ce qui bloquait la mise en œuvre de la réforme³. Mais sur le reste, le récit que m'en a fait un cadre de la Banque mondiale me semble éclairant :

Donc y avait à la fois une pression très politique pour essayer de faire quelque chose et à la fois de la part du président et du Premier ministre, en disant « Écoute fais ce que tu peux, aide-nous mais ne nous emmerde pas ». Voilà. Donc on a fait pas mal de choses [...]. Mais politiquement, c'était pas jouable. [...] y avait des antagonismes très forts. [...] Mais j'veux dire, au niveau des diagnostics, on a fait un travail extraordinaire, mais tout ça est resté caché, dans les rapports que vous avez, il y a d'autres rapports qui sont très très confidentiels et qui n'ont pas été publiés. Donc on a fait le travail de base mais voilà le problème est politique et tant que Madagascar n'a pas une stabilité politique, une distribution des tâches, un gouvernement très équilibré [...] Alors c'est pour ça que moi j'avais recommandé une déconcentration et non pas une décentralisation. J'avais vu Ratsiraka [président de la République] et j'avais vu longuement Tantelly [Premier ministre], on se voyait souvent, et j'avais dit : « la déconcentration c'est vous qui gardez ». [Il a répondu] « Ah non mais on peut pas vendre la déconcentration, tu te rends pas compte, tout le monde va nous tomber dessus. » Bon je savais très bien qu'ils voulaient à la fois faire

¹ Entretien avec L. Ducerf, assistant technique de la Coopération française puis du Paigep, Afrique de l'Ouest, par Skype, le 01/03/2010.

² Verdier Marc*, 1993, *Note de Synthèse sur le Processus de Décentralisation à Madagascar*, *op. cit.* ; Frison Catherine*, 1994, *Vers une décentralisation effective à Madagascar*, Banque mondiale ; Andréas Esoavelomandroso Monique, 1997, *Note de stratégie pour la décentralisation*, Antananarivo, ministère de la Décentralisation et du Budget.

³ L'absence de mise en place du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des collectivités, le manque de ressources des collectivités, le manque de clarté de l'organisation, des fonctions et des pouvoirs de l'administration déconcentrée, la difficulté pour les nouveaux élus de trouver des personnes qualifiées pour constituer les équipes exécutives.

du bruit et promettre des grandes choses et à la fois ils voulaient avoir la main sur. Voila, point¹.

C'était un entretien bref, par Skype, avec un haut cadre de la Banque mondiale que je ne connaissais pas et qui chérissait visiblement le souvenir de ses relations avec les plus hauts dirigeants croisés sur sa route professionnelle et l'importance que ses fonctions lui ont conféré². En croisant ses récits avec ceux de C. Frison et de L. Ducerf³, il me semble raisonnable de conclure qu'il y a avait des fortes tensions sur les finalités de la réforme et sur les stratégies à mettre en œuvre entre les agences d'aide et le gouvernement malgache.

Les récits de ces trois témoins corroborent en outre le fait que les négociations rapprochées, point par point, régulières, sur les différents aspects de la réforme de décentralisation avaient commencé au niveau du ministère lui-même. Les interactions entre les représentants de la Banque mondiale – essentiellement des Français – et les hauts cadres ministériels en charge de la décentralisation étaient alors très fréquentes, parce qu'il y avait un assistant technique régulièrement en capitale et parce que les missions de suivi du projet étaient fréquentes et réalisées par les mêmes personnes. L'immixtion de la Banque dans le travail des services ministériels en charge de la décentralisation était donc bien réelle, ce qui d'après C. Frison constituait une rupture avec la première mandature présidentielle⁴.

Du point de vue des savoirs de gouvernement et de la problématisation de la décentralisation, cette immixtion s'est traduite par la production de rapports de synthèse sur les avancées de la réforme, effectués soit par le *task team leader* soit par la mission de suivi, et de huit études thématiques. Elles portèrent essentiellement sur la répartition des compétences, les finances locales, les relations entre gouvernement central et collectivités en particulier sur le plan fiscal et sur l'organisation technique des transferts aux communes. Elles furent mises à disposition du gouvernement, mais ne donnèrent lieu à aucune prise de décision majeure⁵. Sur ce plan du *policymaking* et de la codification en particulier, le gouvernement malgache a maintenu les équipes françaises de la Banque mondiale dans le rôle de conseil. Par contre, un certain nombre de

¹ Entretien avec un cadre de la Banque mondiale, dans l'océan Indien, par Skype, le 21/02/2010.

² On retrouve cette inclinaison chez les interlocuteurs de J. Meimon dans son enquête sur l'institutionnalisation de la Coopération française, ceux qui partagent une « expérience africaine » qui passe notamment par une proximité avec les chefs d'État, chefs de gouvernement ou ministres affranchie de certaines pesanteurs bureaucratiques [Meimon, 2010 : 61], ceux qui ont joué « d'un pouvoir assez exceptionnel dans les équipes dirigeantes locales, en ce sens relativement conforme à la figure mythique de l'administrateur colonial, véritable "roi de la brousse" doté de pouvoirs exorbitants » [Meimon, 2010 : 57].

³ Entretiens avec C. Frison, consultante engagée dans la supervision du Paigep (Paris, 25/02/2010) et L. Ducerf, assistant technique du Paigep (en Afrique de l'Ouest, par Skype, 01/03/2010).

⁴ Entretien avec C. Frison, Paris, le 25/02/2010.

⁵ World Bank, 2003, *Implementation Completion Report*, *op. cit.*.

documents voués à être utilisés directement par les collectivités ont eu une certaine postérité. Ainsi ai-je retrouvé en 2009, dans la bibliothèque numérique d'un « conseiller animateur » du centre d'appui aux communes du « pôle urbain » de Diégo-Suarez, 10 fiches techniques (sur les « principes de la décentralisation », l'« administration territoriale », les différents niveaux de collectivités, le « contrôle de légalité », les « ressources des collectivités décentralisées »...) et un mémento d'état civil, produits dans le cadre du Paigep et datés de 1998.

Notons à titre comparatif que l'immixtion des acteurs étrangers dans le travail du ministère et du gouvernement était probablement nettement moins forte à cette époque dans le secteur de la décentralisation que dans celui de l'environnement. Le Plan d'action environnemental entrait dans sa deuxième phase (1996-2002). Les contributions financières s'élevaient à 155 millions de dollars US (contre 95 pour la première phase 1991-1995)¹. Et, selon Méral *et al.* [2007 : 31], cette deuxième phase fut surtout caractérisée par une forte interaction entre équipes environnementales des bailleurs et institutions malgaches concernées, motivée par l'objectif officiel d'« appropriation » par le gouvernement « récipiendaire » d'un plan largement exogène.

B. La Coopération française et les résistances internes à prendre acte de la décentralisation

La conception et la mise en œuvre des programmes de la Coopération française ciblant directement l'échelon local à Madagascar entre 1994 et 1999 illustrent, elles, les hésitations des bailleurs à prendre en compte les réformes de décentralisation effectuées et à infléchir en conséquence leurs approches communautaires du développement local².

1. L'aggiornamento³ de la Coopération française en matière de décentralisation

C'est dans un contexte de profonde remise en cause de sa vocation et de ses pratiques que la Coopération française chercha à formaliser et mettre en œuvre une doctrine française en matière d'appui aux processus de décentralisation à partir de 1994. La Coopération française faisait l'objet de critiques récurrentes portant sur le flou des objectifs et des responsabilités, la concentration des interventions dans les anciennes colonies subsahariennes et, enfin, le cloisonnement entre,

¹ Ces fonds étaient apportés à 80 % par les bailleurs étrangers et à 20 % par le gouvernement malgache pour les deux phases. Pour approfondir la comparaison, notons que la Banque mondiale (à travers IDA) apportait 30 des 155 M\$ pour le Plan d'action environnementale II [Rabesahala Horning, 2008 : 416] contre 15 millions pour le Paigep.

² Une approche communautaire étant une approche qui cible un groupe social restreint, considéré comme une entité socio-politique détachée du système politique formel ou étatique, circonscrite, définie par des liens familiaux, ethniques et/ou économiques ancrés dans un territoire limité. Sur les approches communautaires et leur adaptation aux différents paradigmes du développement, voir Chauveau [1992] et Dahou [2011].

³ L'expression revient à J. Meimon [2007] pour qualifier les changements institutionnels de la Coopération française intervenus dans les années 1990.

d'un côté, une logique et des instruments de coopération avec l'Afrique et, d'un autre côté, une logique et les instruments de politique étrangère dans le reste du monde [Meimon, 2007]. Ces critiques allaient aboutir en 1997-1998 à une réforme maintes fois repoussée : une réforme qui transformait la Caisse française de développement, c'est-à-dire l'ancien organe de financement de l'aide française au développement, en « opérateur pivot » de l'aide sous le nouveau nom d'Agence française de développement (AFD) et qui laissait qu'une place résiduelle à l'ancienne Coopération. La nouvelle direction générale de la Coopération internationale et du Développement au sein du ministère des Affaires étrangères ainsi que les nouveaux Services de coopération et d'aide culturelle intégrés aux ambassades, avec des ressources limitées, conservaient la responsabilité des actions en matière de « coopération régaliennne », notamment donc de « gouvernance » et de « décentralisation ». Sur ce plan de l'« accompagnement » du changement politique, l'action de la Coopération française s'était jusqu'alors caractérisée par son ambiguïté et ses limites malgré le discours présidentiel de la Baule en 1990. Elle consistait beaucoup plus en des appuis institutionnels aux réformes administratives, voire en des appuis à la police et à l'armée, qu'en de réels appuis à la démocratisation [Biagotti et Quantin, 2001].

C'est dans ce contexte de remise en cause qu'en 1994, le ministère français de la Coopération réunit, sous la présidence du préfet J. Clauzel¹, un « groupe de réflexion sur la décentralisation » qui avait pour mission d'établir une doctrine française en matière d'appui aux décentralisations. Le rapport issu des travaux² établissait que la France devait désormais appuyer les processus de décentralisation au nom de ses liens particuliers avec les pays africains, de l'importance de la décentralisation pour la démocratisation et de la valeur ajoutée d'une intervention française. Au-delà de la nécessité de ne pas être en reste d'un mouvement général de l'aide en faveur de la décentralisation, les membres du groupe de réflexion soulignaient que la France pouvait faire valoir son expérience propre en la matière³. Tous les types d'intervenants étaient envisagés⁴, tous les types d'interventions aussi : élaboration des textes, « réorganisation des services de l'État »,

¹ Jean Clauzel était un ancien élève de Robert Delavignette à l'École Nationale de la France d'outre-mer (1943-1945), administrateur de la France d'outre-mer de 1946 à 1961. Pendant cette période, il a écrit de très nombreux textes de nature ethnographique sur les régions où il fut en poste, comme le Soudan où il fut de nombreuses années administrateur du district de Kidal [Dimier, 2003c]. Administrateur civil du Ministère de l'Intérieur, il a été sous-préfet et préfet de 1962 à 1989. Il a fini sa carrière comme expert de la décentralisation, soit pour la Coopération française, soit dans des espaces de lobbying telle la Cade, la Coordination pour l'Afrique de Demain.

² Il est stratégiquement rendu public en 1995 *après* l'élection présidentielle et la nomination du nouveau ministre, pour éviter son enterrement pur et simple (entretien avec C. Frison du 04/03/2010, Paris).

³ Ministère de la Coopération, 1995, *Rapport du groupe de réflexion sur la décentralisation*, Paris, ministère de la Coopération, avril, p.20.

⁴ Le ministère de la Coopération (*via* l'assistance technique, les projets et les formations), les autres administrations centrales, la Caisse française de Développement et les collectivités locales dont l'implication croissante est soulignée, ou encore des ONG.

« renforcement des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales » et développement local¹. Le groupe soulignait explicitement l'importance de la mise en cohérence de ces interventions. Pour C. Frison qui avait participé aux travaux, cette doctrine n'avait précisément pas pu émerger jusqu'alors du fait qu'au ministère, il y avait une nette division entre un bureau en charge du développement urbain (travaillant en lien avec le ministère français de l'Aménagement du territoire) et un bureau en charge des territoires ruraux. Dans une telle configuration, la décentralisation était restée cantonnée au statut d'« accessoire du développement urbain »². La mission Clauzel actait et engageait un changement de cap et le passage d'une logique de développement local urbain à une logique propre d'appui à la décentralisation, avec des volets d'intervention au niveau central.

2. Païq versus Pagu : deux entrées orthogonales qui témoignent des indécisions de la coopération française

Ce changement de cap acté « rue Monsieur », Paris 7^e, ne se traduit pas clairement dans la deuxième moitié des années 1990 à Madagascar. L'ambiguïté resta patente. Ce que N. Widmer, chef de projet décentralisation sur la Grande Île pour le ministère français des Affaires étrangères, qualifiait de montée en puissance de la gouvernance municipale, par opposition à l'entrée techniciste et urbanistique des trois décennies précédentes, a pris du temps³.

Ainsi, à partir de 1998-1999, deux projets de développement local coexistèrent sur la Grande Île : le Programme d'appui à la gestion urbaine (dit Pagu)⁴ et le Programme d'appui aux initiatives de quartier (dit Païq). Le Programme d'appui à la gestion urbaine (dit Pagu), né en 1998, était l'héritier des projets urbains de la Coopération française. Son objectif était principalement centré sur le renforcement de l'autonomie financière de 16 grandes communes urbaines par l'amélioration de leurs recettes à travers des recensements fiscaux. Les ressources ainsi mobilisées, adjointes à des réorganisations au sein des services et des formations d'agents municipaux, devaient permettre d'améliorer les services publics locaux et la capacité des communes à induire et conduire le développement de leur territoire. La logique du projet était d'articuler le financement d'équipements, de travaux ou d'études avec la conception et l'« accompagnement » de « mesures de réorganisation interne » aux communes⁵. Mais il est passé en réalité pour un

¹ Ministère de la Coopération, 1995, *Rapport du groupe de réflexion sur la décentralisation*, Paris, ministère de la Coopération, avril, p.25.

² Entretien avec C. Frison du 04/03/2010, Paris.

³ Widmer Nicolas, 2001, « Pauvreté et exclusion urbaine. Une vue du terrain... : Madagascar », *Villes en développement*, n° 53 : 5-6.

⁴ Ou parfois projet d'« Appui à la réorganisation et au renforcement des services des communes urbaines ».

⁵ <http://www.france-madagascar.mg/mieux/pagu.htm#present>, consultée le 14/02/2008.

projet presque purement « institutionnel », sans presque aucune dimension équipements ou infrastructures¹. Le Programme d'appui aux initiatives de quartier de la Coopération française (le Paiq) avait lui démarré en 1994 à Antananarivo avant d'être étendu aux capitales provinciales entre 1995 et 2004². Il visait à renforcer le « rôle et [l]es capacités du milieu associatif dans le développement local » et à améliorer le « cadre et les conditions de vie de la population des quartiers défavorisés » en finançant, d'une part, la construction d'infrastructures socioculturelles (terrains de sport, bornes-fontaines et bassins-lavoirs, salle des fêtes...) et, d'autre part, l'« accompagnement social » des associations d'usagers qui devaient gérer ces infrastructures dont l'usage devenait payant³. Non seulement l'appui aux communes à travers le Pagu restait « techniciste » mais il entraînait en contradiction avec le Paiq et son approche communautaire qui ne voulait pas dire son nom.

Les deux projets ressortaient initialement de deux philosophies d'action clairement orthogonales. Quand le Paiq se disait social, le Pagu se disait politique ; quand le Paiq disait société civile et associations, le Pagu disait institutions et administrés ; quand le Paiq visait l'*empowerment* des populations défavorisées, le Pagu visait l'autonomie financière des communes ; quand le Paiq promouvait la démocratie locale, il fallait entendre la mobilisation locale par des méthodes de démocratie participative au niveau des quartiers, à une distance affirmée des dynamiques municipales, alors que le Pagu promouvait la « bonne gestion » au niveau communal⁴. Le Paiq apparaît donc en creux comme la manifestation des difficultés de la Coopération française à prendre le tournant de la décentralisation. Au point que la confrontation entre les deux équipes donnât lieu à de vives interpellations⁵.

¹ Entretien avec C. Frison du 04/03/2010, Paris.

² Il fut étendu ensuite aux villes de Tamatave, Diégo-Suarez, Majunga et Fianarantsoa (1995-1998) auxquelles fut ajouté Tuléar pour la deuxième phase (1998-2001) et des communes de la périphérie d'Antananarivo pour la troisième et dernière phase (2001-2004). Cf. annexe 21 « Le Paiq ».

³ Paiq, 2003, *Résumé du rapport final de l'auto-évaluation du PAIQ 2*, Antananarivo, République de Madagascar, p.11.

⁴ Les mêmes divergences au sein du système des Nations-Unies à Madagascar s'observent par exemple à travers les commentaires numériques des versions intermédiaires du projet de programme conjoint sur la décentralisation et la déconcentration qui devait lier le gouvernement malgache et le système des Nations Unies, effectivement signé en 2007. Certains organismes voyaient leurs représentants défendre une entrée communautaire passant par le *fokontany* (notamment l'Unicef) et d'autres des interventions uniquement centrées sur les communes (le Pnud et le Fonds d'équipement des Nations-Unies dit Fenu).

⁵ Gret, Iredéc, 1998, *PAIQ. Programme d'Appui aux Initiatives de Quartier à Madagascar. Évaluation externe*, Gret, Paris, p.110, Andriamandranto Ralison et Rasamisoa Vonintsoa, 1999, *PAIQ. Programme d'Appui aux Initiatives de Quartier. Atelier national, 14-15-16 décembre 1998.*, Antsirabe, République de Madagascar.

C. L'ébranlement de la révision constitutionnelle de 1998

Le développement de ces programmes à partir du milieu des années 1990 s'était amorcé dans une situation favorable. Les bailleurs, de retour, s'accordaient avec le gouvernement malgache, en matière de décentralisation, sur la pertinence de la « progressivité des réalisations » et sur la priorité à donner à l'échelon communal¹. Mais le gouvernement engagea en 1998 une réforme constitutionnelle de l'organisation territoriale qui rendait incertaine la situation des communes (1) et déstabilisa la Banque mondiale et la Coopération française engagées dans la politique de décentralisation (2), avant d'une nouvelle crise politique viennent globalement perturber le cours des interventions d'aide.

1. Une réforme qui fragilise les communes

Cette révision constitutionnelle, soumise à referendum le 15 mars 1998, visait principalement à sortir de l'instabilité gouvernementale² mais elle apparut comme un changement radical de stratégie du gouvernement sur le plan de la décentralisation. Concrètement, elle supprimait les départements, prévus dans les textes de 1993-1995 mais jamais mis en place, maintenait les régions, prévues par les textes de 1993-1995 mais jamais mises en place, et (re)créait des provinces autonomes comme échelon supérieur aux régions alors qu'elles n'étaient pas prévues dans les textes précédents³.

¹ Voir Verdier Marc*, 1993, *Note de Synthèse sur le Processus de Décentralisation à Madagascar*, Antananarivo, Paigep Banque Mondiale ; Frison Catherine*, 1994, *Vers une décentralisation effective à Madagascar*, Banque mondiale ; Andréas Esoavelomandroso Monique, 1997, *Note de stratégie pour la décentralisation*, Antananarivo, ministère de la Décentralisation et du Budget.

² Le pouvoir du président de la République était considérablement renforcé, notamment à l'égard de l'Assemblée nationale [cf. Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 83]. Reprenant l'analyse et les termes de J.-F. Bayart [1992] à l'échelle de l'Afrique, J.-E. Rakotoarsioa, juriste, universitaire et militant, considère *a posteriori* cette révision comme servant une « stratégie de restauration autoritaire » sous couvert de multipartisme [Rakotoarisoa, 2002].

³ Voir en annexe 8 le tableau « Organisation politico-administrative du territoire depuis la Première République ».

Tableau 3. Organisation politico-administrative du territoire après la réforme constitutionnelle de mars 1998¹.

Collectivités publiques		Collectivités décentralisées	Circonscriptions déconcentrées			Subdivisions administratives	
Nom	Nb	Nom	Nb	Nom	Nb	Nom	Nb
<i>Faritany mizakatena</i> /Province Autonome	6			<i>Faritany</i> /Province	6		
		<i>Faritra</i> /Région	22	<i>Faritra</i> /Région	22		
				District			
		~~<i>Départementa</i>~~ / Départements	458	Arrondissement administratif	116		
		Communes	1557				
						<i>Fokontany</i>	15 331

En outre, après le referendum, un Comité national d'appui technique à l'autonomie des provinces (malgacho-malgache) était mis en place pour animer une large consultation nationale dans chaque province et préparer les textes de loi définissant le statut de ces entités provinciales. Le gouvernement revenait donc à un dispositif politique – et probablement largement partisan – exclusivement endogène pour le travail de codification².

L'incertitude sur le rôle des provinces et l'étendue de leurs compétences faisaient craindre, d'un point de vue sociologique, le renforcement des notables régionaux, qu'ils aient ou non déjà servis par le passé au niveau de l'État central [Rakotondrabe, 2002]. Et, d'un point de vue institutionnel, elle faisait aussi craindre la restauration d'une tutelle des provinces autonomes sur les communes, une sorte de recentralisation provinciale. La Loi constitutionnelle de 1998 « aménage[ait] une répartition État-province », à la fois sur la base d'une clause générale de compétence au bénéfice des provinces (art. 135.1 et 135,2 al. 2) et du principe de primauté de la loi de l'État (art. 135 et 135,2 al.1). Il stipulait :

Relèvent de la compétence des provinces autonomes les matières qui intéressent spécifiquement les provinces, notamment : l'administration des collectivités locales ; l'organisation des offices et organismes administratifs à caractère provincial ; la police urbaine et rurale ; les foires et marchés ; les services publics d'intérêt provincial ; les allocations d'études et bourses provinciales.³

¹ Les régions sont grisées parce que, au moment de cette réforme, elles n'étaient pas créées.

² Un seul document évoque ce comité et aucun travail historique, à ma connaissance, ne l'évoque ou en décrit le fonctionnement, de la même manière qu'aucun travail historique ne décrit le fonctionnement des forums de 1991 et 1992. J'imagine que ces dispositifs de débat public ressemblent en certains points aux Assises de la transition auxquelles il m'a été donné d'assister partiellement en juillet 2009. Elles étaient tramées par des dynamiques partisans, administratives et citoyennes qui me furent bien difficiles de démêler. Il y avait en tout cas de vifs débats de fond.

³ Constitution révisée en 1998, art. 135,1.

Cette réforme de provincialisation ne se référait pas explicitement au principe fédéral, mais elle entraînait en résonnance directe avec la crise des États fédérés de 1991 et constituait clairement un épisode du débat sur le statut unitaire ou non de l'État malgache.¹ Cependant, elle ne fut pas présentée comme un mode de « résolution constitutionnelle des crises [ou des rivalités] politico-ethniques post-coloniales », ou comme un moyen de « concilier pacifiquement l'unité de la nation dans la diversité de ses composantes ethniques » comme ça a pu être le cas en Afrique du Sud, en Éthiopie ou au Nigéria [Kasongo, 2003 : 28-29]². Elle fut présentée comme un moyen de résorber les déséquilibres régionaux et de contribuer au développement³, sans discours clair sur les rivalités ethniques ou la représentation de groupes dominés. Mais de fait, la reprise du découpage des six provinces coloniales et d'une lecture des provinces comme pivot d'un rattachement ethnicisé des citoyens au gouvernement de leurs affaires s'est ancrée dans un « climat d'exacerbation du sentiment ethnico-régional » plus forte encore en 1998 qu'en 1991 [Rakotondrabe, 2002 : 413]⁴. La réforme de provincialisation de 1998 témoignait des difficultés à bâtir un État nation commun à la plupart des pays africains [Kasongo, 2003]. Elle confirmait les stratégies décrites par D. Galibert d'exploitation du maillage territorial des pouvoirs publics par un incessant *redesign* institutionnel adossé à une rhétorique ethniciste dans une perspective de fragmentation des ressources étatiques [Galibert, 2006a partie II chap. 2], tout comme elle confirmait la stratégie ratsirakiste « de consolidation du pouvoir présidentiel grâce au soutien d'autorités provinciales censées représenter leurs administrés » [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 84]. Les deux expériences de 1991 et 1998 ont en tout cas contribué à renforcer dans l'imaginaire politique malgache l'équation négative associant le fédéralisme avec la fragmentation politique et les conflits ethniques.

L'élection des conseillers provinciaux le 3 décembre 2000 conclut un nouveau cycle électoral jalonné par les élections législatives de mai 1998, les élections communales de novembre 1999.

¹ La nature fédérale de l'organisation dessinée faisait question tant dans l'opinion publique [Rakotondrabe, 2002] que pour les juristes [Rajaona, 1997 : 65-68].

² Comme cela a pu apparaître à travers certains arguments en faveur des États fédérés en 1991 alors que certains courants historiques fédéralistes mineurs sont clairement être porteurs d'une telle vision [Raison-Jourde et Randrianja, 2002a : 9].

³ A. Rajaona cite l'une des propositions de D. Ratsiraka en tant que candidat à l'élection présidentielle du 7 février 1997 [Rajaona, 1997 : 68].

⁴ Entre 1991 et 1998, l'ethnicisation des rapports sociaux et politiques, des tensions sociales et politiques, s'était encore accrue, notamment en raison d'une concurrence plus forte pour l'accès aux postes et ressources d'État elle-même due aux réformes de décentralisation, de libéralisation économique et de privatisation, mais aussi à la croissance urbaine, à l'aggravation de la pauvreté, au délitement des services et biens publics (de santé d'éducation de transport) et à la dégradation de l'environnement [Rakotondrabe, 2002 : 406 et 413].

Ces scrutins ont été entachés de graves entorses au code électoral¹ [Rakotoarisoa, 2002] et virent s'accroître à la fois le taux d'abstention et la domination du parti Arema dans toutes les institutions politiques. Les membres du parti de D. Ratsiraka contrôlèrent finalement tous les conseils provinciaux².

2. Une réforme qui déstabilise les agences d'aide et leurs interventions

Cette réforme constitutionnelle embarrassa la Banque mondiale et l'ambassade de France. Tous les enjeux prioritaires sur lesquels leurs projets se focalisaient voyaient leur problématisation redéfinie (les transferts de compétence, les dotations budgétaires, les relations fiscales entre les instances...). Les deux structures montèrent conjointement une mission hors projet, sans termes de référence officiels, sur les conséquences de la création des provinces autonomes³. Elles auraient accepté en cela de répondre à une demande qui aurait émané du ministre en charge des collectivités, demande qui fut adressée directement au préfet J. Clauzel, souvent présent à Madagascar. Celui-ci aurait sollicité C. Frison pour l'accompagner⁴.

Il fut mis fin aux activités du volet décentralisation du Paigep qui concernaient le niveau central⁵. Par contre l'appui direct aux 12 communes se poursuivit. La reprise en main des pouvoirs locaux par les gouvernements sous la deuxième présidence de R. Ratsiraka ne l'a pas perturbé outre mesure. Une sorte de *statu quo* s'était établi. Le *curriculum vitae* de l'assistant technique fait apparaître les actions suivantes : « la réorganisation de l'administration communale et des procédures comptables, le recensement des bases d'imposition et l'émission de l'impôt foncier, le développement d'un logiciel de traitement de l'impôt foncier et l'informatisation des centres des impôts desservant ces communes »⁶. La formation des maires fut abandonnée en prévision des

¹ Dans le cadre de l'établissement des listes électorales, de la distribution des cartes, du déroulement de la campagne, de l'organisation du vote à proprement parler, dans le comptage des bulletins, dans l'établissement et la communication des résultats. J.-E. Rakotoarisoa [2002] s'appuie sur un rapport d'évaluation des processus électoraux établi par la cabinet Miara-Mita commandité par le PACT/USAID (Cabinet Miara-Mita, 2001, *Évaluation Du Processus Électoral*, Antananarivo, PACT/USAID). F. Roubaud cite lui directement le KMF/CNOE (*Komitim-pirenena Manara-maso ny Fijidianana/* Comité National pour l'Observation des Élections), qui affirma que « les élections municipales et communales de 1999 ont été les plus mal organisées depuis 1989 » [Roubaud, 2001 : 13].

² Majoritaires dans les assemblées, ils élurent à la tête des six exécutifs provinciaux des gouverneurs Arema en juin 2001 [Rakotoarisoa, 2002]. Les lois statutaires des provinces n'étant toujours pas votées.

³ Elle ne constituait pas une surprise en elle-même puisque dans le cadre de la mission de supervision du Paigep en juillet-août 1997, des discussions avec des conseillers du ministre en charge de la décentralisation (conseillers par ailleurs proches de l'équipe Paigep) portaient sur cette réforme à venir (*Aide-mémoire de la mission conjointe du 21 juillet au 11 août 1997*). Le rapport produit à cette occasion s'intitule *Les modalités d'application de la Constitution révisée dans le domaine de la Décentralisation*.

⁴ L'ambassade de France finança la venue du préfet, la Banque celle de C. Frison.

⁵ World Bank, 2003, *Implementation Completion Report*, *op.cit.*

⁶ Ducerf Laurent*, *Curriculum vitae*, 2010. Il faut bien entendu prendre en compte les distorsions induites par la rédaction nécessairement flatteuse de ce type de document, mais je n'ai pas d'autres sources sur ce point.

élections de novembre 1999 : les édiles allaient très certainement changer, pourquoi les former ? Furent cependant produits à cette époque un « mémento à l'usage des agents d'état civil, [...] un guide des ressources financières des communes rurales, [...] un manuel des procédures budgétaires et comptables des communes rurales de 1^{re} catégorie (avec comptable du Trésor) et des communes rurales de 2^e catégorie (sans comptable du Trésor) »¹. Les expérimentations alors réalisées serviront d'ailleurs de référence ou de base de travail pour des réformes juridiques ou réglementaires en matière de comptabilité publique communale, de fiscalité locale – notamment foncière, de transferts de l'État aux communes ou encore de nomenclature budgétaire et comptable des communes qui seront décidées à la fin du mandat de D. Ratsiraka.

Cette deuxième phase, entamée avec le retour de D. Ratsiraka, a donc correspondu aux premières interventions directes, publiques, projetées comme telles, des agences d'aide dans le pilotage gouvernemental de la décentralisation et à un début de reconfiguration de leurs programmes de développement urbain. Ces deux processus relevant de changements internes aux agences d'aide et de changements propres aux relations entre gouvernement malgache et agences d'aide. Cependant, le référendum constitutionnel de mars 1998 marqua un premier coup d'arrêt à cette évolution avant que la longue crise politique consécutive à l'élection présidentielle de décembre 2001 suspende plus généralement l'expansion de l'aide entamée avec le retour de Ratsiraka au pouvoir [Rabesahala Horning, 2008].

III. RELANCE DE LA DECENTRALISATION ET POLYARCHISATION DES APPUIS A LA DECENTRALISATION (2002-2009)

Le 16 décembre 2001, le premier tour de l'élection présidentielle opposait entre autres candidats le président sortant, D. Ratsiraka, et le maire d'Antananarivo, M. Ravalomanana². Les résultats furent contestés. D. Ratsiraka revendiquait la nécessité d'un second tour et Ravalomanana une victoire immédiate. Ses partisans manifestèrent massivement dans les rues, en particulier dans la capitale, soutenus à nouveau par les Églises³. M. Ravalomanana s'est alors autoproclamé

¹ Ducerf Laurent*, *Curriculum vitae*, 2010.

² Ces paragraphes reposent sauf mention contraire sur [Galibert, 2006a : 603-607 ; Randrianja et Ellis, 2009 : 208]. Deux dossiers ont en outre été consacrés à cette crise dans les revues *Politique africaine* [Raison-Jourde et Raison, 2002b] et *Afrique contemporaine* [Roubaud, 2002].

³ M. Ravalomanana était vice-président de l'Église réformée FJKM, il s'est de surcroît fortement appuyé sur le réseau des Églises du Réveil.

président et a constitué un gouvernement parallèle. D. Ratsiraka s'est à nouveau engagé dans une stratégie de partition territoriale de l'île et de blocus économique des Hautes Terres [Rafidinarivo Rakotolahy, 2002]. Les gouverneurs des provinces d'Antsiranana, de Tamatave, de Majunga et de Tuléar, fidèles à D. Ratsiraka, déclarèrent leurs provinces « États souverains, indépendants dans la confédération de Madagascar », selon une stratégie illustrant une nouvelle fois la logique de fragmentation du champ politique national [Galibert, 2006a]. L'armée se divisa encore une fois et des affrontements se produisirent. Une médiation engagée sous l'égide de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) aboutit à la signature des accords de Dakar I le 18 avril 2002, au recomptage des voix et à la proclamation de la victoire définitive de M. Ravalomanana par la Haute Cour Constitutionnelle le 29 avril 2002.

Après cette crise, début 2003, tant du côté malgache que du côté des structures de l'aide, s'amorcèrent ou se confirmèrent des changements cognitifs, normatifs, institutionnels et politiques (A) dont les effets conjugués aboutirent à l'épanouissement d'un dispositif massif et polyarchique d'appui à la décentralisation malgache entre 2004 et 2006 (B). Les communes étant les seules collectivités effectivement décentralisées, elles restèrent le principal objet des interventions d'aide. Cependant dès 2007, la conjonction de facteurs favorables au développement de ces programmes d'appui à la décentralisation s'est délitée : la « fenêtre d'opportunité politique » [Kingdon, 1984]¹ s'est refermée (C). À l'issue de cette troisième période, la fabrique de la commune apparaît comme non seulement transnationalisée mais aussi relativement technocratisée, alors que, sur un plan cognitif et discursif, tant la décentralisation que la figure de l'institution communale ont été, à différents égards, dépolitisées (D).

¹ J'utilise cette notion de manière descriptive et ponctuelle pour rendre compte des dynamiques sur cette courte période des mandats de M. Ravalomanana. Toute la thèse repose sur l'ambition de réinscrire la temporalité courte de la décision dans l'action publique dans des temporalités multiples, celle des trajectoires individuelles, celle des transformations des formes de l'intervention publique, celle de l'institutionnalisation d'une forme d'organisation politique, etc. Elle vise aussi à sortir du prisme du « timing » pour étudier comment les configurations d'acteurs qui étayent une problématisation ou une instrumentation particulière de l'action publique se forment, tiennent ou se défont [Baudot, 2014]. Ceci étant dit, rappelons brièvement que J.W. Kingdon propose de modéliser la mise à l'agenda de mesures de politiques publiques, le changement dans les politiques publiques. Il y a selon lui une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*) pour une mesure ou un changement d'orientation dès lors que se rejoignent trois flux indépendants : le flux des problèmes publics (*problem stream*) dans lequel des problèmes sociaux sont construits comme des problèmes publics susceptibles de faire l'objet d'une intervention publique ; le flux des politiques publiques (*policy stream*) dans lequel s'élaborent des solutions d'action publique susceptibles d'être mises en œuvre par les pouvoirs publics ; et le flux politique (*political stream*) généré par les mouvements de l'opinion publique, des partis politiques, des groupes d'intérêts organisés, des pouvoirs exécutifs, de l'administration et véhiculant des opportunités, des incitations des contraintes de l'ordre du *politics* (élection, alternance politique, changement dans la haute fonction publique...). Il faut la conjugaison d'un problème publicisé et formalisé, d'une solution disponible et d'un contexte politique et/ou administratif favorable pour que telle mesure soit effectivement prise, que tel changement se fasse effectivement [Ravinet, 2014].

A. L'arrivée au pouvoir de M. Ravalomanana et l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité

Le premier de ces changements fut l'arrivée au pouvoir de M. Ravalomanana. Elle a ouvert une phase de très forte pénétration des acteurs étrangers dans le fonctionnement de l'État, de diversification des « partenaires » institutionnels et d'affaiblissement relatif de la place de la France parmi les bailleurs (1). Mais elle a ouvert aussi une phase de relance de la décentralisation (2) au moment où se conjuguait côté aide – à une échelle plus globale- plusieurs processus favorables à la réorientation de l'aide dans le sens d'un appui à la décentralisation (3).

1. Alignement du gouvernement malgache sur les prescriptions des bailleurs et afflux d'aide

La crise politique de 2001-2002 qui s'est soldée par la nomination de M. Ravalomanana à la Présidence de la République a en elle-même inauguré cette pénétration. En comparaison des crises politiques de 1972 ou 1991, son déroulement et sa résolution furent plus fortement internationalisés et internationalisés dans une configuration nouvelle [Randrianja et Ellis, 2009 : 208]. Rappelons sur ce point qu'à Madagascar les discours anti-impérialistes ou altermondialistes, rares, ont très peu d'influence depuis la fin la Deuxième République [Randrianja, 2005]. Et que, pour reprendre les termes de D. Galibert, « dans la hiérarchie des imaginaires territoriaux », les capitales occidentales, qui sont à la fois lieu de formation d'une grande partie des élites politico-administratives et sièges des organismes d'aide au développement, constituent des espaces nobles [Galibert, 2006 : 87].

La crise de 2001-2002 révèle et conforte la multilatéralisation de la géopolitique malgache, la perte d'influence relative de la France, l'ascendant nouveau des États-Unis et la reconsidération de la position de Madagascar en Afrique, qu'on l'envisage sur le plan des interventions effectives, officielles et officieuses, des puissances étrangères ou qu'on l'envisage sur le plan de leurs interventions fantasmées ou espérées, sur le plan des imaginaires politiques et des représentations de l'État malgache internationalisé [Rajaonah, 2002 ; Galibert, 2006 : 603-607 ; Randrianja et Ellis, 2009 : 2008].

M. Ravalomanana lui-même incarnait en 2001 un sang neuf économique, politique et géopolitique. Le dernier mandat présidentiel de D. Ratsiraka avait en effet été caractérisé par un dysfonctionnement patent des institutions politiques¹ accompagné d'un inaboutissement des

¹ Des élections législatives, municipales, provinciales et sénatoriales fortement manipulées ont permis la mainmise du parti présidentiel sur les principales institutions [Rakotoarisoa, 2002], ce qui contribuait, avec la croissance économique, à une stabilisation momentanée du jeu politique [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 89]. Mais « la liberté d'opinion et d'expression dans les médias publics, comme la transparence dans la gestion des affaires publiques,

réformes économiques [Roubaud, 2001]. M. Ravalomanana avait un profil politique nouveau. Fondateur et directeur d'une grande entreprise agro-industrielle dans le secteur laitier (Tiko), il avait bénéficié de la libéralisation économique des années 1980 et avait tissé des liens, bien connus de l'opinion, avec la Banque mondiale et de puissants entrepreneurs allemands, les uns et les autres ayant permis le fort développement de son entreprise et de sa richesse personnelle [Randrianja, 2005]. Ces liens se superposaient avec le fait que M. Ravalomanana était le premier président merina (sans pour autant être issu des grandes familles merina *andriana*), ce qui contrevenait à la règle tacite imposant des présidents « côtiers ». Ces liens se superposaient aussi avec le fait qu'il parlait mal français et scolarisait ses enfants dans des écoles américaines, à rebours des pratiques des élites tananariviennes [Bavoux et Bavoux, 1993]¹. Bref, il apparaissait comme un américanophile francophobe alors que la plupart des Malgaches étaient convaincus de l'indéfectible soutien de la France à D. Ratsiraka, l'ancienne puissance coloniale n'ayant aucun intérêt à voir les soutènements de son emprise postcoloniale remis en cause [Rajaonah, 2002]).

Une fois élu, le nouveau leader multiplia les gages d'alignement sur les prescriptions et les intérêts des bailleurs et en récolta les fruits². Dans un article très à charge, l'historien M. Esoavelomandroso prête au candidat M. Ravalomanana d'avoir répondu à des critiques sur son absence de projet de société ou de programme de gouvernement en disant : « mon programme est celui de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International » [Esoavelomandroso, 2009 : 22]. De fait, dès que Ravalomanana fut reconnu président par la communauté internationale, la Banque mondiale organisa une conférence des « amis de Madagascar » à Paris [Rabesahala Horning, 2008 : 428]. La Grande Île s'était engagée dans l'initiative dite PPTE (des pays pauvres très endettés) dès 2000. Mais ce fut sous la présidence de M. Ravalomanana, en mars 2003, que fut achevé le Document stratégique de réduction de la pauvreté, cette cartographie conventionnelle et extrêmement formatée des problèmes et des solutions publics que les gouvernements des États endettés devaient rédiger pour ouvrir leurs droits à l'allègement de leurs dettes³. Le « point d'achèvement » fut atteint en 2004 et la Banque

étaient remise en cause. » [Raison-Jourde et Raison, 2002a : 7]. La corruption continuait d'entraver le fonctionnement des services publics et d'accentuer le découragement de la population, population dont F. Roubaud établit pourtant l'attachement à la transition démocratique [Roubaud, 2000].

¹ En somme, la nouveauté de cette figure politique reposait sur le fait qu'« [i]l n'était [...] ni un héritier descendant d'une grande famille, ni un représentant de l'élite scolaire (il a quitté très tôt le système scolaire et maîtrise mal le français) et/ou militaire. Il ne devait son arrivée au pouvoir qu'à sa fulgurante réussite économique et à son engagement religieux. » [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 95] dans l'Église protestante FJKM, et plus largement au sein de la Fédération des Églises chrétiennes de Madagascar (FFKM).

² Dans cette logique qui consistait à sortir du giron français et à développer les liens diplomatiques et économiques avec d'autres puissances, Madagascar adhéra en outre à la *Southern African Development Community* en août 2005.

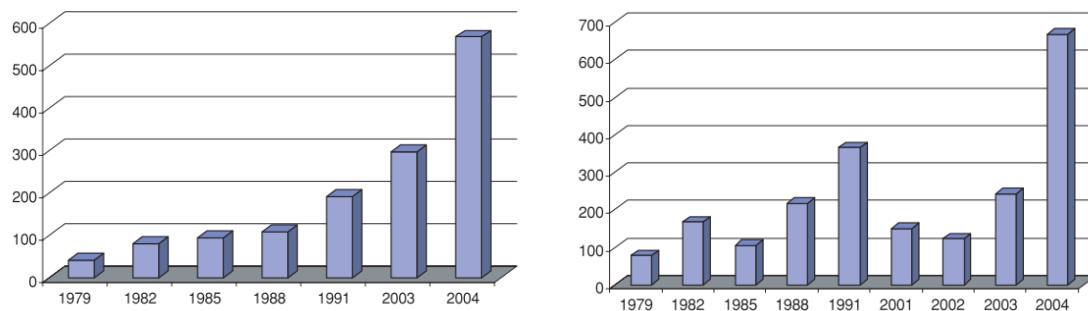
³ Sur l'élaboration des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté formalisant les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, voir par exemple [Bergamaschi, 2011a].

mondiale et le FMI annulèrent la moitié de la dette malgache [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 263]. En avril 2005, la Grande Île signa un accord avec la nouvelle agence américaine appelée *Millenium Challenge Corporation*, accord au titre duquel elle allait recevoir 110 millions de dollars sur quatre ans pour des projets de développement rural, de réforme du secteur financier et du système foncier, en « contrepartie de son engagement dans des réformes politiques et économiques »¹.

Dans le secteur de l'environnement, peu après son investiture définitive, M. Ravalomanana remplaçait dans ses discours l'objectif d'«une croissance économique rapide» par celui d'un «développement durable», puis annonça en septembre 2003, lors du 5^e Congrès mondial des aires protégées à Durban (Afrique du Sud), le triplement de la surface des aires protégées malgaches sur cinq ans, donnant à tous les acteurs internationaux de la conservation environnementale les signes attendus qu'il adoptait la ligne de la Banque mondiale et des Américains en la matière [Rabesahala Horning, 2008 : 419]. Le Programme environnemental III (2003-2008), dans la conception duquel les institutions malgaches avaient été nettement plus engagées que pour les deux plans antécédents [Andriamahefazafy, 2005] atteignit près de 170 millions de dollars [Rabesahala Horning, 2008].

L'aide bi- et multilatérale atteignit, remise de dette comprise, des niveaux jamais atteints, ce que donnent bien à voir ces diagrammes construits par N. Rabesala Horning² :

Figure 1. Montants engagés dans l'aide multilatérale (à gauche) et bilatérale (à droite) entre 1979 et 2004, en millions de \$ [Rabesahala Horning, 2008 : 426]



2. Une relance engageante de la décentralisation

Rapidement aussi, le nouveau chef de l'État Ravalomanana, maire d'Antananarivo depuis 1999, témoigna de ses ambitions en matière de décentralisation. En mai 2003, il inscrivit la décentralisation dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) formalisant les

¹ Source : <https://www.mcc.gov/pages/countries/program/madagascar-compact>, consultée le 02/07/2015. Sur cette agence, voir Daviron et Giordano [2006] et Mawdsley [2007].

² Le montant de l'aide en 2004 incluait les allègements de dette, particulièrement conséquents. Réalisé à partir des données OCDE.

engagements du pays à l'égard de ses créiteurs. La « déconcentration/décentralisation des services » trouva sa place dans l'« axe stratégique » de la « bonne gouvernance » et la priorité était donnée aux « finances » et aux « capacités institutionnelles » des communes.

Le nouveau gouvernement clarifia surtout l'organisation territoriale dont la réforme apparaissait à la fois en panne et illisible. Il fit voter en juin 2004 la loi très attendue qui créait les régions inscrites dans les textes de 1994-1995¹. Il soumit cependant ces régions à régime transitoire en vertu duquel les chefs de région n'étaient non pas élus mais nommés (régime transitoire prévu pour deux ans qui finalement dura quatre ans). La création des régions, conçues comme les instruments de l'aménagement du territoire et du développement territorial, laissait entendre que les provinces, bien qu'elles ne soient pas supprimées, resteraient des circonscriptions administratives et que les chefs de province, nommés depuis la crise de 2001-2002², garderaient le rôle de coordination « interrégionale » des services déconcentrés des ministères.

Enfin, tous les observateurs reconnurent les signes de l'engagement du gouvernement en faveur de la décentralisation qu'ils attendaient impatiemment quand la présidence transforma, en mai 2005, le secrétariat d'État auprès du ministère de l'Intérieur et de la Réforme administrative chargé de la Décentralisation, du Développement régional et des Communes³ en un ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire. C'était en réalité dès 2004, à la faveur d'un large renouvellement du secrétariat d'État⁴, qu'une nouvelle équipe s'était constituée autour de H. Andriamdoavonjy nommée directrice générale de la Décentralisation. Accédaient alors aux plus hauts postes du département ministériel concernés les représentants d'une nouvelle génération rassemblant des personnalités impliquées dans la décentralisation depuis la fin des années 1980 ou le début des années 1990, provenant pour partie de l'administration et pour partie des projets, considérés comme des techniciens. Certains étaient liés entre eux par l'expérience de leur participation commune au Comité d'experts pour la décentralisation effective (CEDE). Leurs parcours seront étudiés au chapitre 4.

¹ Elles sont créées par la loi n°2004-001 du 17 juin 2004. Leurs délimitations recoupent exactement celles des anciennes préfectures de la Première République [Galibert, [s. d.]].

² Puisqu'ils étaient tous nommés plutôt qu'élus, ils étaient tous appelés des « présidents de délégation spéciale » ou PDS.

³ Créé en janvier 2003 ce secrétariat d'État était rattaché non plus au ministère des Finances (comme l'était l'ancienne équipe chargée de la décentralisation) mais au ministère de l'Intérieur et de la réforme administrative.

⁴ C. Frison parle d'une épuration politique assez exceptionnelle. Monique Andreas Esoavelomandroso qui avait été directrice générale de la décentralisation sous différentes appellations et dans différents ministères de tutelle, puis secrétaire d'État à la Décentralisation était mariée à un haut dirigeant du parti leader-Fanilo qui en changeant de bord avait permis à D. Ratsiraka de constituer une majorité entre 1997 et 2001.

3. *Intégration de la décentralisation dans les programmes d'action de la quasi-totalité des agences d'aide présentes sur la Grande Île*

Pour les agences d'aide, répondre à la relance de la décentralisation, prendre acte d'un processus stabilisé de communalisation (on arrivait au troisième mandat), cela supposait d'infléchir leurs interventions au niveau central et au niveau local. Il y avait pour cela des facteurs favorables. Sur le plan des stratégies de développement, l'heure de l'appui aux décentralisations avait sonné. Des catégories d'analyse et d'action émergées au fil des années 1990 s'étaient largement imposées : articulation des enjeux de développement et de démocratie, « bonne gouvernance », promotion des logiques d'« appui institutionnel » et de « renforcement des capacités », promotion de la « société civile »... Les multiples réformes de ce qui constituait une « troisième vague de décentralisation » en Afrique subsaharienne [Olowu et Wunsch, 2004b] constituaient autant d'occasions pour les agences de se positionner. Certains exemples d'appuis à la décentralisation commençaient même à être mobilisables, notamment maliens. Néanmoins, la conduite des réformes de décentralisation restait un objet politique sensible parce qu'ayant directement trait à la souveraineté, au partage du pouvoir politique. Mais surtout, infléchir les programmes de développement local dans un sens qui, *a minima*, ne contrecarre pas le renforcement des communes, et, *a maxima*, en fasse un objectif, n'avait rien d'évident. Les textes de références des agences en matière d'appui aux décentralisations, quand ils existaient, quand ils n'étaient pas trop dépassés, étaient en tout état de cause peu précis ou prescriptifs¹. Cela a trait au fait que la « décentralisation » est un domaine d'intervention complexe : hors questions des finances et de la fiscalité locales, il donne peu prise à des objectifs précis, des indicateurs quantifiables, des résultats imputables à tel ou tel acteur [Fesler, 1965 ; Roig, 1966 ; Lemieux, 1996], c'est donc pour l'aide un secteur non seulement nouveau, non seulement politiquement sensible, mais aussi peu maniable² [Lavigne Delville et Jacob, 2016 : 98].

Concrètement, voilà où en étaient les différentes agences. Au niveau central, seules la Banque mondiale et la Coopération françaises s'étaient jusqu'alors investies dans le pilotage ou l'instrumentation de la décentralisation. Au niveau local, seules la Banque, la Coopération

¹ La doctrine établie par la mission Clauzel en 1995 pour la Coopération française ne correspondait plus aux ressources de l'agence en 2005. Europaid ne publia un document stratégique sur la question qu'en 2007 (Commission européenne, 2007, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*, Bruxelles, Commission européenne, Office de coopération EuropeAid). Le Pnud a diffusé en 2004 une « *practice note* » intitulé *Decentralized Governance for Development : A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/ Rural Development* qui reste peu opérationnalisable [cf. Bénicourt, 2001]. La Banque mondiale a fait prendre à son approche des décentralisations le tournant de l'économie politique, mais sans traduction effective à Madagascar. J'examinerai ce point au chapitre 3 : I.

² C'est un secteur peu « spécifique » au sens que lui donne J.-D. Naudet [1999 : 99 ; cité par Lavigne Delville et Jacob, 2016 : 98].

française et le Pnud avaient fait l'expérience de programmes visant directement le « renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale ». Mais la Banque mondiale continuait parallèlement à mener des programmes de développement local qui ne prenaient pas en compte les dynamiques de décentralisation et les prérogatives des communes : en l'occurrence le FID (Fonds d'investissement pour le développement), un programme de « lutte contre la pauvreté » par le financement de micro-infrastructures communautaires. La Coopération française avait elle aussi maintenu son programme de micro-infrastructures urbaines gérées par des associations (le Paiq). Le Pnud, lui, n'avait plus eu les ressources pour monter de nouveaux projets. Les autres agences n'avaient jusqu'alors jamais monté de programmes visant directement les collectivités. Avec des moyens conséquents, l'Union européenne par exemple travaillait historiquement à Madagascar dans les secteurs des infrastructures et du développement rural. Elle achevait en 2003 un programme de financement de micro-investissements gérés par des organisations de la « société civile » (le Paical). Les coopérations suisses et allemandes menaient depuis plusieurs décennies des programmes de développement rural et de gestion des ressources naturelles, avec des ressources relativement limitées. Dans son programme « phare » SAHA, l'Intercoopération suisse¹ développait des activités classiques de structuration des organisations paysannes, d'amélioration des rendements agricoles et de l'accès aux services sociaux de base, ou encore de gestion des ressources naturelles... À travers son projet Greenmad, la GTZ allemande² qui travaillait avec des « communautés villageoises et des organisations paysannes » était, elle, plus tournée vers l'articulation entre subsistance et conservation environnementale. Néanmoins USaid, elle, discrètement, en était à son deuxième programme centré sur les relations entre « *grassroots organizations* » et communes.

Le cas de programme Paiq de la Coopération française illustre bien les tensions que pouvait susciter le passage de programmes de développement local à des programmes d'appui aux collectivités. La critique du positionnement du Paiq à l'égard des communes et de la décentralisation était allée croissant au fil des phases du projet et de la succession des attachés de coopération chargés de la décentralisation et du développement local au Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France, le Scac³. Fin 2003, alors que la phase 3 du projet s'achevait, émergeait le souci classique de la « pérennisation de ses acquis ». La réflexion sur les suites du programme et l'avenir des équipes locales s'engagea entre le Scac, la cellule franco-

¹ L'association Intercoopération suisse est mandatée par la direction du Développement et de la coopération (DDC) de la Confédération pour mettre en œuvre à Madagascar la plupart de ses programmes d'aide.

² Pour [Deutsche] Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

³ Entretien avec V. Rasoarimanana*, coordinatrice nationale sociologique du Paiq de 1998 à 2004, Antananarivo, le 16/04/08. Cf. chapitre 10.

malgache de pilotage national du projet, les équipes franco-malgaches locales et les exécutifs des grandes villes concernées¹. Les options quant à l'avenir des cellules locales étaient leur disparition sèche, leur transformation en services municipaux ou bien leur transformation en bureaux d'étude privés ou en micro-agences locales d'urbanisme susceptible de se mettre à disposition de la commune ou d'autres acteurs publics et privés du territoire. Il restait quelques financements à la clef. « On a discuté sur tous les schémas possibles. »² Le nouvel attaché de coopération au Scac, G. Mas*, arrivé en 2002, était proche de la nouvelle équipe constituée autour de R. Andriamanjato* à la direction de la Décentralisation et il défendait, selon ses termes, de quitter définitivement la logique initiale de soutien aux ONG et de « confrontation » avec les autorités locales pour passer à un « appui-conseil »³ aux équipes municipales. Il dit avoir voulu faire « faire muter le Paiq » pour qu'il devienne un :

véritable instrument d'aide au maire, [...] un instrument de renforcement des compétences, des capacités, de la maîtrise d'ouvrage du maire, en tant qu'il est le patron d'une commune, à qui il incombe une responsabilité politique et administrative, [...] un instrument du pouvoir du maire. Évidemment ça pouvait choquer... Il y avait beaucoup de gens à l'intérieur du Paiq, même au niveau central, pour eux c'était une trahison par rapport à l'esprit du Paiq⁴.

Les réunions successives virent se dessiner et s'affronter des représentations diverses de ce qu'est une commune, de ce que devrait être un appui aux communes et de ce qu'on pouvait effectivement faire sur les différents sites en fonction de l'histoire locale du programme et de l'état très variable des relations avec les municipalités. La coordinatrice du Paiq à Antananarivo justifie : « Le doute était seulement sur les compétences et capacités : est-ce que la commune, vu le contexte socio-politique, est capable de le faire ? » Gérer un bureau de développement, des politiques locales, les subventions de la Coopération française... « Et puis par rapport à une certaine intégrité »⁵. Ses récits en 2008 témoignent cependant de la violence ressentie lors de ces négociations avec le conseiller culturel du Scac, du fait de la remise en question de la logique initiale du projet : « Il voulait enterrer le Paiq ». Celle qui était alors coordinatrice malgache du

¹ En tant que coordinatrice locale de la coopération entre le département du Finistère et la province Nord j'ai participé à deux de ces réunions de travail sur l'avenir du Paiq.

² Entretien avec V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique du Paiq de 1998 à 2004, Antananarivo, le 16/04/08.

³ Entretien avec V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique du Paiq de 1998 à 2004, Antananarivo, le 16/04/08.

⁴ Entretien avec G. Mas*, attaché de coopération du Scac chargé de la décentralisation, Paris, le 09/03/2010. Les traces écrites de l'évaluation de la dernière phase du Paiq et de sa mue mes entretiens avec les cadres nationaux et locaux du programme confirment cette position ferme.

⁵ Entretien avec V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique de 1998 à 2004, Antananarivo, le 16/04/08.

Paiq à Diégo-Suarez, F. Rasolondraibe*, confirme des échanges « musclés », « compliqués »¹. Elle résume la position des cadres malgaches du Paiq par un lapidaire : « On était vraiment partagés ».

À l'instar du Paiq, schématiquement, on peut dire que les programmes de développement local qui s'étaient multipliés à la fin des années 1980 et dans les années 1990, à la faveur de la déliquescence des services et biens publics et de la valorisation du « local » dans les logiques de l'aide, avaient dans leur très grande majorité reposé sur le financement de biens et services locaux dont la priorisation avait été établie à travers des dispositifs participatifs marginalisant les autorités publiques et dont la gestion avait été confiée à des acteurs associatifs et/ou communautaires, à travers des dispositifs *ad hoc* (associations d'usagers, comités de gestion...), ces acteurs bénéficiaires « responsabilisés » ayant été souvent structurés comme tels pour les besoins mêmes du programme. Ils avaient contribué à faire des espaces locaux des espaces saturés d'organisations [cf. Bierschenk, 1994b ; Lund, 1995 ; Blundo, 1998a ; Le Meur, 1998]. Et la création effective de collectivités locales dans ces espaces politiques « multicentriques », leur vocation à les polariser pour assumer leurs compétences et le pilotage du développement local [Jacob, 1998b ; Piveteau, 2004] plaçaient les structures d'aide face à la nécessité de changer de pied, face à des dilemmes pratiques et théoriques, discutés tant par les professionnels de l'aide eux-mêmes² que par ceux qui analysaient leurs pratiques [Leclerc-Olive, 1998, 2003 ; Gentil, 1999 ; Jacob, 1999 ; Leclerc-Olive et Rochegude, 2001 ; Le Meur, 2001]. Qui devaient être désormais les principaux interlocuteurs et les cibles des programmes : les services techniques déconcentrés, les « communautés », les associations et coopératives comme jusqu'alors ou bien les collectivités locales ? Quelles formes de prises de décision collective mettre en œuvre et donc valoriser : la participation de tous ou de représentants, des délibérations publiques ou des négociations, des décisions au consensus ou au vote majoritaire ? Quels modes de financement et de gestion des biens et ressources locales devait-on privilégier : des cotisations ou des impôts, de la régie, de la délégation ou de la privatisation ? Quelle place donc réserver aux élus, aux agents et aux budgets des collectivités dans ces processus ? Quel type de citoyenneté faire expérimenter et donc promouvoir ? Comment tout à la fois « faire du développement local » et construire ou consolider des ressources, des espaces, des domaines, des affaires et un esprit publics ? Et

¹ Entretien avec F. Rasolondraibe*, coordinatrice locale du Paiq à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006, Antananarivo, le 02/04/2008.

² Cf. par exemple le compte-rendu du séminaire entre agences d'aide européennes, animé sur ce thème des appuis à la décentralisation en 2001 par le *think tank* européen ECDPM : Loquai Chritiane, 2001, *Strategic Priorities and Operational Challenges for European Support for Democratic Decentralisation in the Context of the new ACP-EU Partnership Agreement*, ECDPM, Swedish Ministry of Foreign Affairs, octobre.

incidemment, qu'est-ce que la distinction public/privé valait sur des terrains africains ? Rien d'évident donc.

Quoi qu'il en soit, les nouvelles normes dominantes en matière de modalités de l'aide incitaient les agences à soutenir les réformes impulsées par le gouvernement malgache et à le faire de concert. À l'échelle globale, après une phase de « fatigue de l'aide » [Lavigne Delville, 2013 : 138], les années 2000 correspondaient à la fois à une relance quantitative de l'aide publique au développement et à la mise à l'agenda d'une réforme des principes et des mécanismes de l'aide internationale [Contamin *et al.*, 2008 ; Raffinot, 2010 ; Bergamaschi, 2011b]. Les critiques qui émanaient tant du champ scientifique que des acteurs sociaux concernés, portaient sur deux grands aspects : 1. l'architecture de l'aide, en particulier l'illisibilité et l'inefficience à laquelle donnaient lieu la multiplication des organisations pourvoyeuses d'aide et leurs stratégies institutionnelles conçues comme concurrentielles, et 2. la logique des conditionnalités qui avait réduit considérablement la marge de manœuvre des États destinataires de l'aide et, partant, contribué à saper les bases fragiles des systèmes démocratiques en question [Whitfield et Fraser, 2009a]¹. Trois incantations, plus ou moins anciennes, entrèrent alors en résonnance : premièrement que les donateurs s'alignent sur les stratégies de ces gouvernements (c'est l'« alignement »), qu'ils se concertent (à travers des dispositifs formalisés), promeuvent « leurs complémentarités » et privilégient des instruments communs d'intervention (c'est l'« harmonisation »), et, réciproquement que les gouvernements « récipiendaires » maîtrisent leurs politiques publiques (c'est l'« appropriation »). Ces incantations ont été scellées dans le marbre avec la signature en mars 2005 par une centaine de pays « récipiendaires » ou « donateurs », sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement »².

En somme, pour différentes raisons, l'enjeu pour les agences d'aide était de reconnaître les communes comme des acteurs incontournables et spécifiques du développement local (ou sectoriel), voire de passer à des programmes qui visaient à « renforcer les capacités » et les

¹ Pour une présentation synthétique de ce vaste mouvement de réforme, voir Nay [2010].

² Sont énoncés dans la Déclaration cinq engagements réciproques : 1. L'appropriation – « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ». 2. L'alignement – Les donateurs s'alignent « sur les stratégies nationales de développement [...] et les procédures des pays partenaires » ; 3. L'harmonisation – « Les pays donateurs se concertent [...] et partagent l'information pour éviter les doublons » ; « [ils] mettent en place des dispositifs communs [d'intervention] et simplifient leurs procédures », ils promeuvent leur « complémentarité » ; 4. La gestion axée sur les résultats, selon une logique visant à « gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats » ; 5. La redevabilité mutuelle – « Les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. » OCDE, 2005, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. Sur la Déclaration de Paris, voir Bergamaschi *et al.* [2007], Raffinot [2010] et Lavigne Delville [2013].

ressources fiscales des communes pour qu'elles assument effectivement leurs compétences, autrement dit de « respecter » la « maîtrise d'ouvrage communale », voire d'en faire l'objet même du projet. Qu'elles dessinent pour le faire des dispositifs propres ou qu'elles se glissent dans des dispositifs communs à toutes les agences d'aide, conçus sous la houlette du gouvernement malgache, dès lors qu'il y en eut.

B. La commune au cœur d'un dispositif d'aide à l'acmé de sa polyarchisation et de sa densification

La relance de la décentralisation sous Ravalomanana trouva *in fine* un réel écho du côté des agences d'aide présentes à Madagascar. À partir de 2004 et 2005, elles s'investirent au niveau central dans de l'assistance technique au ministère et s'investirent dans des instruments d'appui aux collectivités qui, de fait, devenaient des instruments tout à la fois de l'aide à la décentralisation et de la décentralisation aidée. Parallèlement cependant, certaines agences maintinrent leurs instruments propres d'intervention, c'est-à-dire qu'elles conservèrent leurs programmes dédiés de développement local en les infléchissant dans le sens d'une plus grande prise en compte des enjeux de décentralisation. La seule collectivité concernée en propre par ces actions était la seule collectivité effectivement décentralisée, la commune. De sorte que ces différentes interventions et les relations qu'elles supposaient ont usiné une véritable fabrique transnationale de la commune.

L'assistance technique au pilotage de la décentralisation

Les coopérations française et suisse placèrent dès fin 2004 des assistants techniques à la direction générale de la Décentralisation. Le ministère manquait de cadres intermédiaires considérés comme suffisamment compétents et engagés dans leur travail et ne pouvait pas en recruter. Un assistant technique décrit :

Doté d'un personnel d'environ 130 agents, la structure a, durant cette période, toujours tourné avec environ une vingtaine de cadres, dont une dizaine réellement actifs. Cet état de fait n'est pas sans conséquence sur la capacité d'intervention du ministère, qui a toujours été limitée.¹

Les agences d'aide choisirent donc d'« inject[er au ministère] la compétence qui lui faisait défaut »² et créèrent une « cellule d'analyse et de prospective », constituée d'une dizaine consultants payés par la Coopération française, l'Intercoopération suisse et le Pnud, placés auprès du secrétariat général du ministère, censés aider à préparer les décisions et disséminer savoirs et savoir-faire

¹ Caron Yann*, 2007, *Rapport de fin de mission. Dynamiques de la décentralisation à Madagascar. 2004-2007*, Paris, Service de coopération et d'action culturelle à Madagascar, p. 10. Selon Y. Caron, il faut y voir à la fois le résultat de la limitation des possibilités de recrutement par les institutions financières internationales et une forme « d'attentisme » du ministre.

² Caron Yann*, 2007, *Rapport de fin de mission. Dynamiques de la décentralisation à Madagascar. 2004-2007*, *op.cit.*, p. 10.

dans les autres services. En somme fut mis en place l'un des outils emblématiques de l'appui institutionnel dans les années 2000, conforme à la logique de *capacity building* [Kühl, 2009] : une « enclave bureaucratique fonctionnelle »¹ [Blundo, 2011 ; voir aussi Crook, 2010 ; Roll, 2014]. Mais, face au constat d'un déséquilibre créé entre cette cellule et les autres services, cette dernière fut « éclatée » : les consultants payés par les bailleurs furent répartis dans les différentes directions².

À travers cette assistance technique, les coopérations suisse et française appuyèrent ainsi directement la formulation des deux documents stratégiques de relance de la décentralisation. La première étape fut une *Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration* (LP2D), adoptée le 15 décembre 2005³. La stratégie comportait trois « axes » : 1. la consolidation des bases juridiques et institutionnelles de la décentralisation (c'est-à-dire la clarification des compétences, la clarification et l'augmentation des ressources des collectivités...), 2. la clarification des interactions attendues entre services techniques déconcentrés (STD) et collectivités territoriales décentralisées (CTD) et 3. le développement de la « démocratie participative » et des « partenariats public-privé ». L'objectif donné à la décentralisation était « l'amélioration des conditions de vie, du bien-être social et du développement économique ». La deuxième étape de la relance de la décentralisation fut un *Programme national de décentralisation et de déconcentration* (PN2D), conçu comme la déclinaison opérationnelle, planificatrice, de la *Lettre politique*. Il fut adopté par le gouvernement le 26 octobre 2006⁴. L'axe démocratique disparaissait presque entièrement des « résultats attendus ».

L'articulation des logiques de décentralisation et de déconcentration, l'objectif de mettre les services déconcentrés « au service »⁵ des communes justifiaient de créer un comité interministériel « 2D » et huit « cellules 2D » dans les principaux ministères concernés (Finances, Intérieur, Éducation, Santé, Travaux publics, Énergie et Mines, Agriculture) pour y porter et défendre la stratégie de décentralisation-déconcentration (c'est le sens de « 2D »). Les consultants des cellules 2D étaient financés par le Pnud.

¹ Une entité administrative (un ou plusieurs bureaux, un service) greffée à l'organigramme d'un ministère, financée par l'aide et visant à injecter dans une administration ministérielle des compétences qui ne s'y trouveraient pas. Les chercheurs qualifient ces « enclaves bureaucratiques » de « fonctionnelles » pour signifier que les acteurs les conçoivent et les espèrent comme plus « fonctionnelles » que les autres bureaux ou services.

² Entretien avec L. Bemalaza, consultante de la Cellule d'analyse et de prospective du ministère chargé de la décentralisation, Antananarivo, le 25/11/2010 et Borde Nicolas*, 2008, *Les nouveaux enjeux de la décentralisation à Madagascar. Proposition de positionnement conjoint de la coopération française et des collectivités territoriales françaises*.

³ MDAT [ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire], 2006, *Les grands chantiers du MDAT*, octobre 2006.

⁴ MPRDAT, PNUD, 2008, *Évaluation de la mise en œuvre du PN2D en 2007*, Antananarivo, 20 mars 2008.

⁵ République de Madagascar, 2005, *Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration*.

Les instruments d'un « appui technique et financier » aux collectivités

Les instruments d'intervention communs au ministère et aux agences d'aide devaient répondre à deux problèmes majeurs sur lesquels tout le monde s'accordait : le manque de ressources financières et de compétences techniques des communes. Ils furent initialement défendus par les agents des coopérations suisses et française qui s'inspiraient d'exemples maliens¹.

Sur le plan financier, les rapports produits entre 1996 et 2009² montraient que la situation avait très peu progressé depuis la recreation des communes : les communes n'avaient pas les moyens de leurs compétences (des ressources faibles et une faible maîtrise de leurs ressources). Les prélèvements fiscaux étaient complexes, dépassés donc non pertinents, peu susceptibles d'être décentralisés et de toute manière peu effectifs³. Les recettes fiscales étaient en outre réparties au détriment des communes et les transferts de l'État faibles. En 2003-2004, les services fiscaux de l'État collectaient près de 97 % des recettes fiscales et les dépenses publiques étaient gérées et exécutées à 88 % par les administrations centrales et à seulement 4 ou 5% par les communes⁴. En 2002, des consultants mandatés par la Banque mondiale analysant conjointement les services dans les secteurs de l'éducation, de l'adduction en eau et de la santé, constataient que les dépenses effectuées par les communes provenaient :

- pour 2 % des communes elles-mêmes (sur ressources propres ou transferts de l'État, ces apports étant presque entièrement consacrés aux frais de fonctionnement des services) ;
- pour 7 % de la population à travers des mobilisations dites « communautaires » ;
- pour 7 % de l'administration centrale à travers ses services déconcentrés ;
- pour 81 % des « projets »⁵.

Sachant que les flux financiers évalués (pour l'année 2000) ne couvraient que 12 % des besoins de financement estimés comme nécessaires pour assurer le fonctionnement d'un service minimal à la population dans les trois secteurs¹.

¹ C'est en partie l'objet du chapitre 3.

² Rapports 8, 18, 19, 31, 35, 38, 41, 42, 44, 52, 53, 56, 57 du corpus-rapports en annexe 33.

³ Madagascar se caractérise notamment par une pression fiscale des plus faibles au monde, du fait à la fois de l'incidence de la pauvreté et d'une économie essentiellement rurale (World Bank, 2011, *Renne des dépenses publiques. Madagascar : politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique (volume 1)*, p.2). En 2001, la « fiscalité globale [est] très faible, ne représentant que 9,6 pour cent du PIB ». (Banque mondiale, 2004, *Décentralisation à Madagascar*, Washington D.C., The World Bank, p.3)

⁴ Banque mondiale, 2004, *Décentralisation à Madagascar*, *op.cit.*, p.3-4.

⁵ L'étude, commanditée par la Banque mondiale, fut réalisée après six années de fonctionnement des nouvelles institutions sur un échantillon de 15 communes rurales, mais la « représentativité » de ces « résultats » a été « testée » grâce à des données disponibles auprès du ministère du Budget sur 321 communes. Ces moyennes cachent de très fortes disparités entre les secteurs mais surtout entre les communes « riches » et « pauvres ».

Étaient donc projetées une réforme de la fiscalité locale et la création d'un fonds de développement local censé résoudre à la fois le manque de ressources financières des collectivités pour les investissements et la dispersion des financements des bailleurs destinés aux infrastructures (encore pour l'essentiel distribués à travers des projets communautaires). Le projet de FDL initié en 2005 avec l'aide de la France et de la Suisse², resta en *stand-by* jusqu'à ce que début 2007 la Banque mondiale et l'Union européenne, les seuls bailleurs disposant de ressources financières à la hauteur des enjeux, ne s'engagent à l'abonder.

Il s'agissait ensuite des Centres d'appui aux communes, dits CAC. Ils devaient constituer une solution au fait que les élus et les agents des municipalités « manquaient de compétences techniques » et que les projets de développement local qui travaillaient déjà peu en lien avec les équipes municipales, quand ils le faisaient, s'y substituaient allègrement³. Les CAC devaient rassembler une équipe de techniciens dédiés à l'appui d'un groupe de communes limitrophes regroupées en associations, que ce soit en matière de fiscalité ou de planification locale qu'en matière d'accès à l'aide⁴. L'Intercoopération suisse, la GTZ, les collectivités françaises soutenues par le Scac, le Pnud-Fenu⁵ montèrent des CAC qui ouvrirent à partir octobre 2006. Il y en eut au total 26 et le dispositif tomba en désuétude à partir de 2009.

Cependant, parallèlement à leur investissement dans des instruments communs aux agences d'aide et inscrits dans la politique du gouvernement malgache, les différentes agences ne renoncèrent pas à leurs programmes propres et n'infléchirent pas totalement leurs logiques historiques d'interventions. La Banque mondiale s'engageait à abonder le Fonds de développement local sans renoncer à son propre Fonds d'investissement pour le développement (FID) donc à financer des micro-infrastructures communautaires et à promouvoir des dispositifs de « planification participative » qui déposaient les communes de leur pouvoir d'arbitrage, sur près de la moitié du territoire malgache. L'Union européenne développait un nouveau programme de micro-infrastructures rurales (Acords, programme d'appui aux communes et organisations rurales pour le développement du Sud) qui devint un programme phare de

¹ Cabinet Miara-Mita, 2002, *Étude sur les besoins financiers des Communes à Madagascar*, Antananarivo, Banque mondiale.

² Le FDL malgache fut élaboré en référence à l'Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales malienne. C. Frison souligne cependant que les « *basket funds* de développement local [...] y avait quand même cette idée dans l'air qui flottait » (Entretien avec C. Frison, consultante, Paris, le 04/03/2010). Et H. Hobgood dans son enquête de 1993 notait déjà que la constitution d'un tel fonds était attendue par des cadres du ministère en charge des finances (Hobgood Harlan H., 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op.cit.*, p33).

³ Cf. Martinon S., 2005, *Étude de faisabilité d'un dispositif d'appui aux communes*, Antananarivo et Cabinet RCT, Syllabe*, BEST, 2005, *Revue des programmes d'appui au développement local à Madagascar*, Paris – Antananarivo, Coopération française, ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

⁴ Les CAC malgaches étaient inspirés des « centres de conseil aux communes » maliens.

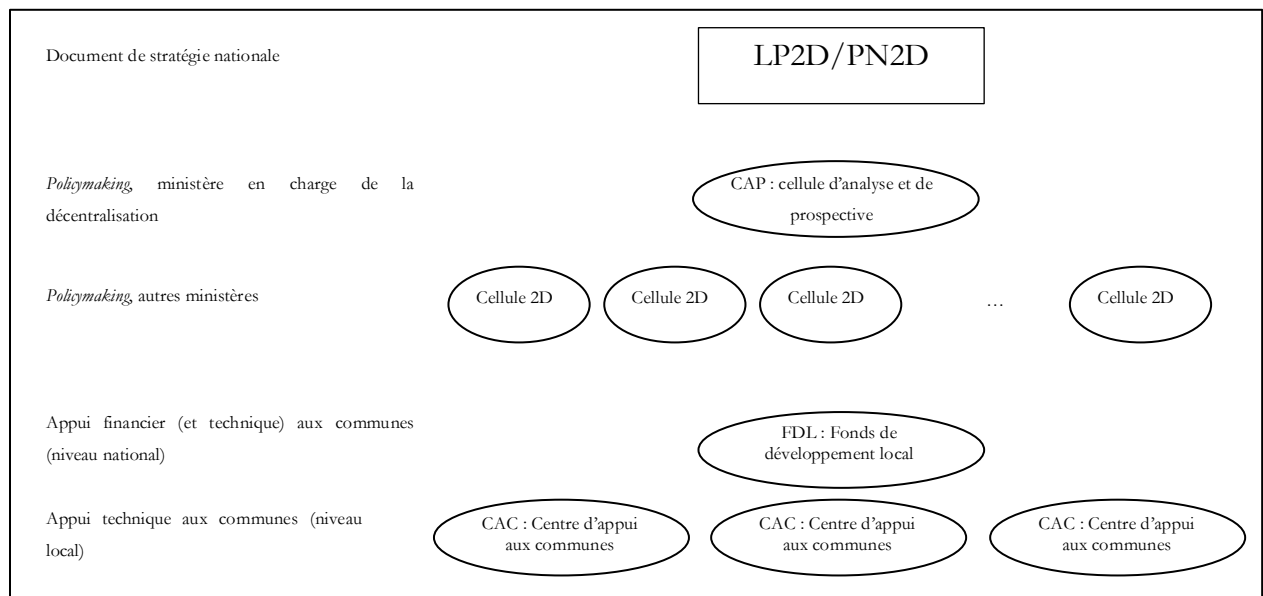
⁵ Le Fenu est le Fonds d'équipement des Nations Unies.

« renforcement » de la « maîtrise d'ouvrage communale ». Elle ne basculait donc pas tous ses financements dans le Fonds de développement local et refusa de s'inscrire dans la logique des CAC. La GTZ continua de financer des plans de développement communal strictement environnementaux, la Suisse continua à défendre la « maîtrise de leur développement économique et social » par les « populations rurales » à travers un soutien aux organisations paysannes¹. Quant à la Coopération française, les conseillers de coopération successifs au Scac étaient de plus en plus clairement convaincus par une logique d'appui institutionnel aux communes. Mais, quand ils le furent tout à fait, le Scac n'avait plus les ressources propres pour développer des programmes propres. Pour monter des interventions locales, il devait désormais s'appuyer sur les collectivités françaises et leurs programmes de coopération décentralisée naissants qui reproduisaient les modes d'action des agences bi- et multilatérales d'aide ou des ONG et donc, paradoxalement, contournaient les communes².

La fabrique transnationale de la commune sous Ravalomanana, vision synthétique

Voici un premier schéma qui permet de synthétiser la fabrique transnationale de la commune du point de vue de l'État malgache, sous l'angle des principaux instruments de la politique de décentralisation.

Figure 2. Les instruments de la politique de décentralisation sous régime d'aide (2004-2009)



Inversement, le tableau ci-après permet de synthétiser la fabrique de la commune du point de vue des structures de l'aide, sous l'angle de leurs interventions. Il donne à voir la manière dont les agences d'aide participèrent à l'élaboration ou au fonctionnement de ces composantes de la

¹ Groupe Intercoopération Madagascar, 2007, *Rapport annuel 2006*, Antananarivo, p.30.

² Je reviendrai sur cette stratégie au chapitre 3 :I.B.3.

décentralisation et comment parallèlement, elles maintinrent et firent évoluer leurs interventions dédiées de développement local.

Chapitre 2 : une décentralisation incertaine

Tableau 4. Les interventions d'aide internationale en matière de décentralisation entre 2004 et 2009¹

Pays et/ou agence	Appuis au pilotage de la décentralisation	Appuis aux collectivités
Banque Mondiale – International Development Association	* Financement d'études dans le cadre du volet décentralisation des programmes portant sur la réforme de l'État	* Dans le cadre du programme FID (Fonds d'investissement pour le développement) : financement et accompagnement de plus la moitié des 1500 communes malgaches dans la rédaction de leurs plans communaux de développement . Financement d'une partie des équipements planifiés. * Financement de 8 Centres d'Appui aux Communes * Participation au montage du Fonds de développement local , promesse de financement à hauteur de 26 millions d'euros
Commission européenne – Direction générale du Développement	* Assistance technique à partir de janvier 2009, un assistant technique à la mise en place du FDL et un assistant technique en appui à la logique « 2D »	* Dans le cadre du programme Acords (Appui aux communes et organisations rurales pour le développement du sud) : appui à la conception et la mise en œuvre de plans d'investissement triennaux dans 668 communes . Budget : 60 millions d'euros sur les 267 millions d'euros du 9e FED ² . * Participation au montage du Fonds de Développement local (notamment avec un assistant technique), promesse de financement à hauteur de 72 millions d'euros
France – Service de Coopération et d'action culturelle (Scac)	* Assistante technique au ministère pour le pilotage de la politique de décentralisation (novembre 2004 – novembre 2006) * Assistance technique (par des « volontaires du progrès » ³ successifs) au ministère pour la promotion coopération décentralisée * Prise en charge de frais d'étude et de frais de fonctionnement les « cellules 2D » dans les ministères sectoriels, * cet appui direct au ministère représente 200 000 €/an en 2005 et 2006	* Appui institutionnel et financier à l'intégration des équipes projet du programme de financement d'infrastructures de quartier (Paq) dans les organisations municipales de 3 capitales de province . * Contribution au montage du Fonds de Développement local * Soutien multiforme au développement des coopérations décentralisées entre collectivités françaises et malgaches.
France – Agence française de développement (AFD)		* « Programme de développement urbain intégré » : Restructuration des politiques d'assainissement et constitution des plans d'urbanisme dans 7 capitales provinciales.

¹ Ces éléments sont établis sur la base de la lecture des documents de programmation ou d'évaluation de ces différents programmes et agences, et plus marginalement d'entretiens. Les sommes renvoient de manière hétérogène à des budgets prévisionnels et à des comptes d'exercices clos, elles ont une valeur indicative des enjeux et du poids de chacune des organisations. Les conversions entre devises sont effectuées en fonction des taux en vigueur l'année de programmation des budgets.

² C'est le deuxième plus gros budget africain de l'Union pour un projet d'appui à la décentralisation après le Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation du Mali qui a un budget de 72 millions d'euros.

³ Cf. encadré n°32.

Chapitre 2 : une décentralisation incertaine

Pays et/ou agence	Appuis à la décentralisation	Appuis aux collectivités
France – coopération décentralisée des collectivités françaises		* Nombreux « partenariats », petits et grands, entre collectivités malgaches et françaises, avec des transferts financiers, des dons matériels, de l'assistance technique multiforme. * Soutien politique de l'Association des régions françaises (ARF) à l'Association des 22 régions malgaches en gestation (l'A22RM).
Suisse – direction du Développement et de la coopération (DDC) de la Confédération Helvétique (mise en œuvre : Intercoopération suisse)	* 2 postes d'assistants techniques successifs au ministère (2004-2008) * Prise en charge des frais d'étude et des frais de fonctionnement de la Cellule d'analyse et de prospective (CAP) du ministère en charge de la décentralisation et des « cellules 2D » au sein des ministères sectoriels, <i>via</i> le compte « Appui programme MDAT – contributions extérieures », à hauteur de 430 000 € pour les exercices budgétaires 2005-2006.	* Programme SAHA (II et III) : « promotion de la démocratie locale » via des programmes « <i>empowerment</i> de la société civile », budgets participatifs, radios communales... dans une soixantaine de communes. SAHA II (2004-2007) : 18,3 millions de Francs suisses soit env. 11,7 millions d'€ SAHA III (2008-2009) : 14,4 millions de Francs suisses soit env. 9,2 millions d'€. * Financement de 3 Centres d'Appui aux Communes * Contribution au montage du Fonds de Développement local
Allemagne – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	* 1 assistant technique au ministère (à partir de 2008)	* Financement de 2 Centres d'Appui aux Communes * Financement de l'élaboration et de la réalisation de plans communaux de développement environnementaux dans les zones
Allemagne – Friedrich Ebert Stiftung (FES)	Financement des activités Sefafi , <i>think tank</i> local qui constitue alors la seule association à participer au débat public en matière de décentralisation (cf. ci-après).	
Pnud	* Prise en charge des frais d'étude et des frais de fonctionnement des « cellules 2D » au sein des ministères sectoriels, <i>via</i> le compte « Appui programme MDAT – contributions extérieures », à hauteur de 250 000 \$ (presque 200 000 €).	* Financement de 3 Centres d'Appui aux Communes
USaid		Projet Misonga (2004-2006) dans 2 capitales provinciales : structuration et formation des « organisations de la société civile » et travail sur la publicité de l'action communale et les interactions collectivités/organisations de la société civile. Budget : 8,2 millions de \$ soit 6,5 millions d'€

On constate donc la densité avec laquelle les interventions d'aide tramaient l'espace relationnel de production de la politique de décentralisation (centrée sur les communes) ou des politiques locales, l'émergence d'une véritable fabrique transnationale de la communalisation malgache.

En somme, début 2005, alors que tous les bailleurs avaient en partie pris le pli de la décentralisation, a semblé s'ouvrir une « fenêtre d'opportunité politique » [Kingdon, 1984] pour le déploiement des interventions d'aide au niveau central. Avec l'élection de M. Ravalomanana se sont en effet alignés le courant politique, le courant des problèmes publics et celui des solutions de politique publique. L'arrivée du nouveau président marquait l'aboutissement de la transition démocratique et l'espoir de profondes réformes du système politique se conjuguaient avec une logique, affichée par l'État, d'ouverture aux bailleurs et d'alignement sur leurs prescriptions. Du côté de l'opinion publique, l'heure était aussi à l'acceptation d'une multilatéralisation des relations extérieures du pays et à l'effectivité de la décentralisation. Du côté des bailleurs enfin, l'heure était à l'« appropriation », l'« alignement », l'« harmonisation », la « gestion axée sur les résultats » et la « redevabilité mutuelle » (comme le formalisait la Déclaration de Paris de 2005). L'analyse des rapports des bailleurs, des documents stratégiques de l'État et de quelques coupures de presse montre par ailleurs que la formulation des problèmes posés par la décentralisation se stabilisait. Enfin un ensemble de stratégies et d'instruments de politiques publiques, déjà éprouvés sur d'autres terrains, étaient en circulation dans le « *policy stream* ». La corédaction des documents stratégiques (la *Lettre politique* et le *Programme national de décentralisation et de déconcentration*), la mise en place des instruments de copilotage de la politique (Cellule d'analyse et de prospective, cellules 2D), comme le *design* et le début de mise en place des instruments d'appui technique et financier aux collectivités (FDL, CAC) témoignaient de cet alignement des trois flux (*problem, policy and political streams*). Fin 2008, la fenêtre s'est pourtant refermée sans que les opportunités aient donné lieu à de réelles avancées en matière de décentralisation, excepté une pénétration avancée des bailleurs.

C. La fermeture de la fenêtre d'opportunité Ravalomanana

Entre fin 2006 et fin 2008, la stratégie du gouvernement malgache s'est obscurcie et la configuration de facteurs favorables au déploiement du dispositif multilatéral d'« appui » à la décentralisation se désagrégea.

C'était en partie dû à la tenue de trois rendez-vous électoraux (présidentielles le 3 décembre 2006, puis referendum constitutionnel du 4 avril 2007, puis législatives le 23 septembre 2007 du fait de la dissolution de juillet et enfin les élections municipales le 12 décembre 2007) qui amplifiait la

partisanisation¹ du travail administratif et ralentissait l'avancement des dossiers². Conjointement, l'ensemble du pilotage de l'action publique s'est resserré autour du président qui avait établi pour les élections de fin 2006 une nouvelle feuille de route, le *Madagascar Action Plan* (Map) dont l'exécution fut confiée à une « cellule Map auprès de la présidence » qui deviendra un « secrétariat général du Map »³. Un nombre croissant d'acteurs commençaient à entrevoir et dénoncer une dérive autocratique de la pratique du pouvoir aux mains d'un président concentrant des ressources politiques, économiques et religieuses toujours plus importantes, et resté très populaire [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 94-96].

L'année 2007 était apparue aux yeux des bailleurs et des observateurs de la décentralisation comme une année blanche dans la mise en œuvre du Programme national 2D. Les avancées étaient contrebalancées par des blocages persistants ou des reculs. Certes, le referendum constitutionnel d'avril 2007 actait la suppression des provinces et contribuait au moins partiellement à l'éclaircissement très attendu du schéma de l'organisation politico-administrative territoriale⁴. Certes le rattachement direct du ministère à la présidence de la République pouvait être interprété comme le signe que la décentralisation était au cœur des préoccupations du gouvernement. Mais les autres mesures (et absence de mesures) gouvernementales jouaient en sens inverse. La période transitoire de deux ans après laquelle les chefs de région (nommés en juin 2004) devaient être élus était dépassée et rien n'était clair pour l'avenir. Trois communes importantes se voyaient privées d'élections municipales. Et les discours présidentiels comme les décisions gouvernementales désignaient à nouveau les *fokontany* – qui n'étaient juridiquement que des subdivisions administratives de la commune – comme « cellules de base du développement »,

¹ Toujours au sens de soumission à des logiques partisans.

² Alors qu'on approche de la fin de la deuxième année du mandat des chefs de région, donc de la fin de la période transitoire avant l'élection des chefs région, la presse nationale scrute la stratégie du gouvernement et le fait qu'il tienne ou non l'engagement initial de M. Ravalomanana que cette transition ne dure que deux ans. Ainsi dans l'*Express de Madagascar* daté du 26/10/06, on pouvait lire « le ministre [en charge de la décentralisation] Jean Angelin Randrianarison rappelle que l'échéance électorale du 3 décembre est "prioritaire", selon ses termes. "Mais il est fort probable que nous nous dirigeons vers la décentralisation", ajoute-t-il, faisant allusion à une élection des chefs de l'exécutif régional. » (<http://www.lexpressmada.com/expressmada/index.php?p=display&id=3002&search=d%E9centralisation>, consulté le 26/11/06).

³ Accroissant de fait considérablement le nombre de conseillers présidentiels le budget de la présidence, Banque mondiale, 2009, *Pour que la terre tourne... aussi à Madagascar: vers un agenda de relance économique*, http://blogs.worldbank.org/files/african/Madagascar_Update_in_French.pdf, p.17.

⁴ Le 21 mars, alors que le texte de la révision constitutionnelle qui devait être voté le 4 avril avait *in extremis* été mis en circulation, le Sefafi écrivait « Les auteurs de la révision se sont hâtés d'éliminer les provinces autonomes du texte ; pour le reste, c'est le flou sinon le vide en ce qui concerne les nouvelles collectivités territoriales » (Sefafi, 2007, « De quelques modifications constitutionnelles », communiqué du 21 mars 2007, voir aussi Sefafi, 2007, « Referendum constitutionnel : décentralisation et *fokontany* », communiqué du 28 févr. 2007).

en lieu et place des communes jusqu'alors¹. La tutelle administrative des *fokontany* qui avait été donnée aux maires en 2004 leur était retirée au profit aux chefs de district². Et la présidence de la République lança alors à grands renforts médiatiques un cycle de « formation » des 17 500 chefs de *fokontany*, au palais présidentiel de Iavoloha [Muecke, 2010]. Autant de signes interprétés comme la perpétuation d'un blocage de la politique de décentralisation par la mouvance présidentielle. Un chargé d'affaires suisse déclare en janvier 2008:

Dans la Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration adoptée il y a deux ans, la voie a été très claire. Maintenant, je ne comprends plus rien.³

Au fil de 2008, les radars des bailleurs se brouillèrent plus encore et leurs relations avec le gouvernement malgache se tendirent. Je préciserai au prochain chapitre les décisions prises et tactiques mises en œuvre par le gouvernement mais retenons ici qu'il ne donnait aucun des gages attendus pour que les bailleurs reprennent confiance en « sa volonté » de faire avancer la décentralisation. La Banque mondiale et l'Union européenne qui s'étaient engagées à abonder le Fonds de développement local, en particulier, ne savaient plus sur quel pied danser.

C'est alors qu'intervint une nouvelle crise politique, ouverte en janvier 2009 et marquée par un coup d'État, le 17 mars 2009, par lequel M. Ravalomanana remit le pouvoir à A. Rajoelina, maire de la capitale. Suivit une très longue période dite de « transition » pendant laquelle l'activité du ministère s'est maintenue tant bien que mal tandis que les principaux projets étaient pour certains annulés, pour d'autres suspendus. L'enquête d'A. Chartier montre cependant qu'une fois la situation politique apaisée, les différentes agences d'aide relancèrent des appuis centraux et périphériques à la décentralisation, dans les mêmes proportions [Chartier, 2016 : 119 et suiv.].

D. Dépolitisation de la commune et technocratisation de la décentralisation dans les années 2000

Au cours des années 2000, avec la transnationalisation des décisions, se sont joués une évolution significative de la problématisation de la décentralisation et de la figure de l'institution

¹ Sur les nouvelles orientations en matière de *fokontany*, voir par exemple : « Marc Ravalomanana sur les traces de Richard Ratsimandrava », *Les Nouvelles*, du 05 février 2007 ; « Redynamisation des fokontany », *Le Quotidien* du 05 février 2007 ou encore Sefafi, 2007, « *Sefo Fokontany*, Où allons-nous ? », 19 octobre 2007.

² Décret n°2007-151 du 19 février 2007 modifiant certaines dispositions du Décret n°2004-299 du 03 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *Fokontany*. Voir l'annexe 14, « Statut, tutelle et organe exécutif du *fokontany* depuis 1992 ».

³ Propos tenus en « séance publique » rapportés dans le rapport de fin de mission de N. Borde*, volontaire en charge de la coopération décentralisée au ministère malgache de la décentralisation (Borde Nicolas*, 2008, *Les nouveaux enjeux de la décentralisation à Madagascar. Proposition de positionnement conjoint de la coopération française et des collectivités territoriales françaises*, p.38).

communale (1) et un resserrement du périmètre des acteurs qui participent au débat sur la décentralisation¹ (2).

1. Dépolitisation cognitive et discursive de la décentralisation et de la commune

La relance de la décentralisation et les interventions démultipliées des agences d'aide (au centre ou en périphérie) à partir de 2004 s'adosent à une représentation relativement dépolitisée de la décentralisation et de la commune, elle l'étoffe et la cristallise en retour. Ce processus est observable à travers la multitude de textes que génère l'action du ministère et des agences d'aide et qui sont produits par les cadres du ministère, les cadres des agences d'aide et des consultants – documents stratégiques, rapports d'expertise, manuels et guides de formation...² J'ai choisi de ne pas exposer dans cette thèse le travail d'analyse textuelle de ce corpus (de chacun de ces textes et de leurs effets de composition), parce qu'il n'y a rien d'original dans ce processus de dépolitisation et de technicisation cognitive et discursive des objets sociaux saisis par l'aide au développement. Le résultat de ce travail d'analyse cognitive et discursive nous importe pourtant.

Encadré 12. Dépolitisation, technicisation, technocratisation, rappels et repères définitionnels³

Dans le sillage de l'anthropologie critique étatsunienne [Ferguson, 1990], j'entends par *dépolitisation cognitive et/ou discursive* l'opération cognitive et/ou discursive par laquelle des objets du monde social, dont les acteurs cherchent à faire des objets de l'action collective ou publique, sont détachés des inégalités socio-économiques et des conflits auxquels elles donnent lieu, des idéologies, des luttes sociales ou partisans pour l'accès au pouvoir politique [Ferguson, 1990 ; Mouffe, 1994] ou encore des jeux institutionnels et conflits entre segments des administrations [Bezes, 2007]. J'entends par *technicisation*, avec T.M. Li, l'opération cognitive et discursive souvent conjointe de la dépolitisation qui contribue à rendre intelligible les sociétés « à développer » comme un « domaine à gouverner » dont les limites et les caractéristiques sont spécifiées, et à concevoir des « techniques » permettant de mobiliser les forces et les entités ainsi révélées [Li, 2007 : 7 ; sur la base de Rose, 1999 : 33]. Je réserve le terme de *technocratie* aux décisions prises par un petit nombre d'acteurs légitimés par leurs savoirs spécialisés, décisions prises sur la base d'une rationalité technique à travers des échanges peu publicisés. [Hassenteufel, 2008 : 200]⁴.

La logique générale de la décentralisation telle qu'elle apparaît dans les deux textes programmatiques (LP2D et PN2D) est celle d'une décentralisation *au service* du développement et des services locaux, une décentralisation qui ressort beaucoup moins d'une refondation du rapport à l'État, de la citoyenneté et de la concitoyenneté, et beaucoup plus d'une réforme de

¹ Je mobilise ici la distinction proposée par B. Jobert [1995 : 19] entre « l'espace de négociation » d'un politique publique (l'arène) et l'espace de débat sur cette politique (le ou les forums).

² Cf. les annexes 30, 31 et 33 qui présentent certains segments du corpus décentralisation (outils à destination des communes et corpus-rapports).

³ Cf. introduction générale II.C.

⁴ P. Hassenteufel désignant lui ainsi la technicisation.

l'État – par ailleurs clairement orientée dans une perspective libérale-manchestérienne puisque « L'État [doit] se désengage[r] progressivement des activités productives et opérationnelles et se recentre[r] vers les fonctions régaliennes » (LP2D)¹.

Y a-t-il ici quelque chose d'effectivement nouveau ? La subordination des enjeux de démocratie locale à la finalité du développement était en réalité déjà probante sous la colonisation, à l'indépendance, dans les discours de Rastimandrava en 1972, et dans la problématisation dominante au sein du Comité des experts pour la décentralisation effective rassemblé en 1992 – 1993. La seule exception réside dans les discours réformateurs malgaches dans les années 1950, dans la phase de lutte pour l'indépendance². À l'inverse, la référence au vote comme moyen de décider pour soi localement, comme vecteur central d'émancipation des individus et d'autonomisation de la sphère locale, encore très prégnante dans la période de codification initiale de la Troisième République s'émousse à partir de 2004 au profit d'une référence structurante à l'efficacité (de l'administration, des services publics...). De même que la référence à une logique de rupture avec l'autoritarisme et la domination politique s'émousse par rapport à 1973 et 1993 : nous ne sommes plus dans un dynamique de changement de régime politique et de rupture soit avec la domination politique de l'État-PSD articulée avec l'emprise économique et administrative française caractéristique de la Première République, soit avec la domination militaro-politique de l'Arema propre à la Deuxième République³. En outre, la problématisation diffusée à travers le PN2D fait disparaître des objectifs de la décentralisation la question de la résorption des inégalités régionales en tant que telle, alors qu'elle était au cœur des débats et conflits politiques concernant la décentralisation dans les années 1991-1993 et que la constitution réaffirme l'exigence de solidarité et d'égalité comme condition de l'unité nationale⁴. Enfin, l'abandon d'une

¹ L'évaluation à mi-parcours du PN2D confirme cette marginalisation du politique : il y est établi que cet axe 3 n'a donné lieu à « aucune réalisation significative [...] bien qu'on lui reconnaisse une importance indéniable pour l'équilibre du PN2D » (Randrianarivelo Benjamina Mahasolo, 2008, *Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) PHASE 1 [2007-2008]*). Après la réélection de M. Ravalomanana en décembre 2006 et le remaniement consécutif des structures ministérielles, le volet « participation citoyenne » de la Cellule d'analyse et de prospection du ministère a tout bonnement été supprimé (Fee Sarah et Harivololonirina L., 2008, *Analyse de la commune rurale par les intervenants aux relations communales dans la prise de décision et le suivi des investissements publics et la création de la responsabilité sociale dans le cadre du FDL*, Antananarivo, Banque mondiale).

² Cf. chapitre 1 : II.A.

³ Bien que les dérives autoritaires de D. Ratsiraka revenu au pouvoir entre 1997 et 2001 auraient pu redonner une certaine priorité à cette thématique.

⁴ Reste, parmi les « principes d'orientation » la « Diversité dans l'unité ». Il s'agit de mettre en place un « système [politico-administratif] garantissant les spécificités et la diversité des CTD dans le respect des standards fondamentaux ». Pour rappel, le préambule de la Constitution de 1992 décrit le développement du pays comme reposant sur « La gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles pour les besoins de développement de l'être humain, la lutte contre l'injustice, les inégalités et la discrimination sous toutes ses formes, [...] la préservation de la paix et la pratique de la solidarité en signes tangibles de l'unité nationale dans la mise en œuvre d'une politique

référence aux valeurs malgaches et pratiques locales endogènes, déjà probant en 1993, est confirmé même si, en 2007, la reprise en main des *fokontany* par le sommet de l'État suppose une réactivation de la rhétorique *fokoloniste*.

Alors qu'elle acquiert une place centrale dans la politique de décentralisation passée au crible de l'aide internationale, l'institution communale est, elle, détachée du répertoire auquel elle était reliée depuis les années 1940 et jusque dans les années 1970 : celui de la démocratisation, de l'extension des droits (en premier lieu du droit de vote), de la représentation par l'élection, de l'apprentissage par les masses du civisme et de la citoyenneté électorale – schèmes d'interprétation qui avaient été articulés à la commune à travers les luttes pour le collège unique dans les années 1950, à travers l'« orthopédie sociale » de l'État post-indépendance et des outils mis au service de l'administration¹. Elle est détachée aussi, du même mouvement, dans le discours dominant au sein des arènes politico-administratives transnationalisées, des enjeux de la compétition partisane et de ses travers (fraudes électorales, surpolitisation des administrations...). Elle est détachée enfin des schèmes de l'autonomie locale, du partage du pouvoir, de l'égalité territoriale.

A contrario, la commune se trouve encadrée dans un nouveau réseau de schèmes interprétatifs articulant la participation développementiste, la responsabilisation libératrice ou *empowerment* (des élus, des agents et des administrés), l'efficacité de la fiscalité locale (partiellement évidée de son sens citoyen), l'efficacité de la « maîtrise d'ouvrage communale », ainsi que la délégation et la privatisation de l'action communale à des entités privées, associatives ou marchandes. La participation des citoyens aux affaires communales comprend désormais une dimension proprement nouvelle de participation à tous les diagnostics territoriaux, et donc à l'entreprise de technicisation du territoire et de la population. Mais elle comprend aussi une dimension de prélèvement du travail des habitants qui est, elle, aussi ancienne que le sont les communes rurales et qui maintient les rapports commune/population dans la continuité des rapports État/population. Y est soustraite par contre participation électorale. Le répertoire qui émerge est hétérogène : il mélange des éléments ressortant d'une logique de bureaucratisation wébérienne, des éléments propres aux philosophies politiques libérales centrées sur la société civile, comme des éléments propres à la gouvernementalité néolibérale [Jeanpierre, 2006 ; Hache, 2007].

de développement équilibré sur tous les plans ». La loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation: rappelle dans son article 14 « [La] mission économique [de l'État] de redistribution du revenu et de péréquation des moyens ».

¹ Cf. chapitre 1 : II.B.

2. Une fabrique transnationale de la décentralisation technocratisée

Alors que les agences d'aide intègrent les arènes politico-administratives de pilotage de la décentralisation, les parlementaires, les collectivités et les élus locaux, comme les associations militantes de terrain se trouvent marginalisées des espaces de débats et d'élaboration intellectuelle de la décentralisation et seule reste en scène, face aux agences d'aide, au ministère et au gouvernement, comme vecteur de contre-problématisation repolitisante¹, un *think tank* regroupant élites urbaines et nationales : le Sefafi².

Marginalité des parlementaires

En comparaison de la phase intense et initiale de codification de la décentralisation entre 1993 et 1995, les parlementaires³ se sont trouvés marginalisés dans le débat public et dans la décision à partir de 2004. Cela tient à des causes propres au système politique et à des causes propres à la politique de décentralisation. Les partis politiques ne sont pas à Madagascar, sous la Troisième République, des espaces d'élaboration de programmes d'action publique mais des coalitions de soutien à tel ou tel leader et des vecteurs d'accès aux ressources d'État [Roubaud, 2000 : 94-101 ; Marcus et Ratsimbaharison, 2005]. En outre, sous les mandatures de M. Ravalomanana, l'Assemblée nationale, largement dominée par le parti présidentiel (le Tim), était redevenue « plus un organe d'enregistrement et validation des décisions de l'exécutif qu'une force autonome de proposition des lois » [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 95]. En matière de décentralisation, il y eut, hors lois de finances qui sont déterminantes, une seule grande loi discutée à l'Assemblée, la loi créant les régions en 2004. À cette occasion, néanmoins il y eut « plus de discussions sur les limites et les chefs-lieux que sur les compétences et les ressources »⁴. Pour le reste, la codification de la politique gouvernementale est essentiellement passée par des décrets¹ ou des referendums².

¹ Au sens cognitif et discursif du terme, cf. encadré n°12.

² Je n'ai pas fait d'enquête spécifique ni sur les prises de position des Églises ni sur le traitement de la décentralisation dans la presse.

³ La constitution de 1992, prévoyait deux chambres législatives mais que le Sénat ne fut constitué qu'après mars 2001. Les sénateurs étant pour un tiers nommés par le gouvernement et pour deux tiers élus par les élus des collectivités.

⁴ Entretien avec R. Andriamanjato*, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, mai 2010. Comme dans la phase initiale de codification (1993-1995), ce qui semblait le plus chargé d'enjeu pour les députés était ce qui a une valence politique forte, soit sur le plan des stratégies électorales, soit sur le plan de l'ethnisation de la décentralisation. Le découpage des régions, le sens politique qui leur est donné, l'alternative entre province et région sont des questions qui renvoient très directement à l'ethnisation des rapports politiques et de la construction de la nation malgache : à côté des enjeux de viabilité fiscale et de pertinence économique des entités découpées, la question récurrente est celle d'une hypothétique « cohésion sociologique » (R. Andriamanjato, entretien de mai 2010) des collectivités découpées, de leur adéquation avec une cartographie mentale dominante de « puzzle ethnique » [Nativel, 2002]. Sur les liens entre autochtonie et décentralisation en Afrique [Bayart *et al.*, 2001 ; Geschiere et Jackson, 2006 ; Hilgers, 2011] et sur le poids des rhétoriques de l'autochtonie dans les débats et

Marginalisation des organisations de terrain

En ce qui concerne la présence des élus et collectivités en capitale dans les années 2000, les deux associations d'élus locaux créées en 1995 dans la foulée des premières élections municipales avaient disparu : l'Association des conseillers des communes urbaines de Madagascar (Accuma) et l'association des maires des grandes communes urbaines dite Mitabe³. D'après les deux seuls témoins qui m'en ont parlé⁴, elles auraient constitué des espaces d'échanges d'expériences mais aussi des forces de proposition pour des modifications juridiques ou encore des moyens de résistance contre des mesures qui visaient à restreindre l'autonomie de la commune. Elles sont selon moi en sommeil après la première mandature municipale (1996-1999)⁵. Il fut question en 2006 de les récréer⁶, sans effets. Enfin, la pratique politique n'a pas forgé, à Madagascar, de position de « député-maire » ou de « sénateur-maire » : il n'y a pas de cumul des mandats par lequel s'institutionnalise – au-delà du mode d'élection des sénateurs – un mode d'influence des élus locaux sur les décisions en matière de décentralisation, et qui rendrait de fait régulière leur présence physique à Antananarivo, alors que les trajets entre la province et la capitale sont dans l'ensemble très difficiles et coûteux⁷.

Parallèlement, des organisations de base qui avaient été en première ligne de la réflexion sur la décentralisation dans les années 1990 ont quitté les espaces de débat et se sont trouvées cantonnées à un rôle de prestataires de terrain pour les agences d'aide. C'est le cas de l'Institut de recherche et d'application des méthodes de développement communautaire, l'Iredec, association de développement rural dans le Vakinankaratra, formée par des militants des classes moyennes urbaines, dans le giron de l'Église catholique dans les années 1980 [Mouroux, 2008, chap. 1].

mobilisations suscités par la délimitation des collectivités et le choix des chefs-lieux, voir Koné [1997] et Lentz [2006].

¹ Cf. annexe 9.

² La disparition effective des provinces fut soumise à referendum constitutionnel en avril 2007. Mais comme en 1975, 1992 et 1998, il visait plus le renforcement du pouvoir présidentiel par un plébiscite (pratique récurrente donc depuis l'indépendance) que l'ouverture d'un débat public sur la nature, l'organisation ou le fonctionnement de l'État et notamment l'architecture générale de l'administration territoriale [Razafindrakoto *et al.*, 2017, chap. 2].

³ Mitabe est un acronyme de *Mitambatra Mitanana*, ce qu'on peut traduire par l'Union des villes. Elle fut soutenue (ou générée) par le programme Pagu de la Coopération française. L'association Accuma était appuyée par la Friedrich Ebert Stiftung (entretien avec R. Rasolofo, président du conseil municipal de Diégo-Suarez entre 1996 et 1999, membre fondateur de cette association, le 27/03/2007, Diégo-Suarez, et délibération n° 019/98/COM/URB/DS/CM du 28/07/1998 du conseil municipal de Diégo-Suarez).

⁴ A. Tasrafidy, conseiller municipal de 1996 à 2003 (entretien du 02/04/2007, Diégo-Suarez) et R. Rasolofo, président du conseil municipal entre 1996 et 1999 à Diégo-Suarez (entretien du 27/03/2007, Diégo-Suarez).

⁵ Existerait en revanche une association des femmes maires. Je n'ai trouvé aucun document à ce propos.

⁶ Borde Nicolas* (coord.), 2007, *Actes des assises de la coopération décentralisée à Madagascar*, assises tenues Antananarivo les 11 et 12 mai 2006. La seule association qui fut effectivement créée est l'Association des 22 régions de Madagascar.

⁷ Pour une illustration de l'importance de tels vecteurs d'influence dans le cas français, voir Le Lidec [2001].

Assumant la dimension politique des enjeux de développement, ils avaient pris le virage communal dès le milieu des années 1990, réorganisant leur approche autour de la nouvelle institution et de ses compétences. Ils avaient été en lien direct avec les membres du Comité des experts pour une décentralisation effective (CEDE), avaient discuté des textes pendant leur formulation, puis s'étaient engagés dans leur diffusion et leur vulgarisation avant les premières élections municipales de novembre 1995, avec un mandat d'expérimentation du CEDE¹. Toujours dans leur zone historique d'intervention, ils avaient mis en place des formations en direction des premières équipes municipales, initié les premières démarches de planification communale (dès les années 1996-1997) et participé à la rédaction des premiers guides à l'usage des élus [Mouroux, 2008 : 92-118]. Mais à partir de 2000, alors que la pratique des plans communaux de développement se systématisait dans le cadre des plus gros programmes de développement local, l'association fut peu à peu entraînée dans une logique de prestation de service qui bousculait son équilibre financier, son identité associative militante comme ses principes d'action sur le terrain qui devaient désormais se couler dans les prescriptions des donneurs d'ordre. L'Iredec est emblématique de cette phagocytose du tissu associatif militant du fait d'un double mouvement d'implication croissante des agences d'aide dans l'action publique malgache et de privatisation de l'action publique malgache et étrangère.

Si l'on compare avec le début des années 1990 et la discussion de l'organisation territoriale de l'Etat dans le cadre des forums régionaux et nationaux puis du CEDE, il y a resserrement des espaces de débat sur la décentralisation. Est symptomatique à cet égard que, en réponse à une « demande » des agences d'aide, le ministère ait eu comme projet en 2007 de monter un Comité national de Décentralisation (CND)... et que ce projet ait échoué². D'après le projet de décret, cet « organe paritaire de dialogue, de concertation et de collaboration » aurait dû comprendre des représentants de divers ministères, des collectivités territoriales, des agences d'aide et des associations « de la société civile ». Il aurait été chargé de « définir des problématiques (données clefs, questions à mettre en débat) ; proposer des réponses transversales et cohérentes aux problèmes ; élaborer des notes d'orientation et thématiques [...et] formuler des

¹ On se situe dans une logique d'association des acteurs sociaux au *design* et à la mise en œuvre initiale des politiques de décentralisation comparable avec celle du gouvernement malien dans les années 1990, quoique moins affirmée, moins ouverte et moins massive.

² Bern Marc* et Caron Yann*, 2008, *Étude des critères de faisabilité d'un programme sectoriel de développement local et d'appui à la décentralisation*, Antananarivo, Délégation de la Commission européenne, ministère auprès de la Présidence en charge de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, p.48. Les auteurs du rapport ne donnent pas la date du projet de décret.

recommandations. »¹ Il ne vit donc jamais le jour. Notons qu'au Mali les bailleurs ont, en 2010, proposé le même type de structure à l'issue du même type d'évolution dans la conduite de la décentralisation – une politique initialement portée par le gouvernement et des organisations politiques domestiques dont l'instrumentation devient *donor-driven* et voit les organisations de base marginalisées [Languille, 2011 : 144].

Positionnement d'un think tank élitaire

Dans le même temps émerge cependant le Sefafi, à travers lequel une certaine élite urbaine (tanananarivienne et provinciale) maintient une activité d'interpellation (tant du gouvernement que des bailleurs) et de contre-problématisation². Le Sefafi est un « observatoire de la vie publique »³, né en février 2001 d'une restructuration du Comité national pour l'observation des élections (le KMF-Cnoe⁴), créé lui en février 1989 dans la perspective des élections présidentielles de mars 1989 [Galibert, 2006a : 177 et 511]. L'objectif affiché était de développer des activités d'observation de l'action de l'État en dehors des seules procédures électorales. Soutenue financièrement par le Fondation Friedrich Ebert, l'organisation rassemble entre 8 et 15 membres, cooptés, pour l'essentiel des enseignants-chercheurs (en droit, en lettres, en économie...), des magistrats ou des professions libérales, disposant pour la plupart d'une forte reconnaissance sociale. Nombre d'entre eux ont des responsabilités dans des organisations associatives religieuses, catholiques ou protestantes. Ils doivent ne pas être liés formellement à un parti politique.

Le Sefafi se revendique comme force d'interpellation des acteurs du gouvernement transnationalisé (y compris des bailleurs donc) et veut aiguillonner le débat public. « On n'est ni de l'opposition ni de quoi que ce soit, mais on veut susciter le débat »⁵. Les membres rédigent et signent collectivement des communiqués publiés en français et en malgache officiel. Ils sont diffusés sous la forme d'encarts publicitaires dans la presse quotidienne, sous la forme de recueils vendus dans les librairies tanananariviennes, sous la forme de CD-ROM « envoyés gratuitement aux radios qui en font la demande » ou distribués par les sections locales KFM-CNOE⁶, diffusés encore sous la forme de pièces jointes de mails envoyés à des mailing-lists et plus récemment sur

¹ Bern Marc* et Caron Yann*, 2008, *Étude des critères de faisabilité d'un programme sectoriel de développement local et d'appui à la décentralisation*, op. cit., p.48.

² Il y a par exemple des transfuges de l'Iredec au Sefafi comme Ralison Andriamandranto.

³ *Sebatra fanaraha-maso ny fiainam-pirenena* en malgache.

⁴ KFM signifie *Komitim-pirenena Manara-maso ny Fijidianana*.

⁵ Entretien avec S. Razafindrakoto*, membre fondateur du Sefafi, Antananarivo, le 01/04/2008.

⁶ Entretien avec S. Razafindrakoto, Antananarivo, 01/04/2008. En janvier 2002, le KFM-Cnoe était représenté dans 70 des 110 *fi vondronana* que comptait le territoire.

un blog¹. Il est difficile pour moi comme pour les membres du Sefafi interrogés d'évaluer l'audience de ces communiqués. Ils traitent essentiellement de principes et d'états de fait en matière d'état de droit (en particulier de libertés publiques) et de démocratie². Ils consistent en un savant mélange de rappel de principes généraux, d'explicitation des lois malgaches et d'analyse des discours et actes des gouvernants nationaux ou des partis.

Le Sefafi engage clairement à une repolitisation de la décentralisation qui tient une place importante dans ses textes. Ses membres appellent à maintenir un équilibre entre les finalités de démocratisation et développement³, insistent sur la relation entre élus et citoyens, défendent le principe d'autogouvernement des citoyens et l'objectif de limitation de la pression « autoritaire »⁴ de l'État, en particulier dans le monde rural⁵. Ils interrogent frontalement la « volonté de rester maître du jeu local » du parti au pouvoir en limitant ou enrayant le principe électif et la décentralisation fiscale⁶. Ils explicitent parfois clairement leur position anti-technocratique et repolitisante :

Concernant les régions, un premier obstacle à cette participation [effective des citoyens] est *le refus du politique* dans la définition imposée par la même Constitution (Art. 141) : « les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale ». Etrange limitation, qui exclut le politique, dont la raison d'être est précisément de gérer le bien commun, de la gestion de ces collectivités régionales !⁷

Sur l'articulation *fokontany*/commune qui évolue tacitement sans ne plus donner lieu à des débats publics, le collectif des membres du Sefafi a une position changeante mais exemplaire *in fine* d'une partie des élites. De 2004 à 2006, dans les communiqués sur la décentralisation, ils parlent surtout des provinces, des régions et des *fokontany* encore qualifiés de « cellules de base » en 2004⁸. Ils ne défendent pas une optique *fokonoliste* d'enchantement mystificateur du *fokonolona*, ils prennent acte

¹ Depuis 2007, je suis abonnée à l'une de ces mailing-lists, celle tenue par le seul membre français de ce *think tank* (résident à Antananarivo). La liste des destinataires fait apparaître un grand nombre de Français liés à l'aide au « développement de Madagascar », par leurs activités présentes ou passées, ainsi que des expatriés malgaches en France. Les autres membres du Sefafi ont peut-être des listes de diffusion ayant d'autres périmètres sociaux de diffusion. Je me suis entretenue avec deux membres du Sefafi.

² Ils sont répertoriés en annexe 32 « Liste des communiqués du Sefafi traités (Corpus) ».

³ Communiqué du 28 mars 2008 par exemple.

⁴ Communiqué du 4 mars 2005.

⁵ Communiqués du 17 mars 2003, du 13 août 2003, du 1^{er} octobre 2004, du 4 mars 2005, du 18 octobre 2007. Des extraits sont placés en annexe 27.

⁶ Communiqué du 28 mars 2008.

⁷ Communiqué du 28 mars 2008, souligné par les auteurs.

⁸ Communiqué du 13/08/2004.

du fait que l'échelle du *fokontany*, le village dans la quasi-totalité rurale du pays¹, constitue une échelle déterminante de la vie sociale (des transactions sociales, de la régulation sociale, des initiatives...) et considère qu'il peut devenir une échelle de la « participation populaire » à la fois démocratique et développementiste dès lors qu'il cesserait d'être la courroie de transmission historique de l'autoritarisme de l'État central. Fin 2007, ils reconnaissent toutefois la position acquise par les communes de « collectivités territoriales décentralisées de base » et appellent à une clarification du rôle du *fokontany*².

Sur le plan de la configuration d'acteurs, la conduite de décentralisation est donc à la fois plus fortement transnationalisée et relativement technocratisée, sur un plan cognitif et discursif problématisation de la décentralisation et figure de l'institution communale sont dépolitisées.

CONCLUSION

En une vingtaine d'années, la codification, l'instrumentation et la mise en œuvre de la politique de décentralisation ont abouti à ce que l'on peut qualifier, comme le fait C. Quiminal dans le cas malien, de « configuration brouillonne » [Quiminal, 2006]. Le corpus juridique et réglementaire était à la fin des années 2000 à la fois lacunaire, redondant et partiellement inappliqué. En outre la démarche progressive a rendu le processus de décentralisation fortement tributaire des fluctuations et des marchandages politiques mais aussi des tentatives par les autorités centrales de bloquer tout transfert significatif de compétences et de ressources. Les situations et dispositifs transitoires ont perduré et se sont succédé, créant des incertitudes et des tensions dans les relations des collectivités entre elles³.

Sur le plan de l'organisation territoriale et du sens donné à la décentralisation, la Troisième République s'est caractérisée par un changement de logique et un retour à un modèle français (parallélisme des structures déconcentrées et décentralisées, exécutifs forts...) après l'expérience de la Deuxième République. S'est finalement imposé un schéma à deux niveaux – régions et communes. Les régions se sont imposées en partie parce qu'elles ont pris un sens technocratique, par opposition aux provinces marquées par l'ethnisation des rivalités sociales et politiques. Au niveau local, et jusqu'en 2007, le *fokonolona* et son émanation territoriale le *fokontany* ont été tenus

¹ En 2008, seuls 16,7 % de la population vivait dans l'une des 45 communes urbaines (Banque mondiale, 2011, *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache*, Antananarivo : Banque mondiale, mars 2011, p.6).

² Communiqué du 18 octobre 2007, puis du 28 mars 2008.

³ Ce processus d'« enlèvement des réformes » de cette « troisième vague » de décentralisation était assez général au tournant des années 2000 en Afrique (Nigéria, Niger, Ghana, Kenya, Ouganda, Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina) [Jacob, 1998a].

au bord du champ de la décentralisation. Du fait de la non-élection transitoire mais persistante des exécutifs régionaux, la commune, configurée sur le modèle français malgré quelques divergences majeures¹, est devenue la seule collectivité effectivement décentralisée. La légitimité de l'organisation territoriale du pouvoir dans son ensemble ne reposait plus sur une forme d'« authenticité » ou d'identité malgache : la stratégie nationale articulait, dans la phase initiale des réformes de 1993-1995, démocratie pluraliste et électorale au niveau des communes et rationalité technocratique au niveau des régions. Cependant, au fil des années 1990 et 2000, l'accent est mis, à tous les niveaux, sur les enjeux de développement et d'efficacité des services locaux au détriment du renouvellement des liens démocratiques entre gouvernants et gouvernés.

Entre le début et la fin de la Troisième République, la fabrique de la décentralisation s'est transnationalisée, fortement mais de manière heurtée, à travers une succession de phases de fermeture et d'ouverture du *policymaking* aux structures de l'aide. Côté agences d'aide, les résistances tiennent notamment à la difficile intégration des enjeux de la communalisation à leurs stratégies d'appui au « développement local ». Côté État malgache, certains défendaient l'endogénéité du processus de réforme de l'organisation politico-administrative, d'autres la perpétuation de logiques élitaires de partage des ressources d'État à travers ces réformes, la perpétuation de marges de manœuvre pour des stratégies politiques de territorialisation de leur pouvoir. Une fenêtre d'opportunité décisive s'est ouverte en 2003 au début du premier mandat de M. Ravalomanana. Malgré les flottements de la stratégie du gouvernement malgache ou les crises politiques, les appuis à la décentralisation se maintinrent. Et la commune, puisqu'elle était seule collectivité effectivement et continûment décentralisée, fut le point d'appui de la transnationalisation de la décentralisation.

En 2006, à la fin du premier mandat de M. Ravalomanana, la décentralisation malgache a donc pris les formes caractéristiques du régime de l'aide dans les années 2000 : d'une part, une polyarchisation et une densification de l'aide et, d'autre part, un enchevêtrement des organisations et des instruments d'intervention propres à la sphère étatique malgache et à la sphère des agences de l'aide [Harrison, 2004 ; Whitfield et Fraser, 2009b]. On constate ainsi un décalage de presque 10 ans avec le même processus dans le secteur de l'environnement, secteur dans lequel l'impulsion des politiques est venue essentiellement des agences d'aide dès la fin des années 1980 et secteur à partir duquel, dès 2006, R. Duffy [2006] considère qu'on peut parler pour l'État

¹ Le bicéphalisme avec la séparation claire de l'exécutif (coiffé par le maire) et le délibérant (coiffé par le président du conseil) mais aussi sur un autre plan le non-raccrochement au Trésor des communes rurales de deuxième catégorie ce qui est fortement problématique.

malgache de « *governance state* »¹ : un État dont les rouages sont si inextricablement entremêlés avec les rouages de l'aide internationale (publique ou privée) qu'on ne plus les démêler [Harrison, 2004]. La transnationalisation de la décentralisation malgache prend aussi le même chemin que la transnationalisation de la décentralisation malienne quatre ou cinq ans plus tôt : une dynamique endogène de codification des fondements, suivi d'un investissement important de nombreuses agences d'aide dans la phase d'instrumentation, qui dépend des mêmes transformations côté bailleurs certes, mais aussi de changements à la tête du pays et d'une pénétration globale des bailleurs dans les politiques publiques [cf. Languille, 2011]. En revanche, les cas de la décentralisation malgache ou de la décentralisation malienne diffèrent des secteurs environnementaux ou médicaux sous le régime d'aide propre aux années 2000 sur deux points : ils comptent moins d'acteurs impliqués dans la production de l'action publique et surtout moins d'acteurs privés (grandes ONG internationales, fondations, firmes...) [cf. Severino et Ray, 2012 ; Eboko, 2015].

Ce qui s'esquisse ici, c'est qu'au fil des années 1990 et 2000, la décentralisation à Madagascar commence à se structurer effectivement comme un sous-secteur d'action publique. Les différents programmes de réforme de l'État y ont généré, depuis les années 1990, une dynamique d'émergence d'un « secteur d'action publique spécifique où l'État se prend lui-même comme objet de réforme » [Henry et Pierru, 2012 : 12], secteur dont la décentralisation constitue un segment. Il y a en effet, d'une part, un ensemble de problèmes et de solutions identifiés, associés à une certaine population (des maires, des conseillers municipaux, des agents de collectivités locales, des agents des structures d'appui, des fonctionnaires des services déconcentrés...), et, d'autre part, des structures institutionnelles censées prendre en charge ces problèmes et mettre en œuvre ces solutions (les services du ministère et un certain nombre d'agences ou d'instances paraétatiques transnationalisées)². C'est un secteur émergent, peu institutionnalisé et très réduit, comptant très peu d'agents de terrain, pas de syndicats et dans lequel, nous l'avons vu, tant les collectivités elles-mêmes ou leurs élus que les organisations militantes de terrain se trouvent mis en marge des débats et des décisions. Néanmoins on voit s'esquisser un secteur d'action publique et plus précisément ce que je propose d'appeler un secteur-pays (celui de la décentralisation-

¹ R. Duffy souligne la spécificité des politiques environnementales à Madagascar dans le fait que, de manière contre-intuitive, les ONG internationales et la Banque mondiale y travaillent main dans la main [Duffy, 2006 : 733 et 736].

² D. Darbon [2004] et M. Enguéléguélé [2008] ont tous deux souligné la difficulté que comportait l'usage du concept de « secteur » dans l'étude de l'action publique en Afrique. M. Enguéléguélé note en particulier qu'il y a dans les contextes africains une tension dialectique irréductible entre le sectoriel et le transectoriel du fait que les problèmes de « développement » sont, du fait de leur complexité, fortement liés les uns aux autres. Il considère, et je le suis, que cette tension ne doit pas empêcher l'usage du concept, D. Darbon invitant de son côté à partir du fait que la sectorisation se fait selon des mécanismes spécifiques dans les sociétés projetées.

malgache) : ce qui est à la fois un secteur d'action publique domestique et un secteur d'intervention des agences d'aide sur un territoire national donné, du fait de la transnationalisation *via* l'aide de l'action publique. Et, de fait, puisque la commune est le point de mire de la politique de décentralisation et des interventions d'aide, la fabrique transnationalisée de l'institution communale¹, dans les années 2004-2008, coïncide avec ce secteur-pays.

¹ La forme sociale relativement stabilisée dans laquelle l'action publique est coproduite et légitimée par des acteurs domestiques et étrangers, la forme sociale dans ou par laquelle s'articulent logiques, intérêts, ressources et contraintes, domestiques et étrangères, qui participent à la production et à la légitimation de l'action publique.

CHAPITRE 3 :

LA FABRIQUE DES INSTRUMENTS.

LUTTES BUREAUCRATIQUES ET COALITIONS TRANSNATIONALES DANS UN SECTEUR-PAYS MULTILATERALISE (2004-2009)

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, entre 2004 et 2009, les principales agences d'aide actives à Madagascar parvinrent bon an mal an à infléchir la trajectoire de leurs interventions pour s'investir dans un appui institutionnel au pilotage de la décentralisation et aux collectivités. Ce qui signifie que l'aide se polyarchisait, se densifiait et que les organisations d'aide s'imbriquaient dans la fabrique de la décentralisation au moment même où se renforçaient les auto-injonctions à respecter la maîtrise des politiques publiques par les autorités publiques domestiques, à s'aligner sur ces politiques et à coordonner les interventions d'aide (auto-injonctions inscrites dans la Déclaration de Paris de 2005). Cette période correspond à une phase de relance de la décentralisation – avec la loi de création des régions puis la *Lettre politique de décentralisation et déconcentration* (LP2D) – et d'instrumentation de la décentralisation - avec le *Programme national de décentralisation et déconcentration* (PN2D), le Fonds de développement local (FDL) ou les Centres d'appui aux communes (CAC). Ces instruments de la politique malgache de décentralisation supposaient des ressources étrangères et donc ne pouvaient découler que de décisions coordonnées du gouvernement malgache et d'une ou plusieurs agences d'aide. Le FDL ou les CAC étaient à la fois des instruments de l'action publique malgache en matière de décentralisation et de l'action publique étrangère (l'« appui » à la décentralisation malgache), des instruments à la fois communs à différentes agences d'aide et au gouvernement malgache. Ils furent élaborés aux multiples interfaces entre structures de l'aide et État malgache que génère l'imbrication des organisations Nord et Sud.

Autrement dit, ces instruments de la décentralisation qui, à partir de 2004, sont à la fois des instruments de l'aide et de l'action publique aidée, sont ce par quoi se manifestent et se réalisent la polyarchisation de l'aide et l'imbrication de l'aide et de l'action publique domestique. C'est donc à travers eux qu'on étudiera comment cette polyarchisation de l'aide et cette imbrication aide/action publique aidée transforment, concrètement le pilotage de l'aide et le pilotage de l'action publique aidée. Il s'agit en somme de prendre les instruments de la décentralisation dédiés aux communes comme point d'entrée dans les jeux politiques et institutionnels entre

organisations de l'aide d'une part et entre organisations de l'aide et segments de l'État malgache d'autre part.

Ce chapitre s'inspire à ce titre d'une approche socio-historique des instruments d'action publique telle qu'a pu la formaliser P.-Y. Baudot [2014]. L'instrument d'action publique est défini ici comme ce qui « transcrit les intentions [des gouvernants] en moyens d'encadrement des populations » [ibidem : 210]. Et il s'agit de s'intéresser à sa genèse, aux transactions sociales entre gouvernants qui le font émerger, aux « chaînes d'interdépendance » [ibidem : 2008] gouvernants/gouvernés qui sont élaborées à travers la fabrication d'un instrument et qui s'y « condensent »¹. Précisément, j'étudie dans ce chapitre le travail de coordination, les alliances et les luttes entre cadres des agences d'aide, cadres du département ministériel de la Décentralisation, autres administrations ministérielles, gouvernement et présidence, dans la fabrique de différents instruments d'appui aux communes - les CAC et des guides et manuels portant sur l'action communale. Je le fais sur la base des documents de travail de ces acteurs, du coprus des 67 rapports jalonnant la décentralisation sous la Troisième République (corpus dit rapports-décentralisation), du corpus des 26 entretiens-décentralisation et de la « participation observante » à un contrat d'expertise visant l'« harmonisation des outils à destination des communes ».

Dans la production de ces instruments, les enjeux et les modalités des relations entre acteurs de l'aide ne sont cependant pas les mêmes que les enjeux et modalités des relations entre acteurs de l'aide et segments de l'État malgache.

Les logiques sociales qui caractérisent la production de l'aide et qui sont potentiellement transformées dans une telle configuration sont bien établies dans la littérature. Il s'agit des logiques de puissance et de concurrence entre agences, des logiques de mise en ordre doctrinale et gestionnaire *a posteriori* de pratiques de terrain erratiques [Mosse, 2004], des logiques de tâtonnements et d'ajustements dans la traduction des nouveaux mots d'ordre qui émanent des sièges et dont les contenus restent flous [Lavigne Delville, 2015], des logiques de distinction des programmes sur la base des catégories de « succès » et d'« échec » [Mosse, 2004] et de distinction des professionnels en fonction de leur lien au « terrain » [Fresia, 2009 ; Meimon, 2010], le tout dans un contexte de soumission croissante des programmes d'aide aux préceptes du *New Public Management* [Contamin *et al.*, 2008 ; Naudet, 2012]. L'enquête vise alors à établir comment ces

¹ Plutôt que de s'intéresser à la manière dont un instrument traduit une vision du monde et des rapports État/société ainsi qu'aux transformations des pratiques sociales des gouvernés qui peuvent découler effectivement de la mise en œuvre des instruments, selon l'approche de sociologie de l'action publique qui s'est développée à partir des travaux de P. Lascoumes et P. Le Galès [2004].

logiques se reproduisent ou évoluent dès lors qu'il y a polyarchisation de l'aide, nouvelles normes dites HAC (harmonisation-coordination-alignement) et nouveaux instruments de coordination (des dispositifs de concertation entre agences et de comparaison entre programmes). Elle vise aussi à comprendre comment ces logiques s'articulent, favorisent ou contrecarrent la construction d'instruments communs d'intervention comme les CAC. Une telle enquête revient à traiter le secteur-pays de la décentralisation-malgache comme une arène multilatérale. Les processus de coordination, convergence et divergence des préférences entre acteurs collectifs et individuels, d'agrégation de leurs intérêts sont étudiés comme peuvent le faire les sociologues ou les anthropologues des organisations internationales attentifs aux professionnels qui les peuplent [par ex. Fresia, 2009 ; Ambrosetti et Buchet de Neuilly, 2009b ; Kott, 2011 ; Scalettari, 2013], avec cette différence que je ne travaille pas sur une organisation dans un environnement mais sur une configuration d'organisations dont la multilatéralité de surcroît est peu formalisée¹.

Du côté de l'État malgache, les logiques de production des politiques publiques sont moins bien connues. Le néopatrimonialisme régissant globalement le fonctionnement de l'État postcolonial est bien établi [Galibert, 2006a ; Razafindrakoto *et al.*, 2017]. Mon enquête m'amène cependant à considérer qu'à Madagascar comme dans d'autres pays africains où ces phénomènes sont précisément décrits [Hamani, 2014 ; Lentz, 2014 ; Therkildsen, 2014]², coexistent logiques néopatrimoniales et logiques légales rationnelles de fonctionnement de l'État. Même si la décentralisation est une politique particulièrement sensible au *politics*, avec une reprise en main régulière du cours des choses par la présidence³, même si l'administration ministérielle est régulièrement mise au service d'ambitions électorales, il y a bien un ministère. Et ceux qui y travaillent pensent et décrivent la division du travail de conduite de la décentralisation sur la base de la dichotomie politique/administratif (plus exactement politique/technique). Autrement dit, c'est ici aussi le « script officiel » [Rottenburg, 2009] de la division du travail de gouvernement, propre l'image d'un État bureaucratique moderne. Étant entendu qu'ici aussi la frontière entre sphère du politique (du ressort des acteurs politiques) et sphère technique (du ressort des acteurs techniques) est plus de l'ordre de « marches » [Eymeri-Douzans, 2005]. Ces sphères s'interpénètrent, les acteurs techniques et politiques font constamment circuler des objets entre

¹ La problématisation de ce chapitre a été partiellement inspirée par la démarche qui consiste, dans les termes de D. Ambrosetti et Y. Buchet de Neuilly à « mesure[r] [...] la reconfiguration des idées (idée de soi, des autres, de la situation rencontrée, de la chose à faire) dans le cours même de l'interaction multilatérale, et ses conséquences sur les formes d'exercice de la puissance par les États, sur leurs dispositions à coopérer ou non, et sur les stratégies hégémoniques qui en découlent. » [Ambrosetti et Buchet de Neuilly, 2009a : 9].

² Mais c'est aussi en creux ce que donnent à voir, de fait les travaux sur la transnationalisation de l'action publique cités par exemple dans l'introduction de cette partie.

³ Cf. chapitre 2.

les deux (des activités bureaucratiques ou des objets du monde social dont ils se transfèrent la charge ou non). On observe donc des jeux sur cette frontière, qui passent par le fait que les acteurs techniques et politiques : 1. sélectionnent, traitent et mettent en forme des objets du monde social pour en faire (ou non) des objets d'intervention, 2. typifient, labélisent ces objets de l'action publique ou des activités bureaucratiques comme politique ou technique pour se les partager (« qu'est-ce qu'on fait remonter ou non au ministre ? »).

Dans ce contexte, l'appui institutionnel des agences d'aide à la politique de décentralisation est ambigu. D'une part, il passe concrètement par l'une des modalités les plus anciennes et intrusives de l'aide : des assistants techniques postés au ministère avec un mandat d'appui à la décision, de « conseil » au jour le jour à la direction générale de la décentralisation. D'autre part, il devrait répondre à des normes d'intervention plus clairement formalisées depuis le milieu des années 2000, à une redéfinition des rôles des acteurs Nord et Sud selon laquelle la prise de décision revient aux acteurs domestiques de gouvernement, les acteurs étrangers devant s'en tenir à du conseil à la décision et de l'appui à l'opérationnalisation et l'exécution des décisions.

Les travaux récents sur la transnationalisation de l'action publique dessinent avec plus ou moins de détails les jeux entre agences d'aide et acteurs de gouvernement domestiques pour le contrôle de l'action publique [Whitfield, 2009 ; Bergamaschi, 2011a ; Diallo, 2014 ; Viard-Crétat, 2016]. Étudiant les interventions de la Banque mondiale en Afrique de l'Est, le politiste G. Harrison, en a proposé une formalisation avancée [Harrison, 2009]. Elle repose sur une conception de la souveraineté moins comme une condition objectivable que comme une revendication dans les interactions jouées avec les agences d'aide et organismes créditeurs. G. Harrison propose alors de s'intéresser à ce faisceau d'interactions sociales entre États « récipiendaires » et agences d'aide par lesquelles la maîtrise de choix publics est constamment disputée et renégociée et qui délimitent un espace social dynamique, historiquement construit et délimité par l'asymétrie des rapports avec l'Occident, espace qu'il appelle la « frontière de la souveraineté » (*sovereign frontier*)¹ [ibidem]. Ce sont à nouveau des « marches », ici entre sphère de ce qui revient aux acteurs de l'aide et sphère de ce qui revient aux acteurs de l'État, aux décideurs domestiques. Sur la base d'une lecture désagrégée de l'État malgache et des processus de décision, ma proposition consiste à interroger comment s'articulent cette frontière de la souveraineté avec la frontière domestique entre sphère du politique et sphère du technique. Il s'agit d'observer comment se croisent ou s'articulent 1. les jeux entre acteurs de l'aide et acteurs de l'État malgache pour la maîtrise des

¹ "Sovereignty, in this sense constitutes a set of claims based on the scope and legitimacy of the state's role; the frontier is the special space in which claims are effected and it is defined not spatially but socially as the mediation between a national state and international agencies." [Harrison, 2009 : 197]

politiques et 2. les jeux domestiques entre segments de l'État malgache (organisés par la frontière entre le politique et le technique). Il s'agit donc d'envisager la maîtrise de l'action publique sous régime d'aide comme un état transnationalisé des jeux classiques, dans toute administration, sur la frontière entre le politique et le technique.

Ce chapitre répond aux questions suivantes. Comment sont concrètement élaborés et choisis ces instruments d'intervention communs aux agences d'aide et gouvernement malgache en matière de décentralisation, quand il y a multilatéralité de l'aide, imbrication de l'aide et de l'action publique domestiques et quand les agences d'aide sont soumises aux nouvelles injonctions à se coordonner, « harmoniser » leurs interventions, s'aligner sur les stratégies domestiques ? Comment se reconfigurent alors les logiques structurelles de production et de légitimation de l'aide ? Comment se jouent les luttes pour la maîtrise de l'action publique entre acteurs de l'aide et acteurs étatiques malgaches ? Et comment l'aide s'inscrit dans la division du travail politique et administratif de gouvernement, dans les luttes bureaucratiques internes à l'État malgache ?

Le chapitre est divisé en deux sections. La première examine les relations entre agences d'aide à partir de la création de l'instrument commun d'intervention que sont les Centres d'appui aux communes. J'étudie le processus de polarisation des préférences des professionnels et des agences pour ou contre les CAC, lequel se joue à Antananarivo (et non aux sièges), à travers des interactions relativement formalisées entre professionnels. Je montre qu'on a affaire à un instrument d'appui technique aux communes controversé et dévalorisé par des acteurs dominants du secteur-pays (l'Union européenne et son principal assistant technique). Mais qu'il s'impose provisoirement et partiellement parce qu'il est suffisamment flexible pour permettre aux petites agences d'aide de coopérer les unes avec les autres tout en maintenant leurs positions dans le secteur pays, tout en défendant leurs approches spécifiques de la décentralisation et leurs identités institutionnelles respectives (I). La seconde partie porte sur les relations entre les agences d'aide et les différents segments de l'État malgache impliqués dans le pilotage de la décentralisation, en élargissant le champ des instruments considérés. J'y examine la solidarité qui se crée entre hauts cadres réformateurs et cadres de l'aide à travers leur travail commun et quasi-politique d'instrumentation et de défense de la stratégie de décentralisation. Je montre que les hauts cadres réformateurs du ministère instrumentalisent¹ les interventions démultipliées des agences d'aide pour renforcer leur position dans les luttes internes à l'État malgache. J'établis que, dans les jeux

¹ L'instrumentalisation est ici le fait de transformer des objets en instruments « c'est-à-dire [...en] vecteurs supposés efficaces d'une intention » [Vinck, 2009 : 63] dans le cadre de relations stratégiques – au sens foucaldien – par lesquelles les acteurs tentent d'orienter les conduites des autres. Rappelons que parler de stratégies d'acteurs ne suppose pas de les ramener à des êtres qui ne décident qu'en fonction de calculs rationnels sur les coûts et avantages des décisions alternatives.

et luttas pour la maîtrise de l'action publique entre acteurs de gouvernement, la frontière interne à l'État malgache entre la sphère du politique et la sphère de l'administratif en vient à recouper partiellement la frontière externe entre domaine réservé de la souveraineté et domaine ouvert à l'intervention des étrangers (II).

I. INSTRUMENTS COMMUNS D'INTERVENTION ET CONCURRENCE ENTRE AGENCES D'AIDE : LE CAS DES CAC

Les CAC devaient répondre au problème du « manque de compétences techniques » des élus et agents municipaux, diagnostic sur lequel tous les acteurs de la fabrique transnationale de la commune malgache s'accordaient¹. Concrètement, il allait s'agir de petites structures de quelques salariés censés proposer à un regroupement d'une quinzaine de communes un accompagnement ponctuel sur des enjeux tels que la planification ou la fiscalité locale. Les CAC étaient l'instrument d'un « appui technique » aux communes quand le Fonds de développement local était l'instrument d'un « appui financier ». Ils étaient respectivement inspirés des Centres de conseil aux communes (les CCC) et de l'Agence nationale pour les investissements des collectivités territoriales (l'Anict) mis en place au Mali à la fin des années 1990. Le Mali et la décentralisation malienne jouissaient alors d'une aura de *donor darling* [Bergamaschi, 2011a]. Notons d'emblée que les CAC furent montés à Madagascar alors que leurs équivalents maliens voyaient leur pertinence déjà remise en question, que l'instrument fut abandonné à Madagascar dès 2009 et qu'il y en eut somme toute assez peu (26 CAC pour près de 340 communes sur 1557). Ce sont des instruments considérés par beaucoup, dès le départ, comme sous-optimaux.

Nous allons d'abord suivre le montage multilatéral des CAC censés devenir un instrument d'intervention commun au ministère chargé de la décentralisation et aux différentes agences d'aide. Les CAC répondaient aux nouvelles normes d'harmonisation de l'aide et d'alignement de l'aide sur la politique du gouvernement « récipiendaire ». Les CAC devaient aussi être l'instrument par lequel les agences d'aide allaient passer d'une logique de développement local à une logique d'appui aux collectivités². Ce montage des CAC ouvre, du côté des « PTF de la décentralisation malgache », une controverse sur le meilleur instrument d'appui technique aux communes, controverse à travers laquelle les agences construisent en partie leurs repositionnements doctrinaux respectifs sur la base de leurs programmes en cours ou passé, de leurs expériences de

¹ C'est le cas au moins depuis les années 1960 ! Cf. Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, Tananarive, Éditions de la Librairie de Madagascar.

² Sur cet enjeu cf. chapitre 2 : III. A. 3.

terrain, controverse dans laquelle les logiques de distinction et de démarcation entre agences et entre professionnels sont décisives (A). Si la flexibilité des CAC a permis qu'ils s'imposent finalement (pour quelques années) comme instrument commun, c'est notamment parce qu'il n'était plus légitime, dans les années 2000, d'imposer des modèles politiques de décentralisation mais qu'il était légitime d'expérimenter localement, dans un cadre commun mais chacun à sa manière, des dispositifs d'appui aux communes. Bien que manifestement sous-optimaux les CAC s'imposèrent, parce qu'ils permettaient aux agences de « gérer et restreindre la variété » [Trompette et Vinck, 2009 : 9] de leurs approches, de défendre leurs positions respectives dans le secteur-pays *et* de coopérer les unes avec les autres (B).

A. Le cercle des bailleurs de la décentralisation, supports et ressorts d'une controverse

Les CAC peuvent apparaître comme le produit d'un travail vertueux de coordination des hauts cadres du ministère et des cadres des agences d'aide s'appuyant sur la plate-forme sectorielle des « partenaires techniques et financiers de la décentralisation » (1). Ils font pourtant l'objet d'une controverse, d'un travail d'intéressement d'alliés, de démarcation des opposants, de distinction des organisations et des professionnels qui prennent pour support les instruments de coordination de l'aide (2).

1. Élaboration concertée des CAC et présentation de soi vertueuse des « bailleurs de la décentralisation »

Les Centres d'appui aux communes (CAC) sont conçus dans l'intimité transnationale du ministère « augmenté » des assistants techniques étrangers et branché aux bureaux tananariviens des agences d'aide. Plusieurs cadres tananariviens des agences d'aide étaient favorables à la réplique des CCC maliens : Y. Caron* et L. Garcia*, les assistants techniques respectivement français et suisse basés au ministère, et G. Mas, l'attaché de coopération du Scac chargé de la décentralisation¹. Y. Caron emmena en voyage d'études au Mali R. Andriamanjato*, directrice générale de la Décentralisation et S. Ibrahim alors directeur de la Formation et de la Promotion des collectivités du ministère chargé de la Décentralisation². Et les deux directeurs en rentrèrent pleinement convaincus. Mais pour que les CAC deviennent effectivement un instrument de la

¹ Entretiens avec C. Frison, consultante, Paris, 04/03/2010, V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique du Païq de 1998 à 2004, Antananarivo, le 16/04/08, et F. Rasolondraibe, coordinatrice locale du Païq à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006, Antananarivo, le 02/04/2008.

² Entretiens avec C. Larioux*, volontaire français basé au ministère, Antananarivo le 02/04/2008, B. Ziegler*, représentant de la direction du Développement et de la Coopération à l'ambassade de Suisse d'Antananarivo du 21/04/2008 et R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010.

décentralisation malgache, étant donné l'extraversion du pilotage et des ressources de cette politique, il fallait convaincre d'autres agences d'aide de s'engager dans la réplication de l'instrument malien et s'accorder sur la forme à lui donner à Madagascar¹.

Ce travail consistant à faire converger les préférences des bailleurs et à dessiner un instrument qui fasse consensus fut essentiellement réalisé par les cadres de l'aide. Ils se sont appuyés sur le « groupe thématique des PTF sur la décentralisation », un espace de coordination souple, peu formalisé, articulé au ministère mais l'excluant. Ce groupe rassemblait les agences d'aide qui intervenaient dans le secteur de la décentralisation à Madagascar à une échelle suffisante pour être directement et de manière continue des interlocuteurs du gouvernement malgache et des interlocuteurs les uns des autres : la Coopération française, l'Union européenne, l'Intercoopération suisse, la coopération allemande (la GTZ), le Pnud-Fenu et des acteurs plus marginaux du secteur-pays (l'Unicef, UN-Habitat et la Banque africaine de développement). La Banque mondiale n'était représentée qu'exceptionnellement, à la faveur de missions externes de supervision de ses programmes, et l'Agence française de développement jamais². Cette plate-forme des PTF décentralisation ressemble aux nombreuses autres plates-formes thématiques qui émergent au fil des années 2000³, traduisant l'accent mis sur l'approche « par secteur » [cf. Nay, 2010 : 144]. Elle fait cependant partie de celles qui sont des espaces de discussion propre aux acteurs de l'aide et non un espace d'échange entre agences d'aide et gouvernement malgache⁴. L'objectif était de contrecarrer la « myopie structurelle » [Quarles van Ufford, 1993] des agences à l'égard des programmes des autres et leurs concurrences, de jouer sur les « complémentarités » et « avantages comparatifs », de s'auto-contraindre à tenir compte de l'action du gouvernement malgache, bref, de respecter les engagements de la Déclaration de Paris de 2005 à laquelle il est parfois explicitement fait référence⁵.

¹ Martinon, 2005, *Etude de faisabilité d'un dispositif d'appui aux communes*, Antananarivo, mai, p.4.

² Au Mali aussi la Banque reste à la marge des échanges entre bailleurs [Bergamaschi, 2009 : 235-236]. J'y vois la conséquence, notamment, du fait qu'elle n'a pas de programme spécifique d'appui au ministère (ses programmes incluant toutes les réformes administratives).

³ À Madagascar ont été mises en place dans les années 2000 une plate-forme des bailleurs de la réforme foncière, mais aussi une plate-forme d'appui à la structuration de la filière riz. Dans le secteur de la conservation environnementale, transnationalisé dès la fin des années 1980, des dispositifs de coordination existaient dès le début des années 1990 [cf. Brinkerhoff, 1996].

⁴ Ce qu'est par exemple la plate-forme dédiée à la conservation de la biodiversité au Mozambique étudiée par R. Diallo [2013 : 168-173].

⁵ Comptes-rendus de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 29 mai 2008 et du 17 juillet 2008 (le second est en annexe 26).

Encadré 13. Le « groupe des PTF sur la décentralisation »¹

Ce groupe avait fonctionné depuis 1997 de manière très intermittente. Il fut réactivé en 2004 par l'assistant technique français basé au ministère et fonctionna de manière presque continue entre fin 2004 et fin 2009². Ces réunions regroupent à chaque fois une dizaine de personnes, essentiellement des hommes, malgaches et étrangers, aux statuts professionnels différents : des responsables malgaches de programmes d'aide, des assistants techniques assignés à des projets, des assistants techniques assignés au ministère, des hauts cadres expatriés des agences d'aide qui ont, pour certains, un rôle clairement plus teinté de diplomatie, ou encore des consultants de passage. Pour la période couverte par mes sources (mai 2008-janvier 2010), le gouvernement malgache n'est représenté que trois fois sur 14, à chaque fois invité pour éclaircir ses positions et non pas par exemple pour se voir éclaircir les positions des bailleurs. Le « groupe thématique décentralisation » est alors dit « élargi ».

Entre 2008 et 2010 les comptes-rendus des réunions mensuelles, rédigés avec soin par des « rapporteurs » tournants, précisent les dates, lieux, heures, participants présents et excusés, noms du président de séance, ordres du jour, teneur assez précise des échanges, questions soulevées, points d'accord et de désaccord, recommandations, décisions, « deadlines » d'exécution et prénoms des « responsables » du suivi de l'exécution le cas échéant... Donnant à voir les échanges que les participants veulent et peuvent archiver, ils montrent que la moitié du temps de séance est consacrée à la présentation des projets en cours ou en préparation des différents bailleurs. On y commente aussi la politique du ministère ou de la présidence de la République. On y discute parfois d'une position commune à l'égard du ministère dès lors qu'il s'agit de position d'ordre diplomatique.

Comme d'autres plates-formes sectorielles [Schmitz et McCormick, 2011], le groupe des PTF « sur la décentralisation » est resté cependant très sensible aux changements de personnels ou de dynamiques du secteur-pays et il ne formalise que partiellement la multilatéralité du secteur ou l'interconnaissance qui caractérise ces milieux professionnels³.

Pour construire l'instrument d'appui technique décentralisé aux communes malgaches, le ministère « augmenté » des assistants techniques français et suisse rédigea en février 2005 un premier et bref argumentaire qu'il fit circuler au sein du groupe. En mai 2005, un chargé de mission de la Coopération française recueillit par des entretiens les réactions à ce premier argumentaire. Il consigna ces entretiens dans des notes étonnamment informelles, sans en-tête institutionnel. Chaque fois, les représentants des « PTF décentralisation » interviewés commençaient par décrire leurs programmes propres d'appui aux collectivités, puis donnaient

¹ Comme représentante du conseil général du Finistère, je n'y ai jamais été conviée et je n'étais pas destinataire des comptes-rendus de ces réunions. Je n'y ai pas assisté non plus dans le cadre de mon enquête. Je m'appuie donc sur les récits de mes différents interlocuteurs, sur ce qui en est dit dans les différents rapports de mon corpus-rapports et sur 14 comptes-rendus des réunions entre mai 2008 et janvier 2010, qui m'ont été transmis dans le cadre de mon enquête.

² Avec des interruptions de trois ou quatre mois début 2008 et début 2009.

³ La familiarité de la plupart des acteurs présents (qui ressort des entretiens) se traduit dans les comptes-rendus de la plate-forme : quand des décisions engagent des actions, apparaissent une colonne « deadline » et une colonne « responsable » avec les prénoms des uns et des autres.

leurs avis sur cet instrument potentiel des CAC (enjeux soulevés, écueils à éviter, solutions imaginables...). Ensuite, ce même chargé de mission rédigea et signa une note de synthèse ne portant à nouveau l'en-tête d'aucune institution, comprenant une problématisation conséquente de l'appui technique aux communes et plusieurs scénarios possibles explicitement adossés aux expériences des différentes agences et pondérés avec leurs appréciations. Enfin, en juin 2005, le ministère « augmenté » signa une deuxième version de l'argumentaire général en faveur des CAC, choisissant une option mixant différents scénarios. Ce texte à en-tête du ministère intégrait des passages entiers de la note de synthèse signé par le chargé de mission de la Coopération française. Par la suite, les agents de la Coopération française ont fait circuler au sein du cercle des bailleurs de la plate-forme ainsi qu'auprès de tous les acteurs susceptibles de monter des CAC, un dossier numérique « CAC » comprenant tous ces documents. Autrement dit cet ensemble de documents, exposant les divergences de points de vue, les arguments pour et contre les CAC et le travail de synthèse des propositions et amendements circula comme tel dans toute la fabrique transnationale de la communalisation malgache, présenté comme un support de réflexion dans l'infléchissement des interventions de développement local vers une logique d'appui aux collectivités¹.

Le montage des CAC comme les réunions mensuelles des « PTF décentralisation » manifestent la volonté des agences d'aide de produire ensemble l'image collective d'organisations bureaucratiques qui rationalisent leurs interventions, informent leurs décisions, s'approprient et répondent à l'injonction de se coordonner, progressent, font de leur mieux. Ces agences construisent ainsi collectivement leur légitimité à prendre part au pilotage de l'action publique malgache à l'aune des normes de l'époque : l'« harmonisation », la « gestion axée sur les résultats » et la « redevabilité » les engagent à s'informer sur les programmes des uns et des autres, les comparer, produire et diffuser maints documents (de planification, de suivi-évaluation) prouvant la rationalisation et l'efficacité des interventions. Mais, au-delà de cette présentation de soi vertueuse de l'ensemble des « PTF décentralisation » comme un tout, les agences d'aide jouaient leurs crédibilités et leurs places respectives.

2. Élaboration concertée des CAC, démarcation des opposants et distinction des professionnels

Le débat sur les CAC est un débat sur le meilleur instrument d'appui technique aux communes, un débat donc sur la pertinence d'une problématisation et d'une solution [Green, 2011] en

¹ J'étais alors coordinatrice du programme de coopération décentralisée entre le département du Finistère et la province Nord de Madagascar, et j'ai reçu ce dossier pour « information », comme matière à réflexion pour l'avenir des interventions du Finistère.

matière de capacité « technique » des communes à assumer leurs compétences. Les agences y participent alors qu'elles ont des programmes de développement local, qu'elles sont sur des trajectoires institutionnelles distinctes qu'elles doivent chacune infléchir pour prendre acte de la relance de la décentralisation et d'un processus de communalisation stabilisé. Pour ce faire, les équipes basées à Antananarivo réfléchissent, tâtonnent, sur la base d'expériences passées et présentes des différentes agences (plutôt que sur des modèles nationaux de référence ou des doctrines d'intervention qui descendent du siège et qui sont de toute manière peu clairs et mouvants¹). Et elles le font en partie en interagissant les uns avec les autres, en débattant sur la base de leurs programmes respectifs. Le processus de montage des CAC montre que s'entrelacent très finement deux processus : en discutant de la forme que doit prendre l'instrument commun d'appui technique aux communes (de ce qu'il convient de faire), elles analysent et formalisent leurs propres pratiques, affinent leurs propres stratégies d'intervention. Elles font donc ce travail décisif de mise en cohésion de leurs pratiques et de leurs stratégies en interactions les unes avec les autres, en comparant et mettant en scène leurs programmes. L'engagement des différentes agences dans l'instrument commun des CAC s'est ainsi trouvé tributaire du fait que la programme Acords de l'Union européenne² devenait une *success story* adossée à une logique d'appui aux communes divergente, du fait que Luis Gonzales* l'assistant technique de ce projet disposait d'une notoriété croissante dans le secteur-pays reposant sur la défense d'une stratégie alternative à celle des CAC en matière d'appui technique aux communes.

La controverse sur l'appui technique aux communes : CAC versus dispositifs district

Au fil des discussions sur le montage des CAC et le bon instrument d'appui technique aux collectivités se dessinent deux positions antagonistes qui justifient que certaines structures d'aide choisissent de mettre en place des CAC, d'autres non. Les représentants des coopérations suisse et française défendent la mise en place de ces structures *ad hoc* d'appui-conseil aux communes. Ils défendent l'idée de structures légères, flexibles, généralistes, *a priori* pérennes et attachées à une association de communes donnée. Elles doivent pouvoir à la fois leur apporter une assistance technique ponctuelle en matière de « maîtrise d'ouvrage communale »³ ou d'amélioration des ressources fiscales, faire de l'intermédiation entre d'un côté les communes et de l'autre les acteurs de coopération, les services techniques déconcentrés et le ministère lui-même. Elles doivent être

¹ Cf. chapitre 2 : III.B.

² Cf. chapitre 2 : III.B.

³ Dans le jargon développementiste, cette notion recouvre un peu plus large qu'au sens français et juridique du terme. Il recouvre ainsi la capacité de la commune à faire des choix sur les systèmes de production et de gestion de services locaux, donner les ordres requis aux parties prenantes en fonction du montage retenu et contrôler l'exécution des ordres et la qualité du service.

financées d'abord par un bailleur étranger puis atteindre l'autofinancement par la vente de services ou des subventions de l'association de communes bénéficiaires. Sont convaincus de l'intérêt de monter des CAC, au sein de la plate-forme, le Pnud-Fenu, l'Unicef, la GTZ et, hors de la plate-forme, la Banque mondiale ainsi que des collectivités françaises engagées dans des programmes de coopération décentralisée avec des collectivités malgaches. Inversement la Commission européenne, par la voix d'un chargé de programme de la délégation et de l'assistant technique coordinateur du programme Acords, conteste la pertinence de structures *ad hoc* et pérennes. Ils prônent des structures « biodégradables »¹ à l'image de ce qu'ils font dans le cadre du programme Acords et, à moyen terme, un appui effectif de la part des services déconcentrés des ministères aux communes, coordonné par les chefs de district². Cette option alternative à moyen terme prendra le nom de dispositif-district et s'imposera comme stratégie du gouvernement dès 2009³.

Le choix des CAC est le choix d'un instrument dont on sait qu'il pose problème, un choix fait en dépit de l'expérience malienne. La controverse sur les CAC renvoie à des débats de fonds sur plusieurs plans entremêlés, évoqués au chapitre précédent. Ils portent d'abord sur les travers des appuis au « développement local » et sur la difficile prise en compte de la décentralisation dans les « appuis au développement local » (alors que les lignes suivies aux sièges des agences d'aide restent floues ou inconnues). Il porte ensuite sur la difficile articulation ou transition entre approche par projets (une action ciblée sur des objectifs/territoires circonscrits) et approche par programmes (une stratégie intégrée à une plus grande échelle territoriale et/ou sectorielle dans une perspective de plus long terme). Ils portent enfin sur l'articulation délicate entre décentralisation et déconcentration, sur la question de qui doit, à terme, assurer l'appui technique aux communes. Ou plus exactement quand les services techniques déconcentrés seront prêts à le faire ? Comment les y préparer ? Comment faire en attendant ? Au Mali, à la fin des années 2000, étant donné que les collectivités avaient été créées alors que les ministères étaient très peu déconcentrés, il avait été décidé de monter provisoirement des Centres de conseil aux communes, en attendant la déconcentration. En 2005, venue l'heure des premières évaluations, les CCC étaient très critiqués et les débats sur le prolongement ou non de l'expérience étaient vifs⁴. Or c'est à ce moment-là que le ministère et les bailleurs discutaient à Madagascar de répliquer ou non

¹ Des structures d'intervention qui n'ont pas vocation à perdurer après le programme de l'agence d'aide.

² L'équivalent d'un préfet à l'échelle du district, démembrements des 22 régions.

³ Cf. par exemple, Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, 2010, *Termes de références de l'atelier sur les dispositifs d'accompagnement et de formation des CTD*, juin 2010.

⁴ Entretiens avec les trois consultants : M. Froger (Paris, le 19/02/2009) et M. Bern (Bruxelles, 01/03/2009) et C. Frison (Paris, le 25/02/2010) ; [Languille, 2011 : 139].

cet instrument. Sans tenir compte ni des débats maliens, ni de l'état de l'avancement de la déconcentration à Madagascar, en dépit des défauts pressentis de ces structures, les petites agences défendirent de monter des CAC, c'est-à-dire de structurer et renforcer des organisations domestiques intermédiaires privées et spécialisées dans l'appui aux communes. Au regard de l'histoire des programmes de « développement local », elles répondaient à l'injonction de sortir de la logique court-termiste du « projet » pour construire des solutions pérennes au sens où des savoirs et savoir-faire seraient effectivement transmis à ces acteurs intermédiaires. Or l'option CAC posait le problème de renforcer le « foisonnement institutionnel » local [Jacob, 1998a], de privilégier des structures privées aux structures publiques, et de coûter extrêmement cher. Inversement, l'option défendue par l'Union européenne dans le cadre du programme Acords tenait compte de l'expérience peu probante des CCC au Mali. Le modèle Acords consistait à monter des projets d'appui aux communes qui avaient vocation à prendre fin, des équipes provisoires d'appui aux communes, au titre du fait qu'*in fine* et dans l'idéal, ce sont les services déconcentrés qui devraient assurer l'appui aux communes, plus exactement que ce sont les chefs districts qui devraient impulser et coordonner l'appui des services techniques déconcentrés aux communes. Cette option Acords consistait à affirmer provisoirement une logique de projet pourtant globalement décriée, précisément parce qu'elle n'est pas pérenne, pour ne pas alimenter le foisonnement de structures privées associées à la conduite de l'action publique locale et prévenir un risque de substitution aux pouvoirs publics sur le long terme.

Supports de discussion sur les CAC ou supports de distinction des agences ?

Les cadres de l'aide réfléchissent effectivement à ce que serait à Madagascar en 2005 le meilleur dispositif d'appui technique aux communes, mais ils le font sur la base d'une description et d'une valorisation de ce que leur agence est en train de faire ou a déjà fait, elle, seule, de son côté. L. Garcia, l'assistante technique suisse au ministère, T. Rivol chargé de programme décentralisation à la délégation de l'Union européenne et L. Gonzales l'assistant technique responsable du programme Acords y consacrent plus de la moitié des entretiens tels qu'ils sont retranscrits dans le « dossier CAC », exactement comme pour les comptes-rendus des séances mensuelles de la plate-forme au cours desquelles les bailleurs sont « plus enclins à communiquer sur leurs propres interventions que déterminés à harmoniser leurs appuis »¹. Dans ces entretiens, ils décrivent

¹ Commentaire de l'assistant technique français au ministère chargé de la décentralisation entre nov. 2004 et nov. 2006 qui relança et anima la plate-forme, glissé dans un rapport sur la possibilité d'une aide budgétaire à la décentralisation commandité par l'Union européenne en 2008 et pour laquelle il était consultant (Bern Marc* et Caron Yann*, 2008, *Étude des critères de faisabilité d'un programme sectoriel de développement local et d'appui à la décentralisation*, Antananarivo, Délégation de la Commission européenne, ministère auprès de la Présidence en charge de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, p.45).

précisément les dispositifs d'intervention de leurs projets passés (le programme d'appui au Comité régional de développement du Menabe de la coopération suisse) et de leurs projets qui débutent tout juste (les projets de développement rural Saha¹ et Acords de la Commission européenne). Mais ils le font en les passant au crible des questions que posent les CAC et l'infléchissement des logiques de « développement local » dans le sens d'un « appui à la décentralisation ». Les professionnels y présentent leurs interventions comme ayant (au moins *in fine*) vu et évité les écueils de l'aide en général et de l'appui aux décentralisations en particulier. Voici des exemples parmi d'autres

Ecueils :	Précaution/solutions :
- l'inadaptation des dispositifs d'intervention au contexte spécifique	<i>Intercoopération suisse/Saba</i> « Au départ, la première phase du programme SAHA concernait seulement les OSC [Organisations de la société civile] (associations paysannes, de parents...). Avec la nouvelle phase [du programme], [commence la] mise en œuvre du processus de décentralisation : [donc] développement d'une stratégie d'entrée en matière avec les communes. Puis arrivée des régions et saut à pieds joints dans le soutien aux régions. »
- la création d'inégalités territoriales entre zones bénéficiaires et non bénéficiaires	<i>Union européenne/Acords</i> : les unités locales de gestion d'Acords sont « chargées d'aider toutes les communes de leur région, et [d'aider] les communes non bénéficiaires du programme ACORDS à trouver d'autres financements. »
- la préférence pour les structures privées [Naudet, 1999]	<i>Intercoopération suisse/CRD</i> : « Dans les CRD [comité régionaux de développement], intégration des élus, des opérateurs économiques, des OSC, des services déconcentrés de l'État, des "pauvres" (originalité). »
- la substitution aux « bénéficiaires » désinvestis de leur pouvoir d'agir (ici les communes)	<i>Union européenne/Acords</i> « Dans ACORDS, la décision repose entièrement sur les communes. L'uadel ² n'a pas de pouvoir de coaction. Le gendarme dans les projets classiques, c'est l'équipe du projet elle-même. Dans le programme Acords, le gendarme c'est la population. »
- l'absence de « transfert de compétences » aux organisations domestiques (que ce soit les bénéficiaires ou les prestataires, des acteurs privés ou publics)...	<i>Intercoopération suisse/Saba</i> : « L'intérêt c'est de ne pas renforcer les structures d'un projet mais les acteurs locaux. Rien n'est exécuté directement. Appui aux prestataires pour renforcer leurs capacités. Il faut que ça reste flexible et que quelque chose de durable se mette en place. » <i>Union européenne/Acords</i> : L'idée c'est de faire de la « capacitation » des communes, et pour ça, il faut les mettre en situation réelle [...] il faut jouer le jeu et mettre les communes en situation d'exercer leurs compétences ³ .

¹ *Saban'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivobitra* (Programme d'appui au développement rural).

² Cellules animées par des prestataires du projet Acords qui dans chaque région exécutent l'appui aux municipalités.

³ Notes sur la position de L. Garcia, l'assistante technique suisse au ministère, T. Rivol chargé de programme Décentralisation à la délégation de l'Union européenne et L. Gonzales l'assistant technique responsable du programme Acords, notes incluses dans le « dossier CAC » diffusé par la Coopération française à partir de mai 2005.

Et L. Gonzales insiste dans ses dernières remarques sur la distinction d'Acords et la meilleure solution à terme :

[Dans Acords] Les structures sont biodégradables : disparition totale de la structure, ou évolution, mais pas de reconduction tel quel. [...] À long terme, c'est au niveau du district que doit se faire l'appui aux communes.

Ce travail de construction en cours de route du cadrage programmatique des programmes et des doctrines d'appui à la décentralisation, qui passe par des comparaisons et des mises en scène, s'appuie en fait sur un nombre croissant de supports activement mis en circulation dans le secteur-pays par les cadres et employés de l'aide (récepteurs ou émetteurs)¹. Le dossier numérique « mise en place des CAC » va ainsi avec :

- des comptes-rendus d'autres espace-temps formels d'échanges entre les organisations : les réunions mensuelles des « PTF décentralisation » mais aussi le compte-rendu de l'atelier multi-acteurs de capitalisation sur les CAC en novembre 2007² ;
- les rapports des études comparatives des dispositifs de développement local ou d'appui aux communes comme la *Revue des programmes d'appui au développement local à Madagascar* de 2005 et l'*Etude et capitalisation des dispositifs d'appui aux communes* de 2007³ ;
- les outils produits dans le cadre des interventions d'aide (versions numériques et papier) : les guides de planification communale du Pnud ou de la Banque mondiale, les *Guides d'appui à l'exercice de la Maîtrise d'Ouvrage de la Commune* d'Acords dans les secteurs de la santé, de l'approvisionnement en eau potable, de l'éducation, des pistes..., le *Guide de relance de la fiscalité foncière* de la GT'Z, etc.⁴ ;
- les outils de suivi-évaluation, de capitalisation et de communication propres à chaque programme, notamment les films promotionnels du programme Saha ou le site web d'Acords ;
- les rapports de fin de mission des assistants techniques qui ont une vocation institutionnelle de « capitalisation », mais qui sont des espèces de *post-scriptum* qui décrivent les interventions et leur contexte sectoriel avec un ton partiellement libéré des contraintes institutionnelles ; lestés d'une charge personnelle, testimoniale et

¹ Ce résultat ressort de l'analyse de mon disque dur au conseil général du Finistère, de celui d'un animateur du CAC de Diégo-Suarez, des pratiques de communication par mail au sein de la fabrique transnationale de la décentralisation entre 2004 et 2010 dans lesquelles je fus prise comme praticienne puis comme chercheuse.

² Rapport n°55 du corpus-rapports en annexe 33.

³ Ce sont les rapports n°43 et 51 du corpus-rapports en annexe 33. Voir aussi l'« étude outils » en elle-même, présentée dans la seconde partie du chapitre.

⁴ Cf. annexe 30 « Liste des “outils” à destination des collectivités territoriales décentralisées » et des organismes d'appui aux collectivités.

testamentaire, ils sont souvent lâchés comme un pavé dans la marre et circulent comme des produits un peu illicites, marqués par un implicite label « confidentiel » ou « sulfureux » qui les valorisent.

Non seulement, en capitale, les acteurs du secteur-pays discutent de plus en plus formellement à la faveur des nouvelles injonctions à se coordonner mais, à l'échelle de toute l'île, ils s'échangent de plus en plus de textes présentant leurs programmes et leurs réflexions stratégiques. Et tous ces textes qui ponctuent l'évolution des interventions sont dans le même mouvement des supports de distinction des projets et des organisations les uns par rapport aux autres en fonction de la pertinence du couplage problème/solution [Green, 2011] et de la cohérence entre pratiques et discours programmatiques, instruments et stratégies [Mosse, 2004].

Acords qui se construit comme une *success story* et, de fait, comme un contre-modèle des CAC est à ce titre exemplaire. À lire dans le corpus détaillé ci-dessus les passages qui se rapportent à ce programme aussi tâtonnant que les autres, on constate comment ses maîtres mots (« biodégradable », « respect de la maîtrise d'ouvrage communale »...) émergent, se stabilisent et s'associent progressivement au programme, comment les discours se clarifient, comment l'originalité du projet et son succès s'affirment, bref, comment la démarcation s'accroît et s'explicit¹. Jusqu'à une mise en récit finale, téléologique et limpide qui apparaît dans le rapport de fin de mission du coordinateur du projet² et sur le site internet du projet. On pouvait y lire par exemple :

Le programme ACORDS a articulé toute son intervention autour de l'application effective de la maîtrise d'ouvrage communale dans les domaines définis par la loi.

L'approche adoptée par le programme en matière de maîtrise d'ouvrage communale, a supposé dans la pratique, une véritable « révolution copernicienne » par rapport aux pratiques habituelles des intervenants externes.

Sur le terrain, elle a dû se concrétiser dans un environnement « hostile », caractérisé par la multiplication des projets, programmes et politiques sectoriels considérant la commune en tant que bénéficiaire, sans une prise en compte de ses prérogatives en tant que maître d'ouvrage³.

¹ Étant entendu que parallèlement, la pertinence du diagnostic et des solutions proposées par Acords sont travaillées par les consultants d'un bureau d'étude prestataire d'assistance technique et responsable du suivi-évaluation du projet, j'y reviens au prochain chapitre.

² Gonzales Luis*, 2010, *Synthèse de la restitution de M. Luis Gonzales**, AT du programme ACORDS, MATD.

³

http://acords.org/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=31&Itemid=175, consulté en mai 2010.

Cette « révolution copernicienne » qui suppose de prendre en compte la « vraie » nature des collectivités, en dépit d'un « environnement hostile », c'est-à-dire en dépit des erreurs de tous les autres, l'Union européenne seule l'aurait faite. Et ce alors même qu'elle était la dernière agence d'aide à intégrer la décentralisation malgache dans sa logique d'action. Le site internet du programme Acords de la Commission européenne fut particulièrement mis au service de la diffusion de cette mythologie stratégique une fois établie : il donne accès à tous les rapports liés aux projets et met au jour tous les travers de l'aide que le programme a su déjouer, notamment le fait que les « riches » acteurs de l'aide se nourrissent des « problèmes matériels » des « pauvres » pour faire ce qui leur importe en fait réellement : décaisser¹.

Intéressement des supporters et polarisation des préférences des développeurs

[D]evelopment policy ideas are important less for what they say than for who they bring together : what alliances, coalitions and consensus they allow, both within and between organisations [Mosse, 2005 : 15].

Le programme et son coordinateur acquièrent effectivement une notoriété à l'échelle du secteur-pays de la décentralisation-malgache qui desservit l'instrument CAC. À l'échelle du système global de l'aide, Acords se trouva en bonne place des « bonnes pratiques » répertoriées dans le « document de référence » que la Commission européenne publia en 2007 à propos de l'« appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers »². À Madagascar cette renommée souffrait peu de contestation. Chaque entretien ou entrevue dans le cadre de mon enquête à Antananarivo commençait ou finissait par « Tu as rencontré Luis Gonzales ? » ou « Vous devriez rencontrer Luis Gonzales », l'assistant technique responsable du projet. Et je n'étais pas la seule à être renvoyée à lui.

Les échanges en capitale et la réputation de certains agents ont des effets tangibles, d'autant plus tangibles que l'appui aux décentralisations était un domaine d'intervention nouveau et peu spécifique [Naudet, 1999 : 99], pour lequel les agents ont donc peu de repères. Les jeunes professionnels en témoignent (peut-être plus facilement que les autres). J'interroge ici un volontaire français chargé au ministère d'appuyer les collectivités françaises dans leurs programmes de coopération décentralisée, collectivités pressenties par le Scac pour monter des CAC :

Moi : Qui est-ce qui, dans ces cinq [premiers] mois [de contrat], t'a un peu parrainé, introduit, expliqué ?

¹ Souligné dans le texte. Site web du programme Acords consulté en 2009.

² Commission européenne, 2007, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*, Bruxelles, Commission européenne, Office de coopération EuropeAid, p.83.

Lui : Personne, personne... et c'est ça le truc que je regrette le plus, c'est que je suis vraiment seul. Je suis allé taper un peu à la porte de tous les bailleurs [...] « expliquez-moi ce que vous faites, comment, avec qui, pourquoi? » Et non. Rien. Et c'est ça que je regrette, c'est que je suis seul. Des fois quand je me pose des problèmes méthodo et des réflexions : est-ce que je vais dans le bon sens...

Moi : Même au Scac ? Y a pas une personne ressource, qui a une analyse intéressante de la décentralisation ?

Lui : Au Scac non [...] mais j'ai entendu grand bien de Luis Gonzales, l'assistant technique d'Acords¹.

À la même période, un *junior professional officer* du Pnud, fraîchement débarqué à Antananarivo, m'explique lui aussi son désarroi d'être lancé dans l'arène « sans mentor », « sans point focal », « avec une pile de livres » et sa stratégie d'aller discuter tour à tour avec les cadres Décentralisation des différentes agences, les assistants techniques et la direction générale du Ministère. Sur les CAC, il me donne le point de vue de tout le monde et m'explique finalement, tout en dessinant, pourquoi les CAC sont une mauvaise solution : « Ce que Luis dit : On a les communes, c'est une boîte vide. On a les districts, c'est une boîte vide. On va créer une boîte entre les deux pour y mettre des ressources sans toucher les deux boîtes vides ». C'est à peu de choses près le schéma d'analyse, en tout cas les mots clefs, que L. Gonzales a couché sur son rapport de fin de mission en 2010, qu'il devait donc rôder et répéter dans les interactions à Antananarivo depuis au moins deux ans². L'agent du Pnud conclut :

Luis, c'est le numéro 1 sur la compréhension de ce qui se passe [...]. Le site web, les documents, c'est la vérité³.

Son opinion ainsi formée (contre les CAC) le place en porte-à-faux avec les préférences de son organisation – le Pnud (qui montait des CAC). Et ce processus de polarisation des préférences des développeurs sur le terrain, en configuration, est susceptible d'avoir un impact réel sur une organisation qui, comme le Pnud, met en place des dispositifs internes de consultation de ses agents dans les différents pays d'intervention pour établir ou amender ses orientations générales et spécifiques en matière d'appui aux décentralisations, faire ressortir des « bonnes pratiques »,

¹ Entretiens avec C. Larieux, volontaire français basé au ministère, Antananarivo, le 02/04/2008.

² Il explique que « l'amélioration de l'accès équitable aux services publics recherchée par la décentralisation sera le fruit d'un travail conjoint entre plusieurs catégories d'acteurs : (i) la commune [...] (ii) les STD [services techniques déconcentrés] [...]; (iii) l'administration territoriale [...] ; et (iv) les populations [...] ». Mais que « [a]ujourd'hui, ces entités sont des "boîtes vides" qui fonctionnent comme des unités autistes les unes par rapports aux autres. Les communes se trouvent en conséquence comme un "électron libre" ». (Gonzales Luis*, 2010, *Synthèse de la restitution de M. Luis Gonzales**, AT du programme ACORDS, MATD, p.2)

³ Entretien avec T. Tajniak*, *junior professional officer* du Pnud, du 22/04/2008.

exactement comme l'avait fait en 1994 la Coopération française à travers la mission Clauzel¹ et comme l'a fait en 2007 l'Union européenne². Ces réseaux internes de professionnels, plus ou moins formalisés, s'ils ne sont pas nécessairement des espaces de décision, sont des espaces de formation, de transformation et de diffusion de normes d'action, articulant différents secteurs-pays, dans un contexte où, comme on l'a vu, les cadrages stratégiques des sièges sont flous. En l'occurrence le *junior professional officer* interviewé avait participé à cette consultation visant à faire émerger les « bonnes pratiques » au sein du Pnud. Il y insiste précisément sur la nécessité de dispositifs pérennes de « renforcement de capacité » des agents des collectivités, au lieu de « *short term somewhat glamorous activities* » qui ne seraient que les « *latest development innovations* »³.

La reconnaissance de la « pertinence des relations établies entre le problème et les interventions » [Green, 2011 : 6] concerne aussi les professionnels malgaches expérimentés du secteur-pays. Un cadre ayant travaillé pour le Paiq puis dans différents programmes d'aide internationale sur des questions très similaires d'appui au développement local et aux communes depuis le tournant des années 2000, avec laquelle je discutais régulièrement depuis mon premier séjour sur la Grande Ile articulait tout son discours autour de l'erreur de positionnement du Paiq à l'égard de la commune et, plus largement, autour de l'évolution des professionnels étrangers et malgaches à l'égard des municipalités. Lors d'un entretien en 2008, il parle spontanément de L. Gonzales et de son discours en novembre 2007, alors que la conversion d'Acords à l'appui aux communes est faite et que la mythologie de cette *success story* se fixe :

Avec lui, c'est tout un concept qui revalorise la commune en tant qu'institution et également instrument politique de la décentralisation. Lui, il a par exemple été honnête lorsqu'on a fait l'atelier de capitalisation de l'expérience du CAC, en novembre. [...] Et je pense que les gens ont retenu, parce qu'il a presque fait un *mea culpa* du programme Acords en général [...] Tous les représentants des communes étaient là, les chefs de cellule des CAC, le ministère, les bailleurs de fonds qui interviennent pour la mise en œuvre des CAC - Suisse, Pnud, le FID [de la Banque mondiale].⁴ [...] Et donc il a dit que [...] si on lui demandait de refaire Acords, il le referait autrement, et autrement c'est que c'est la commune qui doit être l'acteur principal et non plus le bénéficiaire comme un bénéficiaire de projet.

¹ Cf. chapitre 2 : I.B.1.

² Commission européenne, 2007, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*, op. cit.

³ UNCDF, UN Habitat, CGLU, PNUD, 2007, *Towards a local governance and development agenda: lessons and challenges, DGP-net e-discussion 27 août-16 octobre 2007*, p.70. Il s'agit d'une « e-consultation » des professionnels de terrain des agences onusiennes concernées pour construire, en 2007, un « agenda pour la gouvernance et le développement local ».

⁴ Entretien de 2008 avec une cadre malgache pour différentes structures de l'aide dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache depuis la fin des années 1990.

L'enjeu n'est pas tant d'avoir trouvé le positionnement juste au démarrage du projet mais de savoir le faire évoluer en assumant le tâtonnement et en défendant le point d'arrivée, c'est précisément la démarche « expérimentale » défendue par L. Gonzales et l'objet de la section suivante.

Arrêtons-nous un instant sur la reconversion des logiques de l'aide. Le cas du programme Accords de l'Union européenne est exemplaire des processus décrits par D. Mosse [2005] par lesquels est élaboré un discours technique (articulant des éléments sur les activités, les objectifs, les résultats...) qui vise à la fois des effets internes (de contrôle interne des pratiques [Johnston, 2002]¹) et externes (de ralliement entre organisations concurrentes). Il corrobore parfaitement l'analyse selon laquelle :

projects are made successful by social processes that disperse project agency [Li, 1999 : 304], forge and maintain networks of support, and create a public audience for their drama of social transformation. [Mosse, 2005 : 18, souligné par l'auteur]

Tout comme il corrobore l'analyse selon laquelle :

In international development [...] notions of legitimate knowledge encompass understandings of the proper way to go about designing an approach, a perspective which is simultaneously moral and technical [cf. Harper, 2000]. [Green, 2011 : 6]

Mais ce que montre le cas des CAC, c'est que dans les années 2000, à l'heure de l'« alignement et de l'harmonisation », cela ne se fait pas seulement à l'intérieur d'organisations plus ou moins « éclatées » [Scalettari, 2013] inscrites dans un environnement qui suppose des catégories et des normes de perception, de jugement et d'action changeantes, qui voit circuler des exemples emblématiques d'échecs ou de réussites (ce qu'établissent par ex. D. Mosse et M. Green). Cela se joue aussi dans un secteur-pays dont la multilatéralité s'institutionnalise progressivement, se formalise. La mise en place des CAC montre comment le *design* multilatéral d'instruments qui sont à la fois des instruments communs d'intervention de l'aide et des instruments de l'action publique domestique constitue l'un des espaces-temps dans lequel se joue, précisément, le travail par lequel les acteurs de l'aide partent de leurs pratiques (« nous dans le cadre de notre projet, nous faisons ceci-cela »), en construisent des représentations cohérentes et tentent de les stabiliser pour produire *ex post* des discours de politique publique (*policy discourses*) qui légitiment leurs pratiques [Mosse, 2005]. Les plates-formes sectorielles sont de ces espaces-temps dans lesquels se joue « le contrôle sur l'interprétation des événements » [Mosse, 2005 : 8 souligné par l'auteur].

¹ Sur le plan interne, le programme était mis en œuvre par des organisations prestataires – l'Intercoopération suisse, la GTZ et différentes ONG. Il y avait donc un réel enjeu à ce que leur exécution respecte la lettre du projet, donc à ce que cette dernière soit claire.

Bien entendu, il existait avant les années 2000 des supports à travers lesquels se construisaient et se diffusaient les réputations de projet et de professionnels, de comparaison entre projets réussis et échecs, en premier lieu l'ensemble des discussions formelles et informelles entre professionnels. Et bien entendu, la coordination entre structures de l'aide continue de reposer tout autant sur des échanges formels entre organisations que sur les échanges informels entre cadres expatriés et consultants internationaux qui se croisent, se lient et discutent dans les espaces-temps propres aux modes de vie et aux réseaux de sociabilité des occidentaux dans les pays du Sud – bars, restaurants, hôtels ou « case de passage », clubs sportifs ou politiques, institutions scolaires des enfants [cf. Dauvin, 2004 ; Fechter et Hindman, 2011]. Mais on constate ici que les instruments qui prolifèrent pour répondre aux nouvelles normes de l'aide (la coopération entre agences) et de l'action publique en général (gestion axée sur les résultats, *benchmarking*, transparence, redevabilité...), donc la plate-forme sectorielle, les rapports de suivi-évaluation, les dispositifs formels de comparaison entre projets, de communication publique (sites web, films promotionnels)... deviennent des supports parmi d'autres de ce travail d'écriture *collective* et *itérative* de discours programmatiques, de mise en récit des succès et des échecs qui vise le ralliement d'alliés et la démarcation d'opposants, travail d'autant plus décisif que les décentralisations sont un objet difficile à traiter pour l'aide. Ces instruments de gestion de la multilatéralité de l'aide répondent à des normes nouvelles mais viennent renforcer les logiques anciennes de champ, d'autoréférence au sein d'un champ [Jacob, 2000], à l'échelle d'un secteur-pays.

Reste à comprendre pourquoi certaines agences ont malgré tout opté pour cet instrument que L. Gonzales et la trame textuelle de la *success story* d'Acords faisaient apparaître comme dépassé avant même d'avoir existé. Pourquoi et à quel prix.

B. Terrains d'expérimentation et projection spatiale de la puissance, les ressorts d'une coalition

Le choix de défendre ou de monter des CAC, d'enrôler ou non des acteurs dans cette dynamique renvoyait à un enjeu plus général des relations entre agences d'aide dans cette configuration transnationale d'action publique : l'inégale répartition des ressources territoriales de puissance ou, dit autrement, la territorialisation de la compétition entre agences d'aide. Dans les années 2000, pour les professionnels de l'aide, il n'était plus légitime de vouloir imposer un modèle politique contre les autres. Ce qui était légitime, c'était d'expérimenter sur le terrain (localement) des instruments (ici d'appui aux communes) qu'on disait inspirés de modèles politiques (nationaux ou institutionnels pour les agences multilatérales), en espérant trouver le meilleur instrument possible. Et il fallait idéalement le faire dans un cadre commun, sous la houlette du

gouvernement « récipiendaire » (en vertu des principes d'harmonisation et d'alignement) (1). Pour les petits bailleurs qui n'avaient que peu de ressources propres, les CAC constituaient alors un cadre idoine, commun mais conformable à toutes les « approches » de la décentralisation (2), en particulier pour la Coopération française qui cherchait tous les moyens de continuer à exister sur le territoire malgache, au prix de divers compromis doctrinaux (3).

1. Des concurrences relégitimées par le principe d'expérimentation

Les acteurs de l'aide croient aux luttes hégémoniques entre modèles nationaux de décentralisation. Cependant, au fil des années 1990 et 2000, l'évolution des normes sur la base desquelles les professionnels évaluent les programmes ou les relations entre agences et l'aide en général discrédite ce registre de justification. S'articulent deux processus : d'une part, le tournant moral des relations internationales après la guerre froide et, ici, la valorisation de la coordination et de la redevabilité [Colonomos, 2005] et, d'autre part, la valorisation croissante de l'évaluation basée sur les preuves, de la gestion axée sur les résultats [Cabane et Tantchou, 2016a ; Hunsmann, 2016]. Leur articulation donne une place centrale au schème ancien de l'expérimentation dans la régulation de la multilatéralisation de l'aide. Les nouveaux paradigmes de l'aide donnent un nouveau sens à la projection territoriale des interventions à l'intérieur d'un territoire national, élément décisif de la compétition entre agences.

Prégnance des doctrines nationales et institutionnelles, une croyance émiq

La plupart de praticiens du secteur de l'appui aux décentralisations que j'ai interrogés considèrent que ce sont des modèles politiques nationaux (français, allemand, suisse...), portés par des organisations et/ou des individus dans les organisations, qui conformeraient des approches divergentes des appuis à la décentralisation (« structuration de la société civile », « animation de la vie démocratique », « micro-infrastructures communautaires »...) et donc qui étayeraient les concurrences entre agences d'aide au sein d'une configuration plurinationale comme celle de la décentralisation malgache. Leurs points de vue coïncident avec la thèse savante des « nationalismes réformateurs » en matière de décentralisation [Le Roy, 1997 ; cf. aussi Dickovick, 2003 ; Otayek, 2007].

Au début des années 1990, ces concurrences de modèles étaient assumées assez frontalement. Les professionnels de la Coopération française réunis en 1994 sous la houlette de J. Clauzel pour établir une doctrine française d'appui aux décentralisations soulignent que la France a une expérience spécifique à faire prévaloir à travers une forme d'appui « prenant en compte toute [l]a dimension sociale et politique » de la décentralisation alors que « les autres bailleurs ont une

approche essentiellement technique et sectorielle»¹. À Madagascar, H. Hobgood, qui vient de rédiger la feuille de route USAid pour son appui aux décentralisations africaines², écrivait en mai 1993:

If the work of the Commission [le Comité des experts pour la décentralisation effective] is not done well, democratic governance at the local level could be crippled by excessive centralizing controls and inadequate provision for local initiative and citizen oversight. Our assessment is that without moderating influences, the regional planning approach that now dominates in Malagasy strategic thinking will lead toward such outcomes. US provided technical assistance, at the right time and of the right kind, could make a major contribution toward a more genuine devolution of power and more certain foundations for communally rooted democratic practice. [Hobgood, 1993 : 50]

Tel que le formule Hobgood, l'enjeu alors que les orientations générales de la décentralisation malgache sont en discussion, était de contrecarrer l'influence du modèle français (centralisé et écrasant le pouvoir de citoyens) et d'accroître l'influence d'un modèle politique présenté comme étant celui des États-Unis, centré sur la démocratie à la base (*grassroots democracy*).

Dans les années 2000, les formulations sont moins antagonistes ou hardies, mais l'autoréférencement à un modèle domestique demeure, pour les organisations comme pour les individus. L'attaché de coopération français chargé de la décentralisation à partir de 2002 m'explique : « nous considérons disposer d'une expertise réelle même si notre système n'était pas applicable à Madagascar. Nous étions capables de tirer les enseignements...de nos propres échecs »³. Son homologue suisse me dit :

Ce qu'on essaye de faire ici ou ailleurs est lié à la Suisse et à l'histoire de la fédération. On essaye de proposer un autre modèle de développement. Je crois que les bailleurs bilatéraux ont tous une histoire. Ils ont un avantage comparatif par rapport aux bailleurs multilatéraux qui parlent en théorie mais dans la pratique, ils n'ont pas de société civile⁴.

Comme une réponse indirecte, un *junior professional officer* (JPO) du Pnud, Polonais ayant grandi à Tobago, quand je lui demande s'il voit une différence dans les programmes des agences bi- et multilatérales, me répond : « Même si je travaille pour l'ONU, je suis un individu qui vient d'un État »⁵. Notons que, à l'échelle européenne, les modèles d'organisation politico-administrative –

¹ Ministère de la Coopération, 1995, *Rapport du groupe de réflexion sur la décentralisation*, Paris, ministère de la Coopération, avril, p.20.

² Hobgood Harlan H., 1992, *Sahel Decentralization Policy Report Volume II : Facilitating Transitions from Centralized to Decentralized Politics*, s.l., Economic and Institutional Development | USAID. Bur. for Africa. Ofc. of Sahel and West African Affairs.

³ Entretien avec G. Mas, attaché de coopération au Scac d'Antananarivo, 9 mars 2010.

⁴ Entretien avec B. Ziegler, représentant de la DDC (coopération suisse), 21 avril 2008. Il justifie que l'entrée privilégiée de la coopération suisse soit la « promotion de la démocratie locale » par l'« *empowerment* de la société civile » à travers des outils comme les radios locales, les systèmes d'affichage public et les budgets participatifs.

⁵ Entretien avec T. Tajniak, *junior professional officer* au Pnud, 22 avril 2008.

par ailleurs évolutifs – diffèrent moins les uns des autres que les acteurs sociaux ne le pensent et ne le revendiquent généralement [Delcamp, 1997]. Il n’y a pas plus de raison de penser que les coopérants ont des visions singulières de la décentralisation en fonction de leur pays d’origine que de leurs villes ou régions d’origines, étant donné la diversité des configurations effectives des relations entre gouvernants nationaux, gouvernants locaux et gouvernés [Faure, 2012].

Encadré 14. Socle commun des décentralisations européennes....et malgache

A. Delcamp rappelle que, s’il n’existe pas, au niveau des instances européennes, ce qui serait un « droit commun » en matière de décentralisation, il existe bien une forme de « patrimoine commun » aux décentralisations européennes. Il se traduit par exemple dans la Charte européenne du Conseil de l’Europe entrée en vigueur en 1988 qui pose comme principes essentiels de l’autonomie locale : la définition dans la loi et, si possible, dans la Constitution de l’autonomie locale (articles 2 et 3-1); des conseils élus au suffrage universel direct et exécutifs responsables devant eux, participation directe des citoyens (art. 3-2); le principe de compétence générale ; la distinction entre compétences déléguées et compétences propres (« une part importante des affaires publiques ») (art. 4) ; le principe de subsidiarité comme principe de répartition des compétences (art. 4-3) ; la protection des limites territoriales (art. 5) ; la liberté d’organisation des structures de l’administration locale ; un statut du personnel « permettant un recrutement de qualité » ; un statut des élus leur permettant d’assurer « le libre exercice de leur mandat » (art. 7) ; un contrôle administratif limité à la légalité (art. 8) ; l’existence de « ressources propres suffisantes », diversifiées, et dont « une partie au moins...doit provenir de redevances et d’impôts locaux dont (les collectivités locales aient) le pouvoir de fixer les taux dans les limites de la loi » ; la globalisation des subventions et mécanismes de péréquation arrêtés en concertation avec les collectivités locales, accès au marché national des capitaux (art. 9) ; la liberté d’association (art. 10) ; le droit de recours juridictionnel (art. 11). [Delcamp, 1997 : 77-78]

Il y a donc un large socle commun aux acteurs européens de la décentralisation malgache. Notons de surcroît que le gouvernement malgache prétend respecter ces principes, au moins les inscrire dans le droit.

Par ailleurs, à Madagascar dans les années 2000, les acteurs de l’aide ne détaillent pas réellement l’articulation qu’ils présument entre les modèles politiques des États Nord et les approches de la décentralisation par les agences. Ils font référence régulièrement à des modèles Nord mais ils réfléchissent concrètement en mobilisant des programmes d’aide passés et présents (ce qu’illustrent les extraits cités plus haut). Dans les années 2000, on se situe donc quelque part entre la simple « fonction identitaire » [Kott, 2008 : 34] du modèle domestique et la revendication d’un « avantage comparatif », manifestant la dévalorisation de la concurrence et la valorisation de la coordination entre agences.

Perte de légitimité des « nationalismes réformateurs »

En effet, comme en témoigne la formalisation des engagements de la Déclaration de Paris, les divergences entre agences sont considérées comme devant et pouvant être mises « en sourdine »

face à ce qui serait une conception malgache de la décentralisation¹. Le discours d'H. Hobgood ne serait plus publiquement tenable. Quand la consultante C. Frison, en 2010, parle du Fonds de développement local permettant de centraliser les différentes aides financières au développement local et donc d'uniformiser leurs modalités d'obtention et d'usage, son récit reflète le discrédit de la logique de « traité de Versailles » : un partage de la Grande Île en zones d'implantation des programmes divergents

c'est une tentative pour tenter d'éviter l'effet « traité de Versailles », comme on dit, où, chaque bailleur arrive, cible sa région et verse ses aides de la manière qui lui est propre. C'est une tendance très lourde dans l'appui à la décentralisation².

À la fin des années 2000, C. Larieux*, jeune professionnel dont Madagascar constitue le premier poste, décrit la situation avec la même clef d'interprétation et le même discrédit des logiques de zones d'influence :

les luttes d'influences, j'ai l'impression qu'elles ont eu lieu sur la répartition du gâteau malgache, sur la situation des bailleurs sur le pays [plutôt que sur les modèles]. T'as l'Union européenne qui a pris tout le sud, l'AFD qui est sur Analamanga et Majunga, l'ambassade de France c'est plus... des petits pions, dispersés parce que bon c'est la coop. dec. [la coopération décentralisée]. [...] La répartition du gâteau géographique, je ne sais pas comment ça s'est passé, j'aimerais bien savoir. L'Union européenne, c'est purement politique avec le Fed [Fonds européen de développement] là, je ne sais pas comment ils se sont arrangés avec la présidence [...]. Après t'as le MCA [Millennium Challenge Account³], eux ils sont dans la DIANA, le Boeny, Atsinanana, Vakinankaratra et Amoron'i Mania et...c'est tout.^{4 5}

Les cartes qui situent les zones d'implantation des projets et circulent parmi les acteurs du secteur-pays viennent étayer cette lecture spatialisée (cf. annexes 28 et 29).

D'un point de vue émique, la compétition entre agences d'aide a donc deux dimensions articulées : une dimension cognitivo-normative (des modèles juridico-politiques nationaux d'organisation territoriale, de démocratie, de réforme de l'État, d'instrumentation de la décentralisation ou des appuis à la décentralisation...) et une dimension spatiale - celle des zones

¹ Étant entendu que cette conception « indigène », tous les représentants des agences d'aide déplore qu'elle ne soit pas claire et/ou pas optimale, ce qui justifie que les agences, en attendant que les États Sud développent de « vraies visions endogènes », continuent à suggérer des modèles exogènes...

² Entretien avec C. Frison, consultante, Paris le 04/03/2010.

³ Programme d'une nouvelle agence américaine, la Millennium Challenge Corporation avec laquelle Madagascar signe un accord en 2005.

⁴ Entretien avec C. Larieux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation, Antananarivo, le 02/04/2008.

⁵ Entretien avec C. Larieux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation, Antananarivo, le 02/04/2008.

d'influence, soit à l'échelle globale (pays par pays), soit à l'échelle d'un territoire national Sud (région par région).

La compétition spatialisée entre les agences d'aide trouve une nouvelle légitimité à travers le principe d'expérimentation qui permet une nouvelle articulation entre ces deux dimensions (cognitivo-normative et spatiale) adéquate au regard des nouvelles normes de l'aide. L'assistant technique des projets urbains de la Coopération française puis du Paigep¹ de la Banque mondiale, quand il en parle en 2010, met rétrospectivement en avant ce principe d'expérimentation :

Mais généralement moi ce dont je me suis occupé ce sont des réformes fondées sur des expérimentations préalables. Et donc, c'était pas « le consultant qui rend des oracles ». C'était un processus de construction du droit malgache à partir de l'expérimentation sur le terrain. Dans le cadre du Paigep, le projet de la Banque mondiale, on avait fait 12 expérimentations dans des communes rurales et dans le cadre de la coopération française, on avait fait six expérimentations dans les six chefs lieu de *faritany* [province], en fait cinq chefs-lieux de *faritany* et Antsirabe.²

L'Union européenne en vint à développer la notion de « laboratoire à ciel ouvert » pour exprimer l'idée qu'au sein d'Acords, on expérimentait la communalité malgache et l'aide à la décentralisation sans idées préconçues, sans modèle importé. L'équipe locale diffusa cette image lors des discussions informelles mais aussi dans le cadre plus formalisé des ateliers de capitalisation des CAC. « D'entrée, l'intervenant [L. Gonzales] a axé son exposé sur la notion de “laboratoire” avec tout ce que cela implique en matière d'innovation, de changement de mentalité et de pratiques » relate le rapporteur³. S. Languille montre qu'au Mali, l'Union européenne fut décrédibilisée dans son appui à la décentralisation du fait d'une certaine « déconnexion avec le terrain » [Languille, 2011 : 146]. À Madagascar au contraire, elle fut fortement crédibilisée par ce « laboratoire », au sein de l'Union européenne⁴ et dans le secteur-pays de la décentralisation-

¹ Cf. chapitre 2 :II.A.2.

² Entretien avec L. Ducerf, assistant technique de la Coopération française puis du Paigep, Afrique de l'Ouest, par Skype, le 01/03/2010.

³ *Rapport technique de l'atelier de capitalisation des expériences sur les Centres d'Appui aux Communes*, novembre 2007, p.13.

⁴ L'exemple d'Acords est cité dans les « bonnes pratiques » de l'Union européenne en matière de « systèmes d'apprentissage conjoint », un « apprentissage par la pratique » « C'est à cette fin qu'une approche expérimentale de la mise en œuvre de programmes a été adoptée où les “réalités du terrain” déterminent dans une large mesure le déroulement du processus. Ce programme a également institutionnalisé des mécanismes, des outils et des capacités permettant de garantir un apprentissage systématique. [...] Les capacités locales indépendantes sont mobilisées afin d'élaborer, au moyen de méthodes participatives, des réponses plus adaptées aux problèmes qui surviennent lors de la mise en œuvre. Des efforts sont également entrepris pour s'assurer que ces expériences pratiques qui partent de la base “contaminent” d'autres acteurs impliqués dans le processus de décentralisation (tout particulièrement les agences du gouvernement central et les services déconcentrés) » (Commission européenne, 2007, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*, Bruxelles, Commission européenne, Office de coopération EuropeAid, p.83).

malgache. « Luis, [...] il a un laboratoire de 270 communes et un mandat d'expérimentation »¹ m'explique le *junior professional officer* du Pnud pour justifier le fait qu'il sache ce qu'il convient de penser et faire. Ces discours sur les appuis à la décentralisation dans les années 1990 font écho au discours des autorités coloniales et de certains corps professionnels comme celui des médecins coloniaux qui mobilisaient le schème de l'expérimentation comme « métaphore de l'action gouvernementale aux colonies »² [Lachenal, 2010 : 123].

L'un des buts dans ces expérimentations, ce qui constitue un « succès », c'est que le dispositif fasse modèle, soit répliqué sur d'autres territoires et adoubé par les autres bailleurs mais surtout le gouvernement « récipiendaire ». Dans le cadre du montage des CAC, une assistante technique suisse se targue du fait que le Comité régional de développement que l'Intercoopération suisse a configuré et accompagné pendant des années dans la région du Menabe soit devenu le « modèle de la loi actuelle », la loi sur les régions, votée en 2004. En 2007, alors qu'on croyait qu'Acords allait prendre fin après sa première phase, que l'aide de l'Union européenne allait aller entièrement au FDL, un familier de la décentralisation-malgache me raconte : « là, bon [l'équipe d'Acords] ils sont hyper frustrés parce qu'ils arrêtent quoi. [...] Ils sont cités partout comme la *success story* de la décennie et puis ils arrêtent bon, donc ils comprennent pas. »³ Puis le montage du FDL s'est enrayé, l'Union européenne a pris ses distance et a relancé Acords. En 2010, un assistant technique français m'explique « [Acords, l'Union européenne,] c'est sûr c'est eux qui ont gagné [...] là ils sont en train de préparer Acords 2, [qui a] vocation à s'élargir sur le reste du pays, à répliquer les "bons exemples" du Sud sur toute l'île. »⁴

En somme, dans ce nouvel environnement normatif, la compétition entre agences reste légitime aux yeux des acteurs de l'aide, mais elle ne doit plus porter sur des modèles imposés ou suggérés, sur des inflexions des politiques aidées : elle doit porter sur des solutions innovantes en matière d'instrumentation de l'action publique aidée, solutions qui seraient compatibles avec les orientations du gouvernement « aidé » et qui seraient « expérimentées » grâce aux agences pour faire la preuve de leur efficacité. Les schèmes anciens de l'expérimentation et du laboratoire permettent d'exprimer la forme contemporaine acceptable des rapports entre gouvernement malgache et agences d'aide ou des rapports entre les différentes agences d'aide, la forme acceptable de la situation postcoloniale dans les 2000. Et ce schème relégitime l'expression

¹ Entretien avec T. Tajniak, *junior professional officer* du Pnud, du 22/04/2008.

² Avant que la représentation des colonies comme « laboratoires » de la modernité occidentale ne devienne un « lieu commun de l'historiographie des sciences et des techniques en contexte colonial » [Lachenal, 2010 : 126].

³ Entretien avec M. Bern, consultant, Bruxelles, le 01/03/2009

⁴ Entretien avec C. Larioux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation, Antananarivo, le 12/03/2010.

territoriale des logiques de puissance. La compétition entre agences est donc rendue acceptable dès lors qu'elle s'exprime à travers la territorialisation des projets conçus comme des dispositifs d'expérimentation. Et l'idéal, c'est d'avoir expérimenté un dispositif qui va faire date, qui va pouvoir prendre une ampleur nationale, devenir à la fois une référence dans le monde de l'aide et l'option défendue par l'administration ou le gouvernement tiers.

2. Les CAC comme cadre commun idoine d'expérimentations différenciées

Les CAC étaient un outil idoine dans une telle configuration normative. Pour les coopérations française, suisse, allemande et le Pnud, ils présentaient l'intérêt d'être une structure extrêmement flexible, conformable à autant de logiques d'action qu'il y a d'acteurs de l'aide prêts à investir dans de telles structures, d'offrir un cadre commun et (très) peu contraignant à des formes existantes d'appui aux communes dont un rapport venait tout juste de mesurer la diversité¹. C'était précisément l'un des arguments en faveur de leur mise en place. À l'inverse, un instrument comme le Fonds de développement local qui devait initialement être abondé par la Banque mondiale et l'Union européenne était un instrument compliqué à mettre en place parce qu'il supposait 1. la coïncidence des calendriers de programmation et 2. l'élaboration de procédures de fonctionnement, donc d'attribution des fonds, communes à deux organisations à la bureaucratisation particulièrement avancées² [Dimier, 2003b]. De fait les 26 CAC qui ont existé entre 2006 et 2009, avec l'appui du Pnud, de l'Intercoopération suisse, de la GTZ, de collectivités françaises et de la Banque mondiale, ont été très différents tant sur le plan de leur organisation interne que des appuis apportés aux communes³.

Dans le secteur-pays, les CAC sont compris comme intéressant en priorité les « petits bailleurs ». Seuls les bailleurs qui ont peu de ressources pour spatialiser leur puissance auraient directement intérêt à la mise en place de cet instrument qui permet d'intervenir à très petite échelle. C. Frison, consultante depuis plus de 20 ans dans le secteur-pays, très critique à l'égard des CAC, m'explique :

C'est-à-dire que cette formule-là, elle a un avantage, il faut le reconnaître, pour les bailleurs, c'est qu'on peut faire quelque chose à petite échelle. Enfin on peut croire faire quelque chose à petite échelle, parce que quand on parle de la Banque mondiale ou de la Commission européenne, eux ils ont une vision nationale. [...] Y a des tas de bailleurs plus petits, ou qui n'ont pas beaucoup d'argent comme le PNUD, [pour eux] l'avantage c'est la

¹ Cabinets RCT, Syllabe* et BEST, 2005, *Revue des programmes d'appui au développement local à Madagascar*, op.cit.

² Entretien avec C. Frison, consultante qui fut chargée à différents titres du montage du FDL, Paris, le 04/03/2010.

³ Territoire et développement, 2007, *Etude et capitalisation des dispositifs d'appui aux communes*, Antananarivo, avril 2007, 44 p. et FTHM Conseils, 2011, *Fonds de développement local, formation des partenaires du FDL en fiscalité locale*, Antananarivo, 117p.

petite taille, on a une action individualisée dont on peut croire qu'elle entre dans un processus global¹.

La GTZ, le Pnud-Fenu, les coopérations suisse et française, qui devaient renouveler leurs interventions locales avec des budgets réduits ont tout intérêt à se glisser dans l'instrument commun. *A contrario*, l'Union européenne, avec son immense « laboratoire » Acords, n'en avait pas besoin. La Banque mondiale non plus n'en avait pas besoin. Elle se rallia pourtant finalement au dispositif à travers son programme FID (Fonds d'investissement pour le développement), c'est-à-dire que la mue très attendue du FID vers une logique communale² se traduit dans le fait que ce programme à l'origine éminemment communautaire a soutenu la création de huit CAC à partir de fin 2007. Huit CAC, c'était à la fois important pour les CAC et complètement marginal pour la Banque mondiale et son programme FID présent dans plus de la moitié des 1500 communes malgaches. C'était, en somme, un geste à l'égard de la dynamique collective.

3. D'une logique de puissance à une logique de survie, la Coopération française

Pour la Coopération française, il y avait dans la mise en place des CAC un enjeu presque « vital ». Les Scac des ambassades françaises étaient acculés à une logique de survie institutionnelle³ par la réforme de l'aide française au développement de 1998. La nouvelle Agence française de développement étant devenue l'« opérateur pivot » de l'aide française⁴ [cf. Meimon, 2007]. Et les Scac avaient vu fondre leurs ressources d'allocation et d'autorité. Dans la fabrique transnationale de la décentralisation malgache, la Coopération française était la structure bilatérale disposant probablement du moins de ressources pour agir au niveau local, alors qu'elle s'était très tôt et fortement investie au niveau central. Tentant de rester « à la table » des bailleurs de la décentralisation-malgache, à maintenir ses activités, le Scac d'Antananarivo espérait s'appuyer sur les collectivités françaises intervenant sur la Grande Île, au prix de réelles contradictions doctrinales.

Le Scac voyait dans les collectivités françaises le relais dont il avait besoin pour défendre sa présence sur un plan territorial et dans les CAC la forme idoine de cette sorte de renfort mutuel.

¹ Entretien avec C. Frison, Paris, le 04/03/2010.

² Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010.

³ Je reprends l'expression de L. Maertens et M. Louis [2014] qui travaillent sur le changement dans les organisations internationales.

⁴ La nouvelle direction générale de la Coopération internationale et du développement au sein du ministère des Affaires étrangères et les nouveaux Services de coopération et d'aide culturelle intégrés aux ambassades, avec des ressources limitées, conservent la responsabilité des actions en matière de « coopération régaliennne », notamment donc de « gouvernance » et de « décentralisation ».

Encadré 15. La coopération décentralisée française à Madagascar

Le nombre de partenariats de coopération décentralisée avait cru dès la promulgation de loi (française) d'orientation du 6 février 1992 qui légalisait l'action à l'international des collectivités françaises hors des simples jumelages¹. La multiplication des partenariats n'avait pas été affectée par la reprise en main des collectivités par les partisans de D. Ratsiraka dans la deuxième moitié des années 1990, mais avait été par contre fortement ralentie par les événements de fin 2001, puis nettement relancée à partir de 2006. Cette relance était le reflet d'un engouement général des collectivités françaises pour le développement de leur « action extérieure » mais aussi l'effet direct d'une stratégie de promotion de la coopération décentralisée comme outil d'appui aux collectivités malgaches mise en œuvre par le ministère malgache en charge de la décentralisation et la Coopération française.

Avec l'assentiment du ministère malgache en charge de la décentralisation, les cadres du Scac tentaient de faire se multiplier les partenariats de coopération décentralisée entre collectivités françaises et malgaches et de les orienter dans le sens d'un appui institutionnel aux collectivités malgaches plutôt que vers des microprojets de « solidarité internationale » au bénéfice d'acteurs associatifs malgaches. Les collectivités françaises déjà investies à Madagascar ou prêtes à la faire furent ainsi fortement incitées à s'investir dans le développement des CAC. On « vend du CAC »², à toutes les interfaces habituelles entre la Coopération française et les coopérations décentralisées. L'attaché de coopération du Scac chargé de la Décentralisation, l'assistant technique placé à la direction générale du ministère et le volontaire chargé de la coopération décentralisée lui aussi placé par le Scac au ministère présentaient le dispositif 1. aux agents territoriaux chargés de mission Coopération décentralisée et à leurs élus référents (élus locaux du Nord) qui passent traditionnellement dans les bureaux du Scac à Antananarivo lors de leurs missions techniques ou politiques, 2. aux « volontaires du progrès » qui coordonnent localement les programmes de coopération décentralisée lorsqu'ils passent eux aussi en capitale, 3. aux élus et agents territoriaux Nord qui constituent le public des réunions du « groupe pays Madagascar » de Cité Unies France à Paris³. Le dispositif des CAC fut aussi présenté lors des « Assises de la coopération décentralisée » organisées à Antananarivo en mai 2006 par les cadres du ministère⁴ et la Coopération française.

¹ Un graphique en rend compte en annexe 24.

² Entretien C. Larioux, volontaire français, chargé de mission Coopération décentralisée au ministère malgache chargé de la décentralisation, le 2 avril 2008.

³ Comptes-rendus des réunions du 12 décembre 2006 et du 15 février 2008, réunions auxquelles assistaient une quinzaine d'élus et d'agents des collectivités françaises et une poignée de représentants d'associations engagées dans des partenariats de coopération décentralisée sur la Grande Île. Prenaient la parole des délégations venues de Madagascar comportant des hauts cadres malgaches du ministère et les agents de la Coopération française.

⁴ Borde Nicolas* (coord.), 2007, *Actes des assises de la coopération décentralisée à Madagascar*, assises tenues Antananarivo les 11 et 12 mai 2006, 113p.

Soulignons quelques constats qui dans le cas de la décentralisation malgache invalident la thèse des luttes hégémoniques armées de doctrines et modèles politiques nationaux. D'abord cette logique de survie place le Scac en position de défendre l'option la moins conforme à l'expérience française – les CAC. C'est en effet la solution alternative – le dispositif district- qui colle au modèle français dans lequel les préfets jouent, à l'égard des collectivités, un rôle non pas seulement de contrôle, de commandement, d'ajustement et d'arbitrage mais aussi d'appui et de conseil [Grémion et Worms, 1970 ; Bouzely, 1980], solution défendue par l'Agence française de développement au Mali à l'heure du premier bilan des CCC [Languille, 2011 : 139]. Pensées dans les termes développementistes du « renforcement de capacités », la solution du dispositif district, sans référence directe au modèle français, est défendue au sein de la fabrique transnationale de la décentralisation malgache par un chef de projet espagnol travaillant pour l'Union européenne et par les consultants français et belges du bureau d'études français le plus intégré au programme phare de l'Union européenne. L'Intercoopération suisse, quant à elle, monte des CAC tout en étant opérateur prestataire du programme Acords. Elle se coule donc dans tous les types d'instruments existants pour les appuis locaux à la décentralisation.

Ensuite, si l'on sort du cas des CAC, on peut noter que les enjeux de survie institutionnelle ont fait s'affranchir la Coopération française de deux éléments de doctrine, formalisés. Premier affranchissement doctrinal : l'élection. Tous les bailleurs ont en commun d'avoir fait de l'élection un critère de caractérisation de la situation de décentralisation et une sorte de preuve de la volonté politique de s'engager sincèrement dans cette voie¹. L'élection étant un critère de décentralisation qui jouit d'une très forte continuité dans la doctrine française spécifiquement². Les étrangers ont toujours clairement manifesté leur préférence pour l'élection, voire pour tel ou tel mode de scrutin. La divergence d'appréciation entre le gouvernement malgache et ses « partenaires techniques et financiers » est bien exprimée par l'ancienne directrice générale du ministère en charge de la décentralisation :

Quand on a parlé avec les partenaires, essentiellement les bailleurs de fonds, leur idée c'était « quand est-ce qu'on va faire les élections ? » Entre nous, en interne dans les ministères,

¹ Ils ne sont pas seuls: le *think tank* malgache Sefafi s'exprime tout à fait dans ce sens. Ils écrivent, dans leur communiqué du 28 fév. 2007, à la veille du referendum constitutionnel de 2007 par lequel, entre autres modifications, les provinces ont été supprimées au profit des régions : « Tant que les responsables locaux seront désignés, que ce soit par le Gouvernement pour les chefs de Région ou par les Chefs de District pour les chefs de Fokontany, ces responsables ne seront que des agents de transmission ou d'exécution d'ordres venus d'en haut. Et ils n'auront ni légitimité ni influence réelle sur la population qu'ils sont censés diriger, et qui ne se reconnaîtra pas en eux. Seule une élection au suffrage universel est en mesure de conférer aux responsables régionaux ou locaux le pouvoir et la confiance nécessaires à la bonne réalisation de leurs tâches. »

² L'élection constitue « à la fois l'expression et la garantie de [l']autonomie [des organes non centraux] » et marque la distinction entre décentralisation et déconcentration [Roig, 1966 : 449].

c'était autre chose, c'était plus compliqué. On enlevait du pouvoir des ministères, c'était pas évident¹.

En 2004, tout le monde attend un éclaircissement sur l'organisation territoriale après la crise politique de 2001 (cf. chap. 2). Le gouvernement crée enfin les régions censées devenir des collectivités coiffées par un exécutif élu et relègue les provinces au rang d'échelle des services déconcentrés. Les acteurs de l'aide sont satisfaits, ils préfèrent les régions aux provinces « surpolitisées ». Mais le gouvernement repousse systématiquement l'élection effective des exécutifs régionaux. De sorte que les régions sortent rapidement du champ strict de « l'appui à la décentralisation » pour la plupart des acteurs de l'aide².

Pourtant, le Scac encouragea les partenariats entre collectivités françaises et régions malgaches. Comme je l'ai dit, le Scac mobilisait les ressources de la coopération décentralisée pour rester en bonne place à la table des bailleurs. Et les collectivités françaises susceptibles de s'investir dans de tels partenariats à Madagascar étaient essentiellement des régions et des départements français (et non des communes ou des intercommunalités). Elles rechignaient à se lier avec des communes malgaches dans le cadre de partenariats qui auraient été institutionnellement asymétriques. Le Scac a ainsi fortement poussé au montage de partenariats entre régions françaises et régions malgaches, en organisant d'abord des Assises de la coopération décentralisée franco-malgache les 11 et 12 mai 2006 à Antananarivo, sorte de grand bal des prétendantes, en soutenant ensuite la création d'une Association des 22 régions malgaches et son « partenariat » avec l'Association des régions de France. Entreprises qui débouchèrent sur une réelle augmentation du nombre de partenariats de coopération décentralisée impliquant des régions françaises³.

Deuxième affranchissement doctrinal : l'assistance technique comme modalité d'intervention. Le rapport Clauzel de 1995 condamnait l'assistance technique, en particulier au motif qu'elle favorisait le transfert de modèles étatiques et d'instruments d'action publique, à rebours d'une logique valorisée d'adaptation au contexte des pays « récipiendaires », de respect des spécificités locales⁴. Or un assistant technique, au sein d'un ministère, auprès d'un directeur général, est un instrument extrêmement rentable en termes d'influence : il maximise le poids politique et symbolique d'un bailleur dans la configuration d'action publique. Comme on l'a vu l'assistant

¹ Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010.

² Tout en restant dans celui du développement territorial puisque c'est leur vocation en tant que collectivité.

³ Cf. annexe 24. Cet accroissement du nombre de partenariats initiés fut aussi un effet du vote en France en décembre 2006 de la « loi Oudin » sur l'eau, visant à sécuriser l'action internationale des agences de l'eau, à mobiliser plus de ressources pour l'aide publique française en matière d'eau à promouvoir à l'international le modèle français de gestion de l'eau par bassin hydrographique [Galliot, 2006].

⁴ Il y avait donc des contradictions internes assez fortes dans ces recommandations !

technique en poste entre 2004 et 2006 participait directement à l'écriture des textes de politique publique, animait la plate-forme des bailleurs de la décentralisation, faisait circuler – dans le cercle élargi des acteurs étrangers dont les interventions avaient un lien avec la décentralisation ou le développement local- tous les documents concernant la politique de décentralisation émanant du ministère ou du Scac, y compris dans leurs versions intermédiaires, pour « commentaires » et « information ». En passant au Scac à Antananarivo comme coordinatrice de la coopération Finistère-Antsiranana, je repartais par exemple avec les « plans de travail annuels » des services ministériels. Le Scac témoignait ainsi de la mobilisation et de l'engagement du gouvernement malgache et des avancées de la réforme. Il mobilisait en retour ses partenaires et relais ; il les aiguillait dans les directions prônées comme nous l'avons vu. Autant de tâches qui furent plus ou moins reprises par des « volontaires du progrès » (encore moins coûteux) en charge du volet spécifique de la coopération décentralisée et des centres d'appuis aux communes.

Concluons sur ce point. Certes certains bailleurs ne s'alignent pas sur un appui au développement local ciblant les seules communes et préfèrent encore, dans les années 2000, les « communautés locales », pour des motifs doctrinaux ou du fait de trajectoires particulières d'apprentissage institutionnel. C'est en revanche clairement un problème des ressources et de capacité à projeter territorialement leur pouvoir d'action qui fait que certains bailleurs vont travailler avec les régions malgaches, quand d'autres s'y refusent. Il n'y a là bien entendu rien d'étonnant. Nombreux sont les observateurs qui, comme V. Quantin et I. Biagotti [2001], ont montré que les positions doctrinales exprimées dans les conditionnalités démocratiques ou les programmes d'appui à la démocratisation étaient desservis ou contrecarrés par la poursuite des intérêts commerciaux et sécuritaires¹. Et que la France est l'un des États pourvoyeurs d'aide institutionnelle ayant la doctrine la moins claire en matière de démocratisation et de décentralisation [Balleix, 2013]. Ce que l'on constate ici c'est que ce sont des concurrences entre segments de l'administration française (Coopération française *versus* AFD) qui, plus que des divergences doctrinales ou des luttes hégémoniques entre nations, expliquent le contournement des principes généraux formellement défendus. En dehors du fait qu'elles sont évolutives, objet de controverses et parfois extrêmement floues, les doctrines des agences d'aide voient leur traduction opérationnelle subordonnée à des enjeux tout à fait situés de gestion de ressources rares en contexte de concurrence forte, tout au moins dans le cas de la décentralisation à Madagascar et pour les petits bailleurs.

¹ Le gouvernement français défend une ligne selon laquelle les politiques de développement sont subordonnées aux objectifs des autres politiques nationales, en particulier de sa politique étrangère [Balleix, 2013].

À partir du cas des CAC, nous avons examiné ce que la production des interventions devait, dans les années 2000, aux relations entre agences et professionnels de l'aide à l'échelle du secteur-pays de la décentralisation-malgache. Mais ces relations entre acteurs de l'aide s'imbriquent dans les relations avec et entre les différents segments de l'État malgache. Les conditions de possibilité des interventions d'aide se situent en partie du côté de l'appropriation qui en est faite du côté de l'État malgache. Il s'agit donc maintenant d'étudier comment ce système d'aide *de facto* multilatéral est inscrit dans le travail politique et administratif de gouvernement pour reconstituer la configuration de pilotage de la décentralisation dans son ensemble.

II. INSTRUMENTALISATION DES APPUIS A LA DECENTRALISATION ET LUTTES BUREAUCRATIQUES DOMESTIQUES

Au fil des années 1990 et 2000, à mesure que se sont développés les programmes d'appui institutionnel à la décentralisation, à mesure que les professionnels de l'aide (assistants techniques, cadres des bureaux nationaux des bailleurs, consultants) se sont intégrés au travail quotidien du ministère, les hauts cadres réformateurs du ministère se sont approprié les ressources de l'aide (assistance technique, instruments d'appui aux communes) pour renforcer leur position dans les luttes internes à l'État malgache et peser sur le cours de la décentralisation. Les jeux entre les différentes instances politiques et administratives malgaches (hauts cadres¹ du ministère, administration centrale des autres ministères, ministres, primature, présidence) se sont partiellement croisés avec les jeux pour la maîtrise de l'action publique entre les structures de l'aide et le gouvernement malgache. La manière dont on configure et typifie des objets du monde social ou des activités bureaucratiques pour les faire circuler entre la sphère du politique (sphère de la décision, des buts, réservée *a priori* aux acteurs politiques) et la sphère du technique (sphère de la préparation et de l'exécution des décisions *a priori* dévolues aux acteurs techniques), les jeux bureaucratiques sur la frontière entre sphère du politique et sphère du technique dans la conduite

¹ Il y a, dans les administrations centrales, à tous les niveaux, des fonctionnaires, c'est-à-dire des agents en contrat à durée indéterminée titulaires de la fonction publique, et des contractuels, des agents avec contrats de courte durée (« les ECD », pour « emplois de courte durée »), qui sont le plus souvent qualifiés par le tout-venant de « fonctionnaires » (soit *fankisionera* dérivé du français, soit *mpiasam-panjakana*, littéralement celui qui travaille dans/pour le *panjakana*, l'État, le gouvernement, l'administration). Il me paraît plus exact de parler des « cadres », des « employés » ou des « agents » de l'administration bien que ça ne rende pas compte de la disjonction existante entre la réalité des groupes statutaires objectivée par les contrats de travail et le « groupe professionnel » des « fonctionnaires » [Demazière et Gadéa, 2009 : 20] tel qu'il est désigné de l'intérieur comme de l'extérieur. Bien entendu, nulle part, les « fonctionnaires » ne constituent un groupe professionnel homogène et transectoriel [Dubar *et al.*, 2015]. Sur la fonction publique à Madagascar, voir Razafindrakoto et Roubaud [2001].

de l'action publique sont alors pleinement transnationalisés. Autrement dit, se sont partiellement superposées la frontière domestique entre sphères du politique et du technique et la frontière avec l'étranger entre ce qui est du domaine de la souveraineté (comme maîtrise de l'action publique [Brown, 2013]) et ce qui ne l'est pas. Dans la conduite de la décentralisation, à partir de 2004-2005, la division du travail de gouvernement se joue autour de ce qu'on peut appeler une frontière de la décision souveraine, délimitation poreuse, mouvante et malléable mais tout à fait opératoire entre le domaine de la décision réservé aux acteurs politiques domestiques et le domaine de la préparation et de l'exécution des décisions dédié aux acteurs techniques domestiques et étrangers. Pour le montrer, j'étudie d'abord sur le temps moyen des années 1990 et 2000, comment les instruments *de* l'aide ou *liés à* l'aide (assistance technique, rapports d'expertise, instruments d'appui aux communes comme les CAC et le FDL) ont été intégrés au travail du ministère et dans les coalitions d'acteurs politico-administratifs qui pèsent sur la conduite de la décentralisation (A). Puis j'étudie un contrat d'expertise de quelques mois pour examiner comment, en 2009-2010, après plusieurs années d'appui institutionnel mais en pleine crise politique, les acteurs les plus directement impliqués dans la conduite de la décentralisation (cadres du ministère, cadre de l'aide et gouvernement malgache) mobilisent les instruments de l'aide pour maintenir leurs relations. Il permet d'observer sur une base plus ethnographique par quelles pratiques, avec quelles catégories et sur la base de quelles règles pragmatiques et normatives¹ [Bailey, 1971] s'opère la division transnationalisée du travail de gouvernement (B). Combiner ces deux temporalités et ces différents types de matériaux permet de mettre en lumière les consommations « rusées » [de Certeau, 1990] et les coups stratégiques que suscite l'imbrication de l'aide et de l'action publique, les luttes pour la maîtrise de l'action publique, le caractère construit, négocié, disputé et précaire de la frontière de la décision souveraine, le caractère réglé, conscient, réflexif et parfois risqué des jeux sur cette frontière.

A. Transnationalisation de la division du travail administratif et politique de gouvernement

Entre 2004 et 2009, le ministère chargé de la décentralisation était isolé au sein du gouvernement malgache (1). En revanche, s'est dessinée une coalition liant les hauts cadres réformateurs de la décentralisation et les cadres de l'aide chargés de la décentralisation (assistant technique basés au ministère ou cadres des antennes nationales des agences), tous se considérant au service de la décentralisation et des communes (seules collectivités décentralisées) et partageant le travail « quasi-politique » de conduite de la décentralisation en 2005-2006. Ils s'opposaient aux

¹ Les règles normatives indiquent le bien et le mal et les règles pragmatiques indiquent l'efficace et l'inefficace [Bailey, 1971].

administrations centrales des ministères de l'Intérieur et du Budget, des ministères sectoriels, aux ministres (y compris celui chargé de la décentralisation) et aux cercles présidentiels, qui freinaient la mise en œuvre du Programme national de décentralisation et de déconcentration (2). C'est précisément cette coalition des cadres du ministère et de l'aide qui a été sciemment affaiblie et mise à distance des décisions par la présidence à partir de 2007 (3).

1. Isolement de la Décentralisation dans le gouvernement et les administrations centrales

Les services de la Décentralisation ont souffert depuis au moins 2004 de leurs isolements à l'égard des autres ministères et de leur faible poids politique dans des arbitrages interministériels¹. Rappelons que le département ministériel chargé des collectivités et/ou de la décentralisation avait été rattaché pendant toute la Deuxième République et jusqu'en août 1993 au ministère de l'Intérieur, puis entre août 1993 et mars 2002 au ministère des Finances et/ou du Budget. Ensuite, sous la présidence de M. Ravalomanana, il avait été d'abord autonome (de mars 2002 à janvier 2004), puis dans le giron du ministère de l'Intérieur (janvier 2004-mai 2005), puis autonome (entre mai 2005 et avril 2008), puis dans le giron de l'Intérieur (d'avril 2008 à janvier 2009). Il est redevenu autonome pendant la période de transition².

Si son autonomie a pu être lue comme un gage de l'importance accordée à la décentralisation, sa stratégie n'en exigeait pas moins la coopération des autres ministères transversaux ou sectoriels puisqu'elle reposait sur une réforme de la fiscalité locale d'une part et sur une articulation entre décentralisation et déconcentration d'autre part. Cette stratégie dite « 2D » supposait que les ministères démarrent ou accélèrent leur déconcentration (sur le plan des ressources humaines et des dépenses budgétaires), qu'ils quittent pour certains une approche communautaire (inspirée par les bailleurs), que les ministères et leurs services reconnaissent les compétences des communes, leurs plans de développement, leur spécificité à l'égard des « communautés », que leurs services et agents arrêtent de se substituer aux communes (notamment dans la maîtrise d'ouvrage des infrastructures) pour passer à une position d'appui et de réelle co-administration des services locaux³. Ce sont autant d'enjeux extrêmement sensibles, de décisions d'ordre

¹ Cette section repose sauf mention contraire sur mes entretiens avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007 (Paris, 12/05/2010) ; S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008 (Antananarivo, le 27/11/2010) ; C. Larieux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation (Antananarivo, le 12/03/2010), S. Ravalomanjaka*, cadre au ministère entre la fin des années 1990 et 2004 (Antananarivo, les 29/04/2008). S. Ravalomanjaka insiste sur cet isolement des services de la Décentralisation dans sa contribution à Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation à Madagascar*, Antananarivo.

² Cf. annexe 10. Quand il était autonome, il était la plupart du temps rattaché à l'Aménagement du territoire.

³ Union européenne, Acords, 2008, *Les implications de la décentralisation dans la mise en œuvre des politiques sectorielles – Etape 1 : préanalyses sectorielles*, mai, p. 25-27.

« évidemment politiques » [Eymeri-Douzans, 2005 : 2] et de changements institutionnels délicats. C'est précisément pour porter et défendre la stratégie 2D que furent créés des « cellules 2D » dans les ministères sectoriels (Education, Santé, Travaux publics, Energie et Mines, Agriculture)¹ et des organes interministériels de pilotage. Tous ont rapidement cessé de fonctionner². La dynamique interministérielle avec le ministère de Finances et du Budget a bien fonctionné tant qu'il s'agissait de réviser le mode de collecte et de partage des ressources fiscales et donc de permettre le désengagement attendu de ses services de la collecte des impôts qui revenaient aux communes³. Au-delà, après 2007, ce fut plus compliqué⁴. Et les changements réguliers dans l'organisation territoriale ajoutèrent des complications. Les changements de tutelle du *fokontany* (en 2004 et 2007) tendirent notamment les relations entre communes et chefs districts. Et la mise en place des régions en juin 2004 avec un chef de région « issu de la société civile », représentant le gouvernement, chargé directement de la territorialisation des politiques publiques (et sans assemblée élue pendant une longue période « transitoire ») tendit les relations entre les ministères sectoriels, l'Intérieur et la Décentralisation⁵.

L'articulation entre la décentralisation et la déconcentration fut considérée comme un échec tenant à la fois de la responsabilité des ministères (plus ou moins anciennement déconcentrés et/ou engagés dans la logique 2D) et de la présidence⁶. Imposer les enjeux de déconcentration et de décentralisation aux autres ministères, faire avancer la territorialisation des politiques publiques, faire que les politiques sectorielles intègrent les collectivités locales dans leur conception, budgétisation et mise en œuvre supposaient un portage politique conséquent. Or il

¹ H. Hobgood note en 1993 que ces ministères sectoriels, à l'inverse des Finances, du Plan ou de l'Intérieur, n'ont pas entamé de réflexion interne sur la décentralisation (H. Hobgood, 1993, *Decentralizing for Democracy in Madagascar*, *op. cit.*, p.34). Les ministères de la Santé et de l'Education sont historiquement les plus déconcentrés et les plus appuyés par l'aide au centre et en périphérie.

² Union européenne, Acords, 2008, *Les implications de la décentralisation*, *op.cit.*, p. 21-23.

³ Union européenne, Acords, 2008, *Les implications de la décentralisation*, *op.cit.*, p. 60.

⁴ Ce qui marque une réelle différence avec la première phase de fondation de la politique de décentralisation de la Troisième République puisqu'alors les cadres de ce ministère avaient été de fait très impliqués, notamment au sein du CEDE, cf. chap. 2 :I.B.1.

⁵ Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010 et M. Bern, consultant, Bruxelles, le 01/03/2009. La mise en place des régions avait en effet suscité des remous au sein du ministère de l'Intérieur, les régions ayant été confiées à des non-fonctionnaires qui se trouvaient devoir chapeauter les sous-préfets. Le problème ne se situait pas seulement dans l'inclarté des lignes hiérarchiques mais aussi dans la remise en cause de la légitimité des fonctionnaires. Quand M. Ravalomanana avait lancé un appel à la « société civile » pour faire émerger des candidats aux postes de chefs de régions, les cadres de la fonction publique de catégorie A menacèrent de faire grève et manifestèrent à la présidence leur opposition à voir des non-fonctionnaires représenter l'État. Ils furent en retour menacés de retenues sur les salaires, ce qui mit fin à la mobilisation (communication personnelle A. Rochegude).

⁶ Le rapport de l'Union européenne de 2008 (*Les implications de la décentralisation*, *op.cit.*, p. 60) réalisé par des consultants étrangers familiers du secteur depuis 2004-2005 et l'*Evaluation à mi-parcours du PN2D* (p.11-12), réalisée par un consultant malgache très reconnu, concordent sur tous les points qu'ils évoquent en commun.

fut jusqu'en 2006 trop faible puis, à partir de 2007, très ambivalent. Si les services de la Décentralisation ne parvenaient pas à préparer les décisions de concert avec les services des autres ministères, les amendements et les arbitrages se jouaient en conseil des ministres, et souvent en défaveur de la Décentralisation¹. Concrètement, cette absence de soutien politique au département de la Décentralisation était moins le fait de la primature (qui aurait précisément pu ou dû porter une logique interministérielle) que de la présidence de la République qui l'éclipsait progressivement². Je reviendrai sur ce point.

2. Coalition des hauts cadres du ministère et cadres de l'aide : travailler ensemble, faire cause commune

S'il était isolé dans l'administration centrale et le gouvernement, le département de la Décentralisation était en revanche directement et diversement articulé aux agences d'aide. Les ressources de l'aide sont progressivement intégrés au travail administratif et politique de gouvernement et aux luttes bureaucratiques que suscite la politique de décentralisation, cadres et de l'aide et du ministère faisant cause commune de la décentralisation et des communes, face aux acteurs politiques (ministre de la Décentralisation, gouvernement, primature et présidence) et aux administrations sectorielles.

Démultiplication des relations quotidiennes de travail entre ministère et structures de l'aide

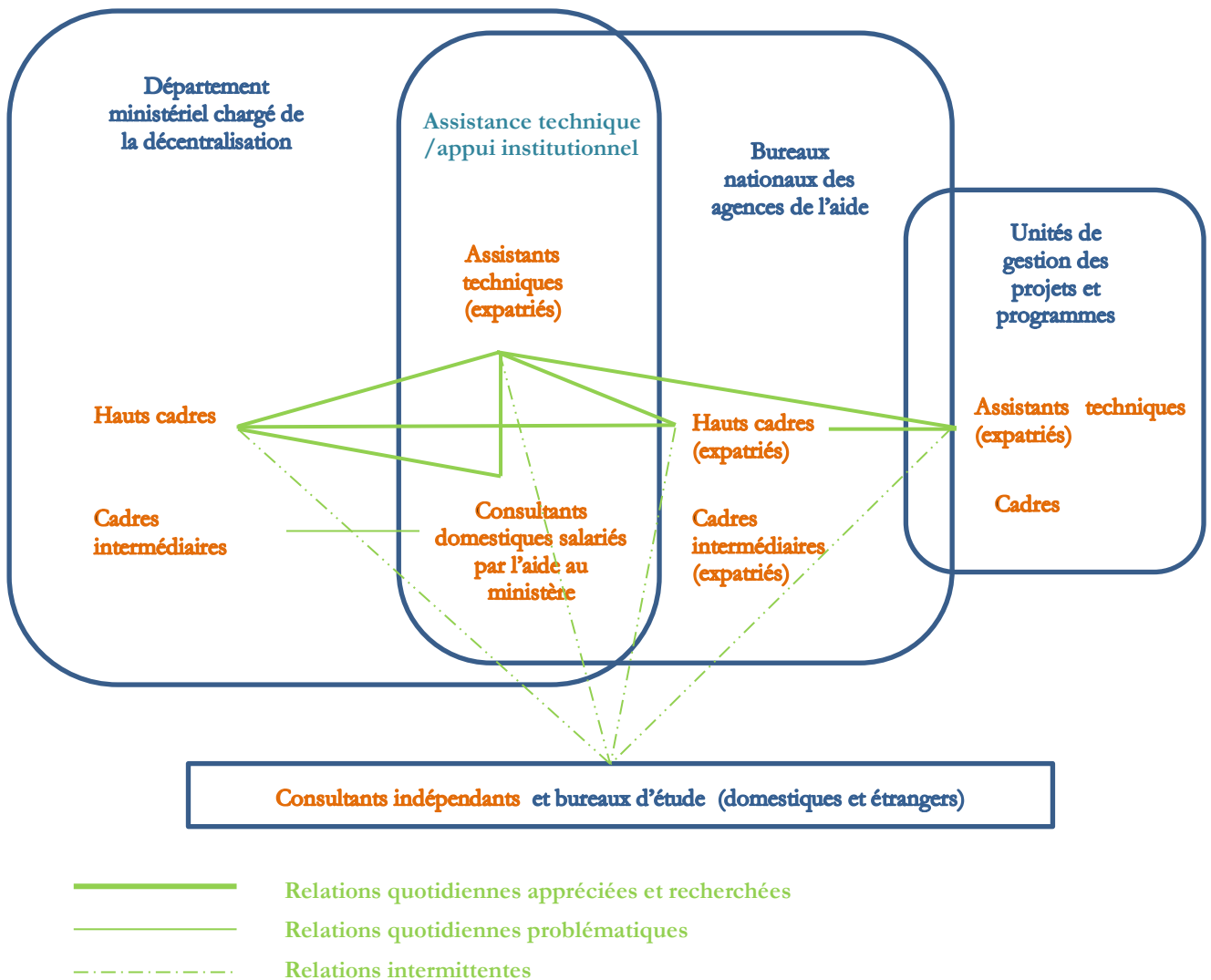
L'intégration des agents de l'aide dans le travail quotidien du ministère avait commencé avec le Paigep dans les années 1990 (qui supposait l'intervention régulière d'un assistant technique et de consultants), mais à partir de 2004, les relations de travail entre cadres du ministère et cadres de l'aide se sont démultipliées. Elles sont devenues continues dans le temps et quotidiennes. Et cela s'est amorcé au moment où une nouvelle équipe prenait la tête des services. Après une période transitoire pendant laquelle la dernière directrice générale de la Décentralisation sous le dernier mandat présidentiel de D. Ratsiraka resta en place, les principaux directeurs du nouveau secrétariat d'État chargé de la Décentralisation, du Développement régional et des Communes ont été renouvelés en janvier 2004. Le nouveau secrétaire d'État fit appel pour prendre la tête des différentes directions à des personnalités qui avaient en commun d'être engagées de longue date et à différents titres dans la décentralisation. Je détaillerai et comparerai leurs parcours au chapitre suivant mais précisons dès maintenant quelques éléments du profil des deux d'entre eux qui ont,

¹ Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010, S. Ravalomanjaka, cadre au ministère entre la fin des années 1990 et 2004, Antananarivo, le 29/04/2008 et M. Froger, consultant, Paris, le 19/02/2009.

² Bern Marc* et Caron Yann*, 2008, *Étude des critères de faisabilité d'un programme sectoriel*, op.cit., p. 61.

depuis le ministère, joué un rôle décisif d'articulation entre structures de l'aide et ministère. R. Andriamanjato, administratrice civile, du sérail de l'Intérieur, est nommée directrice générale de la Décentralisation, puis en novembre 2005 secrétaire générale, avant d'être évincée en mars 2007. Et S. Ibrahim, salarié du Pnud, nommé en 2004 directeur de la Formation et de la Promotion des collectivités, puis directeur du Suivi-évaluation et de la Communication, puis directeur général de la Décentralisation après le départ de R. Andriamanjato et enfin secrétaire général jusqu'en avril 2008.

Figure 3. Relations entre acteurs de l'aide et acteurs ministériels entre 2004 et 2009



Le premier type de relations de travail quotidiennes qui s'instaurent entre acteurs ministériels et agences d'aide lient, à partir de fin 2004, cette nouvelle équipe de directeurs et des assistants techniques (ou assimilés) qui ont été presque continûment au ministère, au nom des coopérations française, suisse, allemande et européenne. Arrivé en novembre 2004, le premier assistant technique française, « placé auprès de la direction générale et « sous son autorité » [devait apporter] « son conseil et son expertise pour la mise en œuvre et le suivi » de la politique de

décentralisation»¹. En septembre 2008, la fiche de poste de l'assistant technique recruté par l'Union européenne dans le cadre du FDL annonce qu'il sera chargé « d'assister » le secrétariat général du ministère et la direction générale de la Décentralisation, en premier lieu sur le plan de la « définition, [de la] révision et [de la] mise en œuvre de la politique de décentralisation-déconcentration (2D) »². Dans une discussion portant sur leur apport au travail ministériel, S. Ibrahim, au sommet de la hiérarchie des services de la Décentralisation entre janvier 2004 et avril 2008, m'expliquait :

En termes de proximité... c'était pas des gens qui travaillaient *pour* le ministère mais *en dehors* du ministère. [Eux] ils sont *dedans*, on peut les appeler, ils peuvent venir à tout moment, c'est ça qui a fait leur efficacité. [...] Ça peut créer des malentendus mais ce sont des gens qui sont basés *au* ministère, qui travaillent *au* ministère. Et qui étaient en contact permanent avec les directions, plus avec certaines que d'autres, ok, mais au sein du ministère. [...] Ce sont des gens, on se voit le matin, on sait sur quoi ils vont travailler pendant 2/3 jours pour produire telle chose et après on discute, on avance à partir de ça³.

Le deuxième type de relations de travail quotidiennes qui s'instaurent entre ministère et agences d'aide dès 2004 liait ces mêmes hauts cadres ministériels aux cadres des agences d'aide chargés du dossier décentralisation dans les bureaux tananariviens des agences. Quand je lui demandais avec qui elle discutait pour travailler, élaborer les stratégies du ministère, celle qui était la directrice générale à cette époque me répondit :

Les collègues de bureau, Yann [assistant technique français basé au ministère] et les autres. Les partenaires : Mas [attaché de coopération de l'Ambassade de France en charge de la décentralisation], les partenaires financiers, quelqu'un à l'Union européenne, Delphine... Informellement j'appelle, pour un rien, ils s'expriment librement et ils ne donnent pas forcément l'avis de l'entité au sein de laquelle ils travaillent. À un stade où il fallait écrire un texte, j'allais aussi voir la Haute cour constitutionnelle. On a ses propres réseaux. Il faut savoir écouter et faire la part des choses. Ça fonctionne par cercles, avec un cercle immédiat. Par exemple Gilles Mas [attaché de coopération de l'Ambassade de France en charge de la décentralisation] : on se voit tout le temps, on travaille ensemble⁴.

¹ Caron Yann*, 2007, *Rapport de fin de mission. Dynamiques de la décentralisation à Madagascar. 2004-2007*, Paris, Service de coopération et d'action culturelle à Madagascar, p.9. L'auteur cite sa propre lettre de mission.

²http://www.afc-bonn.de/en/Stellenmarkt/Int_Longterm/Madagascar_Chef_de_la_mission_Expert_en_dcentralisation_2008_09_15_11_33_28.html, consultée le 25 février 2009.

³ Entretien avec S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008, Antananarivo, le 27/11/2010.

⁴ Entretiens avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007 (Paris, le 12/05/2010). S. Ibrahim (cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008, entretien du 27/11/2010), G. Mas (attaché de coopération en charge de la décentralisation à l'ambassade de France d'Antananarivo entre 2002 et 2006, entretien du 09/03/2010) et B. Ziegler (représentant de la Direction du

Le troisième type de relations de travail quotidiennes qui articulent ministère et agences lient les cadres du ministère et les « consultants » malgaches placés au ministère par les agences d'aide pour pallier la faiblesse de l'encadrement intermédiaire, dans la « cellule d'analyse et de prospective » finalement éclatée dans les différentes directions. Les continus changements de rattachement de la Décentralisation se produisirent alors que, depuis les années 1990 et pendant encore toutes les années 2000, les mesures d'ajustement structurel interdisaient de manière plus ou moins systématique les recrutements de fonctionnaires [Razafindrakoto et Roubaud, 2001]¹. De sorte que, dans les années 2000, les cadres intermédiaires de la Décentralisation sont essentiellement issus des Finances, plus exactement les cadres *intermédiaires* des départements ministériels en charge de la décentralisation étaient ceux des cadres des Finances que les hauts fonctionnaires des Finances avaient accepté, en 2002, de voir partir : les plus âgés, ceux qui étaient considérés comme les moins qualifiés et/ou les moins engagés².

Un quatrième type de relations entre ministère et agences d'aide devient plus régulier : celles qui sont médiées par les consultants étrangers et malgaches intervenant de manière ponctuelle. Ces experts-consultants peuvent être missionnés par les seules agences d'aide pour élaborer, piloter, suivre ou évaluer leurs interventions d'appui à la décentralisation, mais aussi par les agences d'aide et le ministère pour élaborer, suivre et/ou évaluer un nouvel instrument de la politique de décentralisation (comme le Fonds de développement local ou le Code des collectivités), pour appuyer le pilotage transnationalisé de la décentralisation en contexte de privatisation de l'expertise de gouvernement. Autant d'occasions qui se multiplient donc comme en témoigne la composition du corpus-rapports³. C'est l'objet du prochain chapitre.

Inscription de l'aide dans les jeux et luttes bureaucratiques internes à l'État malgache

Les différents instruments d'intervention des agences d'aide sont en fait intégrés dans la division du travail politique et administratif de gouvernement, dans les jeux qu'elle suppose sur la frontière entre la sphère du politique et la sphère du technique et dans les luttes bureaucratiques par lesquels les hauts cadres du ministère cherchent à faire « avancer » leurs causes (la décentralisation

Développement et de la Coopération à l'ambassade de Suisse à Antananarivo, entretien du 21/04/2008) confirment la fréquence et la nature de ces échanges.

¹ Pour les services chargés de la Décentralisation, c'est confirmé par S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008 (entretien à Antananarivo, le 27/11/2010) et l'assistant technique Y. Caron dans son *Rapport de fin de mission*, *op.cit.* de 2007.

² S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008 (Antananarivo, le 27/11/2010).

³ En annexe 33.

en général, l'accroissement des ressources financières des communes, etc.). L'aide est prise dans les incursions de la haute administration sur le terrain politique, notamment le terrain des « décisions stratégiques », soit ici les décisions concernant l'architecture de l'organisation territoriale, le nombre de niveaux de collectivités, leur nature, leur poids respectifs, mais aussi tout ce qui a trait au budget, aux finances et à la fiscalité des collectivités et enfin les équilibres interministériels.

Cette incorporation de l'aide dans les jeux sur la frontière entre politique et administratif a quelque chose de propre à l'assistance technique, de renforcé dans le cas de l'appui institutionnel et se manifeste logiquement dès le Paigep à la fin des années 1990. Mais elle reste alors assez circonscrite. L. Ducerf, assistant technique du Paigep, premier assistant donc partiellement basé au ministère de l'histoire de la décentralisation sous la Troisième République, raconte une anecdote dont il souligne l'exceptionnalité.

On était donc [un ministère] « Budget et décentralisation », y a avait une direction générale du budget et une direction générale de la décentralisation, et il fallait discuter les dotations [de l'État] aux communes. Bon, donc moi j'avais travaillé sur les critères de répartition, j'avais informatisé dans le cadre du financement de la Banque mondiale cette répartition et le mandatement. Bon, j'étais resté sur les aspects techniques. Bon et au moment de négocier l'enveloppe, le directeur général [...] me dit : « Oh bah écoutez L., vous obtiendrez beaucoup plus si c'est vous qui allez négocier la dotation. Allez négocier la dotation. » Et c'est moi qui me suis pointé chez le directeur général [du Budget] pour aller négocier le montant de la dotation aux communes ! Bon c'était quand même assez paradoxal. Donc en fait, à partir du moment où y a quand même une certaine relation de confiance, euh...ils vous utilisent¹.

Parce qu'il est assistant technique, L. Ducerf intervient légitimement sur la répartition des dotations aux communes par une entrée « technique » mais, en dépit des règles normatives qui prévalent et qui voudraient que la négociation effective des dotations soit gérée entre acteurs domestiques, dans une relation entre le directeur général de la décentralisation et celui du budget, cette tâche lui est déléguée. Les consultants chargés de la supervision du Paigep pouvaient être pris dans le même type de jeux.

Y a des fois où ça peut leur rendre service à eux aussi s'il y a un blocage politique, que ce soit plutôt l'équipe de la Banque qui arrive en disant : « Voilà, vous vous êtes engagés à faire telle réforme ou à attribuer plus de subventions aux communes ». [...]. Enfin vous voyez, ce qu'un directeur ne pourrait pas dire à son ministre parce qu'il se ferait immédiatement sortir du bureau, ça peut lui être utile de passer par la Banque et que la

¹ Entretien avec L. Ducerf, assistant technique du Paigep, en Afrique de l'Ouest, par Skype, le 01/03/2010.

Banque rappelle des engagements qui ont été pris, d'une manière plus officielle et beaucoup moins risquée [elle rit].¹

L'assistance technique ou les missions de suivi des programmes sont mobilisées par les hauts cadres du ministère dans leurs négociations avec leur ministre ou avec les autres départements ministériels : ils déléguaient épisodiquement aux agents de l'aide leurs incursions en terrain politique. Au temps du Paigep cependant, c'est encore les directeurs du secrétariat d'État qui rédigent, seuls, sans interférence directe de l'aide, leur feuille de route².

Notons qu'inversement, à cette même époque, le pouvoir politique (présidence, primature, ministre) déploie des tactiques comparables pour associer l'aide (et plus largement des étrangers) à des choix « stratégiques », à des « macro-décisions » [Eymeri-Douzans, 2005 : 12] qui sont censées leur revenir. Le pouvoir politique fait donc intervenir les acteurs de l'aide en dépit du « script officiel » de la souveraineté. Au cas du préfet mobilisé par le président Albert Zafy et qui court-circuita le travail du CEDE en 1993³ fait en quelque sorte écho la mission Clauzel sollicitée par le ministre chargé des collectivités, avec l'appui du sommet de l'État, pour envisager les conséquences de la recréation des provinces autonomes en 1998. C. Frison qui intervient aux côtés de Clauzel dans cette mission montée conjointement par l'ambassade de France et la Banque mondiale, hors projet et sans termes de référence officiels, souligne ici aussi l'exceptionnalité de la situation, la torsion qu'elle fait subir aux usages en cours de l'appui institutionnel.

[Cette mission] a donné lieu à un rapport où nous étions extrêmement prudents. Nous avons rencontré beaucoup de gens, y compris le directeur de cabinet du président de la République, enfin ça avait été très, très... l'ambassadeur de France avait discuté de ça avant, enfin c'est quelque chose qui avait été pris avec beaucoup de précautions et qui était, si vous voulez, l'idée était de dire quelles seraient les conséquences de la constitution révisée. C'était ça l'objectif, dire en matière de décentralisation : que devient la décentralisation ? Comment l'organiser ? Mais c'était un sujet extrêmement sensible et donc on avait produit un rapport, je pourrais vous le transmettre, qui était très très prudent et qui se limitait à faire une analyse juridique des ...enfin si vous voulez une lecture juridique et institutionnelle, enfin pas seulement juridique parce qu'on disait : « deux niveaux, ça veut dire ça en matière d'organisation territoriale, trois niveaux, ça veut dire ça » enfin vous voyez qui était... Mais à ma connaissance, c'était le seul, enfin moi c'est la seule intervention à laquelle j'ai participé qui ait eu un objet institutionnel, qui intervenait dans le domaine institutionnel. [...] [C]'était vraiment quelque chose à part [...] ça c'est tout à fait exceptionnel, ça c'est vraiment des trucs qui relèvent un peu de la diplomatie.⁴

¹ Entretien avec C. Frison, consultante, Paris, le 25/02/10.

² Cf. rapport n°13 du corpus-rapports en annexe 33.

³ Cf. chapitre 2 :I.B.2.

⁴ Entretien C. Frison, Paris, 25/02/2010.

La confidentialité permet au ministre de faire intervenir ces consultants est aussi celle qui est posée comme condition pour laisser travailler des experts mandatés par le Paigep sur la fiscalité.

Le *task team leader* du programme raconte :

Ca c'est une étude qui n'est pas initiale, c'est venu après, on ne l'avait pas programmée parce que les Malgaches ne l'auraient pas donnée. [...] Donc Pierrot [vice Premier ministre chargé du budget et de la décentralisation] m'avait dit oui, alors ça m'avait étonné, j'ai sauté sur l'occasion. Et en fait Ratsiraka avait dit : « Bon t'as qu'à lui dire oui et si ça déconne, ça joue contre nous et tu l'arrêtes ». Ils ne m'ont pas arrêté en fait, ils ne m'ont pas arrêté parce que j'ai su tenir quand même ce travail dans une certaine confidentialité. [...] Et on a fait une petite équipe de 4, 5, 6 personnes qui étaient vraiment très discrètes et j'avais promis au président de garder les recommandations assez...et c'était un rapport intéressant et je vais essayer de vous le retrouver mais s'il vous plaît ne le faites pas circuler¹.

Les acteurs politiques pouvaient dès les années 1990 faire ou laisser intervenir des experts étrangers sur des questions portant sur le cœur même du système politique, du partage du pouvoir – codification du nombre de niveaux de collectivités et des relations entre ces niveaux, partage des ressources fiscales – mais chacun s'astreint alors à la confidentialité, ça ne peut être public.

A contrario, entre 2004 et 2006, alors que l'appui institutionnel s'est répandu et normalisé, alors que l'assistance technique au ministère s'est renforcée, le rôle « quasi politique » des hauts cadres du ministère, « mi-décideurs mi-exécutants » [Eymeri-Douzans, 2005 : 9] est de fait bien plus partagé avec les cadres de l'aide, qu'ils soient « logés au ministère » ou non. Ce sont très concrètement l'équipe rapprochée de la directrice générale de la décentralisation, les deux premiers assistants techniques français et suisse au ministère, des cadres des coopérations suisse et française ou du Pnud dédiés à la décentralisation dans les bureaux tananariviens de leurs organisations respectives qui coécrivirent en 2005 et en 2006 la *Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration* et le *Programme national de décentralisation et de déconcentration*². Ce sont aussi ces mêmes acteurs qui à, l'interface entre ministère et agences d'aide, configurèrent les principaux instruments de la politique (en s'impliquant dans les études préalables sur le Fonds de développement local et les consultations sur les Centres d'appui aux communes), puis lancèrent et supervisèrent leur mise en place concrète. Comme on l'a vu avec les CAC, la « capacité de blocage » et le « pouvoir de licitation » [Eymeri-Douzans, 2005 : 13] qui sont, sur des terrains

¹ Entretien avec G.D. 21/02/10.

² C'est raconté tout à fait explicitement dans les entretiens. En témoignent en outre les métadonnées, les commentaires et modifications numériques qui apparaissent dans le document tel qu'il circule dans la configuration d'acteurs à l'époque, et le fait qu'il soit diffusé en cours de rédaction dans le réseau d'acteurs de l'aide intervenant dans le secteur de la décentralisation par ces mêmes assistants techniques, comme un document de travail État-bailleurs.

occidentaux, associés au travail des hauts fonctionnaires, se trouvent transnationalisés, non seulement parce que ce sont des financements étrangers qui rendent possible le fonctionnement de ces instruments, mais parce que ces derniers sont concrètement conçus dans des interactions entre hauts cadres ministériels et hauts cadres de l'aide, en fonction des contraintes de l'ensemble des parties prenantes malgaches et étrangères.

Au-delà de l'assistance technique, sous Ravalomanana, ce sont les instruments d'intervention communs au gouvernement malgache et à l'aide qui sont mis au service du ministère dans les jeux interministériels, notamment les CAC, défendus âprement par S. Ibrahim et R. Andriamanjato. De la même manière que les CAC offraient aux petits bailleurs une opportunité de projection spatiale de leur puissance, les CAC constituaient pour le département de la Décentralisation les potentiels relais territoriaux dont il était privé en propre. Les ministères de l'Éducation, de la Santé, des Finances et de l'Intérieur en ont de solides, l'Intérieur en particulier (donc la présidence et la mouvance présidentielle)¹ qui s'appuie sur les chefs de district et les chefs de *fokontany* que, soit, il nomme, soit, il choisit dans une liste ordonnée de personnalités élues par la population. Le changement juridique entre 2004 et 2007 (le passage à une tutelle de la commune sur les chefs de *fokontany*) ne me semble pas avoir eu d'effets probants sur le fait que les *fokontany* constituent historiquement une courroie de transmission du gouvernement vers la population *via* la ligne hiérarchique du ministère de l'Intérieur, courroie qui permet en particulier le contrôle des opérations électorales (constitution de listes d'électeurs, distribution des cartes d'électeurs, etc.). Pour l'appui technique aux communes, la solution alternative aux CAC constituée par le « dispositif district », consistant à faire des chefs de district le coordinateur d'une mobilisation des services territoriaux des ministères sectoriels auprès des municipalités, revenait précisément à s'appuyer sur les services de l'Intérieur, à renforcer donc la filière des services de l'Intérieur. Les CAC eux auraient permis de conforter une filière bureaucratique propre à la Décentralisation quasi inexistante².

« “Nous”, c'est le ministère, les communes, les partenaires »

S'appuyer si massivement sur les différentes ressources de l'aide supposait de faire avec les travers de l'aide, tant dans la mise en œuvre de la stratégie de relance de la décentralisation que dans le cours du travail ministériel. La stratégie des agences reste ambivalente : elles acceptent de

¹ Le système partisan à lui seul ne permet aucune forme de contrôle des élus locaux, il n'y a pas de discipline de parti (entretien avec S. Ravalomanjaka, cadre au ministère entre la fin des années 1990 et 2004, Antananarivo, 29/04/2008). Sur le rôle des partis politiques dans les rapports entre champ politique national et champ politique local dans le cadre des décentralisations ouest-africaines, voir Jacob [1998b].

² Il existe bien, dans chacun des six chefs-lieux de province, un représentant du ministère en charge de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Il n'a aucun service, aucun personnel et aucun poids politique. Et le poste fut supprimé en 2007.

s'investir dans les instruments communs (FDL et CAC) mais ne mettent pas fin pour autant à leurs programmes propres. « Parallèlement, on a voulu mettre en place le FDL. [...] La Banque et l'Union européenne disent "formidable !" mais on garde le FID et Acords... »¹. L'incompatibilité des procédures et des rythmes de programmation compliquait en outre toute démarche commune des bailleurs². Enfin la démarche 2D fut notablement affaiblie par les modalités de recrutement par le Pnud des agents des « cellules 2D » : elles ont fait qu'ils n'avaient ni les compétences et ni la stabilité d'emploi requises pour un telle entreprise³. En matière de travail ministériel, il fallait faire avec les tensions entre les cadres intermédiaires et les consultants malgaches salariés par l'aide pour constituer le « cellule d'analyse et de prospective », les seconds étant recrutés précisément pour suppléer au « manque de compétence » des premiers⁴. Rien que de très classique sur ce point⁵. Ce type de dispositif (les « enclaves bureaucratiques fonctionnelles » [Blundo, 2011 ; Roll, 2014]) génère des relations d'autant plus acrimonieuses que les conditions d'emploi et de travail des « consultants » sont en général fantasmées et enviées par les « fonctionnaires » et que ces distinctions catégorielles et différences de traitement recoupent potentiellement d'autres antagonismes, en l'occurrence ici des tensions entre « Merina » et « Côtiers »⁶. Il fallait aussi faire avec la surveillance accrue caractéristique de l'aide à partir des années 1990⁷ [Fraser, 2009] : « Comme ils contribuaient à tout, il fallait jouer la transparence sur l'utilisation des fonds reçus »⁸.

Néanmoins, quand j'ai interrogé trois des anciens directeurs et secrétaires généraux du ministère chargés de la décentralisation sur cette présence démultipliée et continue d'expatriés dans leurs

¹ Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010.

² Entretien avec C. Frison, consultante, Paris, le 04/03/2010, et Bern Marc* et Caron Yann*, 2008, *Étude des critères de faisabilité d'un programme sectoriel*, op.cit.

³ Randrianarivelo Benjamina Mahasolo, 2008, *Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) PHASE 1 [2007-2008]*, Bern Marc* et Caron Yann*, 2008, *Étude des critères de faisabilité d'un programme sectoriel*, op.cit.

⁴ Entretien avec L. Bemalaza*, consultante de la Cellule d'analyse et de prospective du ministère chargé de la décentralisation, Antananarivo, le 25/11/2010 et R. Rakotomalala*, consultant et directeur d'un important bureau d'étude malgache, 25 novembre 2010.

⁵ I. Bergamaschi, dans le cas de la mise en œuvre du DSRP malien [2014], G. Anders dans le cas des réformes de la fonction publique au Malawi [2005 : 98-110], G. Blundo dans le cas des politiques forestières au Sénégal [2014] comme H. Charton dans le cas des politiques éducatives toujours au Sénégal [2017] ont bien documenté les tensions qui émaillent les relations entre les salariés des enclaves bureaucratiques et leurs homologues fonctionnaires et qui découlent de l'asymétrie de leurs conditions d'emploi et/ou de travail.

⁶ Entretien avec L. Bemalaza, consultante de la Cellule d'analyse et de prospective du ministère chargé de la décentralisation, Antananarivo, le 25/11/2010.

⁷ C. Frison, consultante à Madagascar dans les années 1990 et 2000, en témoigne dans le cas de la Banque mondiale.

⁸ Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010.

bureaux, que je les connaisse assez bien ou pas du tout, qu'ils soient des fonctionnaires ou qu'ils aient passé toute leur carrière à slalomer entre structures projets et ministères, ils ont chacun mis l'accent sur la complémentarité des rôles, la qualité ou l'utilité des « discussions » au fil de la vie quotidienne des bureaux. Ils disaient qu'ils n'avaient pas le « temps de penser », « de réfléchir », quand eux – les assistants techniques, les consultants – avaient ce temps, « c'est ça la base du travail d'experts »¹. Qu'ils étaient « submergés par le travail administratif », pris dans les jeux politiques et institutionnels, le management des services... Qu'il fallait voir la faiblesse des « compétences » internes du fait de l'histoire du département « décentralisation », voir la maigreur des données produites par les services ministériels pour analyser la situation des communes². On reconnaît ici l'effet des plans d'ajustement structurel sur les administrations, notamment l'évidement de l'État de ses capacités à collecter des informations, à produire des orientations et des normes [Darbon, 2003 : 141], effets que viendraient ensuite « réparer » les « appuis institutionnels » et « renforcements de capacités » [Bergamaschi, 2009 : 233]. Précisément, quand j'ai comparé la situation avec celle de 1993, S. Ibrahim qui avait participé au CEDE et avait été hauts cadre au ministère entre 2004 et 2009 me répond qu'« il ne faut pas comparer, ce sont deux choses différentes » : en 1993, il fallait « produire des textes de loi pour faire fonctionner les communes », alors qu'après il fallait « relancer la décentralisation » et « imaginer les outils d'appui aux communes, avancer à partir des textes ». Il conclut : « C'était des partenaires, des collègues, on les considérait plus comme des collègues, qui avaient certains avantages en termes de temps, de disponibilité, en termes de recul. » Moi qui espérais indéniablement, au début de mon enquête, trouver dans la teneur de mes entretiens l'opportunité scientifique de ne rien changer à mon indignation critique de future ex-praticienne quant à l'hégémonie des bailleurs sur la conception et la conduite de l'action publique à Madagascar, je devais me résoudre à constater que, de

¹ Entretien S. Ibrahim et R. Andriamanjato, anciens hauts cadres du ministère (respectivement du 27 nov. 2010 et du 12 mai 2010). J.-F. Baré rapporte le même discours de la part d'un conseiller du ministère des Affaires sociales de Tunisie, gestionnaire d'une ligne budgétaire abondée par des acteurs de l'aide, celui-ci lui disait qu'il avait lui, J.-F. Baré, « la chance de pouvoir réfléchir » [Baré, 2006 : 18].

² En 2005, lors de la conception du Fonds de développement local et des CAC, les équipes ministérielles manquaient cruellement de données de base, ne serait-ce que la liste des communes. Dans la synthèse de la consultation sur les CAC, 1529 communes sont localisées « il en manque encore 28, pour atteindre les 1557 communes officielles » (Martinon, 2005, *Etude de faisabilité d'un dispositif d'appui aux communes*, op. cit., p.14). Un consultant travaillant à la conception du FDL note qu'il était impossible d'obtenir du ministère des Finances les budgets primitifs ou les comptes administratifs des communes qui étaient rattachées au Trésor (c'est-à-dire les communes urbaines et les communes rurales de 1^{re} catégorie).

scandale impérialiste et d'indignation, il n'y en avait pas¹. En tout cas du côté des hauts cadres réformateurs du ministère des années 2004-2009 avec lesquels je me suis entretenue.

Se dessinent en somme au fil des années 2004-2009 deux coalitions adverses : d'un côté les services de la décentralisation et les bailleurs, de l'autre les autres ministères et à la présidence. Pour préciser l'usage du pronom « nous » qu'elle fait au fil de l'entretien, R. Andriamanjato directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre janvier 2004 et mars 2007, a pu me dire « nous même au ministère », mais aussi « quand je dis “nous”, c'est le ministère, les communes, les partenaires [étrangers] »². Symétriquement, les assistants techniques et volontaires assimilés ont tendance à utiliser facilement l'expression « nous, au ministère » ou des équivalents, faisant corps un temps avec l'institution hôte. C. Larieux, interrogé au début de son mandat présentait son supérieur au Scac comme étant « son patron » mais, interrogé à la fin de son mandat, parlait d'A. Manantsara, nouvelle directrice générale de la Décentralisation, pareillement appréciée des professionnels de l'aide, comme de sa « patronne », sa « patronne malgache ».

En termes de position au sommet du secteur-pays, R. Andriamanjato se considérait en position d'interface entre les bailleurs et la présidence (représentée par le ministre et son cabinet). « Quelque part je me sentais comme un pouvoir entre les politiques. Comme ils savent que les bailleurs veulent la décentralisation et que moi j'y crois, je faisais l'interface ». C. Larieux pouvait dire d'A. Manantsara au même poste que R. Andriamanjato, qu'elle était « entre le marteau et l'enclume ». Entre 2004 et 2009, les hauts cadres du ministère, les assistants techniques au ministère, et les consultants domestiques de la cellule d'analyse et de prospective avec lesquels je me suis entretenue étaient liés par des interactions quotidiennes de travail, par leur engagement conjoint dans la politique de décentralisation, par leurs « convictions personnelles »³. Ils forment une coalition d'acteurs catégorisés comme techniques, articulés aux communes – leur cible commune, le public commun de leurs interventions – par des instruments d'action publique (documents stratégiques comme la LP2D et le PN2D, textes de lois, CAC, FDI, contrats de conseils et rapports d'expertise sur la fiscalité locale ou les rapports entre communes et services déconcentrés, guides du maire et manuels de planification locale, atelier de capitalisation sur

¹ J'ai déjà souligné que l'anti-impérialisme n'était pas un registre d'énonciation fréquent à Madagascar en dehors des périodes de crises politiques [Randrianja, 2005]. Sur le « cercle vicieux » de la dépendance à l'aide et la perception relativement fataliste qu'en ont les élites domestiques, voir Lavigne Delville [2013].

² Entretien avec R. Andriamanjato, directrice puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2004 et 2007, Paris, le 12/05/2010.

³ Entretien avec R. Andriamanjato, Paris, le 12/05/2010.

l'appui aux collectivités...)¹ : ils forment avec les communes une « chaîne d'interdépendance » [Baudot, 2014 : 208]. En face, la coalition de la présidence, de l'Intérieur, du Budget et des ministères sectoriels associe des filières politiques et bureaucratiques diverses (la présidence, l'Intérieur, les chefs de province, de région et de *fokontany*, les services centraux de l'Education et les différents échelons territoriaux du ministère, etc...). De sorte que c'était le ou la directrice général(e) de la Décentralisation qui jouait le rôle d'articulation ou de tampon entre ces deux pôles – la présidence et les bailleurs, quand, symétriquement, leurs plus proches alliés, les assistants techniques basés au ministère, jouaient, au moins entre 2004 et 2009, le rôle de cheville ouvrière entre le ministère et les agences d'aide investies (*via* la plate-forme sectorielle). Ils se chargeaient les uns les autres d'une intermédiation tant cognitive (produire de l'intelligibilité commune) que stratégique (produire des décisions communes) [Nay et Smith, 2002].

3. *La stratégie présidentielle de l'évidement institutionnel*

Dès lors que les structures, décisions, activités, instruments de l'aide et du ministère se sont imbriqués, la reprise en main de la décentralisation par la présidence les affecta conjointement. À partir de fin 2006, les hauts cadres du ministère et de l'aide sont en quelque sorte pareillement mis à distance de la conduite stratégique de la décentralisation.

Ils sont d'abord pareillement ballottés, soumis à des « jeux sur le temps » et « jeux sur le vague » [Diallo, 2013 : 426-427], obligés à un travail d'exégèse permanent des décisions, « non décisions »², actes et discours du gouvernement pour éclaircir les priorités de la primature et de la présidence, la direction générale qu'elles suivent. Dans son rapport de fin de mission, l'assistant technique français synthétise les freins qui sont posés à l'avancée de la décentralisation en mars 2007.

Le PN2D n'a pas été budgétisé, n'est pas reflété dans le MAP (*Madagascar Action Plan*) ou à la marge (Défi 6, points 3 et 4, page 34), et ne semble pas structurer le budget du MDAT [ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire]. On peut alors légitimement se demander ce que sont les intentions du Gouvernement sur l'opérationnalisation du PN2D et sur un poids renforcé de la commune, à l'heure où les *Fokontany* mobilisent toute l'attention du nouveau gouvernement.

¹ Attention cependant, ni la LP2D ni le PN2D ne sont formellement des textes contractuels liant le gouvernement malgache et les agences d'aide comme le peuvent être les lettres de politiques sectorielles évoquées par R. Diallo dans le secteur de l'environnement au Mozambique [2014 : 54]. S'ils lient agences d'aide et ministère, c'est parce qu'ils ont été co-écrits par des cadres de l'aide et des cadres du ministère, les agences d'aide participant à la rédaction d'un document auquel elles sont censées répondre.

² « [D]es situations où une action nouvelle est reconnue comme nécessaire dans le discours politique sans pour autant qu'aucune mesure ne soit prise pour la mettre en œuvre » [Jobert, 1992 : 223].

Se posent enfin les questions des transferts aux communes et d'une gestion transparente de ces transferts par le gouvernement (et ce d'autant plus que l'on note une diminution nette des transferts aux communes en valeur réelle ces deux dernières années). Une telle diminution est en contradiction avec l'affirmation du gouvernement de renforcer la « commune comme base du développement »¹.

Le gouvernement met en œuvre des tactiques qui commencent à être documentées dans la littérature sur l'action publique sous régime d'aide². Il diffère l'opérationnalisation et la budgétisation des documents stratégiques (ici le PN2D), maintient dans le flou le statut de la région (en différant *sine die* l'élection de leurs chefs), réactive le doute sur la primauté accordée à la décentralisation et aux communes en donnant au district la tutelle du *fokontany* (subdivision de la commune), en réunissant les chefs de *fokontany* au palais présidentiel pour une formation en grandes pompes et en changeant plusieurs fois le rattachement et le périmètre du ministère³. Or, côté aide, précisément, les changements réguliers de la position et du statut des services ministériels chargés de la décentralisation d'une part, et les changements réguliers du rattachement et du rôle du *fokontany* d'autre part, constituaient alors les deux principaux baromètres utilisés pour évaluer si le gouvernement penchait plutôt vers la décentralisation ou plutôt vers la déconcentration. L'équilibre entre les deux dynamiques de décentralisation et de déconcentration était devenu la grille de lecture presque unique d'appréciation des actes et des discours du gouvernement malgache⁴. L'interprétation des cadres du ministère que j'ai pu interroger n'était pas la même. Néanmoins, ils reconnaissaient et pâtissaient du flou qui s'instaurait dans la stratégie présidentielle. « C'est vrai qu'en terme de stratégie ça pouvait laisser perplexe, ou bien rendre les choses plus floues »⁵... et susciter du découragement.

En réalité, si on observe rétrospectivement les années 2007 et 2008, on constate que c'est l'ensemble des instruments (d'aide et/ou de la décentralisation) par lesquels les PTF se sont investis dans la fabrique de la commune, enchâssés dans cette fabrique, qui ont été

¹ Caron Yann*, 2007, *Rapport de fin de mission, op. cit.*, p.32-33.

² On retrouve des exemples comparables dans le cas de la mise en œuvre du DSRP malien [Bergamaschi, 2011a : 170 -172], dans le cas des réformes de la fonction publique au Malawi (avec la logique du « *sign first, decide later* » [Anders, 2005 : 84]), dans la création des parcs naturels au Mozambique [Diallo, 2013 : 408-426], du programme forestier Redd+ de la Banque mondiale au Cameroun [Viard-Crétat, 2016 : 283].

³ La décentralisation changea dix fois de statut et de position dans l'architecture ministérielle entre août 1993 et janvier 2009, dont huit entre mars 2002 et janvier 2009. Le *fokontany* changea quatre fois de tutelle entre 1996 et 2009 dont trois sous Ravalomanana. Cf. l'annexe 10 « Changements institutionnels concernant les départements ministériels chargés de la décentralisation sous la Troisième République » et l'annexe 14 « Statut, tutelle et organe exécutif du *fokontany* depuis 1992 ».

⁴ Ce « principe de jugement » [Lascombes, 1996 : 338] se retrouve aussi du côté du Sefafi (cf. communiqué du 28 février 2007 intitulé « Referendum constitutionnel : décentralisation et *fokontany* »).

⁵ Entretien avec S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008, Antananarivo, le 27/11/2010.

progressivement manipulés, contournés, évidés par la présidence de la République qui s'hypertrophie et cherche à reprendre la main sur la décentralisation¹. En premier lieu, les alliés effectifs ou potentiels du ministère « augmenté » sont écartés. L'assistant technique français, cheville ouvrière de l'articulation aide/décentralisation vit, en novembre 2006, son mandat écourté. Certains considèrent qu'il avait été trop loin dans la dénonciation de la corruption au ministère, d'autres qu'il gérât ce qui devait rester du domaine réservé des hauts cadres malgaches (notamment le décaissement des fonds étrangers). Dans tous les cas, il était en conflit avec le ministre, et les témoins disent tous « c'est politique », il se mêlait de sujets « politiques », il transgressait les normes de la division du travail de gouvernement². Peu après, en mars 2007, c'est la directrice générale en poste depuis 2004, en désaccord avec le ministre, qui était renvoyée, « exilée » à Paris, à l'Organisation internationale de la francophonie. Début 2008, un assistant technique attendu pour coordonner le partenariat entre l'Association des régions françaises et son homologue malgache en germe (l'A22RM) vit son arrivée bloquée par le ministre qui garda sur son bureau sa lettre de mission. Parallèlement, le président survisibilisait le fait qu'il s'était entouré, en matière de décentralisation, de deux experts internationaux indépendants des agences d'aide³. En deuxième lieu, les plus hauts postes du ministère furent progressivement confiés à des proches du président : en janvier 2007, c'est le président national du parti Tim qui fut nommé ministre et l'ancien conseiller Décentralisation du président qui fut nommé secrétaire général du ministère. Puis la direction du FDL fut confiée à la trésorière du parti présidentiel. Le ministère

¹ Ce paragraphe repose sur les comptes-rendus des réunions des PTF décentralisation des 29 mai, 19 juin et 7 juillet 2008 (le compte-rendu de la réunion du 19 juin 2008 est en annexe 25), sur des entretiens menés avec deux jeunes volontaires travaillant, respectivement, pour la Coopération française et le Pnud, C. Larioux, et T. Tajniak, (Antananarivo, les 2 et 22 avril 2008), puis avec les deux consultants M. Bern (Bruxelles, le 01/03/2009) et M. Froger (Paris, le 19/02/2009).

² Cet événement doit être mis en résonnance avec le fait que, quelques mois plus tard, en mai 2007 le père Urfer, jésuite vivant à Madagascar depuis plusieurs années, impliqué de longue date dans le *think tank* SeFaFi, vit son titre de séjour lui être retiré. Tous s'accordent sur le fait que sa liberté de ton dans la dénonciation de la corruption publique et de l'inefficacité de l'action des responsables politiques nationaux et locaux posait problème aux gouvernements successifs. Sa participation au Sefafi étant considérée comme aggravant son cas. Sur la dimension politico-religieuse de cette expulsion, voir Galibert [2009]. D'autres étrangers étaient à cette époque expulsés, notamment des journalistes (Randria N., « Le Père Urfer "expulsé" », *Madagascar tribune*, vendredi 11 mai 2007, <http://www.madagascar-tribune.com/Le-Pere-Urfer-expulse,072.html>, consultée le 16 mai 2017) et les dérives anti-démocratiques des gouvernements de M. Ravalomanana étaient de plus en plus dénoncées [cf. Pellerin, 2009 ; Galibert, 2009]. Les causes des renvois de l'assistant technique ou du père Urfer ont fait l'objet de multiples hypothèses et je ne prétends aucunement trancher. Ce qui est m'intéresse, c'est l'idée que les autres acteurs de la fabrique transnationale de l'action publique malgache se sont fait de ces expulsions, l'idée que ces expulsions venaient sanctionner la transgression des normes de gestion de la frontière entre le politique et le non-politique.

³ L'un est un professeur australien de *public administration* (enseignant à l'université de Harvard et de Canberra), Paul Porteous [cf. Muecke, 2010] et l'autre est un ancien ministre allemand de l'Intérieur, historien, Kuno Boese. Ironiquement c'est par lui que les bailleurs imaginent « passer » « pour remonter au Président. », pour atteindre les lieux de décisions donc et non plus, comme auparavant, par la direction générale de la Décentralisation ou le ministre (compte-rendu de la réunion de « groupe thématique des PTF décentralisation » du 19 juin 2008).

fut aussi rattaché à la présidence (en février 2007) puis à l'Intérieur dirigé par le premier ministre lui-même (en avril 2008). Chaque nouveau changement de rattachement désorganisait le travail de l'administration et chaque changement à la tête du ministère exigeait que les hauts cadres réformateurs défendent opiniâtrement les instruments mis en place avec les bailleurs auprès du nouveau ministre¹, ce qui rendait plus illisible encore la stratégie générale suivie par « le gouvernement ». Le PN2D et les CAC étaient particulièrement remis en cause par le premier ministre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation². Mais au-delà, ces changements ont fini par dissimuler plus ou moins bien le retrait de la décision dans les cercles restreints du président de la République. Ce fut le cas à de différentes reprises sous la Troisième République, mais en particulier à partir du printemps 2007. Le pilotage des politiques publiques était en fait progressivement capté par les services placés auprès du président, notamment le secrétariat général *Madagascar Action Plan*, cette d'une feuille de route présidentielle qui concurrençait dans une certaine mesure le *Document stratégique de réduction de la pauvreté* liant le gouvernement malgache aux bailleurs³, et surtout qui s'entrechoquait avec la programmation des ministères.

On a affaire à un véritable évidement institutionnel, forme avancée des mécanismes de faux semblants considérés comme découlant du principe de conditionnalité. J.-F. Bayart écrivait ainsi :

la problématique de la conditionnalité a accéléré le dédoublement des structures de pouvoir, qui était déjà l'un des traits marquants du régime colonial et de l'« État-rhizome » postcolonial, et dont la systématisation a achevé de rendre l'Afrique « invisible ». Les bailleurs de fonds, les chancelleries occidentales traitent avec des institutions et des centres de décision en trompe-l'œil dont se sont depuis longtemps détournés les flux économiques et politiques les plus tangibles. [Bayart, 1999 : 104]

Pour Madagascar, D. Galibert considère que cette « grande falsification » [Hibou, 1997] est à l'œuvre dans tous les domaines, découle du rapport de force entre « le pouvoir malgache postcolonial [et] l'étranger dominant », du fait des conditionnalités et dans le prolongement du commandement colonial [Galibert, 2006 : 101]. Pour ma part, ce principe d'évidement institutionnel me semble aussi bien découler de la conditionnalité que de l'enchevêtrement de

¹ Entretiens S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008, Antananarivo, le 27/11/2010 ; et entretien avec L. Bemalaza, consultante de la Cellule d'analyse et de prospective du ministère chargé de la décentralisation, Antananarivo, le 25/11/2010.

² Le gouvernement malgache fut invité deux fois à la « réunion des PTF décentralisation », les 19 juin et 21 août 2008, pour les éclairer sur « l'approche actuelle sur la Politique de Décentralisation ». Cf. en annexe 26 un extrait du compte-rendu de la réunion des PTF décentralisation du 17 juillet 2008.

³ Sur le dédoublement des documents stratégiques (DSRP/MAP) à Madagascar, voir Randrianja [2012a : 268]. On est sur ce plan à Madagascar dans une situation comparable à celle du Mali, décrite par I. Bergamaschi [2009 : 228].

l'aide dans l'action publique¹. Mais ce qui m'intéresse c'est que cet évidemment institutionnel soit enchâssé dans un répertoire de tactiques et de stratégies par lesquels l'ensemble des acteurs politiques et techniques, étrangers et malgaches, impliqués dans la conduite de la décentralisation tentent d'en infléchir le cours.

En étudiant l'inscription progressive de l'aide dans la conduite de la décentralisation malgache, puis les limites qui y sont posées, nous avons pu observer que les acteurs administratifs étrangers vont aussi loin sur le terrain du politique (de la décision, des buts) que les acteurs techniques domestiques. Cette pénétration en terrain politique est parfois tacite, parfois explicite, en tout cas toujours de l'ordre du négocié, du réversible, objet de potentiel reflux et rétorsion. À lire les événements exposés dans ce chapitre comme dans le précédent, on constate que faire passer des activités de gouvernement (décider du nombre de niveaux de collectivités et de leurs vocations, concevoir la LP2D, négocier la dotation aux communes, arbitrer entre les dispositifs possibles d'appui technique aux communes...) du ressort des acteurs techniques au ressort des acteurs politiques (et inversement) ou bien les faire passer du ressort des acteurs domestiques aux acteurs étrangers (et inversement), ce sont des processus, des pratiques et des enjeux qui en viennent à se recouper à cause de l'enchevêtrement des organisations, des décisions, des activités quotidiennes de conduite de l'action publique. Les jeux sur la frontière entre politique et technique et les jeux sur la frontière de la souveraineté (comme maîtrise de l'action publique) se recourent. Les jeux sur la frontière entre le politique et le technique sont en fait transnationalisés. Les catégories elles-mêmes semblent se confondre dans le « script officiel » du régime de l'enchevêtrement mais aussi dans le langage quotidien : le « technique » renvoie indistinctement à ce sur quoi les acteurs techniques Nord et Sud qui interviennent au titre de leurs savoirs spécialisés peuvent intervenir, quand le politique est *a priori* le domaine réservé des ministres, présidents, députés, etc, le domaine de la décision *souveraine*. Et les jeux sur la frontière de la décision souveraine, la manière dont on fait circuler des objets d'action publique ou de l'activité administrative entre la sphère du technique-transnational et du politique-souverain sont réglés puisqu'on repère tant des précautions que des sanctions. Ces catégories recoupées de technique-transnational *vs* décision-souverain, ces règles qui organisent les relations entre acteurs gouvernants Nord et Sud, politiques et techniques, ce lexique et cette grammaire de la frontière de la décision souveraine, c'est ce que la section suivante vient confirmer et préciser. Elle prend pour objet une situation d'expertise (de production et de mobilisation de savoirs de gouvernement) portant sur des

¹ Une autre hypothèse est celle de l'imprévisibilité de l'acteur public par défaut d'institutionnalisation [Darbon, 2004]. Dans le cas de la décentralisation malgache, peut-être que ce défaut d'institutionnalisation compte, tant dans les changements du statut du *fokontany* que dans l'organisation des services ministériels dédiés à la décentralisation. Mais cela ne me semble pas être la cause dominante. Le défaut d'institutionnalisation facilite probablement les stratégies de maintien de l'incertitude et de repli de la décision politique.

« petits » instruments qui sont à la fois des instruments des programmes d'aide et de la politique de décentralisation, autrement dit ce qui est précisément l'objet de relations entre acteurs Nord et Sud, ce qui encapsulent leurs relations, et ce qui est le support de leurs tactiques et stratégies pour maîtriser la décentralisation. En raison de la chronologie de mon enquête de terrain, je dois faire néanmoins un petit saut dans le temps et situer l'analyse après la chute de M. Ravalomanana.

B. Les instruments en contexte de crise, le cas liminal de l'étude « outils »

Je propose d'examiner un contrat d'étude, marchand, dédié à l'« harmonisation » des outils d'appui à la gestion communale développés par les acteurs de l'aide, contrat qui s'est déroulé entre septembre 2009 et juillet 2010, en plein milieu de la crise politique et constitutionnelle qui marqua la fin de la Troisième République. Le 17 mars 2009 M. Ravalomanana avait remis le pouvoir A. Rajoelina censé gouverner pendant une période dite de « transition » avant l'avènement d'une nouvelle République [cf. Randrianja, 2012b]. La constitutionnalité et l'issue de cette « transition » étaient incertaines et durant plusieurs mois, les chancelleries étrangères avaient des positions attentistes et fluctuantes quant à la reconnaissance ou non du gouvernement de la Haute autorité de la transition (la HAT). Les agences d'aide bi- et multilatérales dépendaient de ces positions diplomatiques pour se prononcer sur la poursuite ou non de leurs programmes : elles nageaient elles-mêmes dans le flou et l'incertitude¹. C'est dans ces circonstances et au sein du « groupe des PTF sur la décentralisation » que fut initié un processus d'« harmonisation des outils à l'usage des collectivités territoriales décentralisées de Madagascar »² (dite « étude outils »). L'objectif annoncé était de réorganiser cette boîte à outils hétérogène, parcellaire et néanmoins débordante, constituée d'une quarantaine de « guides » et « manuels » destinés aux agents et élus des collectivités et aux structures d'appui aux collectivités, produits en une décennie et sans coordination par les différents acteurs de l'aide. Ces guides ou manuels portaient sur la planification locale, la maîtrise d'ouvrage en matière de santé, d'eau et d'assainissement, sur la gestion foncière, les budgets participatifs, la gestion budgétaire et comptable, etc.³. Quatre bailleurs en furent les commanditaires : la Scac, la DDC suisse, l'Union européenne et le Pnud.

¹ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 16 avril 2009.

² Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 16 avril 2009. L'ensemble des termes entre guillemets (hors citations explicites) renvoie à des documents écrits produits par les acteurs concernés, les comptes-rendus des séances de ce groupe des PTF, les documents clefs jalonnant l'étude dans leurs nombreuses versions annotées et intermédiaires.

³ En annexe 30 (« Liste des « outils » à destination des collectivités territoriales décentralisées ») se trouve la liste fournie par les commanditaires de l'étude, charge revenait aux équipes de consultants d'identifier d'autres outils existants. L'annexe 31 (« Liste des guides de planification communale à Madagascar dans les années 2000 ») liste les outils que nous avons identifiés dans le cadre du volet « planification locale ».

Pour des raisons d'ordre gestionnaire, ils découpèrent le champ des outils en quatre thématiques permettant quatre contrats distincts.

Tableau 5. Volets thématiques et commanditaires de l'étude outils

Volets thématiques	Action publique locale	Gouvernance locale démocratique	Organisation des services de la commune	Mobilisation des ressources internes et externes
Commanditaires	Coopération française	Commission européenne	Intercoopération Suisse	PNUD

Au-delà de la densité des matériaux produits, permise par ma « participation observante » à ce contrat d'expertise, l'intérêt de cette petite étude de cas réside dans sa configuration et dans son contexte. C'est un contrat multibailleur qui permet d'observer, autour de la production marchande de savoirs de gouvernement, les relations entre la plupart des acteurs de l'arène politico-administrative qui nous intéresse – gouvernement malgache, cadres ministériels, cadres de l'aide, consultants malgaches et étrangers, à la fin de la période considérée de multilatéralisation mais dans une conjoncture politique exceptionnelle. Le « politique » était alors doté d'une charge exceptionnelle forçant un évitement marqué parce qu'il y avait une forte incertitude sur le compétiteur politique qui sortirait vainqueur et parce que, transitoirement, aucun acteur légitime ne pouvait jouer le rôle de « partenaire » souverain. La surpolitisation du fonctionnement de l'État sous régime d'aide obligeait les « techniciens » Nord et Sud à anticiper et incorporer plus que d'habitude les enjeux partisans et diplomatiques dans leurs actions pour éviter des sanctions qui, effectivement, tombaient plus facilement. Mais surtout les paradoxes propres au régime de l'aide à l'heure de la déclaration de Paris étaient exacerbés et les bases de la fiction de l'aide étaient sapées. Plus rien n'allait de soi et les acteurs devaient se dire explicitement les uns aux autres « voilà comment nous allons procéder », ils devaient expliciter, avec leurs catégories habituelles, sur la base d'un répertoire sédimenté [Laborier, 2003], des manières de « faire avec » la frontière de la décision souveraine, les « tactiques traversières » [de Certeau, 1990 : 52] qu'ils allaient appliquer. C'est ce qu'il s'agit de faire apparaître : quelles sont les instruments, pratiques, catégories et règles sur lesquelles tous ces acteurs vont s'appuyer pour maintenir leurs relations dans un contexte de crise ? Comment ici, vont être mobilisés savoirs de gouvernement et instruments d'action publique pour « faire tenir » la configuration transnationalisée d'action publique « tout en entretenant les rapports de force en son sein » [Bongrand *et al.*, 2012b : 14] ? Nous verrons d'abord le travail de configuration de l'étude pour qu'elle se situe à bonne distance de la décision souveraine et permette le maintien des relations entre acteurs politiques et techniques, Nord et Sud (1) ; puis les tentatives de repolitisation dont

elle a fait l'objet et leurs conséquences (2), avant de conclure sur la frontière de la décision souveraine (3).

Encadré 16. Mes sources sur l'« étude outils »

J'ai été engagée en tant que « consultante internationale junior » dans le cadre d'une équipe franco-malgache montée par le cabinet d'un ancien « volontaire du progrès », un ami, qui a finalement décroché le contrat géré par la Coopération française concernant les outils relatifs à l'« action publique locale ». Depuis Diégo-Suarez, à partir de septembre 2009, j'ai d'abord participé à la rédaction de notre offre technique en réalité concomitante de la rédaction des termes de référence de l'étude à laquelle ont participé tous les consultants pressentis¹. J'ai donc suivi précisément les discussions et conflits relatifs à l'organisation de l'étude dans son ensemble (regroupement thématique des guides, attribution du suivi de tel volet thématique à telle agence d'aide...) et à la rédaction et signature des contrats. J'ai ainsi pu observer les controverses et mobilisations collectives qui ont entouré le travail d'équipement² [Vinck, 2009] des guides et manuels à destinations des collectivités locales. Puis, depuis Paris, j'ai répertorié et analysé les guides de planification communale existant dans d'autres pays sous régime d'aide et participé à la rédaction des rapports intermédiaires (entre novembre 2009 et mai 2010). Enfin, en juin 2010, j'ai participé, à Antananarivo, à la rédaction à 12 mains d'un guide de planification locale ainsi qu'à sa restitution aux commanditaires. Je me suis finalement immergée dans les interactions de travail internes aux équipes de consultants et dans les relations entre consultants et commanditaires. Mon analyse s'appuie donc sur les documents jalonnant le travail des uns et des autres (notamment les mails), sur l'observation des réunions entre commanditaires et consultants comme des sessions de travail au sein de mon équipe de consultants, et sur des entretiens de différents types avec certains consultants³.

1. Les « outils » : un terrain neutre âprement circonscrit

En configurant l'étude, les assistants techniques des agences ont intentionnellement évité ou sanctuarisé tout ce qui pouvait être du domaine politique. Ils ont choisi des objets de travail qui incorporent le moins possible de politique sur un plan substantiel et cognitif/discursif (quelque chose qui parle le moins possible de ce qu'il y a de politique dans la décentralisation et le gouvernement municipal). Et ils ont organisé le contrat de manière à dissocier autant que possible les relations de travail des relations politiques entre agences tels qu'ils les conçoivent (affrontement des modèles politiques, concurrence des emprises) et entre agences et

¹ Les cabinets étant recrutés par gré à gré.

² Cf. introduction de la première partie.

³ Pourquoi ai-je accepté ce contrat ? La contrepartie financière de mon intervention était bienvenue. L'enjeu éthique me semblait atténué par la très forte détérioration du climat politique à Madagascar et des rapports entre les bailleurs et le gouvernement malgache. Il était clair que les guides que nous produirions étaient voués à rester dans un tiroir numérique. Je pouvais me faire croire que c'était « pour de faux ». En revanche, il y avait un enjeu fort pour les bailleurs à continuer d'agir alors même qu'ils ne reconnaissaient pas officiellement le gouvernement malgache, et je décidai de participer à la perpétuation de cette fiction du partenariat sans partenaire (nous faisons en quelque sorte de l'appui à la décentralisation sans État), fiction conjoncturelle qui était une forme radicale et épisodique de ce qui était pour moi alors, de toute manière, une fiction structurelle, celle du « partenariat de coopération ».

gouvernement malgache tels qu'ils les conçoivent (division épineuse du travail politique de gouvernement, souveraineté nationale).

Travailler absolument, trouver l'objet le moins politique possible

La crise éclate, on se rend compte qu'on a un an où rien va se passer et qu'à côté de ça, on souhaite quand même pouvoir continuer à travailler¹

La cause même du déclenchement de l'étude tenait à la crise politique : les agences qui menaient des programmes d'appui institutionnel à la décentralisation, au niveau central ou régional, n'avaient plus, pour un temps indéterminé, d'interlocuteur officiel susceptible de prendre des décisions qu'ils pourraient légitimement prétendre infléchir ou soutenir. L'argument officiel justifiant la continuation de l'action des agences d'aide dans ce contexte était qu'il y aurait bien un retour à la normale et qu'il fallait « éviter un coup d'arrêt » au processus de décentralisation². Pour les cadres de l'aide, il s'agissait que « chacun s'occupe », que les organisations restent actives et « dépensent leurs budgets » « de la manière la moins conne possible »³. La situation était, à ce titre, la même pour les hauts cadres du ministère. Je note : « étude qui tombe bien, Anjara [prénom de la directrice générale de la Décentralisation] à fond derrière l'étude, code des collectivités pas sorti »⁴. Il fallait continuer à travailler alors que la crise suspendait l'avancement des « gros » dossiers comme la refonte des textes juridiques et maintenir le lien avec les « partenaires ». Malgré la crise politique qui rendait incertain à la fois qui gouverne, en vertu de quelle légitimité, en suivant quelles règles de droit, en poursuivant quels objectifs, etc., les fabricants malgaches et étrangers de l'action publique malgache préféraient tous « continuer à travailler ».

Or pour continuer à appuyer la politique de décentralisation en contexte de crise, il fallait trouver un objet qui puisse être qualifié et reconnu par les parties prenantes comme non-politique et donc abordable dans ces circonstances. L'« étude sur l'harmonisation des outils aux communes » était en fait l'une des deux propositions d'action qui émergèrent au sein du groupe des « PTF sur

¹ Entretien avec C. Larioux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation, Antananarivo, le 12/03/2010.

² « Toutefois, pour éviter un “coup d'arrêt” du processus, les partenaires techniques et financiers s'accordent sur la nécessité de penser à “l'après-crise” et de lier un certain nombre de mesures immédiates qui doivent concourir à relancer la réforme sitôt l'ordre constitutionnel rétabli et la mise en place d'institutions démocratiques stables. », United Nations System, 2010, *Madagascar Multiple Crises Impacting Madagascar, Strategy for Transition in Madagascar, First Twelve Months, June 2009- May 2010*, Draft 1 - 15 avril 2009, p.9.

³ Entretien avec C. Larioux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation, Antananarivo, le 12/03/2010.

⁴ Carnet de terrain 30 septembre 2009, discussion avec mon chef de file.

la décentralisation»¹ au printemps 2009. L'autre visait une « capitalisation des politiques, stratégies et cadres juridiques 2D [décentralisation et capitalisation] mis en place ces dernières années à Madagascar »². Une telle « capitalisation » aurait impliqué d'écrire l'histoire récente des décisions stratégiques du gouvernement malgache et de les évaluer ; elle aurait supposé un réel portage du ministère³.

Les PTF se sont toutefois interrogés sur l'opérationnalisation d'une telle démarche, dans le contexte actuel (comment travailler avec des autorités non reconnues sans risquer d'être "instrumentalisé" ?)⁴

Cette proposition fut écartée au profit de l'« étude outils » qui, *a contrario*, présentait l'avantage de ne concerner que de « simples » et « petits » instruments si l'on peut dire, créés dans le cadre de programmes des agences d'aide et non pas dans le cadre des programmes conjoints gouvernement malgache/agences d'aide⁵. Les agents de l'aide espéraient pouvoir profiter de ce temps mort pour engranger un succès collectif à une échelle globale : l'harmonisation des outils d'appui aux collectivités entre agences d'aide « c'est quelque chose dont on parle depuis longtemps [...] dans les autres pays », « si ça marchait on parlerait de nous. [...] on va faire concurrence à tous les grands exemples »⁶.

Ces outils d'appui aux communes étaient parfaitement dépolitisés dans leurs contenus originels. Ils reflétaient en cela un état des savoirs de gouvernement sur les communes produits par les agences d'aide sous la Troisième République, ce que j'ai choisi de ne pas développer dans cette thèse. Mais précisons qu'à lire les très nombreux rapports écrits depuis 1995, on constate que les savoirs sur les pratiques effectives de gouvernement municipal, en particulier sur leur dimension politique, étaient en 2009 quasiment inexistant⁷. Rien n'avait été dit des inégalités et dominations sociales dans les rapports entre gouvernants et gouvernés, des enjeux partisans au niveau communal, des facteurs socio-économiques qui pouvaient expliquer autrement que par les

¹ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 13 mai 2009. Ces deux études ne sont pas présentées comme alternatives ni même complémentaires mais peuvent être analysées comme telles vue la manière dont elles ont été présentées et débattues ou non-débattues.

² United Nations System, 2010, *Madagascar Multiple Crises Impacting Madagascar, Strategy for Transition in Madagascar, First Twelve Months*, June 2009- May 2010, Draft 1 - 15 avril 2009.

³ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 13 mai 2009.

⁴ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 13 mai 2009.

⁵ Certains de ces guides et manuels avaient fini par être estampillés par le gouvernement.

⁶ Entretien avec C. Larioux, volontaire français en charge des coopérations décentralisées au ministère malgache de la Décentralisation, Antananarivo, le 12/03/2010. Il relate ici avec ironie les échanges entre cadres de l'aide préparant le contrat.

⁷ Le rapport n°56, portant sur les investissements communaux est le seul du corpus-rapports à évoquer, parce que l'enquête a porté sur ce point, le sens politique que prend la commune pour les citoyens par exemple.

manques individuels de compétences les dysfonctionnements de l'institution. Parmi les outils d'appui aux communes que nous devons harmoniser, j'ai analysé en profondeur les guides de planification locale et les guides de relance fiscale¹. Ils reflètent les caractéristiques presque immuables du développement participatif au Sud [Chauveau, 1994 ; Chauveau et Lavigne Delville, 1996 ; Lavigne Delville, 2011a]. Sans renvoyer à des philosophies politiques claires ou uniques, ils reposent sur des lectures grossières des économies politiques locales, ne suggèrent ni n'outillent une analyse des modalités locales de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion, des enjeux de la participation politique des groupes dominés ou des conditions de possibilité du changement social, ne tiennent pas compte de la nature spécifique des communes parmi toutes les « parties prenantes » de la « bonne gouvernance » et, en particulier du lien représentatif entre élus et citoyens. Parmi les guides de relance fiscale, celui de la GTZ faisait référence : il ne comporte aucune référence à la notion de citoyenneté ou de citoyen, ne suggère ni n'outille aucune réflexion sur le consentement à payer, la citoyenneté et l'équité fiscales, ou sur le lien entre les ressources et les compétences de la commune. La fiscalité y est clairement traitée comme une question purement technique.

L'étude en elle-même n'avait pas vocation à réélaborer (et donc potentiellement repolitiser) les problèmes des communes : elle devait résoudre le problème des « outils d'appui aux communes ». Si ces outils étaient mal conçus, il fallait les améliorer ; s'ils étaient manquants, il fallait les créer ; s'ils faisaient doublon, il fallait les fusionner. À problèmes simples, solutions simples parées des atours de la logique et du pragmatisme [cf. Hibou, 1998]. En outre, pour délimiter leurs quatre contrats distincts, les agences d'aide découpèrent l'étude en quatre segments, non pas à nouveau en analysant des dimensions problématiques du gouvernement municipal, mais en regroupant les outils existants par paquets cohérents et équilibrés, donc sur la base d'outils qui sont le produits de leur action passée. Chacun des quatre « thèmes » – « action publique locale », « gouvernance locale démocratique », « organisation des services de la commune », « mobilisation des ressources

¹ En 2010, la quasi-totalité des 1557 communes disposait d'un plan communal de développement (parfois même de deux ou trois plans successifs), tous réalisés de manière « participative », sous l'impulsion et la houlette d'une agence d'aide (c'était la condition d'obtention des aides financières). En étudiant le guide d'élaboration du FID, datant de 2002, ainsi que les guides émanant du ministère en charge de la décentralisation de 2002 (réalisé par le PNUD) et de 2007 (procédant d'une « capitalisation » des expériences du FID et l'agence allemande GTZ), on obtient un échantillon très représentatif des documents sur la base desquels ont travaillé les équipes qui ont piloté les processus de planification communale participative au cours des années 2000. Ces guides destinés aux individus et structures animatrices de ces processus de planification – les « partenaires relais » – constituaient en général l'essentiel de leur ressources pratiques et théoriques. La manière dont la planification communale participative est énoncée dans ces guides ne dit cependant rien de la manière dont ces outils, ces concepts, ces propositions sont perçues et utilisés par les professionnels étrangers et malgaches qui les manient sur le terrain. Ni non plus des effets sociaux et politiques, multiples, complexes et de moyen terme, des interventions d'appui à la planification que ces documents contribuent à configurer localement. C'est une tout autre enquête.

internes et externes » – produits par ce découpage reflétant finalement les différentes logiques d'action des agences d'aide, leurs différentes « entrées » dans le réel du gouvernement municipal.

Le fait que la « gouvernance locale démocratique » soit un « thème » à elle seule, qu'elle mérite des « outils » distincts posa problème aux consultants. Le recrutement par gré à gré a fait que les bureaux d'étude pressentis sont intervenus très en amont, dès la conception des termes de référence¹. Nous qui allions être chargés du contrat « action publique locale », donc de concevoir des outils de planification locale, voyons difficilement comment ne pas traiter des enjeux relatifs aux relations gouvernants-gouvernés, quand bien même ils seraient traités au prisme de la « gouvernance », sans référence aux luttes politiques, conflits et inégalités qui trament l'ensemble de l'action collective à l'échelle d'une commune. La division thématique des outils reflétait une configuration particulière des relations entre agences (leurs entrées thématiques dans la décentralisation), et cette configuration bloquait une repolitisation cognitive du réel même marginale².

S'il restait une charge politique dans ces outils, elle résidait dans la compétition entre agences d'aide par modèles politiques interposés. Et cette charge fut désamorcée. D'abord d'une manière instrumentale, voire symbolique: les outils de chaque agence, que les acteurs concevaient comme porteurs de leurs visions concurrentes du politique, de l'État ou de la décentralisation, allaient être mis en commun, dans une unique « boîte à outils », « standardisés », « labélisés » comme outils communs au gouvernement et à l'ensemble des agences³, déclinés en fonction de leurs usagers (les agents et les élus communaux, la « population », les acteurs de la « société civile ») et non plus de leurs commanditaires-producteurs (les agences d'aide). Ensuite d'une manière stratégique : alors que certains voulaient conserver leurs pré-carrés thématiques, il fut décidé que les agences commanditaires ne pourraient être chargées des marchés correspondant à leurs propres « entrées » et outils. « Le commanditaire sera celui qui présente le moins d'intérêt dans la prestation à réaliser. »⁴

¹ Les ébauches de termes de référence et de contrats circulaient parmi nous pour amendements.

² Selon moi, ce cas reflète moins l'inertie des « outils » « qui assurent la robustesse d'une question ou d'une pratique et offrent beaucoup de résistance aux pressions extérieures » [Lascombes, 2004], que le fait que les alliances et les oppositions entre les agences et construites autour des outils de l'aide et de l'action publique aidée en matière de décentralisation, après plusieurs années d'appuis transnationaux polyarchisés à la décentralisation, étaient robustes et charpentaient la problématisation de la communalisation.

³ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 16 avril 2009.

⁴ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 29 juillet 2009.

Tableau 6. Répartition des outils et des contrats dans le cadre de l'étude outils¹

Volets thématiques	Action publique locale	Gouvernance locale démocratique	Organisation des services de la commune	Mobilisation des ressources internes et externes
Producteurs des outils existants	PNUD, GTZ, USAID, Union européenne (Acords)	SAHA/Intercoopération suisse	PNUD, Coopération française	GTZ, SAHA/Intercoopération suisse
	<i>Consultants</i>	<i>Consultants</i>	<i>Consultants</i>	<i>Consultants</i>
Commanditaires	Coopération française	Commission européenne	Intercoopération Suisse	PNUD

Le rôle assigné aux consultants était donc celui du tiers neutralisant par le truchement d'un contrat qui les place en position d'intermédiaires tampons entre des commanditaires et des outils qui sont ceux de leurs concurrents.

Sanctuariser le politique dans les relations entre agences d'aide et gouvernement malgache

Pour que l'étude ainsi délimitée puisse démarrer, un accord même informel sur les rôles de chacune des parties devait cependant être établi dans ces circonstances particulières.

Pour éviter un problème d'appropriation, les PTF ont fortement recommandé d'impliquer le Ministère dans ce travail. Le groupe restreint devra créer un lien avec le MATD. Compte tenu du problème soulevé, les PTF ont décidé de contacter par écrit le Ministère pour une reprise de contact technique avec le groupe des bailleurs².

Pour les agences d'aide, il s'agissait de trouver un lien qui protège à la fois de l'«instrumentalisation» de l'étude par les différents mouvements politiques en conflit³ et de l'illégitimité au regard du contrat tacite de l'aide internationale. Pour les hauts cadres du ministère, il s'agissait de continuer à travailler en lien avec les bailleurs, sans risquer que les activités de l'étude ne soient instrumentalisées par des adversaires politiques, ce qui placerait ces fonctionnaires en situation délicate face à leur direction politique (le ministre et son entourage, la présidence). En outre, la participation d'agents et élus locaux était techniquement nécessaire au bon déroulement de l'étude sur le terrain. Cela supposait un certain aval du ministère. Les

¹ Guide de lecture : les outils relatifs à la « gouvernance locale démocratique », produits pour la plupart par la coopération suisse qui emprunte historiquement une entrée « société civile » et « participative » dans le « développement local », ont été « harmonisés » dans le cadre d'un contrat géré par l'Union européenne, qui elle avait développé des outils reconnus en matière de maîtrise d'ouvrage sectorielle, outils « harmonisés » dans le cadre d'un contrat géré par la coopération française, etc.

² Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 13 mai 2009.

³ Le terme revient dans différents documents (par ex. les comptes-rendus des réunions du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 16 avril 2009 et 13 mai 2009).

discussions avec la direction générale de la Décentralisation du ministère ont démarré très en amont puisque deux des assistants techniques en charge de monter l'étude « outils » travaillaient quotidiennement au sein ou auprès du ministère.

L'accord portant sur le pilotage de l'étude ne fut transcrit que dans la version finale des termes de référence, dans une note de bas de page :

Dans le cas où l'ensemble des PTF du Groupe thématique [Décentralisation] venait à reconnaître officiellement le gouvernement malgache avant la fin de la mission, le ministère en charge de la décentralisation prendrait le pilotage du processus en tant que président du Groupe thématique Décentralisation¹.

Autrement dit : « Le Ministère est impliqué de manière strictement informelle ; il se saisira des résultats en temps voulu »². Il est donc explicitement question d'un portage « technique » (ce que je comprends comme équivalent aux tâches de rédaction des termes de référence, passation du marché, supervision de son exécution) attribué aux seuls assistants techniques des agences d'aide engagées dans le projet, mais qui travaillent avec « un accord tacite technique » de la direction générale de la Décentralisation. Et ce « portage technique » définissait en creux un portage « politique » (que je comprends comme comprenant notamment la validation et le portage des résultats) sans lequel l'étude peut malgré tout débiter³. Pour le déroulement concret de l'étude : « Il a été précisé que les partenaires *officiels* malgaches seront sollicités pour apporter leur contribution de manière informelle »⁴ !

2. Les tentatives de repolitisation de l'étude outils

[La directrice générale de la Décentralisation] a participé aux premières journées de présentation des outils. Elle s'est faite tirer les oreilles par le SG du ministère : « tu ne vas plus là-bas ! »⁵

L'accord volontairement flou et par nature précaire sur le portage de l'étude s'avéra rapidement caduque. Fin décembre 2009, le ministre investit l'équipe de gestion du Fonds de développement local (FDL) de la mission de mener un processus concurrent d'« harmonisation des outils d'appui aux collectivités », « rendant probablement celui engagé par les PTF difficilement appropriable

¹ *Termes de références, Harmonisation des outils à l'usage des Collectivités Territoriales Décentralisées de Madagascar, Sous-groupe « Action publique locale », Version du 15/10/2009, p.2.*

² Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 18 juin 2009.

³ D. Ambrosetti [2009 : 112] relate une situation comparable : celle de la « prorogation technique » des opérations de maintien de la paix qui sont décidées pour ne pas interrompre les interventions alors que les négociations sur leur reconduction est en cours, autrement dit alors qu'il n'y a pas de décision politique.

⁴ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 20 août 2009, souligné dans le texte.

⁵ Explications données sur la situation par mon chef de fil, par Skype, 21 février 2010.

par ce même ministère» constatent les bailleurs¹. Informées par un courrier du ministre, les agences d'aide pouvaient soit continuer leur étude parallèlement en parvenant à une forme de « co-pilotage » avec l'équipe dirigeante du FDL, soit abandonner leur étude et soutenir celle du FDL². Elles étaient placées au pied du mur de la légitimité, obligées de trouver un moyen de mettre leur processus d'« harmonisation des outils » au service de celui du ministère et du FDL sous peine d'être dans la position intenable de travailler pour le développement de Madagascar mais contre ses institutions. La stratégie du gouvernement malgache était claire : il s'agissait de faire pression sur les agences d'aide pour obtenir la reconnaissance du gouvernement par leurs tutelles politiques.

C'est le bordel mais c'est de bonne guerre du côté TGV [Andry Rajoelina]. Les PTF ne veulent pas reconnaître le gouvernement, le gouvernement ne veut pas reconnaître vos travaux.³

Les acteurs techniques Nord et Sud travaillaient eux à rester en lien sur le bon registre. Le chef de fil de mon bureau nous résumait ainsi la situation :

La directrice du FDL et la directrice de la décentralisation [au ministère], quant à elles, sont conscientes des lacunes du ministère en termes d'approche [dans le cadre de son harmonisation concurrente], mais subissent cet état de fait. Elles restent donc réceptives au travail initié par les PTF. Daniel* [assistant technique de l'Union européenne] continue à avoir des relations de travail constructives avec la directrice de la décentralisation : son objectif est d'éviter une rupture complète entre les 2 parties, et de faire en sorte que, sur le plan technique, au-delà de l'étude OUTILS, l'administration et les PTF poursuivent leur collaboration.⁴

Les consultants incarnaient l'espace-temps de technicité ouvert comme champ de collaboration entre agences d'aide et gouvernement malgache et qu'il fallait garder comme tel. Notre travail était rythmé par les points faits sur la situation politique et ses effets potentiels sur le contrat. Nous étions de fait assujettis, tout du long de l'étude, à la possibilité que la collaboration entre bailleurs et ministère cesse et donc que l'étude soit complètement suspendue. Les consultants devaient respecter des contraintes supplémentaires que cela supposait dans leurs enquêtes de terrain. Il fallait mener les déplacements en province et les échanges avec les différents responsables malgaches (élus et agents des collectivités ou structures d'appui aux collectivités)

¹ Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 21 janvier 2010, sans précision sur l'auteur des propos.

² Compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 21 janvier 2010.

³ Explications données sur la situation par mon chef de fil, par Skype, 21 février 2010.

⁴ Compte-rendu interne du directeur de « mon » bureau d'étude avec les représentants de la Coopération française en matière de décentralisation du 19 mars 2010.

avec discrétion¹. Notre chef de file se débrouillait pour qu'ils soient menés dans le cadre officiel d'autres études en cours. Il fallait éviter que le gouvernement et ses représentants locaux puissent nous interdire l'accès aux collectivités ou transformer nos enquêtes locales en armes politiques contre les bailleurs : il fallait éviter des courts-circuits politiques.

Nous, consultants, étions assignés à un rôle (classique) de courtage sensible [Green, 2011]. En pleine crise avec le ministère et le FDL et alors que les agences d'aide n'avaient pas de position commune et officielle sur la poursuite de l'étude, nos rapports d'étape étaient envoyés au ministère pour « avis et validation officielle ». On nous demandait de commenter les « grilles d'évaluation » des outils utilisées par le FDL (grilles que nous devrions à terme hypothétiquement utiliser aussi)². Dans cette stratégie de maintien coûte que coûte d'une communication au moins « technique » entre agences d'aide et gouvernement malgache, les consultants avaient un rôle clair de producteurs de ce que E. Le Roy qualifie de « monnaie à usage spécialisé » : leurs textes « ne circulent qu'entre certains acteurs, ne sont conçus que selon des termes de référence stéréotypés et n'ont pas pour fonction de changer le système de décision mais d'échanger. » [Le Roy, 1991].

La difficile réception du « rapport Deville » illustre ce que ce contexte si sensible fait aux règles de gestion de la frontière entre le politique et le technique pour les consultants et les assistants techniques qui partagent et se disputent, dans le régime de l'aide, la juridiction [Abbott, 1988] de l'expertise. Il s'agissait d'un rapport intermédiaire réalisé par un universitaire, consultant senior, mandaté par un petit bureau d'étude très bien implanté dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache. Mais lui, personnellement, découvrait la Grande Île. Chargé de conduire le volet « « gouvernance démocratique locale », il était passablement désinvolte et irrité par la confusion qui régnait au sommet de l'État malgache et dans la conduite de l'étude. Il remettait à nouveau en question la division thématique de l'étude. Or, m'explique mon chef de file, à ce stade du contrat, « ce n'est pas à lui de le proposer (ou du moins pas explicitement dans un rapport écrit), y a des points focaux pour cela »³. Mais surtout, après avoir réalisé « un audit participatif » des outils existants, il avait couché sur le papier bon nombre de constats sur le gouvernement, la société et la vie politique malgaches qui faisaient montre d'une méconnaissance profonde de l'histoire politique malgache mais surtout d'une outrecuidance étonnante.

À ce sujet, il faut bien constater que le processus électoral malgache ne joue aucunement son rôle; il arrive mal à désigner un vainqueur ou à établir et faire respecter les règles du jeu

¹ Nous devons comprendre l'usage des outils existants ou tester les nouveaux outils imaginés.

² Mail des commanditaires aux prestataires du 19 février 2010, compte-rendu interne du directeur de « mon » bureau d'étude avec les représentants de la Coopération française en matière de décentralisation du 19 mars 2010.

³ Echanges écrits, par Skype, 2 février 2010.

politique. Il ne débouche sur aucun véritable processus d'apprentissage et encourage les leaders politiques à demeurer sur la scène politique pour des motivations économiques. [...] La crise actuelle a permis d'illustrer la grande faiblesse de la société civile malgache. On la disait très faible, peu active, préoccupée avant tout de sa survie financière et donc à l'affût de la moindre subvention et du moindre projet. On l'a découverte instrumentalisée par les factions politiques. [...] Cette société civile n'a vraisemblablement pas l'expertise nécessaire pour intervenir dans les débats. Elle ne joue pas le rôle de contre-pouvoir : dans le passé, elle a très rarement réagi à une décision gouvernementale ou des tribunaux. Cela ne fait que renforcer le peu de cas et de considération dont cette société civile jouit de la part de la population. Même le gouvernement – peu importe lequel – n'y accorde finalement que peu d'importance et ne songerait nullement à la consulter avant de poser un geste.¹

Le rapport fut ouvertement disqualifié par les assistants techniques chargés du pilotage de l'étude. Dans le compte-rendu de la réunion du « groupe des PTF sur la décentralisation » du 21 janvier 2010, il est écrit : « rapport long et politiquement tranché, passages très critiques sur la société et le gouvernement malgaches. Étude comparative et universitaire ».

Deville, par ce texte, plaçait tout le monde en porte-à-faux. Il transgressait les règles communes à tous les opérateurs de l'« expertise de la vie des autres » [Li, 2007] ou du courtage entre organisations Nord et Sud en situation développementiste : l'humilité et la diplomatie. Il prenait pour objet tout ce qui devait rester hors du champ de l'étude (stratégie du gouvernement en matière de décentralisation, fonctionnement du régime démocratique...). Il critiquait implicitement et contournait de fait les termes de référence établis par les assistants techniques, codait des messages contradictoires avec ceux que souhaitent faire passer ces derniers, plaçait en situation délicate des alliés, en bref il remettait en cause la division du travail qui étayait le cadrage et la possibilité de l'étude : les liens si fragilement requalifiés entre consultants, assistants techniques, hauts cadres du ministère et ministre. Il lui fut demandé de « modérer le propos » avant la mise en circulation de ce « rendu intermédiaire » dans un cercle plus large. Ce qu'il fit, les passages cités furent éliminés².

3. La frontière de la décision souveraine

L'étude outils peut être traitée comme un cas liminal de maniement de la frontière de la décision souveraine. La dépolitisation y apparaît comme la délimitation parfaitement intentionnelle d'un objet et d'un dispositif de travail qui permettent de maintenir la collaboration entre

¹ « L'harmonisation des outils en appui à la Gouvernance locale démocratique à l'usage des collectivités territoriales décentralisées de Madagascar, 1er livrable : Note conceptuelle et méthodologique », version du 14 janvier 2010 (passages éliminés de la version du 10 février).

² « L'harmonisation des outils en appui à la Gouvernance locale démocratique à l'usage des collectivités territoriales décentralisées de Madagascar, 1er livrable : Note conceptuelle et méthodologique », version du 10 février 2010.

administration de l'aide et administration du ministère parce qu'ils sont reconnus comme non politiques, un objet pour lequel et un dispositif dans lequel chacun des acteurs peut prétendre avoir un rôle non politique. La crise gouvernementale rendant provisoirement illégitime le gouvernement malgache comme partenaire, elle remet du même coup en cause la place devenue habituelle et tacite des différents agences d'aide dans l'arène politico-administrative. La position de la frontière entre sphère du technique-transnationalisé et sphère du politique-souverain, qui semble aller de soi en temps normal, doit être ici redessinée explicitement, renégociée avec précaution. Ces circonstances exceptionnelles mettent en lumière que, dans le travail transnationalisé de gouvernement, la sanctuarisation du politique et du technique dans les objets du monde social saisis par l'action publique (la fiscalité et la planification locale, les relations entre élus locaux et citoyens, la gestion des places de marché...) et dans les activités bureaucratiques (monter des dispositifs d'appui technique et financier aux communes, concevoir le rattachement des communes au Trésor...) est bien l'objet d'une convention entre les différents acteurs. Or ici, ces conventions, il faut les expliciter et renégocier. Et cette renégociation met aux prises, d'une part, des bureaux d'études qui veulent travailler certes mais dans les meilleures conditions possibles – en répondant notamment à ce que les consultants appellent communément des « bonnes questions », avec le plus possible de chances de succès et d'utilité, et, d'autre part, les cadres des agences d'aide commanditaires pour lesquels l'occultation multidimensionnelle du politique était une caractéristique non négociable de la représentation de l'identité de leurs organisations et des problèmes à résoudre. Cadres de l'aide et hauts cadres du ministère veulent tous pouvoir maintenir leur coopération au travers du dispositif de l'étude. Le conflit avec le Fonds de développement local montre que les responsables politiques malgaches sont parties prenantes de l'accord qu'ils remettent en cause quand la stratégie diplomatique du gouvernement le nécessite. L'« étude outil » apparaît en fait comme une modalité conjoncturelle et par défaut de collaboration entre les agences d'aide et le gouvernement malgache (leurs segments décisionnaires et leurs bureaucraties).

Elle rend manifeste le fait que, dans une configuration d'action publique transnationalisée aussi, les jeux sur la frontière entre le politique et le technique, le travail de sélection et de traitement d'un objet du monde social, le travail de typification des objets, des problèmes, des solutions comme politiques ou techniques, sont le moyen par lequel les acteurs techniques et politiques se divisent et se disputent le travail de gouvernement, à ceci près qu'ils sont transnationalisés puisque certains acteurs techniques sont étrangers, à ceci près donc que la catégorie de politique se charge de la souveraineté. Les jeux sur la frontière entre le politique et le technique, ces processus dialectiques de politisation et de dépolitisation sont le moyen, ici aussi, de réguler les

relations entre acteurs politiques et techniques, certains étant étrangers. Ils sont conscients et réflexifs.

Cette division transnationalisée du travail de gouvernement, ces jeux qu'elle suppose, reposent sur des représentations partagées, ou dominantes, selon lesquelles, d'une part, la catégorie émique de « politique » correspond au domaine de la décision souveraine (un domaine réservé, excluant *a priori* l'intrusion des étrangers) et des relations d'ordre diplomatique qui lient les instances de gouvernement coiffant les administrations de l'aide et des administrations « aidées », et, d'autre part, la catégorie de « technique » désigne, dans l'élaboration et l'exécution des décisions, ce sur quoi peuvent légitimement travailler tant les bureaucrates de l'administration de l'aide et de l'administration « aidée » que les acteurs qui agissent de manière intermittente et déléguée sous leur commandement ou en leur nom (consultants, assistants techniques, volontaires...).

Il y a de surcroît des incursions des acteurs techniques Nord dans la sphère de la décision souveraine et des mobilisations par les acteurs politiques d'acteurs techniques étrangers et malgaches, d'activités et d'instruments techniques transnationalisés qui sont banalisées, d'autres qui sont jouables. Les deux domaines du politique et du technique s'interpénètrent autant sous régime d'aide qu'ailleurs. Cette expertise, ce poste, ce rapport sont qualifiés de « techniques » et configurés comme tels (sur le fond et la forme, dans leur objet central et à travers leurs équipements) pour être recevables ; et leur usage politique est balisé. Par exemple, un assistant ou un rapport « technique », répondant à une fiche de poste ou des termes de références, doivent hiérarchiser et élaborer des problèmes publics, affiner et hiérarchiser des solutions qui seront mobilisées par des acteurs politiques pour tantôt faire des choix, tantôt seulement les « authentifier » [Diallo, 2014] ou les endosser [Eymeri-Douzans, 2005]. Ils peuvent, sous certaines conditions, dans certaines circonstances, servir une autre allocation des finances publiques, une autre allocation du pouvoir politique, d'autres équilibres interministériels. Mais ils n'ont pas vocation à mettre en cause le système politique, à décrédibiliser un acteur de la fabrique de l'action publique, à alimenter ou arbitrer des luttes factionnelles ou partisans... Il peut y avoir sanction quand est franchi un certain seuil de détournement de cette grammaire normative et pragmatique de l'action publique sous régime d'aide, quand il y a une torsion trop forte de la frontière entre le politique-souverain et le technique-transnationalisé, quand il y a une distorsion trop forte entre les perceptions des uns et des autres de ce qui est qualifié de technique ou politique ou quand la lutte pour la maîtrise de l'action publique prend une autre tournure. Consultants, assistants techniques, cadres du ministère ne jouent ici ni avec des intérêts tout à fait congruents, ni surtout avec les mêmes ressources et les mêmes contraintes, mais ils peuvent tous être à leur manière décrédibilisés, rappelés à l'ordre, obligés de reprendre leurs textes ou renvoyés.

CONCLUSION

À Madagascar entre 2004 et 2009, les agences d'aide sont si intimement intégrées à la production de l'action publique qu'elles configurent les stratégies et les instruments d'action publique dans lesquels elles sont censées couler *a posteriori* leurs interventions en vertu du principe d'alignement. Et ce alors que leurs doctrines d'appui aux décentralisations restent floues et mouvantes. Dans une telle situation, une part décisive des orientations générales ou des dispositions plus opérationnelles des interventions, des convergences stratégiques entre agences, se dessinent et se jouent au niveau du secteur-pays. Ces processus ne s'opèrent pas de manière autonome pour chaque agence mais dans une configuration d'agences propre au secteur-pays, à travers des relations entre professionnels et entre organisations qui se sont densifiées, routinisées et partiellement formalisées, et en fonction de l'inégale répartition entre agences des ressources d'allocation (ressources financières et humaines) et des ressources d'autorité (cohérence reconnue entre stratégie et intervention, pertinence reconnue de l'analyse des problèmes et du choix des solutions [Green, 2011])¹. Il en découle deux constats.

Premièrement, l'équipement des interventions conçu pour répondre aux nouvelles normes d'harmonisation, de coordination, d'alignement et de responsabilité mutuelle (la plate-forme sectorielle de « PTF », les rapports et ateliers de capitalisation multiacteur, les programmes communs d'intervention) deviennent de nouveaux supports des logiques structurelles de l'aide. Ils sont intégrés aux logiques de compétition, aux pratiques de mise en ordre *a posteriori* des pratiques erratiques dans des discours stratégiques ou des documents de gestion et de valorisation des projets [Mosse, 2005], intégrés aux pratiques de distinction des programmes et des professionnels par la mise en récit des succès et des échecs [Mosse, 2004], intégrés donc aux pratiques de comparaison et de démarcation qui s'intensifient.

Deuxièmement, la thèse savante des luttes hégémoniques qui viseraient à imposer des modèles occidentaux de décentralisation [Le Roy, 1997 ; Dickovick, 2003 ; Otayek, 2007], ne tient pas dans le cas de la décentralisation malgache dans les années 2000, alors que les textes sont écrits et qu'il s'agit de concevoir des instruments d'appui aux collectivités. Il y a bien des logiques de puissance, mais la compétition entre agences peut se détacher des enjeux doctrinaux. Les doctrines politiques d'intervention, aussi floues et mouvantes soient-elles, résistent peu aux logiques institutionnelles de survie et de projection territoriale, pour les petits bailleurs (les coopérations française et suisse).

¹ La part du travail d'élaboration des stratégies et des programmes d'action qui s'effectue à l'échelle des secteur-pays dépend aussi du degré de déconcentration et de bureaucratisation de l'organisation.

En matière de conduite de la décentralisation, à partir de 2004, des interactions quotidiennes de travail et une forte solidarité articulent l'un à l'autre un groupe resserré de hauts cadres malgaches qui défendent la décentralisation de longue date et prennent les postes clefs du ministère et un groupe évolutif d'agents de l'aide (assistants techniques ou cadres des bureaux nationaux des agences) qui sont, à ce moment-là de l'histoire de l'aide et de leurs parcours individuels, convaincus de l'opportunité d'appuyer la décentralisation et les communes¹. Ils assurent symétriquement et conjointement un travail d'intermédiation cognitive et stratégique entre monde de l'État malgache et monde de l'aide.

Mais c'est surtout ensemble, alors qu'ils ont des postes considérés comme techniques, que hauts cadres du ministère et de l'aide ont fait ce travail sensible et déterminant de mise « en bonne et due forme » des programmes d'action du ministère (LP2D et PN2D), ensemble qu'ils ont bénéficié de cette « délégation effective du pouvoir » des autorités politiques [Eymeri-Douzans, 2005 : 9]. C'est aussi ensemble, en configurant, lançant et supervisant les CAC et le FDL, qu'ils ont fait ce travail « pré-politique » par lequel le champ des possibles est défini, par lequel les publics prioritaires sont désignés, les options sont établies, triées et hiérarchisées [Eymeri-Douzans, 2005 : 13]. Nous n'avons pas ici un va et vient dans le processus de décision entre champ de l'aide à qui reviendrait le cadrage initial et champ de l'État à qui reviendrait l'« authentification » de la décision [Diallo, 2014]. Hors compétition « électoralisée » pour les ressources d'État et hors crise politique, les incursions en terrain politique sont partagées entre cadres de l'aide et hauts cadres du ministère, au nom d'un intérêt commun. Les cadres, organisations et autres ressources d'aide sont intégrés dans les jeux bureaucratiques pour la maîtrise de la décentralisation, jeux qui opposent hauts cadres réformateurs, ministre de la Décentralisation, autres ministères, primature et présidence. Et le pouvoir propre des hauts cadres réformateurs dans la conduite de la décentralisation s'en est trouvé renforcé, au moins un temps, avant que, pied à pied, au fil des années 2007 et 2008, la présidence ne les mette, eux et avec les cadres de l'aide, à distance de la décision.

La régulation domestique du travail administratif et politique de gouvernement et la régulation des rapports entre étrangers et Malgaches dans ce travail de gouvernement s'arriment. La division transnationalisée du travail de gouvernement repose sur des représentations dominantes du politique et du technique pour partie spécifiques au régime de l'aide. Le « politique », comme catégorie émique, est le domaine réservé aux acteurs domestiques qui font les choix stratégiques

¹ Autrement dit, dans ce secteur-pays, les relations entre l'État malgache et l'aide ne se « réduisent » pas à des relations entre, d'une part, des acteurs politico-administratifs domestiques et, d'autre part, une « enclave bureaucratique » créée par les agences d'aide au sein ou en marge de départements ministériels [Bergamaschi, 2011a ; Diallo, 2014].

et endossent plus largement la conduite de l'action publique, au titre de leur mode de désignation, de leur lien avec le peuple. C'est le domaine de la décision souveraine excluant *a priori* l'intrusion des étrangers, comme ailleurs. En revanche, le « technique », comme catégorie émique, désigne l'élaboration et l'exécution des décisions, ce sur quoi peuvent légitimement travailler tant l'administration domestique, les cadres nationaux et étrangers de l'aide que les consultants. Et les jeux sur cette frontière entre le politique-souverain et le technique-transnationalisé, le travail qui consiste à trier, élaborer, labéliser les objets sociaux de l'action publique et les activités bureaucratiques comme du ressort du politique-souverain ou du technique-transnationalisé, sont des jeux conscients, réflexifs, reposant sur des conventions, soumis à un ensemble de règles pragmatiques et normatives. La dépolitisation cognitive et discursive des objets du monde social par l'aide doit, dans le cas de l'appui institutionnel à la décentralisation malgache, être conçue comme partie intégrante de ces jeux réflexifs par lesquels sont régulées les relations entre acteurs de gouvernement, par lesquels est concrètement opérée la division transnationalisée du travail de gouvernement.

Dans les années 2000, les avancées en matière de décentralisation sont somme toute limitées par les formes de vetos opposés par la présidence ou les autres ministères et elles reposent sur des consensus réduits et fragiles au sein de la coalition des hauts cadres de la Décentralisation et des cadres Décentralisation des agences d'aide. Tout le monde s'accorde officiellement sur des finalités (« décentralisation », autonomie locale, amélioration des services publics locaux), des priorités (les communes), des enjeux (augmentation des ressources financières des communes, « renforcement des capacités techniques » des élus et agents des collectivités). Or dans les faits certains continuent à agir (ou marquent une tolérance pour l'action) à un autre niveau d'intervention (les *fokontany*, les régions), auprès d'un autre public (les *fokonolona*, les acteurs de la « société civile »), en contradiction avec les principes énoncés (notamment la valorisation de l'élection, la nécessaire articulation de la démocratie et du développement, le non contournement de la maîtrise d'ouvrage communale...).

Aucun acteur n'est assez fort dans cette coalition pour imposer sa vision des choses. Les instruments mis en place ont toute la « flexibilité interprétative » [Star et Griesemer, 1989] requise pour que les acteurs maintiennent leurs différences tout en coopérant [Trompette et Vinck, 2009 : 9]. Ils permettent de « satisfaire des rationalités divergentes, voire potentiellement incompatibles » [Baudot, 2014 : 222]. Les structures de l'aide s'investissent dans les CAC ou l'« harmonisation » des guides et manuels d'appui aux communes pour garder une (bonne) place « à la table » des bailleurs de la décentralisation, et dans l'idéal avoir conçu et expérimenté le prochain « modèle » en la matière. Les hauts cadres du ministère le font pour saisir et garder le

bénéfice de l'aide. Ici, en dépit des discours et des croyances, ce qui est visé à travers l'instrumentation, c'est moins (ou tout autant) la traduction d'une vision de la décentralisation dans des dispositifs dont on espère qu'ils vont effectivement modifier le comportement des maires et des services déconcentrés (ce que suggérerait une approche de type analyse des politiques publiques des instruments), que le maintien, le renforcement ou l'affaiblissement des différents acteurs de l'aide dans la fabrique transnationale de la communalisation malgache. Pour paraphraser P.-Y. Baudot [2014 : 221], les CAC, avec les autres instruments de décentralisation, produisent le secteur-pays tel qu'il est. Ils sont sélectionnés et configurés de telle sorte qu'ils permettent de faire durer le secteur-pays dans sa configuration propre aux années 2004-2009, de distribuer ressources et positions en son sein [ibidem].

CHAPITRE 4 :

LE TOUT PETIT MONDE DE LA DECENTRALISATION- MALGACHE DANS LES ANNEES 2000.

DES INTERMEDIAIRES MULTIPOSITIONNENES AU CŒUR DE LA FABRIQUE TRANSNATIONALE DES INSTRUMENTS

Au chapitre précédent, nous nous sommes intéressés aux relations entre les organisations Nord et Sud qui, dans les années 2004-2009, intervenaient dans la conduite de la politique de la décentralisation. Nous avons identifié que des hauts cadres du ministère et des cadres de l'aide articulaient le secteur-pays et qu'ils ont fait alliance pour promouvoir la décentralisation (la maintenir à l'agenda), concevoir et défendre les instruments censés résoudre les problèmes saillants des communes. Ce chapitre-ci part du constat, fait au fil de l'enquête, qu'il existe d'autres acteurs, malgaches et étrangers, qui ont joué un rôle significatif dans la conduite de la politique de décentralisation.

Du côté des étrangers, il s'agit d'une poignée d'experts-consultants français et belges qui multipliaient des contrats d'expertise ponctuelle ou de supervision de programmes, travaillaient pour différents bailleurs sur différentes questions et parvenaient à durer dans le secteur-pays plus que les cadres des agences d'aide, coordinateurs de programmes ou assistants techniques, soumis, eux, à des règles bureaucratiques de renouvellement des affectations. Du côté malgache, il s'agit d'experts¹ qui parviennent à occuper concomitamment ou successivement des positions importantes au ministère, dans les projets des agences d'aide, dans des expertises clefs jalonnant la politique de décentralisation, dans l'enseignement supérieur, dans les médias et dans des *think tanks* comme le Sefafi², se situant donc potentiellement dans les arènes politico-administratives de décision et les forums de débats sur la décentralisation. Ce type de chevauchement ou de glissement est fréquent parmi les élites malgaches [Galibert, 2006a ; Razafindrakoto *et al.*, 2017]. Mais ce qui m'importe ici est que cela leur permet, comme à certains consultants étrangers, de durer dans le secteur de la décentralisation quand d'autres sont soumis aux aléas de la politisation

¹ La sociologie de l'expertise « à la française » s'est construite sur le fait de concevoir l'expertise comme une situation dans laquelle se rencontrent une conjoncture problématique et un savoir spécialisé, savoir qui se forme tout en étant mobilisé dans cette conjoncture problématique [Bérard et Crespin, 2010 : 21]. Fait fonction d'expert celui qui produit « de la connaissance [...] destinée à être intégrée à un processus de décision » [Roqueplo, 1997 : 14].

² Cf. chapitre 2 : III.D.2.

partisane de l'encadrement au ministère chargé de la Décentralisation et de la précarisation de l'emploi domestique dans l'aide.

Ces experts Nord et Sud partagent ainsi deux caractéristiques. Premièrement, ce sont des intermédiaires *multipositionnés*. Ils sont *régulièrement* en position d'intermédiaires stratégiques et cognitifs entre structures et univers de sens de l'aide d'un côté, et structures et univers de sens domestiques de l'autre. Ils ne sont pas, comme d'autres, strictement et temporairement consultants, cadres de l'aide ou cadres du ministère, dans une position unique et temporaire d'interface entre aide et État. Ils cumulent différentes positions d'intermédiations : à chaque contrat dans une unité de projet, un ministère ou une équipe de consultants, ils doivent (ou peuvent saisir l'opportunité de) produire de la coordination et de l'intercompréhension entre plusieurs organisations clefs de cette configuration, « produire une l'intelligibilité commune » des problèmes et des solutions et faire converger leurs intérêts [Nay et Smith, 2002 : 14-15]. Mais ils se situent aussi *régulièrement* en position d'intermédiation entre la configuration d'action publique nationale d'un côté, et les sièges des agences d'aide ou les forums transnationaux spécialisés¹ de l'autre, autrement dit entre la décentralisation-malgache et le chaudron² global des « problèmes » et des « solutions » en matière de décentralisation³.

Deuxièmement, les positions multiples d'intermédiation que ces étrangers et ces Malgaches parviennent à occuper sont liées à des transformations structurelles de la production des interventions publiques et du régime de vérité prévalant dans la fabrique de l'institution communale malgache : d'abord la mise en marché de l'expertise en matière de développement dans le cadre de la conformation de l'aide aux principes de *New Public Management*⁴ [Contamin *et al.*, 2008 ; Naudet, 2012], ensuite la valorisation de l'expertise domestique qui offrent à des Malgaches des positions plus importantes dans les dispositifs d'aide (projets et contrats d'expertise). Ce sont donc quatre transformations macroscopiques combinées qui recomposent les ressources positionnelles et relationnelles accessibles aux individus pour construire leurs parcours professionnels et militants [Delpeuch, 2008 : 46] et participer à l'élaboration de la

¹ Par exemple Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et le Partenariat pour le développement municipal.

² L'idée du chaudron revient à T.M. Li. Elle désigne comme un « *witches' brew* » l'entremêlement de « processus, pratiques et luttes » auquel correspond en réalité l'aide derrière les discours programmatiques [Li, 2007 : 28].

³ Dans la littérature africaniste sur l'action publique sous régime d'aide, il me semble qu'il y a une confusion entre deux phénomènes qu'il faut analytiquement distinguer : l'intermédiation et le multipositionnement. Les salariés de l'aide dans les administrations domestiques [cf. Bergamaschi, 2011a chap. 2 et 3 ; Blundo, 2011 ; Diallo, 2012] ou les hauts fonctionnaires au contact de l'aide [Provini, 2015] sont bien des acteurs à l'interface [Long, 1989], en position de médiation entre monde de l'aide et monde de l'action publique. Mais ils ne sont pas à proprement parler multipositionnés.

⁴ Sur les principes, recettes et instruments préconisés dans le cadre du *New Public Management* en matière de réforme de l'organisation et du fonctionnement des administrations, voir Bezes [2015 : 319].

décentralisation : la transnationalisation polyarchique et la technocratisation de la conduite de la décentralisation (étudiées au chapitre 2), l'imbrication routinisée de l'aide et de l'action publique domestique (étudiée au chapitre 3) et la délégation à des acteurs privés étrangers et malgaches de la production des savoirs de gouvernement (traitée ici).

Ce chapitre prend ces acteurs multipositionnés comme point d'entrée dans la fabrique transnationale de l'institution communale se structurant au fil des années 1990 et 2000. Il part de l'énigme suivante : qui sont ceux qui parviennent à construire ce multipositionnement ? Que font-ils de ces positions multiples d'intermédiation ? Dans quelle mesure contribuent-ils aux processus dont j'ai dit ou montré, aux chapitres précédents, qu'ils affectaient la décentralisation malgache comme ils affectent de nombreux secteurs d'action publique sous régime d'aide : dépolitisation cognitive et discursive des diagnostics et des prescriptions, technicisation du secteur et réplication d'instruments d'action publique standardisés expérimentés ailleurs. Et quelles relations entretiennent-ils les uns avec les autres ?

Certaines de ces questions ont été abordées sur des terrains similaires au mien (des secteurs d'action publique dans lesquels l'aide est fortement enchevêtrée, en situation post-coloniale), d'autres non. Quelques travaux portent sur les consultants occidentaux et concordent dans leurs conclusions. Soumis à une forte concurrence, donnant plus d'importance à leurs carrières professionnelles, à leur réussite commerciale, qu'à l'« efficacité » des interventions en termes de « développement » et de changement social, chargés de renforcer leurs commanditaires dans le champ institutionnel et de légitimer leurs décisions [Le Roy, 1991], les consultants occidentaux seraient des rouages conscients, déresponsabilisés et/ou cyniques de la dépolitisation des problèmes et solutions d'action publique et de l'uniformisation des diagnostics et de préconisations [cf. Stirrat, 2000 ; Darbon, 2001 ; Jampy, 2012 chap. 6]. Le rôle des élites administratives africaines, au niveau central, dans les processus de circulation de politiques publiques, n'a pas été empiriquement étudié jusqu'à récemment [Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014a]. Jusqu'alors certains défendaient la thèse selon laquelle, placées aux interfaces entre aide et action publique domestique, elles agissaient en fonction de stratégies essentiellement centrées sur la reproduction de leurs positions sociales, en internationalisant leurs ressources. D. Darbon considère ainsi les hauts fonctionnaires Sud comme de simples courroies de transmission des recommandations internationales en matière d'orientation générale ou d'instrumentation des politiques publiques, des rouages des processus de dépossession, de dépolitisation, de technicisation et de néolibéralisation de l'action publique Sud tenus pour constitutifs de l'aide au

développement [Darbon, 2003]¹. Sans dire grand-chose de précis sur les relations entre consultants Nord et hauts fonctionnaires Sud, élites administratives « exportatrices » et « importatrices », il laisse entendre une coïncidence de leurs intérêts particuliers respectifs dans l'empilement de réformes incessantes et incessamment dépolitisantes [Darbon, 2001]. Parmi les récentes enquêtes empiriques sur l'État africain en action, certaines sont venues précisément réinterroger ces thèses [Demange, 2010 ; Bergamaschi, 2011a ; Diallo, 2013 ; Provini, 2015 ; Charton, 2015 ; Provini et Schlimmer, 2016]. Comme nous l'avons fait au chapitre précédent, comme d'autres l'ont fait sur des terrains non-africains [cf. Hassenteufel, 2005 ; Saunier, 2005, 2008b], elles rendent compte du fait que les processus de circulation des diagnostics, des préconisations ou des instruments ne sont pas des processus d'import-export simples et mécaniques mais font l'objet de frottements, d'un travail de sélection, d'hybridation, d'appropriation, d'amendement, de négociation, auquel participent activement des élites et experts Sud qui ne sont ni déresponsabilisés, ni cyniques. À la suite de D. Lewis et D. Mosse [2006b], elles reproduisent en quelque sorte au sommet de l'État les enquêtes des socio-anthropologues de l'aide sur le travail d'intermédiation cognitive et stratégique entre monde de l'aide et mondes villageois, sur le travail des « courtiers en développement » [Bierschenk *et al.*, 2000a]. Et dans le sillage des travaux de Y. Dezalay et B. Garth [2002a, 2010], ces enquêtes montrent tout l'intérêt qu'il y a, pour comprendre le rôle des élites politico-administratives africaines dans les circulations de politiques publiques, à explorer leurs parcours de formation, parcours militants et professionnels, donc leur socialisation à certains savoirs, savoir-faire, normes, valeurs...². Cependant, notons-le, ces travaux confortent l'idée que les élites administratives Sud contribuent à la dépolitisation cognitive et discursive de leurs secteurs, c'est-à-dire qu'elles sont enrôlées, en position d'intermédiation, dans la machine anti-politique de l'aide initialement décrite par J. Ferguson [1990].

Subsistent deux angles morts dans ces travaux portant sur des terrains similaires au mien. Le premier réside dans le rôle des consultants *domestiques* – au demeurant très peu étudiés sous quelque angle que ce soit – dans la conduite de l'action publique³. Le second réside dans les

¹ Thèse qui rejoint l'analyse de la dévitalisation des mouvements sociaux et de la contestation politique par l'enrôlement des élites subalternes dans la machine anti-politique de l'aide au développement comme de l'assistance à la démocratisation ou à la « structuration de la société civile » [cf. notamment Guilhot, 2001b ; Petric, 2012].

² Cette approche par les parcours est aussi mobilisée pour éclairer les transformations de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire [cf. par ex. Siméant, 2001 ; Meimon, 2004 ; Guilhot, 2005 ; Lefranc, 2009 ; Buchet de Neuilly, 2009].

³ V. Jampy [2012] a précisément travaillé sur le cas de bureaux d'étude privés et consultants indépendants mais sans s'intéresser à l'influence des positions qu'ils défendent sur le cours de l'action publique.

relations entre intermédiaires Nord et Sud, entre experts ou élites administratives Nord et Sud¹, alors même que se multiplient sur d'autres terrains des enquêtes sur les réseaux faiblement institutionnalisés d'acteurs intermédiaires engagés dans les circulations de politiques publiques², sur la convergence de leurs préférences³, en examinant leurs parcours et/ou leurs relations (dans le sillage à nouveau de Y. Dezalay et B. Garth). Par conséquent reste inexplorée la question de ce que font au changement des politiques publiques les relations entre experts Nord et Sud *en tant qu'elles sont transformées* par l'externalisation de l'action publique Nord et Sud et la mise en marché de l'expertise⁴.

Pour étudier les experts multipositionnés de la décentralisation-malgache dans ce paysage de questions posées ou non, de résultats contestés ou non, je me suis inspirée de la démarche dite programmatique proposée par W. Genieys et P. Hassenteufel [2012], en la resserrant sur le périmètre de mes matériaux. Cette démarche programmatique suppose de croiser analyse de l'action publique et analyse des élites administratives porteuses des changements observés. Les élites administratives sont ici définies comme tous les acteurs qui interviennent dans la fabrication des politiques publiques au titre de leurs savoirs spécialisés en occupant des positions dominantes⁵. Elle me permet d'envisager les conséquences propres de la valorisation de l'expertise privée et les relations entre élites administratives Nord et Sud dans le cadre d'un secteur-pays considéré dans son ensemble, pour réinterroger cette thèse de la dépolitisation comme produit mécanique des utilitarismes et des irresponsabilités Nord et Sud. La démarche programmatique combine en fait plusieurs démarches d'investigation dont ce chapitre rend compte. Premièrement, j'ai mené un travail d'identification, sur la base d'une approche réputationnelle et positionnelle, des experts étrangers et malgaches qui ont occupé plusieurs positions significatives dans la fabrique de la communalisation entre 2004 et 2010, sur la base

¹ Soit les travaux laissent hors champ les interlocuteurs ou homologues Nord avec lesquels les acteurs intermédiaires Sud pourraient avoir des relations suivies, formelles ou informelles [par ex. Blundo, 2012 ; Provini, 2015 ; Charton, 2015], soit inversement ils laissent hors champ les interlocuteurs Sud avec lesquels les experts ou intermédiaires Nord travaillent [Stirrat, 2000 ; Mosse, 2007], soit enfin, comme je l'ai dit, ils laissent entendre une coïncidence des intérêts particuliers défendus par les élites « exportatrices » et « importatrices » sans en dire plus –empiriquement parlant– sur leurs relations [Darbon, 2001]. E. Demange [2010], elle, travaille directement sur cette question, j'y reviendrai en conclusion.

² Parmi les notions les plus mobilisées dans les travaux sur les circulations de politiques publiques pour caractériser ces acteurs collectifs, on trouve celle de coalitions de cause (*advocacy coalition*) proposée par P. Sabatier [1988], de *transnational advocacy networks* proposée par M. Keck et A. Sikkink [1998], de communauté épistémique (*epistemic community*) proposée par P. Haas [1992].

³ Question traitée donc sur des terrains Nord dans [Haas, 1992 ; Strang et Meyer, 1993 ; Sabatier, 1998 ; Stone, 2004].

⁴ À nouveau, V. Jampy [2012] a décrit les relations de travail entre consultants Nord et Sud, l'asymétrie et la violence symbolique qui les caractérisent, mais sans les considérer comme, potentiellement, des acteurs collectifs dans une configuration d'action publique spécifique, sans s'intéresser à leur influence sur le cours de l'action publique.

⁵ C'est le périmètre de mes matériaux qui a limité cette enquête à la sphère considérée *a priori* comme administrative.

d'une analyse du déroulement de l'enquête, d'un recensement des cadres du ministère, agences d'aide et unités de projets, et d'un recensement des auteurs des textes du corpus documentaire¹. Deuxièmement, j'ai reconstitué leurs parcours professionnels. Troisièmement, je me suis intéressée à la manière dont ils mobilisent les ressources dues à leur multipositionnalité (ressources en termes de temps, de légitimité, de relations, d'expertise accumulée, d'accès à la décision)² pour infléchir le cours de la décentralisation. Quatrièmement, enfin, je me suis intéressée à leurs relations, leurs interactions formelles et informelles, leurs points d'accord et de désaccord (en matière d'orientations générales, de problématisations spécifiques de la communalisation malgache, de préconisations concrètes), leurs éventuelles stratégies communes ou adverses. J'ai mobilisé sur tous ces plans les entretiens que j'ai pu avoir chacun d'eux.

Ce chapitre vise donc à explorer la fabrique transnationale de l'institution communale à partir du parcours de ces experts multipositionnés, de leur travail d'intermédiation cognitive et stratégique et de leurs relations, sur la base d'une démarche programmatique amendée. Il répond précisément aux questions suivantes : comment les transformations macroscopiques de la fabrique transnationale de l'institution communale et du régime de vérité qui y prévaut ont affecté les positions, ressources et contraintes des acteurs malgaches et étrangers qui peuvent, au titre de leurs savoirs spécialisés, participer de manière significative à la conduite de la décentralisation ? Qui sont les acteurs qui parviennent à saisir ces ressources, à occuper ses positions ? Dans quelle mesure contribuent-ils à la dépolitisation cognitive et discursive de la décentralisation et à la réplication à Madagascar d'instruments standardisés de décentralisation ? Dans quelle mesure constituent-ils un acteur collectif et sur quelle base ? Que nous disent leurs pratiques individuelles et leurs relations interindividuelles de la nature, du fonctionnement et de l'institutionnalisation de la fabrique transnationale de la commune malgache sous la Troisième République ?

Le chapitre est divisé en deux sections. Dans la première section, je m'intéresse aux experts multipositionnés parmi les élites administratives *étrangères*. J'y montre que la valorisation de l'expertise privée en développement a abouti à la prééminence d'une poignée de consultants français et belges qui sont porteurs d'un « culte du terrain » [Meimon, 2010] caractéristique des praticiens de l'aide et qu'ils mobilisent les ressources de leur positions récurrentes dans l'aide multilatéralisée pour tenter d'infléchir le cours de la décentralisation, à tout le moins de son

¹ Cf. introduction de la première partie et annexe 33.

² Les ressources temporelles correspondent à la « présence continue dans un domaine d'action publique ». Les ressources en termes de légitimité et de relations correspondent à la « reconnaissance sociale » et à l'appui qu'ils peuvent trouver dans les réseaux d'interconnaissance. Les ressources cognitives correspondent à la « capacité d'expertise permettant d'élaborer un programme ». Les ressources positionnelles, enfin, sont relatives à l'« occupation de positions permettant de participer à la décision » [Genieys et Hassenteufel, 2012 : 95-96].

instrumentation (I). Dans la deuxième section, je m'intéresse aux experts multipositionnés parmi les élites administratives *malgaches*. J'y montre que la privatisation et la valorisation de l'expertise domestique ont abouti à la prééminence d'une poignée d'acteurs qui parviennent à composer avec les ressources et les contraintes de leurs positions successives ou concomitantes au ministère, dans les projets, dans l'enseignement supérieur, les médias, les *think tanks* pour tenter d'infléchir le cours de la décentralisation (II). Je conclus sur le fait que ces experts ne sont ni des « élites programmatiques » transnationales qui seraient parvenues conjointement à imposer un changement de grande ampleur en matière de décentralisation, ni des passeurs déresponsabilisés de programmes de réforme et d'instruments d'action publique entre le national et le global défendant strictement des intérêts particuliers. Ils constituent un « tout petit monde »¹ d'élites administratives de second rang, de « professionnels engagés » [Dauvin, 2004 : 839] qui, dans le fil de leur carrière, grâce au jeu répété de l'appui institutionnel à la décentralisation, construisent, incarnent et normalisent une « configuration circulatoire » circonscrite à un secteur-pays, par nature ancrée dans un territoire national.

I. L'OLIGOPOLE DES CONSULTANTS ETRANGERS DE LA DECENTRALISATION-MALGACHE

Au chapitre précédent, nous avons constaté que les assistants techniques basés au ministère, les assistants technique à la tête d'un programme comme Acords, et les cadres des bureaux nationaux des agences d'aide chargés du secteur de la décentralisation jouaient un rôle important dans l'orientation – au niveau du secteur-pays – des interventions d'aide, dans la conception des instruments commun d'intervention de l'État malgache et des agences d'aide, un rôle donc aussi de fait d'intermédiation cognitive et stratégique entre tous les acteurs Nord et Sud de la fabrique de la décentralisation. Cette section montre qu'ils partagent ce travail d'intermédiation avec des professionnels recrutés pour des expertises ponctuelles, plus exactement avec ceux des experts-consultants privés et professionnels qui, à la faveur de l'intensification et l'externalisation de la production d'expertise de réforme, sont parvenus à durer dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache en y multipliant et diversifiant les contrats, en dominant le marché de l'expertise en matière de décentralisation malgache. Après avoir identifié ces experts-consultants dominants (A), je montre que ces experts qui acquièrent une réelle prééminence parmi les élites administratives étrangères, partageaient les principaux traits de l'éthos des professionnels de l'aide

¹ J'ai longtemps utilisé l'expression « petit monde » avant d'avoir lu celle de « tout petit monde » sous la plume de R. Payre et M. Spahic [2012], or cette dernière me paraît plus adaptée et plus poétique.

(« culte du terrain » [Meimon, 2010] et « professionnalisme engagé » [Dauvin, 2004]) (B). Puis, j'établis de quelle manière ils s'inscrivent dans la conduite de la décentralisation et dans quelle mesure ils ont contribué à la dépolitisation de la décentralisation et de la figure de la commune (C).

A. Privatisation et concentration d'une expertise occidentale essentiellement française

En matière d'expertise financée dans le cadre des programmes d'appui à la décentralisation malgache s'est jouée une transformation décisive au tournant des années 2000 : la production des savoirs de gouvernement mobilisés dans l'aide ou l'action publique aidée est progressivement captée par une petite poignée d'experts-consultants et bureaux d'étude privés au détriment des fonctionnaires et élus français. Cette expertise n'en reste pas moins essentiellement française, quelle que soit l'agence d'aide commanditaire.

Dans les années 1990, l'expertise étrangère en matière de décentralisation fut essentiellement financée dans le cadre du programme Paigep¹ de la Banque mondiale et fut produite en bonne partie par des hauts fonctionnaires et élus français. Le *task team leader* du programme était un Français. En bonne entente avec la Coopération française, il recruta comme assistant technique un autre Français, L. Ducerf, qui travaillait depuis fin 1991 (donc depuis six ans) comme assistant technique contractuel de la Coopération française sur des projets de développement urbain à Madagascar. Il fut chargé d'une partie des études qui constituaient le principal mode d'intervention du projet de la Banque. Cependant pour d'autres études, le *task team leader* du programme fit intervenir des non-professionnels de l'aide au développement, une série de hauts fonctionnaires ou élus nationaux. J.-M. Bloch Lainé était un inspecteur des finances, passés par plusieurs cabinets ministériels. P. Melchior était un inspecteur des impôts ; il alterna des postes d'audit et d'évaluation au ministère français de l'Intérieur, des postes en préfecture ou en collectivité et des contrats d'expertises en Europe ou en Afrique pour le compte de la Banque mondiale et de la Commission européenne². Le *task team leader* « fit venir » aussi J.-P. Landau, autre inspecteur général des finances, R. Dosière, élu local et national, et C. Duran Pringborn, professeur émérite de droit administratif.

La liste des signataires étrangers des études produites dans les années 2000 dans le cadre des appuis *centraux* à la décentralisation montre la disparition de ces fonctionnaires ou élus français. Ce sont désormais des consultants spécialisés dans l'aide au développement, et

¹ Cf. chapitre 2 :II.A.2.

² Curriculum Vitae de P. P. Melchior, 2011.

exceptionnellement des universitaires européens¹, qui signent les études prescrites. On constate donc ici, entre les années 1990 et 2000, une mise en marché et une professionnalisation² de l'expertise internationale. Elle s'accompagne d'une forme de concentration oligopolistique de l'expertise en matière de décentralisation malgache, au fil des années 2000 : une poignée de consultants français et belges ont en effet acquis une position tout à fait déterminante dans ce secteur.

C'est le cas de C. Frison³. Juriste et ancienne assistante technique en Côte d'Ivoire, elle avait été envoyée par la Coopération française à Madagascar au début des années 1990 pour le montage d'un projet de développement urbain, piloté par l'assistant technique L. Ducerf. Elle s'est alors liée avec M. Ramarozaka, à la tête de la direction des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, qui lui proposa de venir assister aux séances de travail du Comité des experts pour la décentralisation effective (CEDE)⁴. Au titre de cette expérience des débuts de la Troisième République, elle fut ensuite associée à la « supervision » du programme Paigep de la banque mondiale, en tant que consultante. Cela supposa des missions en capitale tous les quatre mois entre 1998 et 2003 et la rédaction, au-delà des rapports de suivi (des « aides-mémoires »), d'études ou de notes de conjoncture plus sensibles dans lesquelles elle met à plat, de manière extrêmement précise, les enjeux des réformes clefs de manière à donner prise à des décisions soit dans l'orientation des programmes de la Banque soit dans la codification et l'instrumentation de la décentralisation par le gouvernement⁵. Elle continua à faire des études ponctuelles sur la Grande Île avant d'être à nouveau recrutée, pour le compte cette fois de l'Union européenne, pour superviser le montage du Fonds de développement local entre fin 2007 et 2010 et rédiger les manuels de procédures. À la fin des années 2000, cela faisait donc 20 ans qu'elle travaillait à Madagascar plusieurs mois par an.

Avoir une position dominante dans la décentralisation-malgache à la fin des années 2000, c'est aussi le cas des consultants indépendants fondateurs ou proches du petit bureau d'étude Syllabe, travaillant presque exclusivement pour la Commission européenne⁶, M. Froger et M. Bern.

¹ Je compte seulement deux études auxquelles ont participé des universitaires (l'un suisse l'autre américaine) sur les 65 études du corpus-rapports.

² Au sens où le travail d'expertise dans le cadre de l'aide internationale devient une profession en elle-même [cf. Wittorski, 2008].

³ Cette analyse repose sur le corpus-rapports et mes entretiens avec la consultante.

⁴ Cf. chapitre 2 : I.B.1.

⁵ Annexes du rapport n° 3, rapports n° 5, 23 et 24 du corpus-rapports, cf. annexe 33 et chapitre 3 : II. A.3.

⁶ Cette analyse repose sur mes entretiens, le corpus décentralisation, le site web du bureau Syllabe et le curriculum vitae des consultants.

Ingénieurs agronomes « tropicalistes »¹, ils furent au début de leurs carrières et pendant une quinzaine d'années assistants techniques en Afrique de l'Ouest. La réforme malienne de décentralisation intervient alors qu'ils sont chefs de projets de développement rural et devient l'objet de leurs premières prestations comme consultants². M. Froger fonde Syllabe avec l'un de ses frères et ils diversifient progressivement leurs zones d'intervention, à cheval sur des questions de développement rural, d'environnement et de décentralisation. Au début des années 2000, M. Froger et son frère, qui ont passé une partie de leur enfance à Madagascar, décrochent quatre contrats à Madagascar au nom de Syllabe dans le secteur du développement rural, M. Bern travaille sur l'un d'eux en 2001. Survient la relance de la décentralisation sous Ravalomanana et la reconfiguration de la fabrique transnationale de la décentralisation. M. Froger décroche une revue des programmes de développement local et M. Bern, qui venait d'évaluer les outils maliens d'appui aux collectivités (dont le fonds d'investissement communal), fut contacté pour poser les bases du FDL malgache. Puis ils ont enchaîné les contrats, presque systématiquement au nom du bureau Syllabe et pour l'Union européenne. Ils « ont fait une OPA sur la décentralisation de l'Union européenne là-bas quoi » commente un expatrié. Concrètement, ils assuraient des contrats d'études ponctuelles ou des contrats de prestation d'assistance technique, ce qui supposait à la fois la rédaction d'études spécifiques et le portage juridique et technique de trois assistants techniques (coordinateur d'Accords puis chargé d'appui au FDL et à la réforme juridique au ministère), donc des missions de supervision des programmes.

¹ M. Froger est diplômé de l'ISTOM – école supérieure d'agro-développement international, M. Bern de l'Université de Bruxelles.

² M. Froger dit avoir été formé aux « questions institutionnelles » par un praticien de la Banque mondiale dans le cadre d'un DESS d'administration et de gestion des entreprises.

Chapitre 4 : Le tout petit monde de la décentralisation-malgache

Tableau 7. Les contrats d'M. Froger (MF), M. Bern (MB) et Syllabe dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache (2005-2010)

Date	Consultant	Bureau d'étude	Agence commanditaire	Mission
2005	MF	Syllabe	Coop. fr.	Recensement des projets d'« appui au développement local »
2005	MB	Syllabe	BM et UE	Étude de faisabilité du Fonds de développement local (FDL)
2006 - 2009	MF et MB	Syllabe	UE	Assistance technique, coordination du programme Acords : diverses Etudes (en grisé ci-dessous et portage juridique et technique de l'assistant technique en charge de la coordination du programme).
2006	MB	Syllabe	UE	Mise en place du dispositif de suivi-évaluation du programme Acords.
2006	MB	Syllabe	Coop. fr.	Évaluation finale du projet « Contribution à une Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles ».
2006	MF	Syllabe	UE	Étude sur les « relations entre les communes et les services déconcentrés de l'État ».
2008-2009	MF et MB	Syllabe	UE	Étude en trois volets sur les implications de la décentralisation dans la mise en œuvre des politiques sectorielles.
2008	MB		UE	Étude sur la faisabilité d'une aide budgétaire en matière « de développement local et d'appui à la décentralisation ».
À partir de 2010		Syllabe	UE	Portage des deux assistants techniques postés pour l'un au FDL et pour l'autre au ministère chargé de la décentralisation sur le dossier de la réforme juridique.
2010		Syllabe	UE	Contrat d'« harmonisation » des guides et manuels à destination des agents et élus communaux en matière de « gouvernance locale démocratique ».

S'est ainsi constitué un petit noyau dur de consultants qui trament et dominent la fabrique transnationale de la décentralisation malgache. Alors que les autres consultants et universitaires n'interviennent qu'une fois, à eux trois ils sont signataires de 36 % des 41 rapports du corpus-rapports produits entre 1993 et 2009 qui appartiennent à la catégorie « appui aux décisions du ministère », et 58 % des 26 rapports des catégories « pilotage de l'aide » et « suivi et évaluation de programmes »¹. L'une officie à Madagascar le début des années 1990, les autres depuis 2005. Une fois le pied mis à Madagascar, ils passent et repassent sur la Grande Île avec une fréquence allant jusqu'à deux à quatre missions de quelques semaines dans l'année. Ils construisent un réseau de relations et gagnent une forte reconnaissance de sorte que, quand il y a des appels d'offres, ils les gagnent et, quand il n'y a pas d'appels d'offres, ils sont appelés parce qu'ils connaissent le « terrain »² ou la « question ». En s'affiliant sans exclusivité à des bailleurs clefs de la configuration – la Coopération française dans les années 1990, l'Union européenne dans les années 2000 et la Banque mondiale tout au long de la Troisième République, en réalisant des missions de suivi de leurs programmes qui supposent une présence bien plus continue, une intervention par nature

¹ Cf. annexe 33 pour le détail du corpus et l'explication des conditions de constitution de ces catégories.

² À propos d'une mission avec le préfet Clauzel en 1998 dans le cadre du Paigep. « Il se trouve que je travaillais beaucoup avec le préfet Clauzel à cette époque-là et bon il savait que j'avais une connaissance ancienne de Madagascar, donc il m'avait demandé, enfin voilà il avait suggéré qu'on y aille ensemble » (Entretien avec C. Frison, Paris, le 25/02/2010).

récurrente, ils parviennent à dominer progressivement le marché de l'expertise propre à ce secteur-pays¹.

Cette professionnalisation et cette concentration de l'expertise étrangère en matière de décentralisation-malgache s'ancrent dans un certain nombre de transformations structurelles de l'action publique occidentale en général et de l'aide au développement en particulier, qui ne sont pas spécifiques à Madagascar et qui élargissent le marché de l'expertise internationale. L'expression dans l'aide au développement des principes progressivement dominants du *New Public Management* fait que se conjuguent une sous-traitance croissante et une volonté affichée de rationalisation des procédures [Contamin *et al.*, 2008 ; Naudet, 2012]². Cela a deux types de conséquences : l'augmentation des contrats marchands de conseil à la décision dans le cadre de l'aide (diagnostics, suivi et évaluation) mais aussi l'augmentation des contrats d'exécution des programmes. À partir des années 1980, la mise en œuvre des programmes se trouve ainsi toujours plus souvent déléguée à une ONG ou un bureau d'étude, y compris dans le cas de programmes qui supposent de l'assistance technique. Dans ce cas, les assistants techniques sont recrutés et encadrés juridiquement et techniquement par des bureaux d'études (et non par les agences d'aide) : on dit qu'ils sont « portés » par des bureaux d'études qui sont dès lors « prestataires d'assistance technique »³. Cela n'est donc pas seulement la production de l'expertise de réforme mais aussi l'exécution même des programmes d'appui institutionnel aux réformes qui se trouvent mises en marché et qui confortent le développement des bureaux d'étude⁴.

Concluons sur deux points relatifs aux transformations de l'expertise française, qui de fait, publique ou privée, domine les appuis à la décentralisation dans les années 1990 et 2000. Premièrement, cette domination de l'expertise française n'est pas propre au secteur-pays de la

¹ Pour être tout à fait exacte, un autre consultant est intervenu à quatre reprises dans la décentralisation-malgache au fil des années 1990 et 2000, un consultant tunisien qui travaillait essentiellement pour le Pnud et qui a ce titre a participé aux rapports sur le « découpage régional » qui furent décisifs dans le design de l'organisation territoriale au début des années 1990 (cf. rapports 1, 4, 37, 40 du corpus-rapports et chapitre 2 :I.B.2). Mais il a une présence beaucoup plus saltatoire et un poids bien plus marginal dans l'instrumentation de la décentralisation.

² S'appliquent en particulier les principes de sous-traitance et d'agencification qui segmentent la production et la responsabilité des interventions d'aide, qui allongent et complexifient les chaînes de mises en œuvre de l'aide (les *aidchains* [Wallace *et al.*, 2007], et les principes de gestion axée sur les résultats et de mesure de la performance [Naudet, 2012].

³ A. Le Naëlou [1995] étudiant des programmes de l'Union européenne dans les années 1980 en Bolivie repère déjà cette configuration. Il faut avoir en tête la dynamique de moyen terme du volume général de l'aide en termes de financement et de personnel. Les années 1980 et 1990 sont des années de décrues. J. Meimon dénombre par exemple pour la Coopération française 20 000 assistants techniques au milieu des années 1970 et 3 000 au milieu des années 2000 [Meimon, 2004 : 96]. Mais l'aide s'accroît dans les années 2000, et les agences ou les programmes se multiplient, la Commission européenne notamment déployant des moyens importants.

⁴ L'impact des procédures de passation de marché sur la structuration des entreprises privées du secteur de l'aide au développement et sur la qualité de l'expertise est un vaste champ d'enquête et de réflexion qui me semble trop peu investigué (sur les contrats-cadres de l'Union européenne, voir Le Naëlou [1995] et Bérard [2007]).

décentralisation-malgache. V. Jampy note par exemple que les entreprises françaises de conseil dominant le marché de l'expertise commanditée par la Banque mondiale [Jampy, 2012 : 158-159]¹. C'est donc valable à Madagascar depuis les années 1990, avant même la privatisation de cette expertise et ce en raison, notamment de stratégies formelles du gouvernement français².

Deuxièmement, dans le champ franco-français de l'expertise, le remplacement des hauts fonctionnaires ou grands élus français comme experts par des consultants de métier va dans le sens des préconisations de la mission Clauzel de 1994, montée pour établir une doctrine française de l'appui aux décentralisations africaines³ et rassemblant des «représentant des services intéressés du ministère de la Coopération, des experts de la Caisse française de Développement, ainsi que des personnalités qualifiées»⁴. Le rapport Clauzel établi sur la base de discussions et de décisions corporatives invitait, sans grande originalité, à adapter les interventions à leurs contextes sociopolitiques et à éviter la technicisation de l'aide. Entre le mitan des années 1990 et le mitan des années 2000, on a donc à Paris des coopérants qui défendent leur propre expertise de terrain et, sur le terrain, des coopérants, bon gré mal gré devenus consultants, qui de fait prennent l'ascendant sur l'expertise incorporée dans les interventions. Dans une logique d'analyse suggérée par Y. Dezalay et B. Garth, selon laquelle il faut envisager l'offre d'expertise en matière de savoirs de gouvernement à l'aune de la compétition entre fractions internes au champ national exportateur [Dezalay et Garth, 2002a], on peut aussi y voir une forme de victoire des coopérants sur les grands corps de l'État, une remise en cause par les consultants du monopole de l'expertise administrative par les grands corps d'État qui caractérise la France [Saint-Martin, 1998, 1999]⁵.

Ce recours à des experts indépendants et des cabinets privés, cette externalisation et cette privatisation de l'expertise ponctuelle de réforme n'a pourtant pas conduit à confier celle-ci à des professionnels désengagés du terrain.

¹ Alors que les entreprises britanniques et allemandes dominent les marchés européens d'expertise pour les acteurs publics [Jampy, 2012 : 158].

² La domination française sur l'expertise de réforme à Madagascar s'explique par la francophonie commune des experts et des élites malgaches comme par la proximité des systèmes juridiques et politiques. Mais aussi donc par des stratégies publiques de promotion de l'expertise française : au moins dans la première partie des années 1990, la Coopération française finançait l'expertise française au sein des programmes de la Banque mondiale *via* des *trust funds* (entretien du 25 février 2010 avec C. Frison). C'est un pendant des « politiques de présence » de la France dans les organisations internationales [David-Ismayil, 2014].

³ Cf. chapitre 3.

⁴ Ministère de la Coopération, 1995, *Rapport du groupe de réflexion décentralisation*, Paris, ministère de la Coopération, avril, p.2.

⁵ Je ne préjuge pas ici de l'intentionnalité du combat mais de l'existence d'une concurrence qui se dénoue à l'avantage des coopérants.

B. Des consultants indépendants empreints du « culte du terrain »

Les consultants dominant le secteur-pays de la décentralisation-malgache, ceux qui durent et multiplient les contrats dans ce secteur-pays, se présentent comme connaissant extrêmement bien le pays ou s'informant méticuleusement sur leur objet **(1)**, comme préconisant des solutions sur mesure **(2)**, comme défendant la « cause » de la décentralisation, ou des collectivités, cause venue heurter, à un moment de leurs parcours professionnels, leurs terrains, pratiques, objets, enjeux de travail **(3)**. Ils partagent donc certains traits de l'éthos professionnel des professionnels de l'aide : le « culte du terrain » et le « professionnalisme engagé »

Encadré 17. « Culte du terrain » et des savoirs indigènes, « professionnalisme engagé », les acquis de la littérature

J. Meimon a montré comment l'identité professionnelle des coopérants français, qui constituent un groupe très hétérogène de fonctionnaires et d'agents contractuels du ministère de la Coopération, s'est construit à partir des années 1950 en opposition avec les corps plus solidement constitués comme la diplomatie, dans une contestation de la « docilité hiérarchique » et du goût des honneurs, dans la valorisation inverse de l'engagement vocationnel, de l'expérience de terrain, de l'autonomie, du « goût de l'action » [Meimon, 2010 : 236], de la « proximité » et la « familiarité » avec le « tiers-monde » et ses habitants [Meimon, 2004 : 108-110]. D'autres travaux ont montré à quel point la survalorisation du travail au contact des « développés » ou des « aidés » par rapport au travail de bureau était structurante de l'éthos professionnel dans les organisations d'aide au développement ou d'aide humanitaire [Olivier de Sardan, 1990 ; Chauveau, 1992 ; Le Naëlou, 1995 ; Dauvin et Siméant, 2002 : 236 ; Fresia, 2009]. Le « terrain » étant là où se joue effectivement la réalité sociale sur laquelle les acteurs de l'aide prétendent intervenir, là où vivent les individus dont ils prétendent comprendre les problèmes et améliorer l'existence, « là où le *vrai* travail se fait » [Fresia, 2009 : 174 souligné par l'auteure]. Ce « culte du terrain » constitue un principe de distinction [Bourdieu, 1979] qui opère de manière glissante entre les différentes catégories de professionnels de l'aide : il distingue les employés des antennes locales par rapport aux employés en capitale, les employés en capitales des employés au siège [Fresia, 2009], les premières générations des humanitaires des dernières générations [Dauvin, 2004].

Ces travaux montrent aussi que, chez les développeurs et les humanitaires, se compose et recompose un certain équilibre entre registre du professionnalisme (des savoirs techniques et des savoir-faire de gestion managériale au service de la qualité des programmes) et registre du militantisme, de l'engagement, de la vocation. Le point d'équilibre se déplaçant au fil, d'une part, des trajectoires d'institutionnalisation des univers professionnels et des structures de l'aide (la Coopération, les ONGs, les organisations internationales, et ici pour nous l'ingénierie-conseil privée) et, d'autre part, des parcours biographiques et professionnels des individus¹. Avec cette logique commune selon laquelle le registre du professionnalisme intervient comme une réponse à la critique de l'inefficacité ou l'illégitimité de l'aide [Dauvin, 2004 ; Meimon, 2004]. Ce double registre du « professionnalisme engagé » [Dauvin, 2004 : 839] se retrouve plus largement dans les

¹ Les acteurs de l'humanitaire se sont d'abord inscrits individuellement dans un registre de l'engagement militant puis, dans les années 1990, dans le registre du professionnalisme, et ce dans le cadre de transformations structurelles des ONG subsumées sous le terme de la « professionnalisation » de l'humanitaire (changement des modes de recrutement et gestion des opérations, salarisation des personnels...) [Dauvin, 2004 ; voir aussi Le Naëlou, 2012].

espaces transnationaux de promotion des réformes de l'État et de l'action publique, dans lesquels les acteurs se présentent comme défendant des réformes comme des « causes » légitimes parce que d'« intérêt général », voire universel [Saunier, 2012]¹.

Ce « culte du terrain » et ce « professionnalisme engagé » sont liés, sur le plan des savoirs, avec deux autres schèmes : celui de la valorisation des savoirs « indigènes » et celui de l'expérimentation des « solutions » au « sous-développement ». J.-P. Olivier de Sardan et J.-P. Chauveau ont insisté sur le fait que la culture professionnelle des développeurs reposait sur des formes morales et cognitives de « populisme » : ils veulent le bien du peuple à travers le changement social induit, et, pour certains, valorisent les savoirs autochtones et populaires pour étayer ce changement social et ces innovations [Olivier de Sardan, 1990 ; Chauveau, 1992]. À leur suite, Y. Viltard insiste sur le « caractère civique, normatif et réflexif des discours sur les savoirs [mobilisés] pour le développement », la crainte « centrale et obsédante » suscitée par le fait que les savoirs soient « exogènes », produits par des étrangers et désajustés des réalités locales [Viltard, 2008 : 29-30]. C'est cette idée que je retiens ici : quelle que soit la conception du changement social des développeurs occidentaux, sur un plan cognitif, la légitimité des savoirs produits et mobilisés dans les interventions doit incorporer des savoirs « indigènes », soit populaires, soit, ici, élitaires². La valorisation de l'expérimentation *in vivo* des solutions préconisées [Cabane et Tanchou, 2016a]³ constitue le pendant de cette légitimation par l'ancrage de terrain sur le plan de la mise en œuvre (et non plus de l'élaboration) des solutions.

1. Connaître le secteur-pays

Ils démontrent ou mettent en avant une fine connaissance du terrain acquise par immersion et/ou sérieux professionnel. Alors que je me suis présentée à elle comme m'interrogeant sur les programmes des bailleurs, C. Frison, qui se présente comme une « ancêtre » parmi les consultants de la décentralisation-malgache, prit totalement les commandes de nos deux longs entretiens et déroulant une histoire de la décentralisation à Madagascar depuis le XIXe s., organisée autour de figures particulières (chefs d'État mais surtout ministres et hauts fonctionnaires), de grands événements et de fils rouges problématiques, croisée avec une histoire de l'aide à la décentralisation (et ponctuées de parenthèses sur les logiques de fonctionnement des différentes agences). Elle soulignait systématiquement la singularité de la Grande Île en la matière. M. Froger et M. Bern sont arrivés plus récemment et ont eu plus tendance à mettre en avant le fait qu'ils se confronteraient plus que d'autres à la complexité de la réalité sociale qui doit être transformée, la réalité politique et administrative vécue par les fonctionnaires malgaches et les élus locaux. Ils

¹ L'engagement « pour la décentralisation » dont témoignent les acteurs me fait préférer cette analyse en termes de « cause » à celle de « bannière » mobilisée par Y. Dezalay [2004], en cohérence avec le choix d'une approche plus proche de la sociologie compréhensive que d'une sociologie critique de dévoilement. Notons que le « professionnalisme engagé » se retrouve dans différentes formes d'intervention sanitaire et sociale [Hamzaoui, 2008 ; Ion, 2009] comme dans certaines activités politiques [Bellanger, 2005 ; Courty, 2005 ; Nonjon, 2005].

² Sur la reconfiguration des logiques d'incorporation de l'expertise non gouvernementale, Nord et Sud, dans les interventions de développement ces vingt dernières années, voir la synthèse d'O. Nay [2015]

³ Déjà prégnante dans le gouvernement colonial [Lachenal, 2010], cf. chapitre 3 :I.B.1.

insistent par exemple sur le fait qu'ils prennent le temps d'explorer finement les lois de finance, plans de travaux annuels, comptes administratifs, budgets primitifs des administrations concernées pour saisir à la fois la réalité quantifiée de l'action administrative et sa logique propre, exactement comme les acteurs de la Coopération décrits par J. Meimon qui affichent leur « capacité à "se colleter aux réalités sur place" » [Meimon, 2004 : 111]. Ils font montre d'une connaissance précise du vécu des *street-level bureaucrats* avec une forme de populisme moral et cognitif appliqué à la bureaucratie malgache. Les trois précisent qu'ils « descendent sur le terrain » des communes, y discutent parfois avec des gens « hors système » politico-administratif, et dans le même temps mobilisent et discutent tout le corpus juridique de la décentralisation malgache, avec précision.

Ils soulignent que leur connaissance du terrain dépend des liens qu'ils tissent sur le long terme avec des interlocuteurs privilégiés dans l'administration ou dans les cercles décisionnaires. Aucun consultant ne peut réellement se passer, sur le plan des savoirs, d'un certain nombre d'interprètes de la réalité sociale, politique ou administrative malgache. Les listes des « personnes rencontrées » à la fin des rapports (sincères ou non, exhaustives ou non) en témoignent. Mais l'un des consultants Syllabe fait valoir l'attention accordée à cette démarche.

Donc pour nous c'est très important de retrouver dans, quand on va attaquer un secteur, enfin une étude, d'identifier des personnes-ressources qui ont une très bonne connaissance du terrain. Soit des acteurs du terrain eux-mêmes qui ont cette connaissance, soit des personnes externes à ce milieu qu'on va étudier et qui ont suffisamment travaillé dessus pour pouvoir nous donner des clefs de compréhension qui nous manquent, qu'on ne pourra pas avoir dans ce pas de temps.¹

L'autre fait ressortir l'intérêt des relations « de confiance » et d'amitié qui se tissent avec certains quand les interactions sont répétées et fréquentes.

Tu vois Salava Ibrahim ², Salava Ibrahim c'est quelqu'un j'ai mangé chez lui y a deux mois, tu vois. Et on discutait de la fonction publique c'est passionnant. [...] Donc on en parle, on se voit. Tu vois mais ça, c'est Madagascar parce que j'y suis souvent, mais c'est pas le cas dans certains pays. [...] Ils te racontent des choses que tu ne saurais pas si tu n'avais pas noué une relation de confiance dans la durée³.

C. Frison évoque elle aussi les liens durables, intellectuels et affectifs, créés au cours de l'épisode fondateur du CEDE, au sein de la « nébuleuse réformatrice » [Topalov, 1999 : 38], avec des conseillers politiques (dont S. Ibrahim alors conseiller du vice-premier ministre) ou des hauts

¹ Entretien, Europe, 2009.

² S. Ibrahim est un des intermédiaires multimensionnés malgaches de la décentralisation, son parcours est retracé dans la deuxième section. Au moment de cet entretien, il est ministre de la Fonction publique.

³ Entretien, Europe, 2009.

fonctionnaires (untelle qui « est resté une amie personnelle », untel « un homme que j'estimais beaucoup »¹). Il y aussi ceux rencontrés dans le cadre du Paigep, au ministère, à la fin des années 1990, comme S. Ravalomanjaka* « c'est un ami, vraiment un ami proche, [...] c'est vraiment quelqu'un de très précieux, [pour votre enquête] c'est la personne »².

Enfin, ils disent faire de leur présence régulière sur un terrain un moyen de suivre tel dossier ou plus largement la politique sectorielle. Dans l'extrait d'entretien suivant, M. Bern m'explique comment il parvient à rester informé de la progression du montage du Fonds de développement local (FDL) dont il avait posé les bases en 2005³ en travaillant sur d'autres études (des études dans le cadre du programme Acords de la Commission européenne⁴ et l'étude sur la « faisabilité d'une aide budgétaire » en matière de décentralisation commanditée elle aussi par la Commission européenne) :

La consultation est un métier passionnant hein [...] intellectuellement c'est très intéressant. Maintenant le défaut de la consultation c'est effectivement que tu as très peu de suivi de ce que tu fais, de la mise en œuvre. Donc ça... ça génère certaines frustrations. [...] Si tu veux moi j'essaye d'être au courant de ce qui se passe. Quand je sais que tel consultant a travaillé sur telle mission, qui a suivi la mienne, ou l'évaluation d'un truc que j'ai formulé, etc., je lui demande toujours le rapport pour savoir ce qu'il en est. Donc j'arrive à me tenir relativement informé de cette manière-là. Maintenant sur Madagascar depuis 2005, j'ai dû faire deux missions par an, donc ça m'a permis de rester informé. Sur le FDL en particulier [...]. Il se fait que je travaillais sur Acords [de l'Union européenne], donc j'avais un feedback à travers Luis Gonzales [coordinateur du programme d'Acords] sur ce qui se passait sur le FDL. Je voyais Yann [assistant technique de la Coopération française au ministère] quand j'étais à Madagascar donc il me tenait informé aussi. Euh... et puis... bon je te cache pas que là... j'ai fait la mission avec Yann [devenu consultant] là, sur l'aide budgétaire. Ça s'inscrivait à l'époque où la Banque mondiale et l'Union européenne étaient en négociation pour abonder le FDL. Donc je faisais cette mission et tous les jours j'avais l'Union européenne qui me téléphonait pour me dire quelles étaient les nouveautés, dans leur négociation-concertation avec la Banque. [...] Donc oui je suis au courant, je reçois les documents, je sais.⁵

En plus de tisser des relations dans la sphère politico-administrative du pays, les consultants étrangers dominant la décentralisation-malgache s'informent continuellement, les uns les autres ou auprès des assistants techniques et autres cadres expatriés des bureaux nationaux, des avancées des différents dossiers, projets et programmes. Il faut s'imaginer que non seulement ils se

¹ Entretien avec C. Frison, Paris, le 25/02/2010.

² Entretien avec C. Frison, Paris, le 04/03/2010.

³ Rapport n°44 du corpus-rapports.

⁴ Programme d'appui territorialisé aux communes, cf. chap. 3 :I.

⁵ Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

connaissent, mais que pour certains ils s'estiment, se suivent, s'informent de leurs contrats et calendriers (au moins par mail), de sorte qu'ils sont souvent capables de dire, en marge de nos entretiens, où ils sont géographiquement les uns les autres à l'instant t, quand est-ce que se termine la mission d'un tel, etc. Ces liens font notamment qu'ils accumulent les rapports les uns des autres, possèdent et maîtrisent la collection complète de la « bibliothèque grise » de la décentralisation-malgache, depuis leur entrée dans le secteur-pays. Mes entretiens avec C. Frison sont jalonnés de « ce rapport-là, vous en l'avez pas ? Je vous le retrouverai » ou « quelle version en avez-vous, attendez... ».

Ajoutons qu'ils trouvent les moyens de traiter certains aspects de fond quels que soit les termes de référence d'une étude ou le format du texte attendu, donc de se familiariser avec les fondements du domaine d'intervention. M. Froger raconte comment il a proposé au cours de son premier contrat dans le secteur-pays (une « revue des programmes de développement local » des agences d'aide) de traiter finalement de la stratégie de décentralisation dans son ensemble

[O]n s'est aperçu, une fois qu'on a été sur le terrain et qu'on a discuté, qu'il y avait un gros problème lié à un manque de vision du processus de décentralisation. Et que là il y avait, on peut dire, une autre problématique qui n'était pas soulevée dans les termes de référence et qui n'était pas attendue de nous, par rapport à l'orientation à prendre. [Donc] moi je me suis occupé de tout ce volet un petit peu « analyse prospective », par rapport à qu'est-ce que l'on pourrait... euh... dégager comme feuille de route sur la décentralisation, et en discuter avec les gens du ministère...[...] le dialogue on peut dire « constructif » qui s'est instauré à l'époque avec les gens sur place, notamment du ministère, a fait qu'ils ont été réceptifs à cette proposition qu'on a eue d'élargir le champ de l'étude. On aurait pu très bien rester de manière plus étroite sur les termes voulus mais là il y a eu, enfin il y a eu une opportunité sur laquelle on s'est engouffré.¹

La même année la première étude de montage du FDL est aussi transformée en étude de fond sur les finances locales².

2. Adapter les préconisations

Ces consultants dominant la décentralisation-malgache mettent en avant le fait que sur cette base – leur présence au long cours, le calendrier de leurs dernières années et/ou leur pratique du métier- ils font ce que l'éthos professionnel de l'aide commande : non seulement être ancré dans un « terrain » (un secteur-pays), mais trouver des solutions adaptées à « ce terrain » et faire émerger des solutions « de ce terrain ». C. Frison rit de l'absurdité qu'a constitué le fait que des experts étrangers aient proposé de « supprimer le *fokontany* » « qui ne servait à rien » selon eux, leur

¹ Entretien avec M. Froger, Paris, le 19/02/2009.

² Rapport n°44 du corpus-rapports.

« vision technocratique » les empêchant de voir que « c'est quelque chose qui est très important dans la vie des gens » et que sur un plan « politique » « c'est vraiment l'outil de contrôle de la population...le plus important ». M. Froger blâme « les bailleurs » très contents de [se] saisir [de « quelque chose qui a marché quelque part »] pour dire : « voilà la solution ». Alors que [...] la réponse doit être totalement adaptée au contexte du pays. ». Il raconte en détail comment il a « dû batailler ferme » pour faire entendre que le modèle du fonds d'investissement communal malien (l'Anict) « n'était pas du tout adapté pour le Bénin ». Quant à co-produire des solutions avec les acteurs domestiques, L. Ducerf qui était lui assistant technique à Madagascar dans les années 1990 pour la Coopération française et la Banque mondiale sur des programmes de développement urbain et d'appui aux communes m'interrompt à la fin de l'entretien pour ajouter :

Y a un truc, là où j'ai eu les mains relativement libres c'est sur la fiscalité. On l'a quand même fait pas mal évoluer. Mais aussi moi j'ai eu beaucoup de temps pour le faire parce que euh... je suis resté huit ans, je suis intervenu sur la réglementation une fois que j'ai été légitimé par un travail de terrain [ton traînant, insistant] avec la mise en place d'outils qui ont été reconnus. Donc ils considéraient que c'était pas des productions intellectuelles mais le résultat d'expériences vécues avec eux. Ca je pense que ça joue pas mal. [...] Ca aussi c'est aussi ma façon personnelle de voir, je suis tout à fait hostile aux consultants qui rendent des oracles. Le droit ça doit être une production locale, y a pas le Droit avec un grand D, c'est une chose qui doit émerger d'un contexte, d'une pratique, et c'est par la pratique que doit émerger un droit applicable. C'est une conviction¹.

M. Froger ou M. Bern n'ont été que consultants dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache (c'est ailleurs qu'ils étaient assistants techniques), mais ils disent aussi préférer des situations dans lesquelles ils peuvent tester leurs interprétations des problèmes ou leurs propositions de solution, tester ce qu'ils appellent des « hypothèses », soit au fil d'études fractionnées sur un temps moyen (cas A), soit dans le cadre de ces liens tissés au fil des séjours avec ces cadres ministériels ou ces administrateurs de terrains (cas B) :

Cas A : Moi je préfère les études en plusieurs morceaux, c'est beaucoup plus pénible à mener, mais on peut faire réagir les gens par étape, comme ça si y a des contradictions ça peut ressortir plus vite, on peut mieux approfondir certaines choses, tester certaines hypothèses, plutôt qu'attendre la fin.

Cas B : Donc pour nous, ça, c'est très important, cet aspect trouver les bonnes personnes-ressources qui vont nous permettre de... d'avoir une meilleure compréhension et vers lesquelles on va pouvoir aussi aller pour leur dire : « voilà les hypothèses sur lesquelles on est en train de travailler, est-ce que l'on se plante ou non de direction ? Est-ce que c'est... »

¹ Entretien avec L. Ducerf, assistant technique de la Coopération française puis du Paigep, à Madagascar de 1991 à 1999, Afrique de l'Ouest, par Skype, le 01/03/2010.

Cas B : La première fois que je l'ai fait, j'ai noué des relations avec un des inspecteurs du ministère de l'Intérieur. Type sympa, enfin... type sympa, avec lequel j'ai même, je lui ai même donné mon rapport avant qu'il sorte et il me l'a commenté, il m'a dit : « là vous vous trompez », etc., etc. Ou il m'a précisé certaines choses, tu vois. Et de fil en aiguille je l'ai fait trois fois. C'est quelqu'un qui m'a dit des choses que je n'aurais jamais eues autrement.¹

Dans tous les cas, si on peut lire quelques principes généraux dans leurs discours, peu originaux (fin des dispositifs *ad hoc*, fin de la substitution aux acteurs publics², transversalité des enjeux de décentralisation...), ils soulignent qu'ils ne suivent pas de préceptes particuliers et raillent la rigidité de chacune des agences d'aide³. Confronté à la position de recherche que j'incarne en entretien, ils soulignent que leur ancrage, c'est le concret du terrain. « Moi par exemple, j'ai des limites, j'ai une bonne, on peut dire, vision de ce qui se passe sur le terrain, de tous ces aspects mise en œuvre opérationnelle au niveau on peut dire des orientations à prendre, d'organisation du dialogue entre les acteurs sur trouver des solutions. Mais, du fait de ma formation, de mon expérience, j'ai pas tout ce background conceptuel que peut avoir un universitaire ». Et C. Frison conclue « Moi j'ai pas d'idées théoriques, je n'ai que des exemples. ».

3. Devenir consultants sans devenir « marchands de soupe »

C'est ainsi qu'ils se distinguent des consultants qui ne font que passer, qui délivrent « des oracles » sans savoir de quoi ils parlent ni si c'est pertinent dans le cas de la décentralisation-malgache, qu'ils se démarquent des gros bureaux d'étude « marchands de soupe », vendeurs « d'homme-mois » ou « de jours-hommes » (unité de compte de l'expertise)⁴. M. Froger m'explique :

Dans notre milieu c'est pas un secret, on peut dire y a tout un tas de gros bureaux qui sont là juste pour faire du chiffre d'affaires, on peut dire des ventes de l'homme-mois et c'est la même chose dans tous les pays européens. Et puis y a d'autres bureaux qui ont un certain nombre de convictions et un intérêt autre. Donc la ligne de partage est connue et assez nette. Maintenant ce qui ne veut pas dire que, dans ces gros bureaux, marchands de soupe, y a pas des individus, y a pas des gens qui vont travailler pour eux [mais] qui ont des grandes compétences, qui sont très intéressants et autre. Mais la philosophie du bureau n'est pas la même⁵.

¹ Entretien avec M. Froger et M. Bern, Paris et Bruxelles, les 19/02/2009 et 01/03/2009.

² Ils défendent aussi des principes propres au montage des programmes d'aide (par ex. que les mécanismes d'appui, les « tuyaux », ne coûtent pas plus chers que les financements qu'on fait passer dedans).

³ Charriant des lieux communs de l'aide : « Leurs idées clefs quoi : les Suisses “bonne gouvernance” et “GRN” [gestion des ressources naturelles], la GTZ “GRN” pure et dure. », le Pnud et la Banque mondiale « avec leur approche “participation communautaire” », « la banque mondiale qui sort toujours ces bonnes pratiques »...

⁴ Ce sont des catégories qui leur reviennent.

⁵ Entretien avec M. Froger, Paris, le 19/02/2009. Nous parlions du fait que Syllabe choisissait de ne pas répondre à certains appels d'offres s'ils n'étaient pas satisfaits de l'équipe qu'ils pouvaient proposer. M. Froger explique cette

Avec une facétie bien décrite par D. Mosse [2007], M. Bern dira lui :

Bon, j'suis d'abord un vendeur de jours [de jours-hommes], mais j'ai aussi mes propres objectifs derrière. Si y a un pays que j'aime bien, un dossier qui m'intéresse, je vais le porter.

Les consultants qui dominent la décentralisation-malgache ne travaillent pas pour les gros bureaux d'étude français pourtant présents à Madagascar, par exemple dans le secteur des infrastructures urbaines (comme BCEOM ou BDPA¹). Cette logique de démarcation me semble tout à fait comparable avec celle que décrit O. Henry en étudiant les représentations que se faisaient les professionnels du conseil de leur secteur professionnel et de la légitimité de leurs pratiques propres en France au début des années 1990 [Henry, 1992]. Elle montre l'existence d'un groupe de cabinets et de consultants qui se démarquent du « modèle repoussoir » des « super-marchés du conseil » critiqués parce qu'ils « vend[ent] des produits standards, des “solutions”, des “formules toutes faites” facilement transmissibles, c'est-à-dire de vendre industriellement du “sur-mesure” », dans une logique essentiellement économique (qui consiste à vendre de la prestation et grossir en tant qu'organisation) [Henry, 1992 : 45]. Eux se revendiquent d'une approche « intellectuelle », qualitative, qui « fait réfléchir », suppose des enquêtes de longue durée, des rapports longs et non formatés, une approche qui se fait dans des petites structures liées à l'université. Dans le cas de la décentralisation malgache, cette démarcation à l'égard des « marchands de soupe » prend différentes formes.

Pour C. Frison, M. Froger et M. Bern, la reconversion d'assistant technique en consultant coïncide avec la survenue de réformes de décentralisation qui transforment leurs terrains et conditions d'intervention. Ces réformes deviennent des points de bifurcation de leurs parcours professionnels, des expériences qui déterminent, avec leurs dispositions et ressources sociales [cf. Sawicki, 2003], le fait qu'ils vont ensuite, professionnellement, défendre une « conviction », suivre cet « intérêt », je dirais moi embrasser la « cause » des décentralisations malienne ou malgache. C. Frison était à Madagascar pour un programme de développement urbain et se retrouve prise dans l'événement fondateur du CEDE. M. Froger était au Mali sur des programmes de développement agricole et « on voyait bien, à travers effectivement notre expérience personnelle, donc très sectorielle qu'on butait sur ces problèmes-là ». Alors à Syllabe, ils ont démarré et cumulé des « missions ponctuelles » « qui ont permis de créer petit à petit des liens, des réseaux et puis des opportunités qui nous ont permis après de nous inscrire, de plus en plus, sur cette thématique. ». M. Bern raconte plus en détail sa reconversion :

différence de « philosophie » entre gros bureaux « marchands de soupe » et petits bureaux artisans par le fait que les premiers ont des charges fixes importantes qui les obligent à trouver des contrats.

¹ Sur BCEOM, voir Jampy [2012 : 159] et sur BDPA, voir Bérard [2012 : 44-45].

Lui : Écoute, moi je suis agro de formation au départ, mais résolument tropicaliste en fait, donc avec une volonté de m'expatrier. Et j'ai une carrière assez classique d'assistant technique, et au bout d'un temps la volonté de faire autre chose et donc de devenir consultant. [...] l'opportunité que j'ai eue c'est qu'en fait j'ai travaillé 10 ans au Mali, j'ai vécu 10 ans au Mali, et notamment sur des projets AFD de développement local dans les années 92-93, jusqu'en 97, et c'est l'époque où le Mali a... lancé la décentralisation, ou relancé la décentralisation. [...] Et y a eu création d'une mission de la Décentralisation et des réformes institutionnelles, j'étais assez intéressé par ce que nous on faisait en matière de développement local dans une zone cotonnière. Et tout naturellement quand j'ai eu fini ce projet, ils m'ont proposé de faire une mission pour eux.

Moi : Le gouvernement [malien] ?

Lui : Oui, au travers d'une administration de mission. Donc c'était une opportunité si tu veux, je me lançais dans la consultation, à l'époque j'avais un bureau d'étude avec un copain, et donc on a eu l'occasion de prester pour la mission [malienne] de Décentralisation. Donc si tu veux, c'était tout à fait logique qu'au bout d'un certain nombre d'années d'assistance technique on passe à autre chose, la consultation est un moyen de passer à autre chose.

Pour C. Frison, M. Froger et M. Bern, leur reconversion d'assistant technique en experts-consultants indépendants peut donc précisément être lue comme un moyen de continuer à travailler sur une question couplée à un terrain, à travailler dans un secteur-pays (plus exactement dans une poignée de secteurs-pays) quand ils considèrent être arrivés au bout de leur expérience d'assistant technique, alors que se multiplient les opportunités ouvertes par le développement de l'expertise privée ponctuelle et de la prestation d'assistance technique par les bureaux d'études¹.

Pour la décentralisation-malgache, ce qui est décisif donc, c'est que ces assistants techniques devenus consultants intègrent à leurs pratiques du conseil des valeurs et des croyances auxquelles ils ont été socialisés, des dispositions qu'ils ont acquises ou renforcées comme assistants techniques : le « culte du terrain » [Meimon, 2010], de l'expérimentation et des savoirs « indigènes », ainsi qu'une valorisation du « professionnalisme engagé ». Ce qui change au fil de leur reconversion, ce sont leurs activités, leur mode d'intervention dans la décision et l'exécution et la temporalité de leur rapport au « terrain ». En revanche restent stables leurs modes de présentation de soi et de distinction par le lien au « terrain », leur éthos professionnel, leur fonction d'intermédiation entre la réalité sociale qu'il faut transformer et les institutions de l'aide qui prétendent la transformer.

¹ J'ai pu observer à plusieurs reprises ce principe de reconversion dans le conseil à partir d'un contrat d'assistant technique (ou de volontaire) pour rester dans un secteur-pays.

C. Des intermédiaires prépondérants de la fabrique multilatéralisée de la décentralisation

Ces experts-consultants qui dominent le marché de la décentralisation malgache, parce qu'ils sont multipositionnés, parce qu'ils durent, n'y jouent pas le rôle de simples et ponctuels « passeurs », « *transferts entrepreneurs* » [Dolowitz et Marsh, 1996], « *policy brokers* » [Sabatier, 1998] ou « *transfert brokers* » [Stone, 2004] qui sélectionnent des solutions d'action publique pour le transfert desquelles ils s'investissent. Je le montrerai en m'intéressant d'abord à leurs formes d'engagement dans la conduite de la décentralisation, à la manière dont ils construisent et conçoivent leur multipositionnement dans le secteur-pays (1), puis à leur contribution à la dépolitisation cognitive et discursive de la décentralisation et de la figure de l'institution communale (2). Je conclurai sur leur rôle dans le secteur-pays, à l'aune de la figure de l'entrepreneur de politique publique développée par J. W. Kingdon [1984] (3).

1. S'engager pour ou contre un instrument, mailler le secteur-pays

La trajectoire malgache de ces trois consultants dominant la décentralisation-malgache dessinée plus haut montre qu'ils alternent des positionnements internes et externes aux organisations, qu'ils peuvent conseiller successivement différents acteurs décisionnaires dans l'instrumentation de la décentralisation, ou encore se situent à différentes étapes des interventions d'une même agence ou du montage d'un instrument. Étudiant le rôle de l'expertise privée dans le « tournant néolibéral » de l'action publique, B. Jobert parle de « carrousel » pour décrire la position de certains bureaux d'étude à l'égard de la commande : « Les différentes entreprises consultantes sont prises ainsi dans une sorte de carrousel où elles sont tour à tour requises dans la définition de l'appel d'offres, la conduite d'un programme et son évaluation. » [Jobert, 2002 : 3]. La fabrique transnationale de la décentralisation malgache dans les années 2000 est comparable à un enchevêtrement de carrousels tenus par une poignée de consultants étrangers. La privatisation de l'expertise dans l'aide, la délégation croissante de tâches à des bureaux d'étude leur permet d'adopter ainsi successivement des positions de diagnostic, d'expérimentation, de capitalisation, d'appui à la décision, donc d'étoffer leur compréhension des « problèmes » qu'il faut « résoudre », d'étoffer leurs positions quant aux différentes solutions pressenties ou mises en place (par des processus d'apprentissage individuel et collectif) et de défendre leur couplage problème/solution à partir de différentes positions dans la fabrique de la décentralisation-malgache. Voici trois rapides éclairages sur leurs modalités d'engagement/non-engagement/désengagement¹ à l'égard des CAC et du FDL, sur leurs formes d'apprentissage, leur rôle donc dans la circulation des

¹ L'engagement étant entendu ici dans le sens de l'« orientation des efforts vers un résultat à atteindre » [Quéré, 2006].

instruments d'action publique aidée, le travail d'intermédiation cognitive et stratégique qu'ils jouent.

Cas 1 : M. Froger, M. Bern, Syllabe et les CAC

Le premier cas est celui de la défense à Madagascar du dispositif district plutôt que des CAC par M. Froger et M. Bern, donc plus largement du réseau Syllabe. Au Mali, M. Froger avait fait l'étude préalable sur la base de laquelle les CCC avaient été montés et M. Bern (pour Syllabe et en collaboration avec M. Froger) en avait fait l'évaluation en 2005. Ils concluaient alors qu'il était temps, au Mali, d'arrêter les CCC et de passer à un appui technique aux communes réalisé par les administrations déconcentrées. Cette même année, ils s'implantaient dans la décentralisation-malgache et défendirent là très rapidement l'importance de l'articulation entre décentralisation et déconcentration (en proposant par exemple de sortir des termes de référence pour l'étude portant sur les programmes de développement local)¹. En matière d'appui technique aux communes malgaches, dès le départ, en 2005, ils préconisèrent de ne pas répliquer l'instrument censément provisoire des CCC maliens, de ne pas monter des CAC donc, mais de directement passer au dispositif district. Et pour le faire, pour étoffer et défendre leurs positions, ils sont passés par le programme Acords de l'Union européenne : « la porte d'entrée c'était le programme Acords »². Concrètement, les consultants Syllabe étaient chargés de l'encadrement juridique et technique de l'assistant technique³ (L. Gonzales présenté au chapitre 3) et du suivi évaluation du programme. Entre 2006 et 2009, M. Froger et M. Bern ont ainsi réalisé quatre rapports successifs sur les « relations entre les communes et les services déconcentrés » et sur les « implications de la décentralisation dans la mise en œuvre des politiques sectorielles ». Le dernier volet de cette étude, celui qui devait dessiner les suites du programme, le devenir des dispositifs d'intervention d'Acords, celui dans lequel le dispositif district était le plus directement défendu, est présenté par M. Froger. en entretien comme le texte qui contient toutes ses conclusions stratégiques sur la décentralisation et les appuis à la décentralisation à Madagascar. Si la préconisation du « dispositif district » est distillée par Syllabe dans ses rapports (et dans le cadre des restitutions de ces rapports à Antananarivo), elle est portée aussi haut et fort au cœur de la fabrique transnationale de la décentralisation-malgache par L. Gonzales au titre de coordinateur du programme Acords et plus marginalement peut-être par le chargé de programme à la délégation de l'Union européenne,

¹ Rapports 43 et 43 bis du corpus-rapports. Je pense que sur ce point il y avait simplement coïncidence des approches entre le ministère augmenté et Syllabe.

² Entretien avec M. Froger, Paris, le 19/02/2009.

³ Concrètement le cabinet Syllabe est prestataire d'assistance technique (comme pourrait l'être une ONG). Il est garant des conditions juridiques et matérielles d'exercice de l'assistant technique, ainsi que de son encadrement technique.

c'est ce que nous avons vu au chapitre 3¹. Acords ayant servi ici à la fois de laboratoire de recommandation et de caisse de résonance à Syllabe.

Cas 2 : M. Bern, Syllabe et le FDL

En 2005, M. Bern qui venait d'évaluer le fonds d'investissement communal malien (l'Anict), fut appelé par le ministère, sur suggestion de l'assistant technique français Y. Caron, pour réaliser la première étude sur le FDL, à l'heure où le FDL est censé être un « instrument financier pur et dur ». C'est son premier pas dans le secteur-pays. Cela suppose de faire « un tour des “PTF” pour voir ce qu'ils font » et de « tester auprès d'eux » ses hypothèses pour voir « ce qu'ils seraient prêts à abonder », pour « trouver un compromis entre le souhaitable et le réalisable » (« tu peux faire l'outil idéal mais si personne veut y aller, ça va rien donner »). Or la vocation de l'instrument change presque dès la restitution, s'élargissant à un appui technique et financier (en complément des CAC naissants). Selon M. Bern, c'était « une grosse erreur [...] qui a fait prendre deux ans de retard à cet instrument [...] parce que les bailleurs de fonds n'avaient plus de visibilité sur ce que voulait le minist...le gouvernement quoi » Sans compter que « c'est deux métiers résolument différents, l'appui technique et l'appui financier. », et que lui défend désormais un appui technique assuré par les services techniques déconcentrés.

À travers le FDL ils sont repartis dans une logique de faire des formations, formations, formations. Je leur ai démontré l'autre jour que former des secrétaires généraux, c'est l'ENAM, l'autre institut qui forme les adjoints de l'administration ? je sais plus comment il s'appelle. [...] Ça coûterait 1000 € en cycle de 2 ans, logement compris pour former des futurs secrétaires généraux. En fait ça va leur coûter plus cher de faire de la formation bidon à travers leur FDL, à travers des prestataires tout venant qui rament. Tu vois, t'as des choix stratégiques comme ça qu'on ne fait pas. Toi consultant tu peux l'écrire, moi je l'ai écrit, je le répète. Bon. Mais qu'est-ce que tu vas faire de plus ? Tu vois. Moi je me dis qu'on se fourvoie, qu'on prend des chemins qui ne sont pas les bons. C'est un peu désolant je trouve. [...] C'est un peu désolant mais ça dépend pas de toi.²

La Banque mondiale partie prenante du montage du FDL lui demande finalement de réintervenir, fin 2008 ou début 2009, sur la base de son implication dans le montage initial du FDL et de son évaluation récente de la stratégie de décentralisation pour l'Union européenne³. Mais il refuse

parce que je suis pas du tout d'accord avec ce qu'ils font [la Banque], c'est n'importe quoi, ils sont en train de retomber dans une logique projet Fid, projet quoi tu vois¹, je peux pas

¹ Je n'ai jamais réussi à être dans la même ville que L. Gonzales et à discuter avec lui. Je n'ai aucun moyen de savoir quelle est sa trajectoire par rapport à cette recommandation (s'il l'avait adoptée en amont de ses échanges avec M. Froger et M. Bern ou au fil de ces échanges).

² Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

³ Rapport n°58 du corpus-rapports.

adhérer à ce genre de choses. [...au chef de projet], je lui ai dit « non » : [...] c'est pas mon FDL, c'est pas du tout ça que j'aurais fait.²

Jouaient aussi, il le dit lui-même, des conflits de personnes, des questions de fierté, le fait qu'il ne manquait pas de contrats. Parfois, dit-il, les obstacles sont tels qu'il quitte au moins provisoirement un secteur-pays : au Niger par exemple, il déplore que les communes sont créées mais qu'« elles n'ont pas le premier CFA pour commencer à fonctionner » :

À quoi ça sert quoi ! Donc y a des moments, tu vois au Niger j'ai arrêté. J'ai arrêté de travailler au Niger alors que j'étais M. Décentralisation pour le Niger.

À Madagascar, M. Bern n'interviendra plus sur le FDL... mais Syllabe si ! Le bureau de M. Froger assura un contrat de prestation d'assistance technique pour le compte de l'Union européenne toujours mais cette fois directement auprès du FDL, créé en juin 2007. Or celui-ci fut finalement chargé d'un double appui aux communes, un appui financier *et technique*. Et, puisque s'était imposé l'idée que l'appui technique aux communes devait prendre la forme de l'appui des services techniques déconcentrés aux communes coordonnés par les chefs de districts (en 2009), Syllabe se retrouvait ainsi à appuyer l'organisation par le FDL des dispositifs districts, sa préconisation originelle.

Cas 3 : C. Frison et le FDL

C. Frison elle aussi s'engage dans le FDL alors que sa vocation est dédoublée. Elle qui semble aimer indéfectiblement Madagascar et qui décrypte avec délice les rouages internes des agences d'aide, y trouve un défi technique qui l'enthousiasme, d'où sa vive déception quand l'attelage Banque mondiale-Union européenne qui devait abonder le FDL et auquel elle avait travaillé s'est défait à cause de la crise politique :

Mais nous on était complètement déçus ! C'était deux ans d'un investissement et puis en même temps on avait le sentiment de travailler sur quelque chose de formidable parce que la réunion de deux projets, enfin vous voyez de deux financements c'était vraiment exceptionnel. Et puis en plus, on avait fait, enfin moi en tt cas, les $\frac{3}{4}$ de mon travail c'était pas très visible par l'équipe malgache, c'était d'essayer de rendre compatibles les procédures des bailleurs, donc ça a été vraiment passionnant sur le plan intellectuel parce que c'était, enfin voilà, ils arrivaient avec des démarches très différentes, et des logiques très différentes, et il a fallu énormément de travail pour voir ce qui était acceptable par l'un et par l'autre, ça a été le plus gros de la préparation puisque les décisions de financement

¹ La « logique projet » ici s'oppose à la logique « fonds de développement ». Schématiquement on peut dire que : dans la « logique projet », un bailleur finance des interventions circonscrites dans le temps et dans l'espace, dans la logique « fonds de développement », un bailleur abonde une structure pérenne qui alloue des fonds sur tous les territoires selon des procédures endossées de bout en bout par l'État « récipiendaire ».

² Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

étaient prises.[...] être franche, y a eu une conjonction extrêmement favorable, c'est pour ça que je suis persuadée que ça ne se reproduira pas avant un demi-siècle au moins [elle rit].¹

« Ubiquités réformatrices »² plus ou moins efficaces, intermédiation politique et stratégique

Ce que M. Bern ou C. Frison considèrent, chacun de leur point de vue, comme un échec avec le FDL, ailleurs ils peuvent le réussir. M. Bern précise spontanément sa logique d'engagement dans le travail d'instrumentation des politiques publiques, en comparant les cas des décentralisations malgache et béninoise :

Bon, ça nous dépasse quoi, tu vois. Je te disais que souvent je signalais pas mes rapports, faut considérer que c'est pas les miens et que... faut couper le cordon quoi à certains moments. J'ai appris à couper le cordon quoi, même si ça frustre, sur certains dossiers notamment celui-là, y en a certains tu te dis : c'est dommage, on a raté une occasion. Mais bon, ça dépend pas que de toi en tant que consultant, tu sais c'est un environnement compliqué. On tient compte de... malheureusement ce sont des pays qui n'ont pas d'autonomie financière, donc on est obligé de tenir compte des bailleurs, essayer de les faire progresser, c'est pas toujours évident. On y arrive plus ou moins bien, tu vois. Autant sur le FDL à Mada, ça a été un échec, autant si tu veux au Bénin, j'ai avancé mes cartes, j'ai fait un... un maillage de ce pays sur la décentralisation dont je suis assez fier. Mais c'est parce que c'est un petit pays, c'est 77 communes. [...] j'ai travaillé pour l'AFD [Agence française de développement], pour le KfW [coopération financière allemande], pour l'Union européenne, pour la coopération belge et je les ai tous amenés vers le même truc quoi, tu vois. Et donc la cerise sur le gâteau c'était de construire l'instrument financier à la fin dans lequel ils ont tous été. Donc là tu construis quelque chose et tu les amènes petit à petit vers ce que toi tu penses être... euh... la situation optimale pour le pays et pour les collectivités que tu appuies.³

Là où, pour le FDL malgache, C. Frison s'employait à faire converger les procédures des bailleurs, M. Bern décrit lui une stratégie de « maillage » d'un secteur-pays, sur le temps moyen, par lequel il tente de faire converger les préférences des bailleurs en imposant un certain couplage problème/solution, stratégie qui raté à Madagascar mais qui aurait selon lui fonctionné au Bénin. Il décrit ainsi la position dans la configuration d'acteurs qui permet le succès :

Donc on a un bon positionnement entre la partie nationale et les PTF [partenaires techniques et financiers] parce qu'y a une confiance et des interventions répétées quoi. Ça,

¹ Entretien avec C. Frison, Paris, le 04/03/2010.

² [Saunier et Payre, 1998 : 10].

³ Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

c'est assez fabuleux tu vois. Quand on intervient souvent dans un pays, on parvient à ça [à « faire passer ses idées »].¹

M. Froger va dans le même sens :

Dès qu'on va pouvoir établir une complicité, on peut dire entre guillemets, entre des gens à l'intérieur de la structure concernée au sein du ministère, bailleur de fonds et équipe. Si on peut avoir, on peut dire, ce point d'entrée : donc autorité nationale concernée, ou, au sein de l'administration concernée, on va dire des gens qui sont un peu porteurs de ces changements, qui vont essayer de voir un peu plus loin, même chose au niveau du bailleur, quelqu'un au niveau du bailleur qui va être prêt à peut-être remettre en cause sa propre perception des choses, la propre politique de sa structure, à ouvrir, à ce moment-là on peut y aller.²

Dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache, C. Frison, M. Froger et M. Bern jouent un rôle d'intermédiation cognitive et stratégique entre agences d'aide ou entre agences d'aide et entités malgaches impliquées dans la décentralisation (les différents ministères concernés, la présidence, l'agence du FDL...) qui consiste à la fois à construire de l'intelligibilité et des consensus cognitifs entre les institutions et à construire des compromis pour la décision. Ils le font sur la base des ressources comparables : des savoirs, des savoir-faire, des relations construits sur le long terme, à travers des cas (des expériences) sur des terrains variés mais aussi sur un même terrain, et qui font rétrospectivement système. Mais les trois consultants dominant la décentralisation-malgache n'affichent pas la même posture. M. Froger et M. Bern mettent en avant leur volontarisme, le fait qu'ils se créent des opportunités de réfléchir et faire réfléchir à une question, qu'ils tentent, échouent, persévèrent (ou non), qu'ils déploient une stratégie de maillage d'un secteur-pays qu'on peut rapprocher des stratégies d'« ubiquité réformatrice » identifiée par P.-Y. Saunier dans plusieurs espaces transnationaux de causes réformatrices, notamment décentralisatrice [Saunier et Payre, 1998 ; Saunier, 2004a]. Ils se conçoivent comme positionnés entre bailleurs et gouvernement domestique, au service des collectivités (« parce que c'est quand même ça notre objectif, c'est-à-dire qu'elles fournissent des services et qu'elles aient les moyens pour le faire. »³). C. Frison, elle, se présente comme saisissant des occasions qui lui sont données parce qu'elle est « dans le circuit », depuis longtemps (des occasions récurrentes et des occasions exceptionnelles : les missions de 1994 et 1998 consécutives à des changements juridiques conséquents dont il fallait penser les conséquences opérationnelles pour les bailleurs ou le gouvernement, la mission de 2007-2008 où il fallait réussir l'attelage Banque mondiale-Union européenne dans un instrument financier colossal et attendu). Sa ressource clef, c'est le temps, la

¹ Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

² Entretien avec M. Froger, Paris, le 19/02/2009.

³ Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

récurance de ces interventions sur une longue période¹. Elle se présente comme inscrite dans le paysage de l'État malgache avec toute son historicité, mais du côté des bailleurs. Après deux rendez-vous à Paris, elle m'invite à la rejoindre dans le très vieil hôtel (chic) qui lui sert repaire habituel, familial, historique, à Antananarivo, non loin du grand hôtel moderne dans lequel défilent les consultants. Mais elle dit, quand on parle de l'« impact de l'aide » : « comment dire... on a une influence, enfin je dis un “on” côté bailleurs, je travaille pour les bailleurs, même quand c'est pour le pays, c'est côté bailleurs ». Néanmoins tous les trois, sur la base de leur multipositionnement (leurs contrats successifs, leurs interventions à toutes les phases de programmes d'action, les prestations pour le compte de différents bailleurs) ils maillent le secteur-pays. Leurs contrats, leurs textes, leurs relations constituent autant de boucles qui trament elles aussi la configuration du secteur-pays ; ils usinent eux aussi, de manière significative, les relations entre bailleurs et gouvernement malgache comme les relations entre bailleurs. Cette intermédiation étant d'autant plus facile qu'ils se situent à la marge de ces institutions, qu'ils sont des « marginaux sécants »² [Crozier et Friedberg, 1977] dans les organisations concernées, en particulier les organisations de l'aide.

Il est important de noter que leur ascendant sur l'expertise privée et leur travail de maillage se déploient dans un contexte dans lequel ils disposent fréquemment de plus de ressources que les individus qui incarnent localement les commanditaires. Ces derniers sont en effet des assistants techniques ou des chefs de poste qui, parce qu'ils sont là depuis au maximum 2 ou 3 ans, en savent moins que le consultant qu'il recrute sur *le plan technique* en matière d'instrumentation de la décentralisation – c'est précisément la raison d'être du recours au consultant – mais qui en savent aussi souvent moins *sur le cadre de l'intervention* (les enjeux de la décentralisation et le pays), qui ont une réputation moins établie, et un réseau de relations moins large et fort. Sans parler des situations où les assistants techniques sont contractuellement « porté » par le bureau d'étude Syllabe. Cette situation générale conforte en tout cas la capacité des consultants dominants à infléchir les choix qui sont faits, à l'interface de l'aide et de l'action publique. Et sur ce plan, à travers leur travail de problématisation et d'élaboration des solutions instrumentales, ils avancent

¹ Elle ne raconte aucun « succès » pour Madagascar, alors qu'elle en raconte pour d'autres terrains. En Haïti par exemple, elle dit sa satisfaction quand a enfin été adoptée la règle électorale qu'elle avait proposée plusieurs années auparavant, qu'elle avait inlassablement remise sur la table sans réponse côté haïtien et qui permettait de respecter *et* le sens politique historiquement pris par les « secteurs » *et* l'injonction à l'égalité politique portée par les Nations Unies.

² M. Crozier et E. Friedberg, reprenant une catégorie inventée par H. Jamous [1969], définissent le « marginal sécant » comme un « acteur qui est partie prenante de plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes » [Crozier et Friedberg, 1977 : 85].

sur le terrain politique, dans le domaine de la « décision souveraine »¹, ni plus ni moins que tous les acteurs de l'aide.

2. Les mailleurs et la (dé)politisation cognitive et discursive de la décentralisation

La critique savante du rôle des consultants dans le régime de l'aide porte sur leur responsabilité dans la dépolitisation cognitive et discursive des objets mêmes du monde social sur lesquels porte ou ne porte pas l'action publique. Or sur ce plan encore, le cas des mailleurs de la décentralisation-malgache oblige à plus de précautions et de précisions. Les trois consultants étudiés ici ont précisément réalisé une grande part du travail de technicisation (*rendering technical*) [Li, 2011] de la décentralisation dans les années 1990 et 2000 au sens où tout leur travail consiste à d'une part délimiter et caractériser les objets de la politique de décentralisation (des mesures législatives et leurs applications, la réalité des ressources et activités municipales, les pratiques des services techniques déconcentrés ou des structures de l'aide à l'égard des communes...) de telle sorte qu'on puisse intervenir dessus, comme un « domaine » à « développer », à « gouverner », et d'autre part concevoir des « techniques » permettant de mobiliser les forces et les entités ainsi révélées [Li, 2011 : 57]. Sur le plan de la dépolitisation cognitive et discursive à proprement parler, le fait de désenchâsser la situation des communes ou plus largement des collectivités des inégalités sociales, des luttes auxquels elles donnent lieu, des luttes bureaucratiques, de la compétition pour les ressources d'État..., les résultats sont plus ambivalents.

En entretien, C. Frison, juriste, qui a consacré de si nombreux rapports à préconiser la codification de telle ou tel principe, se place d'emblée dans un tout autre registre d'analyse : elle ré historicise sur le long terme d'abord puis elle souligne que l'essentiel des enjeux de la décentralisation malgache réside dans la question ethno-fédérale autour des provinces et le contrôle politique du petit peuple à travers les *fokontany*. M. Bern n'est pas du tout dans ce registre de sociologie historique de l'État malgache, il se situe plus dans le registre d'une sociologie de l'administration et dans un registre de dénonciation du dévoiement de l'esprit de la décentralisation par le pouvoir en place, du coup par incidence, sur certains points dans un jeu de décryptage des usages de l'administration dans la compétition partisane. Il m'explique par exemple que si le rattachement au Trésor des communes rurales de 2e catégories n'avance pas alors que dans une logique « technique » « c'est important » et faisable, « la vraie raison [...] c'est que les agents du trésor ne veulent surtout pas être sensible à l'influence politique des politiciens,

¹ Cf. chapitre 3.

Ils veulent pas que leurs agents sur le terrain soient obligés de faire des choses parce qu'il y a un coup de téléphone d'un député [...] »¹.

Mais ce qui compte, c'est ce qu'ils écrivent (ou ce qu'ils disent autour de leurs rapports, lors des consultations, des restitutions, dans les annexes à diffusions restreintes, dans les mails qui accompagnent les rapports, etc.). Et sur ce plan, les consultants Syllabe repolitisent à la marge, au sens cognitif et discursif du terme. La lecture attentive des 65 rapports du corpus-rapports montre que, sur tous les sujets qu'ils traitent, les consultants Syllabe repolitisent partiellement les controverses qui étaient les débats sur les centres d'appui aux communes versus les dispositifs-districts, sur le Fonds de développement local, sur l'aide budgétaire...

Ils se sont par exemple opposés à une lecture dépolitisée du « manque de capacité » et de ressources des communes que les différents instruments devaient résoudre. La « capacité des communes » est l'objet d'un portrait collectif en creux depuis les années 1960. Dans presque tous les textes qui trament la fabrique transnationale de la décentralisation et de la fabrique transnationale de l'action publique², rien n'est dit de ce qui se joue du gouvernement municipal, de ce qui se fait, de ce que sont les activités et les pratiques effectives des équipes municipales ; il n'est question que de ce qui ne se joue pas, de ce qui ne se fait pas³. On observe ainsi dans le champ de la pratique du développement et pour le cas des communes malgaches, la parfaite déclinaison d'un tropisme académique passé de descriptions pathologisantes d'États et administrations dont les dysfonctionnements sont rabattus sur de seules logiques néopatrimoniales [Médard, 1982] ou sur la seule « politique du ventre » [Bayart, 1989], sans que leur fonctionnement concret soit exploré⁴. On a affaire en outre à un tableau complètement dépolitisé : les problèmes du gouvernement municipal sont presque exclusivement dépeints comme un manque de compétences, de ressources et d'engagement, essentiellement individuels. Sauf exception tout à fait marginale⁵, rien n'est dit ni des formes de dominations et d'exclusion qui étaient les relations avec les pouvoirs étatiques centraux ou les acteurs de l'aide, ni des facteurs relatifs à l'éducation, à la formation continue, aux salaires, aux jeux syndicaux... qui

¹ Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

² C'est-à-dire à la fois les textes du corpus-rapports, tous les guides et manuels en matière de gouvernement municipal que j'ai pu consulter pour les années 1990 et 2000, mais aussi les guides établis dans les années 1960 (Comte Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, Tananarive, Éditions de la Librairie de Madagascar ; Comte Jean, 1967, *Les communes à Madagascar*, Tananarive, Madagascar, Université de Madagascar, École nationale de promotion sociale ; Comte Jean, Massiot Michel, et Sala Georges, 1967, *Aide-mémoire à l'usage des communes urbaines*, Tananarive, Madagascar, Université de Madagascar, École nationale de promotion sociale).

³ Cette approche par l'écart à la norme constituant une déclinaison pour les collectivités des approches historiques de l'État en Afrique (cf. intro de la première partie).

⁴ Cf. introduction de la première partie.

⁵ Rapports 43, 43 bis, 44, 47, 48, 58, 60-61, 64 du corpus-rapports.

pourraient expliquer ces manques de compétences ou d'engagement. Si les clivages partisans ne sont pas occultés, ils sont assimilés à des freins.

Dans leurs rapports, les consultants Syllabe soulignent eux systématiquement le rôle des services de l'État central et déconcentré comme celui des acteurs de l'aide dans l'affaiblissement des communes qu'ils contournent, dont ils sapent la légitimité auprès des acteurs locaux. Ils peuvent pour ainsi dire « mettre les pieds dans le plat », en écrivant par exemple :

La grande majorité des conseillers en milieu rural est analphabète ou avec un niveau d'éducation très bas, d'où cette question de capacité. Deux options existent :

- soit on considère que ce niveau, ainsi qu'un certain nombre de facteurs historiques et/ou culturels, ne leur permet pas d'assurer leurs fonctions et alors il faut proposer une mise sous tutelle complète par l'administration territoriale le temps voulu pour que progressivement le niveau en milieu rural augmente pour, un jour, [que] les élus soient en mesure d'assumer des responsabilités publiques.
- soit on considère que les conseillers sont en mesure de réfléchir l'avenir de leurs collectivités et que la capacité se construit par l'apprentissage et un accompagnement adéquat. Il revient alors aux autorités de définir le niveau de responsabilités dévolu et la mise en place des instruments nécessaires. [...]

Sur la capacité « politique », notre expérience dans d'autres pays en milieu rural peu alphabétisé, est que les décisions sont généralement prises avec bon sens par les leaders paysans, pour peu que la bonne information soit donnée avec les éléments d'aide à la décision quand nécessaire. Cela n'occulte pas que les conflits politiques et les intérêts personnels peuvent biaiser [sic] les choix, mais ici ce n'est plus une question d'analphabétisme, de milieu rural, puisque ces biais existent malheureusement partout, y compris en Europe.¹

Ils plaident pour replacer effectivement la commune au cœur du développement² sans faire du manque de « capacités » un motif de remise en cause au titre du principe démocratique de représentation, autrement dit sans souscrire au précepte libéral selon lequel l'inégalité des compétences politiques et intellectuelles justifierait une limitation de la souveraineté du peuple³. Les consultants Syllabe articulent en réalité une lecture politique de la commune comme instance de choix légitimée par le système représentatif et une vision technocratique wébérienne de l'administration communale idéale : ils défendent, d'un côté, la pleine reconnaissance des élus locaux et, d'un autre, la construction d'une administration communale forte, soustraite à l'emprise

¹ M. Froger*, 2006, *Construire les relations entre les communes et les services déconcentrés de l'État*, République de Madagascar (ministère de l'Économie, des Finances et du Budget), Union européenne (Programme Acords), p.82-83.

² En donnant la primauté aux plans de développement communaux (aux priorités desquelles les services techniques déconcentrés des autres ministères devraient se plier).

³ Pour une synthèse sur les liens entre démocratie et néolibéralisme, voir par exemple [Caré et Châton, 2016].

de jeux partisans (dans les relations entre les services et les organes communaux et dans les relations avec l'administration préfectorale et les services techniques déconcentrés), impartiale, dotée de moyens de contrôle interne et externe, y compris citoyens¹.

Le deuxième exemple porte sur le FDL, l'« étude de faisabilité » du FDL réalisée par M. Bern et une juriste du même réseau de consultants. Ce rapport s'inscrit dans une série de textes particulièrement dépolitisant sur la fiscalité et les finances locales². Outre quelques remarques aussi acerbes que discrètes sur l'occultation du sens politique de la fiscalité dans la logique de la Banque mondiale, les rédacteurs insistent pour replacer les enjeux d'équité au cœur de la conception de cet instrument de financement des investissements communaux, et ce en dépit des « termes de référence » signés du ministère

qui présentaient le fonds comme un embryon de banque de financement des collectivités locales plutôt que comme un outil de péréquation territoriale³. « L'atténuation de l'inégalité régionale » n'était que l'un des quatre principes qui devaient guider l'étude avec « la participation des bénéficiaires ultimes (les maires et présidents des conseils communaux et municipaux) à l'ensemble du processus [de l'étude] » ; « la conformité au cadre juridique actuel » ; « la simplicité et la transparence de la gestion du Fonds »⁴. Or dans le rapport rendu, les consultants insistent sur l'ambiguïté des termes de références et de la dénomination de « fonds de développement local »⁵. Ils construisent leur rapport en insistant sur le fait que cet instrument public de financement des collectivités locales ne doit pas être un ultime guichet de financement du « développement local » – il ne s'adresse donc pas à telle communauté ou tel territoire – mais un

¹ M. Froger*, 2006, *Construire les relations entre les communes et les services déconcentrés de l'État*, op. cit.. La notion tout à fait française de « maîtrise d'ouvrage communale », parce qu'elle permet cette synthèse explicite du technique et du politique, acquit une position centrale dans l'approche promue par le programme Acords et Syllabe.

² En particulier les rapports World Bank, 2004, *Décentralisation à Madagascar*, Washington D.C., The World Bank, 113p. et IDHEAP, 2005, *Décentralisation à Madagascar et amélioration des ressources financières des communes*, 66p.

³ « Ce fonds prendrait la forme d'un dispositif d'appui à l'investissement des communes et/ou associations de communes sous forme de subventions afin d'améliorer la quantité et la qualité des services de proximité que les communes rendent aux populations. Ce dispositif devrait canaliser, à terme, l'ensemble des ressources financières destinées au renforcement de la décentralisation dans le cadre d'un budget programme, en conformité avec les budgets programmes nouvellement mis en place à Madagascar. La réussite d'un tel fonds repose sur une distinction nette des métiers entre financeur, maître d'œuvre d'étude et maître d'ouvrage. » Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, Rapport provisoire, Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, p.121-122.

⁴ Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, op. cit., p.122.

⁵ Les consultants insistent sur le caractère inapproprié du terme de « fonds » qui ne désigne qu'un « instrument financier » alors qu'il allait s'agir d'un organisme public disposant d'un statut juridique et de différents organes. Ils préconisent d'utiliser le terme d'« établissement » ou d'« agence ». Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, op. cit., p.86.

dispositif d'appui au développement *de l'ensemble* des communes du territoire¹. Après avoir lourdement insisté sur les inégalités d'accès aux ressources de l'aide internationale, les consultants posent ainsi que « l'objectif spécifique n° 1 » du fonds est de « contribuer à la justice et l'équité de traitement entre les communes »². Il en découle les « principes d'action » suivants :

- Le fonds doit « assurer la couverture intégrale (au sens territorial du terme) des communes et de leurs regroupements », dans le cadre d'un dispositif « accessible physiquement » à toutes les communes, et doit commencer précisément par les communes défavorisées.
- Il doit assurer l'égalité d'accès aux communes et la péréquation.

Il y a en ce sens ici repolitisation de la question des ressources financières de communes au sens où les inégalités de partage des ressources économiques sont placées au cœur du raisonnement. Il y a aussi, c'est exceptionnel dans le corpus, repolitisation des interventions d'aide au sens où elles sont intégrées aux causes de ces inégalités.

3. Des intermédiaires persévérants plutôt que des passeurs déresponsabilisés de recettes standardisées

Il apparaît par conséquent que la face Nord du « tout petit monde » de la décentralisation malgache ne correspond pas au tableau dessiné par D. Darbon lorsqu'il décrit un marché de la réforme des administrations et de l'ingénierie institutionnelle émergé dans les années 1990, capté par quelques grands cabinets

qui, travaillant sur tous les marchés disponibles de l'institutionnel, sans réelle connaissance de terrain, contribuent à la diffusion systématique de la bonne parole organisationnelle du moment. [...] dont la stratégie consiste à capter toujours plus des marchés et des opportunités, plutôt qu'à innover et tester les hypothèses de travail, au risque d'invalidier les termes de références des donneurs, ce qui est immédiatement synonyme de disqualification pour les prochains appels d'offres, [fonctionnant] par application de techniques et standards dominants à un moment donné et par déspecialisation géographique de leurs compétences [2001 : 58-59]³.

¹ En particulier Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, *op. cit.*, p.82-84.

² Sachant que les objectifs spécifiques 2, 3 et 4 sont « Prendre en considération les besoins spécifiques des communes », « Renforcer la commune comme cellule de base de l'édification nationale », « Uniformiser, simplifier et sécuriser le marché de l'aide », Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, *op. cit.*, p.83.

³ Sur le plan des pratiques de travail vont dans le même sens [Stirrat, 2000 ; Rist, 2002 ; Jampy, 2012 chap. 6].

Je retrouve les traces de telles pratiques dans mes matériaux sur le développement local à Diégo-Suarez¹ ou dans certains rapports du corpus-décentralisation², mais pas ceux des consultants qui dominent le secteur-pays. Ces analyses ont donc peut-être une pertinence sur certains terrains, mais pas sur celui de la décentralisation-malgache.

L'anthropologue du droit E. Le Roy pointe une analyse alternative qui me semble ici plus adaptée à partir du cas spécifique du conseil en matière d'appui aux décentralisations, marché caractérisé selon lui par une demande croissante et une offre réduite :

Dans ce cas, un minimum de cohésion peut assurer un monopole d'expertise qui peut déboucher sur deux objectifs : un drainage sélectif de « l'argent des autres » en raison de la puissance du réseau ainsi créé, ou la valorisation par ce monopole d'une éthique professionnelle exigeant des conditions plus qualitatives et des applications plus crédibles. [Le Roy, 1991]

On a, dans notre cas, une illustration de cette deuxième option³, avec non pas un monopole de l'expertise mais un oligopole de consultants qui se positionnent dans un registre du « professionnalisme engagé » dont on peut penser qu'il constitue en soi un atout commercial.

Dans le cas de la décentralisation malgache, l'externalisation croissante de la production de l'aide publique ne conforte pas une logique de diffusion d'une bonne parole univoque et dominante par des consultants étrangers peu au fait des réalités locales ou nationales, utilitaristes, interchangeables ou entièrement soumis à une logique de marché et affiliés à des agences d'aide. Au contraire, le cours local pris par l'externalisation de l'aide et la mise en marché de l'expertise a favorisé la domination de petits bureaux d'étude et de consultants indépendants qui sont d'anciens assistants techniques, porteurs et défenseurs du « culte du terrain » et l'émergence d'un nouveau type d'entrepreneurs. Ils ne partagent pas tous les traits des entrepreneurs de politique publique caractérisés par J.W. Kingdon [1984]⁴ mais interviennent selon les mêmes modalités, à

¹ Mandaté par l'AFD, le géant BCEOM a réalisé une étude préalable pour la réfection d'axes routiers et d'équipement d'adduction en eau à Diégo-Suarez et Antsirabe. Les consultants ont visiblement passé plus de temps à Antsirabe qu'à Diégo-Suarez : la partie du rapport concernant Diégo-Suarez est un copié-collé truffé d'erreurs et de coquilles de la partie du rapport consacrée à Antsirabe (Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville, Agence française de développement, Groupe Huit/BCEOM et Aura, 2001, *Étude de faisabilité du second projet urbain de Madagascar, Antsirabe et Diego Suarez*, rapport final – avril 2001).

² Par exemple les rapports n°15 et 41.

³ Ou bien du fait que les deux options ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

⁴ Dans le sens défini par J.W. Kingdon, les entrepreneurs de politiques publiques sont des acteurs qui sur la base de leurs ressources (expertise, légitimité, positions institutionnelles, relations et capacité de négociation...), de leur durée dans le secteur, construisent des propositions (une réforme, un instrument), défendent et négocient avec persévérance leur mise à l'agenda. Avec des facteurs exogènes au secteur (alternances politiques par ex.), leur travail de longue haleine permet dans certains cas l'articulation des trois flux des problèmes, des solutions et des opportunités politiques et la mise à l'agenda du changement qu'ils défendent [Ravinet, 2014 : 253-254]. Sur mon usage des notions de J.W. Kingdon, voir chapitre 2, introduction de la section III.

un niveau moindre, dans un contexte où si l'on sait qui prend la décision, où s'authentifie la décision [Diallo, 2014], la division du travail d'élaboration finale des décisions entre acteurs domestiques et étrangers, acteurs techniques et politiques est particulièrement labile. Ces maillleurs créent ou saisissent en effet l'opportunité de formaliser et hiérarchiser les principaux enjeux du secteur, étayent parfois de cette manière la mise à l'agenda de certains aspects, en tout cas la définition des problèmes partagée dans la fabrique de la décentralisation. Ils défendent des propositions (sur les objectifs prioritaires, sur l'articulation entre objectifs et instruments, sur la nature des instruments, sur les publics visés par les mesures, etc.). Et ils travaillent directement à l'élaboration de compromis cognitifs et stratégiques entre agences et gouvernement malgache ou entre agences. Pour défendre leurs propositions, ils font preuve de ténacité et mobilisent des capacités relationnelles importantes. Branchés aux structures des projets quand ils les préparent, évaluent et parfois même pilotent indirectement, ils disposent de ressources propres au terrain d'intervention grâce auxquelles ils supplantent, certes, des experts qui disposent de ressources propres au pays d'origine de l'aide (issus par exemple des grands corps d'État français) mais aussi les assistants techniques et autres responsables de projets puisque eux, les consultants indépendants, peuvent rester longtemps sur un même terrain et défendre leurs positions depuis des points d'entrée multiples¹. Ils en deviennent ce qu'on pourrait appeler des entrepreneurs d'instruments d'action publique.

Ces consultants étrangers qui ont pris un ascendant certain dans la fabrique transnationale de la décentralisation malgache des années 2004-2009 en durant et en « maillant » ce secteur-pays, constituent les alter ego d'une poignée d'experts malgaches qui naviguent entre plusieurs univers professionnels et pèsent eux aussi sur la décentralisation avec les mêmes types de ressources : ils durent et sont multipositionnés dans ce secteur. C'est eux que nous allons maintenant étudier.

II. LES ELITES DOMESTIQUES MULTIPOSITIONNEES DE LA DECENTRALISATION-MALGACHE

Il s'agit d'examiner ce que les transformations macroscopiques de l'action publique Nord et Sud font aux positions significatives occupées par des Malgaches dans les arènes de décisions ou les forums de débats de la fabrique transnationalisée de l'institution communale, au profil de ces

¹ On retrouve ici d'une certaine manière à l'échelle d'un secteur d'action publique sous régime d'aide, un processus constaté dans des organisations internationales comme l'Organisation internationale du Travail [Kott, 2008] ou l'Union européenne [Georgakakis et Lassalle, 2007] : un processus de renversement des hiérarchies par lesquels des individus dotés de ressources propres aux organisations internationales en question (des fonctionnaires de ces organisations) supplantent progressivement les individus dotés de ressources propres aux États membres.

élites domestiques qui les occupent, aux ressources dont elles disposent et à leur contribution à la (dé)politisation des débats et enjeux. Cette section est elle aussi divisée en trois temps. J'y montre d'abord que, parmi les Malgaches qui occupent ces positions significatives entre 2004 et 2010, on peut repérer une poignée d'acteurs qui cumulent des positions successives ou concomitantes dans des univers institutionnels différents (l'administration malgache, les structures de l'aide, l'enseignement supérieur, les médias et les *think tanks*...) et qui se distinguent en cela de ceux qui sont presque exclusivement des hauts fonctionnaires de l'administration malgache, des hauts cadres de l'aide et des simples « experts-consultants » (A). Je montre ensuite que la valorisation de l'expertise domestique dans la production privatisée des savoirs de gouvernement qui permet l'émergence de tels parcours demeure un processus limité, qui sursélectionne des « *happy few* » jugés conformes aux attentes de comportement par les élites Nord du secteur-pays et qui ne les soustrait que partiellement aux formes tenaces de domination qui organisent la division transnationalisée du travail d'expertise (B). J'y examine enfin comment ces acteurs intermédiaires mobilisent les ressources de leurs multipositionnalité (de la durée, des positions, des relations, de la légitimité, de l'expertise) pour tenter de peser sur le cours de la décentralisation, bien que leur position à l'interface entre monde de l'aide et arène politico-administrative nationale recèle de contraintes (C).

A. Les élites administratives malgaches de la décentralisation, des parcours distinctifs

Parmi les acteurs qui occupent des positions significatives dans la fabrique transnationale de la décentralisation entre 2004 et 2009, j'ai identifié quatre parcours-types : des parcours de haut cadre de l'administration malgache (1), des parcours d'experts-consultants (2) et des parcours de multipositionnement diachronique (3) ou synchronique (4).

J'ai identifié ces parcours-types sur une base positionnelle et réputationnelle, en confrontant d'abord deux petites cohortes : les six personnes qui furent appelées à la tête des différentes directions du ministère en janvier 2004 (et qui ont joué un rôle d'intermédiation dans cette phase de transnationalisation) et les quatre « experts malgaches » invités en avril 2008 par la Banque mondiale et l'Union européenne à mettre au clair sur l'« économie politique de la décentralisation » pour les expatriés, lors d'un séminaire en avril 2008 (je tiens cette invitation comme un marqueur de leur légitimité aux yeux des équipes de l'Union européenne et de la Banque mondiale à la fin de cette phase de transnationalisation). Soit neuf personnes au total compte tenu des recoupements. J'ai reconstitué leurs parcours professionnels (à partir d'entretiens et de documents) et contrôlé cette catégorisation avec deux cohortes plus larges : la

cohorte (incomplète) des directeurs des directions ministérielles de la Décentralisation et la cohorte des consultants signataires des rapports produits par l'administration et les agences d'aide (le corpus-rapports) sous toute la Troisième République. Le tableau ci-après synthétise les parcours-types de ces neuf personnalités et donne à voir que certains se distinguent des autres en cumulant des positions dans l'administration, les structures de l'aide, les structures privées de conseil, l'enseignement supérieur, les médias, les *think tanks*. Un tel cumul peut consister en une forme contemporaine d'un phénomène social bien connu parmi les élites politiques africaines, le *straddling*, c'est-à-dire le chevauchement synchronique d'un acteur entre des univers institutionnels différents (monde économique et monde politique notamment)¹. Mais un tel cumul peut aussi être diachronique : certains ont alterné des positions du côté de l'État et du côté de l'aide. Je les appelle des *shifters*.

¹ Je reviens sur l'usage de cette notion dans une note ci-après.

Tableau 8. Types de parcours des élites administratives malgaches dans la décentralisation entre 2004 et 2010

Nom	Présence dans l'équipe de direction de 2004	Nomination précédente dans les départements Décentralisation	Attache partisane, poste politique	Contrats dans les projets	Ens. Sup.	Médias	<i>Think Tanks</i>	Expertise : nbr de rapports	Expertise : Séminaire Eco Pol	Type de parcours
Andriamanjato Rado	Oui (longue)	Conseillère de la secrétaire d'État dans l'équipe précédente								Haut cadre de l'administration
Marie Lydia Raharimalala	Oui		Oui							Haut cadre de l'administration
Hery Philippe Rakotoarison	Oui									Haut cadre de l'administration
Léon Ramamonjisoa								>3	Oui	Expert-consultant
Serge Radert			Ancien ministre sous A. Zafy	Longs et continus après son expérience ministérielle			Oui		Oui	<i>Shifter</i>
Gaby Florent Robert	Oui (brève)		Attache partisane connue	Longs et continus après son expérience ministérielle						<i>Shifter</i>
Salava Ibrahim*	Oui (longue)	Conseiller de la secrétaire d'État dans l'équipe précédente		Attache principale, contrats longs avant et après son passage dans l'administration						<i>Shifter</i>
Solofo Ravalomanjaka*	Oui (moyenne)	Directeur dans l'équipe précédente		Formations ponctuelles	Oui			>3	Oui	<i>Straddler</i>
Salomon Razafindrakoto*					Oui	Oui	Oui	>3	Oui	<i>Straddler</i>

La description du parcours de sept de ces personnes montre la spécificité des acteurs multipositionnés (*straddlers* et *shiffters*) dont il sera question ensuite.

1. *Les hauts fonctionnaires*

Le parcours de Rado Andriamanjato dans le secteur de la décentralisation est celui d'un strict haut fonctionnaire¹. Elle a fait toute sa formation à Antananarivo (scolarité secondaire dans deux établissements publics, études de droit et d'économie à l'Université de Tananarive, diplôme de l'École nationale d'administration de Madagascar, l'Enam). Elle est affectée à la fin des années 1980 au ministère de l'Intérieur où elle nommée chef du service des Études et de la planification. « On [y] traitait les différentes doléances des communes ». C'est à ce titre qu'elle participe aux travaux du Comité d'experts pour la décentralisation effective (CEDE) en 1993². Après 10 ans à ce poste, elle obtint un stage à l'École nationale d'administration à Strasbourg dans le cadre du Cycle international d'administration publique. « J'ai fait tout mon possible pour travailler sur la déconcentration, j'ai fait mon stage en préfecture. ». Puis elle devint directrice de la formation à l'Enam. Après l'arrivée au pouvoir de M. Ravalomanana, en janvier 2004, le nouveau secrétaire d'État chargé de la Décentralisation et du Développement des Provinces autonomes, M. Eniavisoa, l'un de « ses promotionnaires » de l'Enam, lui propose le poste de directrice générale de la Décentralisation. Quand le secrétariat devint un ministère, en décembre 2005, elle en devint la secrétaire générale. En opposition avec sa tutelle politique, elle fut évincée en mars 2007, et s'est vue offrir un poste à Paris, à l'Organisation internationale de la Francophonie.

Avec le secrétaire d'État M. Eniavisoa, administrateur civil et inspecteur d'État, ils se distinguent d'autres hauts fonctionnaires qui soit ont fait l'essentiel de leur carrière sous la Deuxième République, appartiennent à une autre génération (comme Marguerite Ramarozaka³), soit ont plus clairement un lien avec les partis politiques (comme Monique Andreas Esoavelomandroso⁴ qui les a précédés ou de Jose Martial Ranaivo qui leur a succédé¹).

¹ Tous les verbatim sont tirés de l'entretien avec R. Andriamanjato du 12/05/10. Certains éléments de son parcours sont issus du traitement des arrêtés de nomination disponibles en ligne.

² Cf. chapitre 2 : I.B.1.

³ Administratrice civile, elle avait été nommée en 1971 adjointe au chef de service des tutelles du ministère de l'Intérieur, elle en fut chef de service de 1972 à 1992, puis devient directrice générale des collectivités territoriales et décentralisées du ministère de l'Intérieur entre 1992 et août 1993. Elle fut écartée avec la mise en place du premier gouvernement sous la Présidence de Zafy Albert et finit sa carrière publique comme secrétaire générale au ministère de l'Énergie et des Mines. (Entretien du 24/11/10).

⁴ Monique Andreas Esoavelomandroso est inspectrice du Trésor, elle était chef de service au ministère des Finances et de l'Économie (1975-77), puis directrice de la Condition de la femme et de l'enfant, puis directrice générale au ministère de la Population (1978-93), avant d'être nommée directrice des Appuis aux structures décentralisées, direction alors rattachée du ministère des Finances et de l'Économie en août 1993. Sur cette base elle fut nommée

2. *Les (stricts) experts-consultants*

Dans notre cohorte, Léon Ramamonjisoa, représente lui la catégorie des stricts experts-consultants. Dès lors qu'il est entré dans la fabrique transnationale de la commune malgache, il n'a pas occupé d'autres positions que celle d'expert ponctuel. Il est diplômé en économie du développement de l'Université d'Antananarivo, se dit en 2008 « consultant en développement et évaluation institutionnels de programmes/projets publics et privés et en finances privées, publiques et des collectivités »² après avoir été « cadre supérieur d'une banque nationale malgache pendant une vingtaine d'années »³. Il fait partie du réseau d'économistes qui, autour de Pepe Andrianomanana et du Centre d'Études économiques de l'Université d'Antananarivo, a conduit plusieurs études et projets financés par Usaid. Il a participé à deux contrats importants sur la décentralisation : celui de l'étude préalable à la création du FDL en 2005 et celui de la rédaction du code des collectivités en 2008 (contrat du Pnud). Et il fait partie des invités par la Banque mondiale pour décrypter l'« économie politique de la décentralisation malgache ». Comme d'autres⁴, il se distingue de la foule des experts-consultants malgaches qui pour la plupart n'apparaissent qu'une unique fois dans mon corpus-rapports parce qu'ils ont eux signé plusieurs rapports.

3. *Les shifters*

Les *shifters* eux ont enchaîné des phases au cours desquels ils sont essentiellement du côté de l'État (ou des grandes collectivités) malgaches et des phases au cours desquels ils sont essentiellement dans les structures de l'aide (dans une agence d'aide ou à la tête d'une unité de gestion de projet), soit qu'ils basculent définitivement d'un type de poste à l'autre, soit qu'ils effectuent des allers et retours entre ces deux sphères.

ensuite directrice générale de la Décentralisation à partir de février 1997, puis secrétaire d'État du nouveau secrétariat d'État chargé de la Décentralisation et du Développement des Provinces autonomes en juin 2002, puis ministre du nouveau ministère auprès de la présidence de la République, chargé de la Décentralisation et du Développement des provinces autonomes et des communes en janvier 2003. Poste qu'elle perd en janvier 2004, deux ans après l'accession à la présidence de M. Ravalomanana. Mariée à l'historien et député Manasse Esoavelomandroso, elle est proche du parti Leader Fanilo dont il prend la tête en 2008.

¹ Jose Martial Ranaivo, nommé secrétaire général du ministère auprès de la présidence chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire en mars 2007 était juste avant directeur de la Décentralisation à la présidence de la République. Dans ces profils plus politiques, on peut repérer aussi Marie Lydia Raharimalala, qui est nommée en janvier 2004 directrice de la Promotion de la Coopération décentralisée et internationale du ministère en charge de la Décentralisation, et qui fut ensuite, notamment, députée puis ministre de l'Emploi, de l'Enseignement technique et de l'Enseignement professionnel.

² Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation à Madagascar*, Antananarivo, p.iv.

³ Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation*, op.cit, p. iv.

⁴ Je place dans cette catégorie B.D. Seheny, juriste, qui a certes pu être proche de certains acteurs politiques mais qui a régulièrement participé à des contrats d'expertise ponctuelle dans le secteur (cf. corpus-rapports en annexe 33).

Gaby Florent Robert était un ancien député du parti *Leader Fanilo*. Quand se constitua l'équipe autour de R. Andriamanjato (en janvier 2004), il fut nommé directeur des Finances locales et des Actions économiques, puis directeur de la Formation et de la Promotion des collectivités, mais fut rapidement évincé. Depuis, il est cadre dans le programme Saha de l'Intercoopération suisse¹ - programme dont l'unité de gestion a pris la forme d'une ONG (en 2008, il était en était conseiller thématique « appui aux collectivités territoriales décentralisées », en 2013 il est entré au conseil d'administration dont il est devenu président en 2017). Son parcours me semble illustrer des carrières de hauts cadres des structures d'aide *par défaut*, de ceux qui manquent des ressources (politiques ou relationnelles) requises pour devenir *straddler*.

Serge Radert² est ingénieur diplômé de l'École Polytechnique de Paris en 1988, puis de l'École des Mines en 1990. Il a fait un DEA en modélisation mathématique en économie et finance à l'Université Paris 1 en 1991. Entre 1994 et 2001, il a travaillé comme consultant pour l'Office statistique et informatique pour la programmation du développement (bureau d'étude privé), dont il fut un temps directeur. Il fut par la suite consultant indépendant dans l'industrie. Proche d'A. Zafy (président entre 1991 et 1996), il fut quelques mois son ministre de l'Industrie et de l'Artisanat (en 1996). Sa carrière s'oriente ensuite clairement vers les programmes d'assistance étrangère à la réforme de l'État : il fut nommé directeur du Paigep probablement en 1999, puis en 2004 coordonnateur général du Programme de bonne gouvernance et de développement institutionnel (PGDI), puis coordonnateur général du Programme de réforme pour l'efficacité de l'administration (PREA) (novembre 2005- juin 2006) – trois programmes de la Banque mondiale. Suite aux élections municipales de décembre 2007, il devint premier adjoint du nouveau maire d'Antananarivo A. Rajoelina³. Il avait auparavant dirigé la cellule informatique de la radio d'A. Rajoelina. Il démissionna près d'un an après et dirigea à nouveau, de 2011 à 2014, différents projets internationaux d'appui institutionnel. Il participe aux activités du Club Développement et Éthique, un *think tank* fondé en 2000 par S. Zafimahova, lui aussi proche d'A. Zafy dans les années 1990.

Salava Ibrahim a obtenu une maîtrise en anthropologie entre l'EHESS et Paris 8. Il a travaillé notamment sous la direction d'E. Terray sur le *fokonolona* et les communautés villageoises, à la fin des années 1980. Il a aussi travaillé quelques années en France (entre 1995 et 2004). Il participa aux travaux du Comité d'experts pour la décentralisation effective en 1993 (cf. chap. 3), parce

¹ Cf. chapitre 2 : III.B.

² Mes sources sont : sa page professionnelle sur le site *linkedin*, le rapport Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation*, op. cit., p. iv ; un article de presse (« Serge Eric Radert à la tête du PGDI », *Madagascar Tribune* du 06/07/04).

³ Pour rappel, à Madagascar sous la Troisième République les adjoints au maire ne sont pas des élus.

qu'il était depuis quelques mois directeur de cabinet de l'un des vice-présidents de l'Assemblée et qu'il avait contribué à rédiger la partie du programme du premier gouvernement sous Albert Zafy qui concernait le développement local et la décentralisation. Après quelques années (1998-2002) « sur le terrain », dans le cadre de projets de développement agricole, il fut appelé comme conseiller technique au Secrétariat d'État chargé de la Décentralisation, du Développement régional et des Communes par M. Andreas Esoavelomandroso qui y était secrétaire d'État (en 2002 donc). En janvier 2004, quand celle-ci fut évincée et quand se constitua l'équipe autour de R. Andriamanjato, il fut nommé directeur de la Formation et de la Promotion des Collectivités, puis devint directeur du Suivi-évaluation et de la communication quand le secrétariat d'État devint ministère en décembre 2005. Après le départ de R. Andriamanjato, il fut nommé directeur général de la Décentralisation et de l'Appui au Développement local, puis fut promu secrétaire général (octobre 2007) de la Décentralisation, avant d'être nommé ministre de la Fonction publique, du Travail, des Lois sociales en avril 2008. Il quitte le gouvernement en mars 2009 après le départ de Ravalomanana. Il travaille depuis au Pnud, essentiellement sur des projets en lien avec la décentralisation.

4. *Les straddlers*

Les *straddlers* cumulent selon des combinaisons singulières des positions simultanées et successives, régulières ou plus exceptionnelles, de cadres dans un ministère, d'expert pour une structure de l'aide, d'enseignant dans le supérieur, d'intellectuel dans un *think tanks* et dans un médias, avec un ancrage dans la sphère politique (partis, gouvernement, cabinets) soit nul soit faible¹.

¹ Le phénomène est de *straddling* (chevauchement) est généralisé parmi les élites malgaches dans les années 2010 [Razafindrakoto *et al.*, 2017 chap. 5]. D. Galibert [2006a : 87-129] étudie l'émergence de ce phénomène dans les années 1970 en étudiant le parcours et les ressources des ministres et présidents de la République entre 1958 et 2002, il souligne que le phénomène est accéléré par l'aide. Tous mobilise une notion forgée notamment par J.-F. Médard [1992]. Il me semble qu'il y a une inflexion entre l'usage qu'en faisait J.-F. Médard [1992] et l'usage qui en est fait aujourd'hui dans les travaux africanistes sur la transnationalisation de l'action publique, due à l'évolution des formes prises par l'action publique. Etudiant les pratiques et stratégies d'accumulation de ressources des « *big men* » (les plus éminents des hommes politiques) en contexte de néo-patrimonialisme, J.-F. Médard entend par *straddling* la pratique qui consiste à accumuler des ressources de natures différentes (richesses, légitimité...) à partir de positions formellement différenciées (dans le monde politique et dans le monde économique) et à les reconvertir d'un champ à l'autre. Il distingue la configuration africaine de la configuration occidentale du fonctionnement de l'État par le fait qu'en Afrique, la différenciation structurelle entre champ politique et champ économique ne se doublerait pas comme en Occident d'une différenciation fonctionnelle, puisque l'autonomisation du politique y serait inachevée. Or il me semble qu'au fil des années 1990 et 2000, l'enchevêtrement de l'aide et de l'État et la privatisation de l'action publique Nord et Sud constituent les nouvelles bases de cette indifférenciation fonctionnelle. De sorte que si ces experts emblématiques de la décentralisation sont des *straddlers*, ça n'est pas au même titre que M. Ravalomanana ou D. Ratsiraka qui ont reconverti dans un sens puis dans l'autre des ressources acquises au sommet de l'État et dans les entreprises industrielles et agro-industrielles. Ils le sont parce qu'ils ont accumulé des ressources (savoirs, expériences, richesses, reconnaissance) dans des organisations structurellement différenciées (projets, État, associations, *think*

Solofo Ravalomanjaka a fait des études de Philologie à l'Université Patrice Lumumba (Université russe de l'Amitié des Peuples) et puis un DEA en études africaines à l'Inalco. Conseiller technique du ministre de l'Intérieur entre 1996 et 1997, il entra ensuite dans les services ministériels chargés de la Décentralisation, dirigés alors par M. Andreas Esoavelomandroso. Il fut chef de service chargé de l'Information et de la Communication puis directeur chargé du Transfert des compétences et des ressources. Après l'arrivée au pouvoir de M. Ravalomanana, quand M. Andreas fut évincée et quand se constitua l'équipe autour de R. Andriamanjato (en janvier 2004), il fut nommé directeur de la Promotion de la Coopération décentralisée au ministère de la Décentralisation. Il fut ensuite « mis sur la touche »¹. Enseignant permanent à l'École nationale d'administration de Madagascar (l'Enam), enseignant vacataire à l'École nationale de la magistrature et des greffes (l'ENMG) et à l'Université d'Antananarivo, il fut nommé en 2011 premier directeur de l'Institut national de la décentralisation et du développement local (INDDL), organisme dont la création était fortement soutenue par la Coopération française, voué à former les élus et agents des collectivités et tous les acteurs intervenants auprès des collectivités. Il réalise des prestations marchandes d'appui-conseil à la décision mais intervient aussi à titre d'expert ès décentralisation malgache dans différents ateliers ou formations², notamment dans la formation des jeunes Français qui prennent leur poste de volontaires sous la responsabilité de l'Association française des volontaires du progrès³.

Salomon Razafindrakoto est juriste⁴. Titulaire d'un doctorat en droit constitutionnel de la faculté de droit, d'économie, de gestion et de sociologie de l'Université d'Antananarivo, il y devint maître de conférences puis professeur (enseignant droit public et droit constitutionnel), chef du département de droit, puis vice-président de l'université. Notons qu'il a complété sa formation à Clermont-Ferrand. Membre fondateur du Sefafi⁵ et journaliste puis directeur de la rédaction de *Dans les médias demain*, hebdomadaire (puis mensuel) politico-économique de langue française fondé par son oncle Honoré Razafintsalama. Consultant de longue date, pour diverses agences d'aide (notamment anglo-saxons comme USaid) et organisations internationales (l'Organisation internationale de la francophonie par ex.). En matière de décentralisation, il a participé à la rédaction des textes définissant les Organismes publics de coopération intercommunale (OPCI) en 1999 et a été recruté pour la refonte du code des collectivités en 2008, par la GTZ. Il a

tanké, universités, Églises, bureaux d'étude) participant du *policymaking* dans la même indifférenciation fonctionnelle qu'en Occident.

¹ Entretien avec S. Ravalomanjaka, Antananarivo, le 29/04/2008.

² Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation*, op. cit., p. iv.

³ Cf. encadré n°32.

⁴ Descendant de parents magistrats.

⁵ Cf. chapitre 2 :III.D.2.

participé en tant qu'éminent constitutionnaliste à la résolution de la crise de 2009 à Maputo sous la houlette de la Conférence œcuménique des Églises chrétiennes malgaches (FFKM) et de l'Organisation des Nations Unies [Gingembre, 2012 : 107]. Son élection, en octobre 2014, comme président de la Haute Cour constitutionnelle (la HCC), fut interprétée par certains comme une sortie problématique de sa position de neutralité politique¹.

B. La reconnaissance de l'expertise domestique dans la production privatisée des savoirs de gouvernement, un processus inabouti

Ces profils, parcours et positions découlent de transformations structurelles des formes d'action publique et du régime de vérité dans l'aide au développement qui multiplient les positions significatives pour les Malgaches dans la coproduction de l'aide et de l'action publique aidée. Mais cette dynamique reste limitée. Seuls quelques individus parviennent à cumuler les positions d'intermédiations entre mondes de l'aide et de l'État, à grimper dans la hiérarchie de l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique (1), non pas seulement en raison d'une homologie sociale entre ces élites malgaches et les élites étrangères du secteur-pays, mais aussi en raison d'une forme de reconnaissance de leur conformité aux attentes de comportement des élites Nord de la décentralisation-malgache (2).

1. Le maintien d'une domination post-coloniale dans la production privatisée des savoirs de gouvernement

Les parcours des *straddlers* et *shifters* étudiés ici procèdent de transformations macroscopiques des formes de l'action publique Nord et Sud et de la « situation post-coloniale » [Balandier, 2007]. Ils ont été recrutés sur des postes importants dans le cadre d'expertises financées par les bailleurs, à des hauts postes dans les structures projets ou dans les antennes nationales des organisations d'aide ou à la tête de structures publiques portées par l'aide (comme l'INDDL). Ils sont ceux qui ont pu les cumuler. Or la multiplication de ces postes et leur ouverture aux Malgaches découle de facteurs structurels : l'externalisation croissante de l'exécution de l'aide et de la production des savoirs de gouvernement en particulier², mais aussi la valorisation des savoirs et savoir-faire des élites domestiques dans le monde de l'aide, soit au nom du fait qu'il faut « progressivement » transférer des compétences aux élites domestiques, soit au nom du fait que leurs savoirs sont nécessaires³. Il y a illégitimation progressive du non-recours à des personnels qualifiés malgaches

¹ Cette interprétation ayant été renforcée depuis les élections présidentielles de 2018.

² Sur la privatisation de l'expertise en développement au Sénégal, voir Jampy [2012].

³ Par exemple, depuis la fin des années 1980, a progressivement disparu « l'aide liée » qui devait obligatoirement être opérée par des prestataires des pays donateurs. Inversement certains petits marchés sont réservés aux bureaux domestiques [Jampy, 2012 : 222-223]. Les termes de référence des études prescrivent dans les années 2000 que les équipes de consultants doivent comporter des consultants nationaux. Je ne sais pas exactement quand cela a

pour occuper ces postes dans les structures de l'aide ou financés par l'aide hors de l'administration malgache¹. Dans le cadre des expertises ponctuelles, les consultants domestiques ne sont plus seulement assignés aux tâches de simple traduction linguistique, ni aux tâches logistiques (transports, hébergement, restauration, secrétariat, « s'occuper de la corruption »), ni même à la sélection des interlocuteurs pertinents à rencontrer. Ils sont de plus en plus souvent chargés de la collecte de certaines données, parfois de leur traitement, voire associés au travail d'analyse des données, de conception et d'énonciation des diagnostics ou des recommandations. *In fine*, une frange de professionnels malgaches parvient à s'élever dans la hiérarchie professionnelle de l'aide.

Mais dans la fabrique de la décentralisation malgache, la division Nord-Sud du travail d'expertise reste très inégale². Sur le terrain de l'expertise privée financée par l'aide, les Malgaches ne parviennent pas à faire jeu égal avec les étrangers. Mon enquête vient corroborer sur ce point les résultats de V. Jampy [2012 en part. 221-230] concernant l'expertise en développement au Sénégal. Certes, comme on l'a vu au chapitre 3, il existe des relations routinières de travail, et parfois des liens forts d'estime et de confiance entre hauts cadres du ministère, assistants techniques et hauts cadres des agences d'aide. Certes, comme on l'a vu ici, les consultants Nord se choisissent parmi les élites politico-administratives des interlocuteurs privilégiés. Il n'en reste pas moins que les contrats d'expertise ponctuels restent des situations de très forte asymétrie dans les rapports entre professionnels étrangers et malgaches. D'abord parce que les contrats gagnés par des cabinets malgaches seuls sont exceptionnels et restent des « petits contrats »³. Ensuite parce qu'à l'intérieur des équipes mixtes⁴, les Malgaches restent généralement en

commencé au cours des années 1990, mais C. Frison décrit qu'au tournant des années 1990, il n'y avait pas d'appels d'offres. Voici ce qu'elle dit du début des années 1990 : « enfin y a une époque où les coéquipiers du pays c'était juste pour avoir le marché parce que le bailleur de fonds, dans un esprit vertueux, disait qu'il fallait faire des transferts de savoir-faire, etc., et donc on prenait n'importe qui. [...] Vraiment c'était une demande des bailleurs de fonds qui indisposait tout le monde » (entretien avec C. Frison, consultante, 25 février 2010).

¹ Il y a toujours eu des Malgaches en position subalterne dans l'administration du développement et dans l'administration coloniale, pour assurer *a minima* la logistique et différentes formes de traduction entre univers de sens. Sur l'histoire des positions d'intermédiation dans l'administration coloniale, voir Lawrance *et al.* [2006] et pour le colonial tardif Bancel [2002]. Dans le cas de Madagascar, voir pour l'administration territoriale Massiot [1971], pour l'enseignement Duteil [2009] et pour le cas spécifique des Créoles réunionnais Rajaonah et Vacher [2015].

² Il ne faut pas hypertrophier l'ascension professionnelle collective et structurelle des développeurs domestiques. Sur la précarité des ouvriers de la conservation environnementale à Madagascar, voir Sodikoff [2007], et sur celle des agents de développement des secteurs de la conservation et des pêches au Sénégal, voir Ségolini [2014].

³ Les études 25, 32, 35, 42, 46, 51, 52, 53, 54 et 57 du corpus-rapports ont par exemple été gagnées par les cabinets Miara Mita, ECB, Coef Ressources, par les ONGs Iredec ou Territoires et développement, ou par un consultant indépendant malgache seul (cf. corpus-rapports en annexe 33). Sur ce point mes données sont concordantes avec celles recueillies par V. Jampy dans son analyse du marché de l'expertise en développement au Sénégal : « aux bureaux étrangers les gros marchés, et au Sénégal les petits » [2012 : 222].

⁴ Il y a une équipe mixte quand un bureau étranger et un bureau malgache répondent conjointement (par ex. les études 30 et 43 du corpus-rapports), quand un bureau étranger candidate seul mais sous-traite une partie de la prestation à un

positions subalternes. On m'a relaté ou j'ai pu observer des cas d'égalité forte entre experts français et étrangers¹. Dans ces cas, la reconnaissance de la valeur des savoirs et savoir-faire des consultants malgaches dépend entre autres choses de l'interconnaissance, du fait d'avoir une expérience partagée, de la gratitude, de la confiance et de l'affection qui peuvent naître au fil des relations de long terme². M. Bern m'explique : « [je ne travaille pas sans lui] parce que je sais qu'avec lui 1. il va bosser, 2. on va s'amuser, tu vois ». C. Frison qui a fait équipe pendant des années avec B.D. Sehenon peut dire : « On a de plus en plus de coéquipiers », par opposition aux « petites mains ». Or cette configuration de rapports égalitaires reste exceptionnelle. Le traitement des rapports de mon corpus montre que la plupart des équipes mélangeant consultants nationaux et étrangers sont constituées sur la base d'une interconnaissance et d'une confiance beaucoup plus faibles ainsi que d'une asymétrie beaucoup plus forte. Le même consultant qui peut décrire des relations d'amitiés, de confiance, d'échanges avec certains fonctionnaires, consultants, *straddlers* ou *shifters*, peut tout aussi bien dire à propos d'une étude :

Et on a lancé nos consultants nationaux sur le terrain et nous on est revenus quelques semaines plus tard pour exploiter les données qu'ils avaient collectées et pour faire la vraie [se reprend, gêné], pour faire la mission quoi tu vois, le gros de la mission quoi³.

En outre, hors des cas exceptionnels où le marché est gagné par un bureau d'étude malgache seul, et quelle que soit la nature des relations entre consultants étrangers et consultants malgaches au sein d'une équipe mixte, c'est le bureau Nord qui est chef de file et c'est un consultant Nord qui est chef de mission⁴.

Dans la plupart des cas, le contrat d'expertise lie en réalité essentiellement des commanditaires étrangers et des prestataires étrangers, donc des étrangers entre eux. Cette marginalisation des acteurs malgaches, la domination à laquelle elle renvoie, la violence symbolique qu'elle suppose s'expriment très concrètement dans les réunions entre commanditaires et prestataires qui jalonnent la conduite d'une étude, comme celles auxquelles j'ai pu assister dans le cadre de l'étude dite d'« harmonisation des outils à l'usage des collectivités territoriales décentralisées ».

Nous avons rendez-vous chez un consultant suisse qui travaille de manière récurrente pour la coopération suisse, réside au moins une partie de l'année à Antananarivo dans une

bureau malgache, quand un bureau étranger fait une offre en intégrant à titre individuel un expert malgache (par ex. dans l'étude 44).

¹ Entretien avec C. Frison, Paris, le 04/03/2010 et observation participante de l'étude dite d'« harmonisation des outils à l'usage des collectivités territoriales décentralisées ».

² Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

³ Entretien avec M. Bern, Bruxelles, le 01/03/2009.

⁴ Cf. corpus-rapports en annexe 33. V. Jampy fait le même constat à partir du marché de l'expertise en développement sénégalais [2012 : 227].

demeure ancienne d'un quartier résidentiel comme en habitent aristocratie et bourgeoisie de la capitale et expatriés. Chacun des consultants français est venu avec « son *Gasy* » (littéralement « son Malgache ») comme on peut l'entendre. Nous nous sommes assis autour d'une grande table à manger. L'assistant technique qui a initié ce point d'étape pour le compte des commanditaires distribue la parole en interpellant tour à tour les chefs de file de chaque équipe : des Français, un Suisse, un Canadien. Les consultants malgaches ne s'exprimeront que rarement et succinctement, quand ils ont été sollicités par leurs coéquipiers occidentaux, précisément pour sortir d'une situation gênante d'accaparement de la parole par les étrangers.

Dans le cas de notre équipe, les consultants malgaches sont pourtant les associés de longue date de notre chef de fil installé à Madagascar depuis une dizaine d'années, au moins aussi expérimentés et pour l'un plus âgé, aussi bavards que nous dans les réunions d'équipe ou le travail au quotidien, dans des échanges égaux. Mais ce point d'étape entre commanditaires et prestataires n'est pas leur espace de parole, leur situation d'intermédiation. Sur un plan symbolique et réputationnel, l'invisibilisation des experts malgaches passe aussi par le fait qu'on fasse usuellement référence à un rapport de la bibliothèque grise du secteur-pays avec le nom du consultant chef de file, qui n'est quasiment jamais un Malgache : qu'on parle du « rapport Dumas* » pour désigner le rapport sur le Fonds de développement local rédigé par M. Dumas*, Andrianosolo, M. Bern*, M. Randrianilaza* et A. Randrianasolo Razanakoto.

Enfin les luttes pour la reconnaissance de l'expertise malgache se réactualisent à l'occasion de chaque contrat¹, notamment lors de l'étape de rédaction des « offres techniques et financières » par les bureaux d'étude. On négocie alors très finement, sur la base du cadrage initial de l'appel d'offres, qui va participer effectivement à l'écriture des rapports (en français dans le cas de la décentralisation malgache) et combien valent les compétences et les idées des uns et des autres (puisqu'on se partage le budget).

Dans le cadre spécifique des expertises ponctuelles de mon corpus, les consultants malgaches certes ne jouent plus des rôles « de façade ou inavouables »² mais restent, dans la très grande majorité des cas, cantonnés à des rôles des « petites mains » et d'alibi moral. La mise en marché progressive des relations de coproduction des savoirs de gouvernement entre experts malgaches et étrangers qui caractérise cette période ne signifie pas la remise en cause de la domination dans ces relations. Le contrat d'expertise ponctuelle est le cadre d'une très forte reproduction des asymétries dans les rapports sociaux transnationaux et racialisés, bien que des liens

¹ Ce paragraphe repose sur mes entretiens avec des consultants malgaches et étrangers ainsi que sur l'observation de l'étude outils dont l'analyse en tant que telle est exposée au chapitre suivant 3 :II.B.

² Entretien avec C. Frison, Paris, le 25/02/2010.

interpersonnels et/ou la reconnaissance d'une élite malgache de l'expertise permettent effectivement, dans certains cas liminaires, d'en transcender les lignes.

Même les *straddlers et les shifters* qui constitue l'élite des experts malgache de la décentralisation, les *happy few* qui sont parvenus à cumuler des positions significatives dans le secteur-pays ne sentent pas leurs savoirs et discours pleinement reconnus, au moins ceux qui m'en ont témoigné. L'un des plus éminents experts malgaches de la décentralisation peut ainsi dire : « les bailleurs ne prennent pas pour argent comptant ce que disent les Malgaches, que ce soit le privé, le public, même l'État. Il y a recoupement ». Il conclut presque notre entretien sur ces mots :

J'ai eu l'occasion de fréquenter des experts qui ont travaillé avec des experts malgaches, pour qui les experts malgaches ne sont pas des enquêteurs mais des collègues. C'est rare. La plupart de ceux qui ont travaillé avec moi, j'étais bien avec eux... Peut-être que je ne suis plus vraiment malgache¹.

Il semble considérer que la condition d'une pleine intégration dans le « tout petit monde » des décideurs du secteur-pays, au titre d'expert et à jeu égal avec les acteurs intermédiaires Nord, c'est une forme aboutie d'internationalisation professionnelle des élites malgaches qui se surajoute à une internationalisation familiale héritée et parfois réactivée lors des études supérieures, qui finit par les détacher presque complètement de leur identité nationale. Comme s'il faisait sienne la thèse d'Y. Dezalay et B. Garth [2002b] d'« une internationale des élites nationales » [Dezalay, 2004 : 6] selon laquelle les espaces transnationaux de circulation seraient animés et dominés par des noblesses d'État cosmopolites.

2. « Retrouvailles dispositionnelles » ou reconnaissance wébérienne entre élites Nord et Sud

Il y a bien une homologie structurale comparable au Nord et au Sud entre positions sociales élitaires et engagement dans la transnationalisation de la décentralisation-malgache : (mais) ces élites Nord et Sud de l'expertise dans la décentralisation-malgache partagent le fait d'être des élites sociales de rang intermédiaire. Voici ce que je peux en dire en l'état de mes matériaux².

D'un point de vue strictement sociographique, le cursus universitaire des individus présentés permet de saisir cette position intermédiaire des élites de la décentralisation. Je le fais sur la base des résultats de D. Galibert qui a étudié de manière approfondie les profils de 90 ministres et chefs d'État sous les Deuxième et Troisième Républiques (entre 1972 et 2002). Il a montré que l'allongement des études supérieures ainsi que le fait d'avoir fait une partie de ces études à

¹ Entretien avec S. Ravalomanjaka, Antananarivo, le 29/04/2008.

² Je rappelle que l'histoire théorique de ce doctorat fait que je ne suis pas partie sur le terrain avec une grille d'analyse en termes de positions sociales.

l'étranger, en particulier en France¹, constituent les labélisations requises dans ce champ national pour accéder à des fonctions ministérielles [Galibert, 2006a : 39-44]. Il note aussi que les filières étrangères prestigieuses sont les filières que Galibert qualifie de « sciences et techniques » (en particulier les études d'ingénieur) et de « gestion et management ». *A contrario* les labélisations étrangères dans les filières de l'administration, du droit ou des sciences humaines sont quantitativement moins représentées et donc selon D. Galibert, moins déterminantes dans l'accès aux postes qui repose donc plus sur le capital symbolique des diplômes et de l'Occident que sur les savoirs [ibidem]. Revenons à nos élites administratives de la décentralisation. R. Andriamanjato, L. Ramamaonjisoa, S. Razafindrakoto appartiennent à la catégorie majoritaire mais méconstruée de ceux qui « se sont résolus à *nianatra teto an-toerana*/apprendre sur place » dans des établissements publics malgaches dont D. Galibert rappelle le rapide délabrement après leur création dans les années 1960. S. Ibrahim et S. Ravalomanjaka* appartiennent certes à la catégorie opposée des « *avara-pianarana*/“ceux qui ont appris dans le Nord” » mais S. Ravalomanjaka a fait ses études dans l'ancien bloc soviétique et ils ont étudié tous deux des disciplines déconstruées (respectivement l'anthropologie et la philologie). *A contrario*, S. Radert, dont la carrière est plus centrée sur les projets avec une composante partisane plus importante, a une scolarité prestigieuse (il est diplômé de Polytechnique et de l'École des Mines en France). À l'exception de S. Radert, par ailleurs plus marginal dans les réseaux de relations interpersonnelles Nord Sud que j'ai pu reconstituer, les élites malgaches de la décentralisation sont donc des élites sociales de second rang, et elles sont des élites du développement sans être ni fonctionnaires internationaux ni des experts internationaux².

Il y a de ce fait une certaine proximité sociologique entre *straddlers* ou *shifters* malgaches d'une part et assistants techniques et cadres des agences et consultants étrangers dominants d'autre part³. Ces derniers ne sont précisément pas des diplomates, des fonctionnaires internationaux

¹ Et dans une plus faible mesure dans d'autres pays capitalistes (par opposition avec les pays de l'ex-bloc communiste).

² Il existe bien des hauts fonctionnaires et des consultants malgaches qui ont travaillé dans le champ de la décentralisation et qui ont fait des bouts ou des fins de carrière hors de la Grande Île, mais *straddlers* et *shifters* n'en sont pas, précisément. On peut penser à Monique Andréas Esoavelomandroso (cf. note dans le chapitre 2 : III.A.2.) qui, après avoir été évincée du poste de ministre en charge de la Décentralisation, fut nommée secrétaire générale de la Commission de l'Océan Indien. Ou au consultant Randrianarivelo Benamina Mahasolo qui a conduit seul l'évaluation à mi-parcours du Programme national de décentralisation et de déconcentration en avril 2008 : ingénieur formé en France dans les années 1970, il a fait toute une première partie de carrière comme consultant salarié ou gérant de cabinets d'audit et de conseil publics ou privés, essentiellement sur des études commanditées par des agences d'aide. Il travaille depuis 2010 pour la Banque mondiale à Washington.

³ Ce que démontre aussi clairement C. Gutiérrez [2010] à propos des circulations des savoirs réformateurs en matière de décentralisation et de planification régionale entre le Chili, les États-Unis et la France sur la base de la reconstitution et de l'étude des communautés réformatrices entre 1964 et 1996.

représentant localement des agences bi- ou multilatérales, ni même des grandes élites politico-administratives françaises sur un terrain de jeu international¹.

La multipositionnalité des *straddlers* ou des *shiffters*, leur participation en tant que *straddlers* et *shiffters* à la fabrication transnationalisée de la communalisation ont été incontestablement facilitées par la maîtrise du discours développementiste et leurs réseaux relationnels malgaches, mais aussi probablement par la proximité des styles de vie, l'homologie Nord-Sud de toutes les propriétés sociales qui viennent de leurs positions dans les hiérarchies sociales malgaches (historiquement articulées aux hiérarchies sociales françaises). Sur ce plan, sur la base de mes matériaux actuels, je peux dire que rien dans ce que j'ai pu observer ne vient contredire la thèse de l'imbrication des champs nationaux et internationaux en matière de savoirs et d'expertise d'État :

Dans l'espace des pratiques internationales, les opérateurs dominants sont ceux qui peuvent mobiliser des ressources acquises et homologuées dans des champs nationaux de pouvoir, en particulier des titres et des diplômes d'État. En contrepartie, la mobilisation d'un capital international de compétences et de relations représente un atout non négligeable dans les stratégies de pouvoir dans le champ national. [Dezalay, 2004 : 6-7]

À ceci près que le secteur-pays de la décentralisation-malgache n'est pas aussi prestigieux que celui de l'économie, du droit des affaires, des droits de l'homme en Amérique du Sud ou en Amérique centrale [Dezalay et Garth, 2002a], et que nous avons affaire à des élites intermédiaires, au Nord comme au Sud, c'est important.

Il me semble pourtant que l'homologie structurale n'épuise pas la question des liens entre élites étrangères et malgaches de la décentralisation, notamment entre mailleurs, *straddlers* et *shiffters*. À propos des relations entre élites du développement étrangères et domestiques au Maroc et en Tunisie, A. Allal parle de « retrouvailles dispositionnelles » [2010 : 115]. Cette expression m'intéresse parce qu'elle saisit ce qu'il peut y avoir d'intersubjectif dans les conditions sociales de possibilité de ces liens professionnels au-delà de la simple homologie des positions et dispositions sociales, ce qu'il peut y avoir de réflexif dans la reconnaissance d'un interlocuteur ou d'un partenaire qui va devenir un interlocuteur ou un partenaire privilégié. Elle permet de saisir un désir de reconnaissance de l'alter ego et un plaisir de cette reconnaissance quand elle advient, parce qu'il y a un désir de non-domination (au sens politique du terme [cf. Pettit, 1997]) chez

¹ Concernant les assistants techniques devenus mailleurs de la décentralisation, il y a sur ce plan une continuité avec l'histoire sociologique de la Coopération française. J. Meimon souligne en effet à la fois l'hétérogénéité du recrutement social les « coopérants » et leur position intermédiaire commune : ce ne sont pas des « héritiers » souligne-t-il [Meimon, 2004].

certaines professionnels de l'aide¹ et parce qu'il y a une dimension morale dans les interactions interindividuelles par lesquels l'aide et l'action publique sous régime d'aide sont coproduites. Au-delà des forces de l'homogamie sociale, il se joue selon moi ce que j'appellerais une forme de « reconnaissance wébérienne », un « jugement de conformité » par lequel un développeur étranger occidental, un *Vazaha*², va présumer ou constater d'un bureaucrate ou d'un expert malgache qu'il peut assumer ou qu'il assume effectivement ses responsabilités d'une manière qui s'écarte le moins possible de la représentation que l'étranger se fait de l'administration et de l'expertise idéales (en particulier l'absence de liens avec la sphère politico-électorale³). Étant entendu que cet écart à la « règle de l'art » est apprécié différemment par tous les étrangers mais que les étrangers partagent globalement une vision disqualifiante du fonctionnement effectif de l'administration ou de l'expertise domestique. Voici un extrait d'entretien qui concerne d'autres acteurs mais qui est extrêmement parlant sur ce point. Un responsable Décentralisation d'un bureau tananarivien d'une agence décrit les rapports entre élites administratives Nord et Sud dans les années 2004-2005 :

On était quand même encore à Madagascar à une époque...dans des processus de substitution. Les bailleurs de fonds considérant encore avoir des interlocuteurs en grand déficit de compétences. Et que...bon...les vieux démons existant toujours, on pense à la place des autres, on sait mieux qu'eux et on leur impose nos points de vue et nos programmes... Je schématise un petit peu mais bon...on était un peu dans cette logique à Madagascar. Et il s'est passé quelque chose avec la décentralisation. Qu'on doit à mon avis beaucoup à deux choses. Le volontarisme de Ravalomanana sur ce dossier. Et volontarisme et compétence de quelqu'un comme Rado Andriamanjato [il dit son prénom et son nom d'une traite, sans hésitation, correctement]. Je dis bien Rado Andriamanjato parce que c'était beaucoup moins vrai des ministres en charge de la décentralisation à cette époque-là, qui étaient à mon avis incompetents⁴.

La « reconnaissance wébérienne » c'est la reconnaissance du fait que certains professionnels échappent au dysfonctionnement des administrations Sud et constituent des leviers pour

¹ Ce que souligne par exemple J. Meimon à propos des coopérants français des années 1960 et 1970 sensibilisés au tiers-mondisme [2004], mais aussi P. Dauvin à propos de la vieille garde des humanitaires [2004 : 831]. L'égalité dans les relations avec les collègues Sud constituant l'envers d'une posture néocolonialiste.

² Blancs européens. F. Rajaonah précise que les Occidentaux sont distingués parmi l'ensemble « des *Vahiny* (des étrangers, mais également des hôtes, des invités) [... Ils] sont plus communément désignés par le terme *Vazaha*, un synonyme qui, lui, renvoie plutôt à un statut social et/ou à la pigmentation moins sombre de la peau. Si les membres de l'élite malgache peuvent à l'occasion faire figure de *Vazaha*, si les commerçants chinois ou indiens sont appelés ainsi par leurs clients, le véritable *Vazaha* est le Blanc qui s'impose par son pouvoir ou sa richesse. » [2002 : 154]. Voir aussi [Papinot, 1998].

³ A. Allal montre que l'engagement politique est une barrière dans l'accès des « nationaux » aux postes d'encadrement supérieur des organisations de l'aide au Maroc et en Tunisie [2010 : 103]. V. Jampy établit que les experts étrangers postulent et redoutent l'engagement politique des experts sénégalais [2012 : 228-230].

⁴ Entretien, mars 2010.

« améliorer » la situation. Au-delà du réel plaisir qu'il peut y avoir à trouver des alter ego et des partenaires de travail (voire des amis), elle procure aux *Vazaha* la satisfaction morale de croire qu'ils se défont de leurs stéréotypes.

Après avoir décrit la position spécifique des *straddlers* et des *shifters* dans la fabrique transnationale de la décentralisation malgache (sur la base de leurs parcours et du régime de vérité de la fabrique), les raisons et les conditions de son émergence, je voudrais maintenant revenir sur la manière dont ces acteurs orientent les décisions prises à la jonction de l'aide et de l'action publique.

C. Straddlers et shifters aux interfaces fragmentées entre monde de l'aide et monde de l'État

Ce qui m'intéresse chez ces *straddlers* et ces *shifters*, c'est moins qu'ils soient des « passeurs » entre monde de l'aide et monde de l'action publique¹ que le fait qu'ils s'appuient sur les différentes ressources qu'offrent leurs positions diverses et continues dans le secteur-pays pour y défendre opiniâtrement, sur le moyen terme, leurs problématisations (de la décentralisation en général ou de tel aspect de la décentralisation) et leurs propres couplages entre problèmes et solutions, en vis-à-vis des maillleurs, le fait qu'ils endossent le rôle de véritables « entrepreneurs de politiques publiques » sur la base de leur position d'intermédiaires malgaches prépondérants, d'élites des courtiers nationaux en décentralisation (1). Ils le font en étant soumis à un double système de contraintes (côté État malgache et côté aide) (2) mais n'en participent pas moins construire par leurs pratiques et leurs relations avec les homologues étrangers un « tout petit monde » transnational d'élites de la décentralisation-malgache tramé d'interconnaissance et d'intertextualité (3).

1. Peser sur la décentralisation-malgache : les ressources de la durée et de la multipositionnalité côté malgache

Les parcours de *straddlers* et des *shifters* constituent un moyen de mener des carrières professionnelles, en faisant face aux alternances politiques, à la concision des projets et des études, à la limitation des salaires dans la fonction publique, etc. C'est un moyen de durer dans un secteur-pays en y trouvant continûment une ou plusieurs places et sources de revenus. Mais les *straddlers* et *shifters* tirent de cette multipositionnalité les ressources (temporelles, d'expertise spécialisée, positionnelles, relationnelles, réputationnelles) pour peser sur le cours de la décentralisation selon des stratégies d'« ubiquité réformatrice » [Saunier et Payre, 1998] comparable à celle des maillleurs. Pour le montrer, reprenons d'abord le cas des centres d'appuis

¹ Ce que montre bien par exemple R. Diallo [2012] dans le cas des élites de la conservation au Mozambique.

aux communes, mis en place à partir de juillet 2006, et qui faisaient, comme je l'ai souligné, l'objet d'un fort dissensus.

Le désaccord des élites de la décentralisation sur les Centres d'appui aux communes ne renvoyait pas seulement à la question du rôle des services déconcentrés dans le processus de décentralisation comme j'ai pu l'expliquer, mais aussi à la question des modalités de développement de l'intercommunalité. Les CAC constituaient un nouvel instrument de mise en commun des compétences, des intérêts et des ressources de communes, celles-ci devant être regroupées en association pour bénéficier des services d'un CAC et participer à son pilotage. À ce titre, c'était un instrument concurrent d'un premier instrument d'intercommunalité : les Organismes publics de coopération intercommunale (OPCI), dispositif juridique créé en décembre 1999 pour solutionner les problèmes de gouvernement de la métropole tananarivienne¹. Le modèle de l'OPCI supposait une adhésion volontaire des communes qui pouvaient en outre transférer toute compétence à la structure intercommunale. Dans le cadre des CAC, l'initiative de création de l'association est généralement celle des bailleurs (c'est en fait une conditionnalité déguisée) et, sur le plan des compétences, les opposants aux CAC critiquent le fait que les compétences transférées soient en fait prédéterminées par la ligne d'action des CAC, déterminée elle par le type de bailleurs qui soutient le CAC, leur logique d'action (environnementaliste, infrastructurelle...).

S. Ibrahim, *shifter*, défendait les CAC (comme R. Andriamanjato) depuis le ministère, dans lequel il est continûment en poste, avec des responsabilités croissantes, entre janvier 2004 et avril 2008. Et quand il quitte le ministère de la Décentralisation pour celui de la Fonction publique, alors que l'instrument est de plus en plus contesté, il « ne peu[t] plus défendre [s]es bébés »². S. Ravalomanjaka, lui, était favorable aux OPCI. Il considérait qu'il ne fallait pas multiplier les dispositifs d'intercommunalité mais améliorer l'existant, que les OPCI avaient l'avantage d'être des « structures internes » au sens où elles procédaient de l'initiative des communes et donc étaient *de facto* « appropriées ». Quand les CAC ont été élaborés, il avait été « évincé » du ministère, mais il a continûment mis en cause les CAC depuis ses autres positions : en décrochant l'animation d'un atelier de capitalisation sur l'expérience des CAC en novembre 2007, donc en maîtrisant le compte-rendu extrêmement critique³, ou en consignant son regard sur la politique de décentralisation dans le cadre du « colloque » sur « l'économie politique de la décentralisation à

¹ Décret n° 99 – 952 du 15 décembre 1999 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un Organisme public de coopération intercommunale (OPCI).

² Entretien avec S. Ibrahim, cadre puis directeur puis secrétaire générale de la Décentralisation entre 2002 et 2008, Antananarivo, le 27/11/2010.

³ *Rapport technique de l'atelier de capitalisation des expériences sur les Centres d'Appui aux Communes*, novembre 2007.

Madagascar»¹. Il utilisait aussi la tribune que lui offrait le délégué général de l'AFVP à Antananarivo lors des sessions de formation annuelle sur la décentralisation malgache (au moins lors des sessions de 2002, 2003, 2004, 2006 et 2008)². Il s'adressait alors directement aux jeunes volontaires français qui arrivaient sur la Grande Île pour coordonner, au nom des collectivités françaises, les différents partenariats de coopération décentralisée, alors que ces partenariats étaient précisément pressentis ou mobilisés par les services de la Coopération française pour soutenir des CAC. Devant des néo-volontaires qui allaient donc pour certains, soit prendre un poste d'appui à un CAC existant, soit monter un projet de CAC, il pouvait dire en 2008 :

les CAC n'ont aucune base d'existence légale. Seules les quelques associations constituées apportent un élément probatoire de leur existence. Par ailleurs, les CAC ont existé pour combler l'absence de l'EX-MPRDAT au niveau territorial. Maintenant que la décentralisation est rattachée au ministère de l'Intérieur, il a perdu sa raison d'être.

J'imagine qu'il pouvait diffuser avec la même liberté de ton son appréciation critique à ses étudiants à l'Enam ou de l'ENMG et que plus largement, être directeur de l'INDDL a institutionnalisé sa tribune.

L'opportunité de peser sur le cours de la décentralisation hors du ministère repose aussi sur la délégation de l'écriture du droit à des bureaux d'étude. S. Razafindrakoto, professeur de droit à l'Université, n'a jamais eu de position au ministère. Depuis 2001, il mobilise le Sefafi dont il est membre fondateur pour interpeller le gouvernement comme les agences d'aide sur le fait que la décentralisation piétine, que l'autonomie politique et financière des communes prévue dans les textes est bafouée dans les faits, etc.³ Il est aussi consultant depuis au moins 1994 pour Usaid, la GTZ ou la Banque mondiale. Il a notamment rédigé les textes relatifs aux OPCI en 1999, aux CAC en 2005 ou 2006, puis a été recruté dans l'une des deux équipes appelées à rédiger le code des collectivités en 2008. Voici comment il présente cette dernière opportunité lors de notre unique entretien : nous discutons du fait qu'«il n'y a pas véritablement [dans les gouvernements

¹ Parmi les « les blocages actuels de la décentralisation », il écrit : « La création du Cac qui de fait est une “structure externe” aux communes ne permettra pas une appropriation par les élus. [...] L'atelier au “Hintsy” sur l'évaluation des Cacs a montré clairement qu'aussi bien les élus que les animateurs et même le MDAT considéraient le Cac plutôt comme une structure propre (bailleur parmi tant d'autres) que comme un appui. L'expérience de FIFTAMA (intercommunalité) est pourtant une preuve, si besoin était, que l'implication directe des élus locaux est plus efficace pour l'internalisation d'un concept donc de sa pérennisation. [...] La multiplication de la forme d'association de communes ainsi que leur dénomination créent des confusions dans l'esprit des élus (OPCI [Organismes publics de coopération intercommunale] pour la BM [Banque mondiale] dans ses projets, grappe de communes pour l'UE dont Accords, association des communes pour le Cac...) » Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation*, op. cit., p.30.

² J'ai assisté comme volontaire à ces formations en 2004 et dispose des comptes-rendus étoffés de 3 autres sessions.

³ Cf. chapitre 2 : III.D.2.

successifs] de volonté politique de décentraliser», que «le problème ici c'est le transfert de pouvoir, le transfert des compétences, le transfert des ressources ». Il dit :

Je suis en train de terminer pour le compte de la GTZ un code de la décentralisation. Un texte qui va être soumis au ministère de la Décentralisation la semaine prochaine. Et là ce qu'on propose c'est vraiment de la décentralisation, un transfert de pouvoir¹.

Il y voit l'opportunité de faire avancer ses propres solutions d'ordre juridique. La rédaction du code des collectivités a en fait donné lieu à un imbroglio aboutissant au fait que deux équipes de consultants ont travaillé séparément et qu'il a fallu ensuite qu'ils construisent (de manière tout à fait emblématique) une synthèse entre approches et attentes du ministère et des différents bailleurs.

Certes, pour ces experts, le cumul diachronique ou synchronique des positions est, comme pour les mailleurs, un moyen de mener leurs carrières dans la fabrique transnationalisée, technocratisée et privatisée de la décentralisation malgache. Mais la manne développementiste est aussi le moyen de financer et de conforter leur activisme de différentes manières. Sur la base de ressources importantes (en matière d'expertise, de réputation, de relations), ils construisent et saisissent les positions (au ministère, dans *plusieurs* organisations d'aide, dans l'enseignement supérieur, dans des *think tanks*) à partir desquelles ils peuvent tenir différents types de discours, actionner différents leviers pour mettre l'accent sur tel ou tel enjeu (l'autonomie politique, la refonte des textes, l'intercommunalité), défendre tel instrument (les OPCI ou les CAC) sur le long terme et avec ténacité, faire avancer (ou reculer) tel ou tel compromis cognitif et/ou stratégique entre organisations. Ils ont intégré ces nouvelles positions dans le champ de l'aide et les nouvelles ressources qu'elles offrent dans leur répertoire d'action et leurs stratégies, elles leur ont permis, pour certains (S. Ibrahim, S. Ravalomanjaka, S. Radert) dès les années 1990 et dans les années 2000, de prolonger différentes formes d'engagement direct dans la mise à l'agenda, l'élaboration et la négociation des principales réformes et mesures. On a ici non seulement affaire à élites du courtage national en décentralisation² mais aussi des entrepreneurs de politiques publiques dans le cadre d'une politique balbutiante. Quoi qu'il en soit, si les élites administratives y trouvent leur compte, en particulier les *straddlers* et les *shiffters* avec lesquels je me suis entretenue, cela n'est pas au prix d'une routinisation de leurs pratiques, d'un désengagement professionnel et d'un évidement du sens des discours, ce que peuvent décrire D. Darbon [2001] et C. Ségalini

¹ Entretien avec S. Razafindrakoto, 1er avril 2008.

² Dès lors que l'on considère avec D. Mosse et D. Lewis que, sur le plan cognitif, les « courtiers en développement » [Bierschenk *et al.*, 2000b] sont moins des traducteurs entre univers de sens des développeurs et des développés que des coproducteurs de sens à l'interface entre les deux univers, qu'ils sont impliqués sur un plan stratégique dans la construction des intérêts qu'ils travaillent à faire converger [Lewis et Mosse, 2006a].

[2014] pour les consultants internationaux, fonctionnaires domestiques et agents de développement subalternes de leurs terrains. Ce système de ressources est aussi néanmoins un système de contraintes.

2. Composer avec les contraintes de l'intermédiation : la voie étroite de la repolitisation cognitive

En combinant des positions du côté de l'État, de l'aide, de l'Université, des médias et des *think tanks*, *shifters* mais surtout *straddlers* se trouvent pris dans un système complexe de contraintes qui sera ici analysé comme un double système de contraintes côté aide et côté État¹. Il pèse à moyen terme dans la gestion de leur carrière. Pour durer dans le secteur, il faut par exemple doser avec précision son affiliation partisane pour rester au ministère et pouvoir rebondir dans l'aide, être légitime dans des prises de position publique, obtenir effectivement la direction d'une école soutenue par les bailleurs, etc.

Mais ce double système de contraintes aide/État joue aussi à plus court terme, par exemple dans l'écriture des textes que les *straddlers* produisent. Le cas du séminaire *Economie politique de la décentralisation à Madagascar* permet d'explorer comment le *straddling* et l'imbrication de l'aide et de l'action publique contraignent ou non la repolitisation des enjeux par les experts domestiques. Rappelons le contexte de cette invitation formelle de la Banque mondiale à repolitiser l'analyse.

Nous étions en février 2008, les relations entre le gouvernement malgache et les agences d'aide s'étaient passablement détériorées². Les agences d'aide n'avaient plus de visibilité sur les orientations suivies par le gouvernement. La Banque mondiale et la Commission européenne, qui devaient être les principales organisations abondant le FDL formellement créé en juin 2007, lancèrent alors deux études de nature très différente, mais qui visaient toutes deux à éclaircir leur terrain d'intervention. Elles « dézoomaient », selon deux logiques orthogonales – l'une technique l'autre historico-politique – mais articulées³. D'une part, l'Union européenne finança une étude visant à évaluer la solidité de la mise en œuvre du *Programme national 2D* (PN2D) à partir de la planification budgétaire dont il faisait l'objet, pour décider si la décentralisation malgache pouvait faire l'objet ou non d'une « aide budgétaire » (directement versée au budget du pays récipiendaire). D'autre part, un séminaire fut organisé par un expert de la Banque mondiale, le 16 avril 2008, sur le thème de l'« économie politique de la décentralisation à Madagascar ». F. Vaillancourt, économiste spécialisé dans les politiques publiques, professeur à l'Université de Montréal,

¹ En raison du périmètre de mes matériaux.

² Cf. chapitre 2 : III. C et chapitre 3 : II. A. 3.

³ Ces deux registres semblent si fortement articulés que C. Frison, dont la mémoire m'avait stupéfiée lors de nos entretiens, n'arrive pas à démêler les deux processus d'étude.

« étonné de la difficulté qu'il avait eue à bien comprendre l'évolution de la décentralisation dans ce pays » lors d'un précédent séjour¹, avait invité quatre « experts malgaches » de la décentralisation déjà présentés (Serge Radert, Solofo Ravalomanjaka, Léon Ramamonjisoa et Salomon Razafindrakoto) à donner leur « vision de la décentralisation malgache » à « huis clos », en présence des seuls représentants de la Banque mondiale et de l'Union européenne. Il leur fut demandé de préparer chacun une intervention sur la base des questions suivantes :

- 1) Historique de la décentralisation : Comment a évolué la décentralisation de 1960 à 2000 à Madagascar (découpage territorial (provinces, régions...) pouvoirs et ressources des CTD) ? Durant quelle période est-ce que ceci est valorisé/dévalorisé et pourquoi (politique,...). Est-ce qu'on observe une tendance à faire du surplace ou y a-t-il des vrais changements ?
- 2) Agents de changement et décentralisation Depuis 1990 est-ce que ce sont les communes qui sont les vrais agents de décentralisation ou les provinces/régions ? Les communes urbaines ou rurales ? Les grandes ou les petites ? Celles d'une région ou d'un groupe ethnique donné ?
- 3) Décentralisation et choix politiques récents I Quels sont les facteurs de succès/de blocage de la décentralisation depuis 2002 ? Comment interpréter le rôle des *fokontany* [sic] dans ce processus ? Celui du Ministère des Finances ? Des bailleurs de fonds (FMI, BM, UE, AFD,...) ? Des ministères sectoriels ?
- 4) Décentralisation et choix politiques récents II Pourquoi met-on tant l'accent sur la décentralisation depuis 2002 (LP2D, MAP²,...) ? Y croit on ou est-ce une mode ? Qu'arrivera-t-il si la décentralisation échoue ?
- 5) L'avenir de la décentralisation Que voyez-vous comme évolution de 2008 à 2015 de la décentralisation. Croissance du pouvoir politique des régions ? Des communes ? Des *fokontany* [sic] ? Du pouvoir central ? Quels obstacles faudra-t-il surmonter ?³

Pour réintroduire du sens, la Banque mondiale allait chercher du côté du politique et de l'histoire, des règles et des institutions publiques, de la compétition politico-électorale, des inégalités sociospatiales et de l'ethnisation des rapports sociaux, des luttes bureaucratiques, de l'influence des bailleurs et des effets de mode... On peut y voir l'illustration du changement épistémologique de l'institution amorcé au tournant des années 2000 mais qui tardait à s'acter sur les terrains d'intervention : la fin d'une lecture des choix politiques en termes de purs choix rationnels, la fin de la priorité explicative donnée à la science économique et du rejet maximaliste des approches

¹ Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation à Madagascar*, Antananarivo, p. ii.

² Le *Madagascar Action Plan* était la « feuille de route » du gouvernement pour les années 2007-2012, adoptée fin 2006 sous la présidence de M. Ravalomanana.

³ Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation*, *op. cit.*, p. ii.

en termes d'économie sociopolitique du développement [Coussy, 2006b]¹. D'un point de vue stratégique, mon analyse est que, par les deux études lancées (l'étude sur l'« aide budgétaire » et l'étude sur l'« économie politique de la décentralisation »), la Banque mondiale et de l'Union européenne cherchaient non seulement à relancer le jeu de (l'appui à) la décentralisation en plaçant la balle dans le camp du gouvernement malgache mais peut-être aussi à « faire porter la responsabilité » d'un échec de la « coopération » par le gouvernement malgache, à se « disculper » [Raffinot, 2010]² sur un double registre budgétaire et politique. Mais sur le plus long terme et sur un plan cognitif, la tenue de ce séminaire en avril 2008 semble reposer sur le constat que la dépolitisation, la déshistoricisation et la technicisation de l'objet « décentralisation » qui procèdent de son traitement habituel dans les rapports d'expertise empêchent précisément l'emprise de l'aide sur la politique publique, et qu'une analyse en termes d'« économie politique » permettrait de mieux orienter les agences d'aide.

Et les quatre experts malgaches consultés se sont effectivement saisis de l'opportunité qui leur était donnée par la Banque de s'exprimer dans un registre différent pour repolitiser la problématisation de la décentralisation malgache. Les quatre textes réservent une place réduite aux thèmes rebattus par les agences d'aide (inefficacité de la fiscalité locale, planification du développement, manque de capacités individuelles des élus et agents communaux...). Inversement, ils traitent longuement de la plupart des aspects passés sous silence dans les textes du corpus-rapports à la rédaction desquels certains de ces experts ont pourtant participé. Ils évoquent ainsi les continuités et discontinuités historiques depuis le Royaume Merina et le legs colonial, le poids de l'idéologie dans les réformes successives, l'effet des jeux partisans dans l'orientation et l'instrumentalisation des réformes, dans la compétition électorale locale, dans l'attribution des ressources aux communes, ou encore dans les relations entre les communes et les administrations déconcentrées. Ils traitent des luttes bureaucratiques entre les ministères, de la sociologie des élites ministérielles et des agents de l'administration déconcentrée et du mépris

¹ Pour la décentralisation, ce tournant est marqué par la publication en 1999 du rapport de J. Manor, intitulé *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Mais en 2004, la Banque mondiale publie encore un rapport intitulé *Décentralisation à Madagascar*, qui ressort d'une analyse entièrement fiscale de la décentralisation et d'une approche entièrement économétrique de la fiscalité locale. En 2011, un rapport conjoint de l'AFD et de la Banque mondiale pourtant intitulé *Économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne. Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, porte à nouveau essentiellement sur la dimension fiscale de la décentralisation. F. Vaillancourt faisait partie des contributeurs. Je remercie Sidy Cissokho pour nos échanges sur la mobilisation de la notion d'« économie politique » par la Banque mondiale et l'indication de ce texte de J. Coussy.

² Je ne néglige pas le fait que l'étude « aide budgétaire » devait beaucoup à la logique et à l'agenda interne de l'Union européenne qui, en 2007, avait reformalisé son approche de l'appui à la décentralisation et qui privilégiait dès lors l'appui budgétaire. La décentralisation malienne qui correspondait au plus gros budget décentralisation sur le 9^e Fed avait déjà fait l'objet d'une « aide budgétaire » [Languille, 2011]. Madagascar était le deuxième plus gros budget. Mais d'après les consultants ayant réalisé l'étude, la commande était claire, la réponse serait que le secteur n'était pas prêt pour un aide budgétaire.

social pour les élus locaux. Ils abordent la transparence des élections locales et la qualité de la relation municipale de gouvernement, la place des « pouvoirs traditionnels » dans les arènes politiques locales, l'orthogonalité des schèmes culturels malgaches de domination sociale avec les rôles d'élu et d'électeur dans un modèle de citoyenneté électorale occidentale (en termes de délégation de pouvoir, de critique et de contrôle...). Ils parlent enfin des conséquences des interventions divergentes des bailleurs de fonds sur le renforcement de la légitimité des communes, sur l'inflation et le flou juridiques, sur les inégalités de ressources des communes, sur l'autonomie notamment de certains élus locaux de l'opposition...

La possible publication des textes présentés par les experts n'a été annoncée qu'après le séminaire. Or les rendre publics impliquait qu'ils allaient être accessibles aux membres du gouvernement et aux agents du ministère, ministère qui avait été informé préalablement de la tenue du séminaire et de l'identité des experts consultés¹. Le contexte de très forte incertitude sur la conduite de la décentralisation et de fortes tensions entre le gouvernement malgache et les bailleurs² rendaient d'autant plus inconfortables pour les quatre experts invités la recontextualisation et la repolitisation de la décentralisation dès lors qu'il était question de rendre cet exercice public. L'un des experts me raconte :

Chacun a envoyé un article et la Banque mondiale a proposé de les publier. C'était des missionnaires qui organisaient le tout. Ils nous ont proposé de réviser nos textes. Les autres [les trois autres experts malgaches consultés] ont dit « on révisé ». C'est très intéressant la vision de la Banque mondiale, cette méfiance à l'égard des techniciens malgaches. Selon qu'on s'adresse aux bailleurs ou au gouvernement [nous les experts malgaches] on a deux visions différentes. J'ai l'habitude de dire, la décentralisation n'est rien d'autre qu'une vision politique. Y a à peine 10 ou 20 % de technique, le reste c'est une décision politique. [À travers cet épisode], on voit notre situation actuelle, à quel stade nous en sommes de la démocratie. [On voit] si les experts osent ou pas s'exprimer. Il y a deux hypothèses. On nous a donné [initialement] deux mois pour rédiger un article [puis, après le séminaire, on nous a redonné le temps de réviser nos textes] : soit ils [les trois autres experts malgaches] n'ont pas pris au sérieux [l'exercice], soit ils tiennent un double langage : un langage pour les bailleurs, et un langage qu'on tient avec le pouvoir.

Moi : Quelle hypothèse retenez-vous ?

Lui : Un peu des deux. [...] Moi je ne change rien [...] ³.

¹ L'un des deux experts consultés avec lequel j'en ai parlé m'a précisé : « C'était officiel, on a été recruté comme consultants par l'intermédiaire du MPRDAT [ministère en charge de la décentralisation], c'est-à-dire que le MPRDAT était au courant que la Banque mondiale et l'Union européenne organisent de telles réunions avec des experts indépendants. » Entretien de 29 avril 2008.

² Cf. chapitres 2 et 3.

³ Entretien, 2008. L'entretien n'était pas enregistré, ce sont donc des notes.

Deux choses me paraissent intéressantes dans ce récit. D'une part, la perception par un expert malgache de la méfiance des acteurs de l'aide à l'égard de leurs savoirs (ce que nous avons discuté plus haut). D'autre part l'idée que les experts nationaux ont une retenue particulière à exprimer, publiquement et *en leur nom propre*, leur analyse repolitisée de la décentralisation. D'où la nécessité pour eux, ici, de réviser leurs textes¹. D'où l'utilité pour eux plus largement d'une structure comme le Sefafi qui permet la publication de textes avec une signature collective ou encore l'intérêt des formations annuelles aux « volontaires du progrès » en charge des coopérations décentralisées qui ne laissent pas de traces écrites accessibles à un public ouvert... Au cours du même entretien, je demande à ce *straddler* quelle ligne suivent les experts quand ils produisent leurs recommandations. Voici ce qu'il me répond :

En règle général, qui paie commande. Tout expert sait à peu près ce que veut le commanditaire [sous-entendu ici un acteur de l'aide]. Rien qu'à travers les discussions préliminaires, on sait quelles sont les directions, les orientations qu'il veut.

Deuxièmement on ne peut négliger le gouvernement. On choisit une vie facile ou compliquée. S'il y a un domaine compliqué, c'est bien la décentralisation.

Le double système de contrainte est ici parfaitement clair.

Grâce à leur multipositionnalité et malgré des contraintes fortes, les *straddlers* trouvent des opportunités d'« exprimer leurs analyses politiques sur la décentralisation sans le filtre du discours technicisé qui leur est le plus souvent imposé ou qu'ils s'imposent par auto-censure »². Indéniablement, en étant enrôlés dans la machine du développement en position de responsables de programme ou de consultants ponctuels, ces acteurs porteurs d'un discours critique et/ou de propositions endogènes se soumettent au moins partiellement à l'emprise des agences d'aide, des assistants techniques et des consultants étrangers sur la problématisation, la codification et l'instrumentation des politiques publiques³. Ce sont tendanciellement les agences d'aide ou les consultants étrangers chefs de mission qui maîtrisent l'agenda, l'objet, le format, la visibilité de l'expertise en matière de décentralisation et le poids de leurs savoirs et discours dans cette expertise. Leur position en tant que Malgaches n'étant cependant pas la même que celles des simples experts-consultants, des cadres des agences d'aide ou des militants associatifs dans la division du travail de *policymaking* et dans la production des discours et savoirs légitimes. Il ne me semble pas, *in fine*, que leur intégration dans la machine du développement limite leur parole

¹ Le rapport a été longtemps accessible sur le site de la Banque mondiale.

² Je remercie P. Lavigne Delville de m'avoir suggéré cette formulation.

³ Leur multipositionnalité entre univers sociaux repose d'ailleurs en grande partie sur la rente développementiste. Dans une perspective de *policy transfert*, leurs positions peuvent être analysées comme procédant en partie du fait que les « exportateurs » de politiques publiques soutiennent la structuration d'acteurs intermédiaires enclins à se faire « agents de transfert » par le biais de rétributions, subventions, formations... [Delpuech, 2008 : 46]

politique, ou qu'elle la limite plus que leur intégration dans le système politico-administratif malgacho-malgache. Sur ce point, il me semble que la lecture de J. Ferguson peut être amendée. Il ne me semble pas non plus qu'on soit dans une configuration de professionnalisation de l'activisme civique pour parler comme N. Guilhot [2001a], d'enrôlement dans l'industrie du développement de la plupart des individus qui seuls ou collectivement auraient pu constituer des contre-pouvoirs¹. À la différence des cadres malgaches dans les agences d'aide et plus encore des militants associatifs coincés dans un rôle de prestataire de service soumis à la logique des agences d'aide (comme ceux de l'Iredec²), ils gardent, précisément du fait de leur multipositionnalité et de l'étendue de leurs ressources, une marge de manœuvre qu'ils peuvent mettre à profit pour pousser des propositions alternatives, repolitiser des activités, des enjeux et des situations. Allons plus loin.

3. Préserver la compatibilité des rôles, tisser de l'interconnaissance et de l'intertextualité

Un enjeu de compatibilité plus que loyauté

Si l'action des *straddlers* (plus que les *shiffters*) se joue en fonction d'un double système de contraintes et de ressources, celui de l'aide et celui de l'action publique domestique, les analyses en termes de double allégeance ou de conflit de loyauté ne me paraissent ni applicables ici, ni pertinentes en général. Prenons un exemple. Dans le secteur de la conservation environnementale au Mozambique, R. Diallo souligne l'importance des acteurs individuels qui se situent à cheval entre mondes de l'aide et de l'État parce qu'ils travaillent dans des « enclaves bureaucratiques » financées par l'aide, intégrées à la fois à la hiérarchie politico-administrative et aux structures d'opérationnalisation de l'aide. Selon leurs dires, ils sont par moments en situation d'agir non pas pour le compte de leur ministère mais pour le compte des bailleurs au sein de leur ministère. R. Diallo considère qu'elle a affaire à des « acteurs hybrides », souvent « *torn between the agendas of transnational institutions and the interest of their constituents* » [Igoe et Brockington, 2007 : 440]. Les *straddlers* de la décentralisation-malgache n'agissent pas depuis ce type de positions³. Mais cette analyse en termes de conflit de loyauté pose intrinsèquement un problème éclairant pour penser l'action de nos *straddlers*. Elle semble reposer sur le mythe, le récit de l'État sur lui-même selon lequel les fonctionnaires défendraient implacablement et uniquement ce qui serait « l'intérêt » déjà constitué de leur État ou de leur nation et qu'il existerait symétriquement un intérêt supérieur et

¹ Ce que montre H. Charton [2015, 2017] pour le secteur de l'éducation au Sénégal dans les années 1990 et 2000 à partir de l'enrôlement de militants syndicaux historiques dans une logique de réforme gestionnaire.

² Cf. chapitre 2 : III.D.2.

³ Peut-être que les consultants des enclaves bureaucratiques fonctionnelles (cellule d'analyse et de prospective, cellules 2D) sont eux plus dans cette situation, qui a à voir avec une position d'exécution plus que de décision.

déjà constitué du Pnud, de la Banque mondiale ou de toute autre organisation de l'aide. Comme le souligne Y. Buchet de Neuilly [2009] explorant les attentes de comportement qui s'imposent aux diplomates nationaux chargés de la gestion de crise au nom de l'Union européenne, considérer que ces gestionnaires de crise ont à « choisir entre l'intérêt de leur État et celui de l'organisation internationale » revient à

réifi [er] les « intérêts » nationaux et organisationnels, laisse évidemment dans l'ombre la construction sociale de ces derniers, mais surtout [...], omet totalement de s'interroger sur la contribution directe de ces diplomates dans ce processus. [Buchet de Neuilly, 2009 : 79]

Seule cette logique d'analyse¹ permet de comprendre la manière dont les *straddlers* de la décentralisation-malgache décrivent leurs interventions non entre « les bailleurs » et « l'État » malgache mais aux interfaces démultipliées [Whitfield et Fraser, 2009c] entre aide et action publique : ils contribuent à construire les intérêts des diverses organisations étrangères et malgaches impliquées et imbriquées dans la production de la décentralisation. Quand ces derniers qualifient leur propre identité professionnelle, certains s'auto-identifient à un univers professionnel au périmètre flou (le « privé » ou le « public ») et d'autres ne s'auto-identifient que comme expert (« disque dur de la décentralisation malgache » par ex.), sans se placer ni les uns ni les autres d'un côté ou de l'autre d'une frontière entre ce qui serait le côté de l'État et celui de l'aide². Comme le souligne J. Wedel à propos des acteurs qui naviguent entre différentes sphères et organisations : « *Such individuals are in these organizations (some of the time anyway), but they are seldom of them* » [Wedel, 2009 ; citée par Fresia et Lavigne Delville, 2018 : 33 souligné par moi]. La structure de mes entretiens avec les *straddlers*, les positions institutionnelles et individuelles ou les enjeux qu'ils y cartographient, montrent que ceux – ci réfèrent leurs actions à l'horizon politique de la décentralisation, à la défense d'un certain nombre d'orientations générales et de couplages problèmes/solutions, à la construction de leurs carrières professionnelles, aux contraintes et ressources d'une configuration changeante d'organisations à l'intersection fragmentée de deux arènes distinctes (celle de l'action publique Nord et celle de l'action publique Sud). Ils ne se présentent pas comme étant dans une situation de double allégeance mais en situation de jouer sur différents tableaux pour défendre leurs visions de la décentralisation et leurs préconisations concrètes en fonction de leurs différents ancrages de ce secteur-pays. Ils se présentent donc

¹ Cohérente avec l'approche de l'aide défendue par D. Mosse [2005] selon qui il faut traiter les discours de politiques d'aide et les instruments de management des interventions comme le produit d'un travail de rationalisation des pratiques passablement désordonnées et incohérentes des professionnels de l'aide, travail qui s'opère dialectiquement *a priori* et *a posteriori* de l'action [Mosse, 2004].

² Selon moi, ceci découle à la fois de leurs parcours de *straddling*, du fait qu'ils ont aussi des positions hors des agences d'aide et du ministère et du fait que l'administration malgache et l'administration de l'aide sont à la fois trop entremêlées et trop fragmentées. Sur la fragmentation des administrations sous régime d'aide voir par ex. [Bierschenk, 2014].

comme travaillant très consciemment à construire les intérêts des organisations en présence. Ce qui suppose « pour survivre professionnellement », comme le souligne Y. Buchet de Neuilly, d'assurer un minimum de « compatibilité [...] entre les actions qu'ils mènent dans chacune [des] arènes » [Buchet de Neuilly, 2009 : 80]. Il ne s'agit pas pour eux de « choisir » entre ce qui serait le discours de l'État malgache et celui de telle ou telle agence d'aide, mais de construire un discours propre, adapté aux différentes positions occupées mais *compatible* avec la multipositionnalité. Ce que montre bien l'exemple du séminaire sur l'« économie politique de la décentralisation à Madagascar ». Leur travail consiste parfois à traduire, à double sens, discours et réalité sociale de l'aide et de l'action publique domestique, mais dans cette traduction ils défendent leurs options, leurs « causes » conçues à l'aune de l'intérêt général et, pour les orientations générales, dans les termes universalistes de la démocratie représentative.

Le « tout petit monde » de la décentralisation-malgache, interconnaissance et intertextualité

Les *straddlers* et les *shifters* appartiennent à un milieu professionnel aussi transnationalisé que l'est la politique de décentralisation, celui des élites plurinationales d'un secteur-pays. En entretiens, ils font tous référence à l'histoire de la politique de décentralisation en entremêlant sur un pied d'égalité, sans distinction particulière, le vote de certaines lois ou la publication de certains décrets, l'annonce de la stratégie gouvernementale (LP2D, PN2D), la mise en place des principaux instruments de la décentralisation et les grands programmes d'appui institutionnel¹. Ils rédigent leurs propres analyses de la décentralisation malgache en faisant référence à des textes produits dans le cadre des programmes d'aide (textes dont ils sont parfois les corédacteurs), en faisant référence même aux textes des administrateurs coloniaux devenus coopérants comme J. Comte². Ils partagent progressivement avec les experts étrangers une même bibliothèque de référence et une même cartographie mentale des positions et parcours individuels de leur milieu professionnel. Quand, ils évoquent une controverse, des points d'accord ou de désaccords dans ce milieu, ils exposent indifféremment les positions d'experts malgaches et étrangers. Voici un exemple. Nous parlons avec S. Ravalomanjaka des organismes publics de coopération intercommunale (OPCI), il me dit :

Il faut en parler avec Laurence [Garcia, assistante technique suisse], qui est vraiment contre les OPCI qu'elle considère comme des fourre-tout car elles ont beaucoup de compétences.

¹ Les consultants étrangers font eux une distinction bien plus nette dans leurs récits entre programmes d'action du gouvernement malgache et programmes d'action des agences d'aide.

² Dans Vaillancourt François (ed.), 2008, *Économie politique de la décentralisation*, *op. cit.*, l'un des experts cite l'ouvrage *Les Communes malgaches* de J. Comte (1963) et un autre reprend des extraits du rapport Dumas Michèle* et al., 2005, *Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local (FDL)*, *op. cit.*

Elle est plutôt pour une compétence unique. Créer une association de communes pour l'assainissement par exemple. Alors que pour les OPCI, les compétences sont toutes transférables, selon un principe de subsidiarité. Pour Laurence : qui trop embrasse, bien mal étirent. Elle a donc proposé une OPCI à vocation unique. Moi je suis contre...¹.

Les *straddlers* et les *shifters* construisent et diffusent des représentations d'un secteur remodelé par une interpénétration de l'aide et de l'action publique domestique qu'ils incarnent à proprement parler, coiffé par un « tout petit monde » élitare transnational qui est le leur. Ce « tout petit monde » est tramé de liens dyadiques d'interconnaissance et d'estime mutuelle, liens qui existent effectivement entre la plupart des individus qui occupent des positions significatives et qui n'excluent nullement l'asymétrie et les dominations. Ce « tout petit monde » est tramé aussi de liens d'intertextualité, consolidé par un univers de sens partagé et étayé d'un récit commun qui ont émergé au fil de la structuration sur le moyen terme d'un milieu professionnel². On retrouve ici à l'échelle d'un secteur-pays ce qui constitue selon J.-P. Jacob [2000], l'une des modalités caractéristiques du rapport au temps dans les sociétés sous régime d'aide : un « effet de clôture » avec des acteurs qui se réfèrent les uns aux autres et construisent un récit partagé.

Les *straddlers* et les *shifters* sont des piliers malgaches de ce secteur-pays, avec ces autres marginaux sécants que sont les mailleurs, qui durent et sont multipositionnés. Ils ne quittent ni la Grande Île ni le secteur-pays à l'inverse des consultants internationaux malgaches ou des cadres malgaches des organisations internationales. Et ils ne trouvent pas seulement des ressources dans l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique, ils incarnent, légitiment, naturalisent et ossifient cette intrication de l'aide et de l'action publique en matière de décentralisation malgache, en passant d'un univers à l'autre au fil de leur parcours d'une part, et en construisant, diffusant et naturalisant une mise en récit de la décentralisation transnationalisée d'autre part. Mais cet univers de sens partagé reste une construction locale, hybride, intégrant certes des références aux modèles importés et testés ailleurs mais surtout des références à l'hybridation de ces modèles dans le cas de la décentralisation-malgache, dans la réalité de l'État malgache telle qu'elle se joue sur le temps long. Le « tout petit monde » de la décentralisation-malgache est ancré dans ce secteur pays, il ne nie pas « l'historicité de la construction administrative » à Madagascar comme le suppose D.

¹ Entretien avec S. Ravalomanjaka, 29/04/2008, Antananarivo.

² I. Bergamaschi fait un constat comparable à propos des membres de l'unité technique de gestion du DSRP malien qui, plus que les fonctionnaires qui n'appartiennent pas à de telles enclaves bureaucratiques, trouvent parfaitement leur compte dans l'interpénétration de l'aide et de l'État, ont fait leur les logiques d'interaction quotidienne que cela suppose, et savent jouer sur les registres symboliques et pragmatiques du monde de la politique et de l'action publique maliennes comme du monde de l'aide internationale [Bergamaschi, 2014]. À partir de mon cas, il me semble que cette culture professionnelle de l'enchevêtrement de l'État et de l'aide n'est pas propre et limitée aux « enclaves bureaucratiques fonctionnelles » : elle concerne l'ensemble des acteurs pris dans ce champ d'action publique transnationalisé, dans un secteur-pays, pour peu que leurs carrières les fassent naviguer effectivement entre monde de l'État et monde de l'aide.

Darbon [2001 : 57]¹, il en fait précisément une référence commune, en tant qu'elle est transnationalisée.

CONCLUSION

L'externalisation croissante de la production des savoirs de gouvernement et la valorisation de l'expertise domestique ont permis l'émergence, dans les années 2004-2008, de deux nouveaux types d'intermédiaires prépondérants. D'une part, des consultants français et belges qui durent dans le secteur-pays en y occupant des positions successives de conception, de conduite et d'évaluation des interventions dans la plupart des programmes d'appui au ministère ou aux collectivités, qui « maillent » la fabrique transnationalisée de la décentralisation malgache. D'autre part, un petit nombre d'experts malgaches qui durent dans le secteur-pays en y occupant successivement ou concomitamment des positions significatives au ministère, dans l'aide, dans l'enseignement supérieur et/ou dans l'espace public, des *straddlers* et des *shifters*. À eux tous, ils constituent le noyau dur du « tout petit monde » transnational des experts de la décentralisation-malgache. En mobilisant des combinaisons diverses de ressources (relationnelles, réputationnelles, positionnelles, d'expertise), ils interviennent selon des modalités d'entrepreneurs de politiques publiques, mais avec une faible portée : ce qu'ils défendent avec persistance et parfois réussite ce sont surtout des instruments d'action publique. *Straddlers* et *shifters* travaillent en outre à maintenir la décentralisation à l'agenda.

L'un des enjeux de la thèse consiste à déterminer ce qui s'institutionnalise du fait du jeu répété de l'aide, dans notre cas donc de l'appui institutionnel à la décentralisation, de la circulation des politiques publiques en la matière. Ici précisément l'une des hypothèses était que ces maillleurs, *straddlers* et *shifters* constituent un acteur collectif, potentiellement des « élites programmatiques » telles qu'elles sont caractérisées par W. Genieys et P. Hassenteufel [2012] et telles que peuvent en repérer, dans des configurations transnationales, J. Wedel [2009] ou Y. Dezalay et B. Garth [2002b, 2010] : un acteur collectif « structuré autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique » [Genieys et Hassenteufel, 2012 : 95], partageant et défendant de nouvelles orientations, problématisations, légitimations, propositions, de nouveaux instruments et

¹ Nous avons vu au chap. 2 : I.B.1. comment des consultants et des assistants techniques présents dans les années 1990 expliquent la distance des agences d'aide avec les premières réformes par l'historicité et l'endogénéité du processus de décentralisation malgache. Les experts Nord dans leur ensemble connaissent et mobilisent fréquemment cette histoire comme étant celle de leur objet de travail. Et nous avons vu dans ce chapitre-ci comment la Banque mondiale propose une replongée dans la durée propre de la décentralisation pour éclaircir la situation au printemps 2008.

qui « détiennent des positions de pouvoir leur permettant [non seulement] de participer directement à la décision » [ibidem] mais aussi de produire et de « verrouiller » un changement d'ampleur. Pour trancher sur cette question, rappelons ce qui a été établi aux chapitres précédents quant à la conduite de la décentralisation. Une fois passée la phase initiale de réforme (1992-1995), on a une politique dont la progression, la mise en œuvre, sont sans cesse remises en cause par des décisions contradictoires du sommet de l'État. La transnationalisation du pilotage ministériel de la décentralisation n'y change rien, elle accroît la multiplicité et la rivalité des lieux où s'élaborent et se prennent les décisions, et elle ajoute des divergences sur les orientations poursuivies par les acteurs clefs. Dans ce taillis institutionnel et ce brouillard programmatique, les points d'appui sont les instruments d'action publique (CAC et FDI). Ils cristallisent des compromis cognitifs et stratégiques flous. Dans une telle situation, mailleurs, *straddlers* et *shifters* jouent donc nécessairement en eux-mêmes, comme producteurs ou facilitateurs de ces compromis, un rôle déterminant. Mais ni plus ni moins que ceux qui sont exclusivement hauts cadres du ministère, assistants techniques ou cadres des bureaux nationaux des agences d'aide, ils ne s'accordent réellement au-delà d'un certain nombre de principes ou objectifs généraux quant à la décentralisation (sa valeur en soi, son potentiel démocratique et développementiste, la primauté à donner au « niveau » communal dans le processus de décentralisation). À eux tous, ils s'opposent même sur d'autres principes clefs (l'articulation entre déconcentration et décentralisation, la nécessité d'un pouvoir exécutif élu, l'importance de la « maturité politique » des citoyens et des élus, le poids de la « culture politique », le rôle du *fokontany*). Et ils s'opposent encore sur certaines prescriptions pour l'action, sur les instruments ou les moyens permettant d'atteindre ces objectifs (l'intérêt des liens directs entre agences d'aide et communes, les modalités d'un appui technique aux élus et agents communaux ou du financement des investissements communaux). Enfin ils n'ont pas les ressources requises pour déjouer les vétos de la présidence ou des autres ministères. Les élites administratives, malgaches et étrangères, de ce sous-secteur ne constituent donc pas des élites programmatiques au sens que lui donnent W. Genieys et P. Hassenteufel.

Elles n'en constituent pas moins un acteur collectif, dont les mailleurs, les *straddlers* et les *shifters* sont les ouvriers en chef : il prend les caractéristiques des acteurs collectifs qui animent, structurent, institutionnalisent les « configurations circulatoires »¹ dont P.-Y. Saunier propose le repérage dans les espaces transnationaux d'interconnexion entre champs nationaux, à travers un

¹ La « configuration circulatoire » désignant « les structures qui encadrent les possibilités des acteurs, les contenus, les directions et les effets des rencontres et des échanges » entre ces acteurs [Saunier, 2008b : 16], la configuration de structures plus ou moins formelles (organisations, associations, périodiques, congrès, réseaux de correspondance ou d'amitié...) qui sont les supports des positions et interactions.

certain nombre de critères [2008b : 16-17]. Ces élites administratives étudiées au chapitre 3 et 4, mailleurs, *straddlers* et *shifters* en tête, constituent bien « un groupe d'acteurs individuels et collectifs qui investissent du temps, de l'énergie et des ressources (sociales, économiques, culturelles) dans l'établissement, la maintenance et l'usage de connexions destinées à faire circuler des objets spécifiques au-delà des limites de leurs sociétés et communautés d'origine ». Ils composent effectivement une « communauté [...] d'interconnaissance (visites, correspondance, sociabilité) et d'intertextualité (lecture, citation, traduction) », communauté qui constitue des « ressources pour l'action de chacun de [ses] membres », qui étaye le « développement réfléchi de projets, de trajectoires, d'aspirations, d'institutions destinées à établir des connections [sic] et nourrir des circulations [des non-circulations et des hybridations] dans des directions précises ». Et si ces acteurs ne défendent pas nécessairement les mêmes préconisations, ils s'accordent effectivement « sur un langage commun, matériau de base pour les accords, désaccords et malentendus autour de notions, de catégories, de procédés, de visions du monde qui sont discutés et disputés ». Ils ont ceci de spécifique que leurs relations sont marquées par des dominations racialisées historiques. Ce que montre P.-Y. Saunier à propos des régions centrales des espaces transnationaux d'interconnexion en matière de réformes de l'administration publique dans les années 1930 se retrouve dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache dans les années 2000 : on observe des intermédiaires de second rang, qui saisissent des opportunités de multipositionnalité recelant des ressources pour des stratégies d'« ubiquité réformatrice », conscients d'être pris dans la circulation de principes ou de recettes dans une logique universalisante mais défendant *in fine* des principes et solutions *ad hoc*, construites dans des relations et des espaces transnationaux situés au Sud, tramés de dominations et d'asymétries de positions et de ressources.

C'est aussi dans un secteur-pays que se déroulent les parcours de ces acteurs intermédiaires, tels qu'ils se jouent effectivement et tels que les acteurs peuvent en parler : ils réfèrent bien leurs apprentissages, l'évolution incrémentale de leurs savoirs et convictions à des terrains. Ils sont ancrés dans un secteur-pays qui, dans son historicité propre, constitue le terreau de leurs parcours professionnels et la condition de possibilité des circulations et hybridations que ces experts opèrent. Ils contribuent à le structurer : malgré la représentation partagée d'une dynamique historique de décentralisation partiellement endogène¹, malgré l'asymétrie persistante des relations entre experts étrangers et malgaches dominants, ces derniers incarnent, normalisent et défendent les modalités de transnationalité de la fabrique de la décentralisation propres aux années 2000 (l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique, articulé par des projets ou

¹ Cf. chapitre 2.

programmes d'appui institutionnel, des assistants techniques, des expertises privées ponctuelles démultipliées). La spécificité de la configuration des années 2000 par rapport à celle des années 1960-1975 se situe dans le caractère juridiquement contractualisé et marchand de ces relations entre ces élites malgaches et étrangères, ou peut-être plus exactement l'existence d'une traduction contractualisée et marchande des relations entre ces individus, dont j'ai montré les effets propres en termes de sélection et de domination.

On ne constate ici ni agrégation mécanique des cynismes et des irresponsabilités, ni même une collusion, explicite et presque mafieuse, des intérêts particuliers d'élites Nord et Sud qui dévoieraient les organisations d'assistance de leurs objectifs propres [Wedel, 1998, 2009 ; Dimier, 2014]. La décentralisation malgache n'est pas le simple support de stratégies d'internationalisation des noblesses d'État, d'internationalisation des luttes entre segments des champs nationaux. E. Demange [2010, 2012] investigate très précisément les relations tissées entre certaines élites politico-administratives ougandaises et américaines qui avaient en commun d'être des chrétiens évangélistes ou conservateurs et leurs effets sur les changements des politiques de prévention du VIH en Ouganda en 2004. Elle montre bien l'existence de stratégies d'« agents doubles » [Dezalay et Garth, 2010 : 63], ces élites nationales jouant effectivement « le double jeu du national et de l'international : investir dans l'international pour renforcer leurs positions dans le champ du pouvoir national et, simultanément, faire valoir leur notoriété nationale pour se faire entendre sur la scène internationale. » [Dezalay, 2004 : 11]. De telles stratégies sont repérables à Madagascar dans d'autres secteurs [Galibert, 2006a ; Razafindrakoto *et al.*, 2017 chap.5] et permettent probablement à des élites malgaches d'atteindre des « espaces de la gouvernance internationale » [Dezalay, 2004 : 12]¹. Mais ce que l'on a pu observer ici est d'une autre nature et d'un autre ordre de grandeur : c'est la structuration d'un secteur-pays qui, du fait de sa transnationalisation *via* l'aide, constitue un champ de ressources, de contraintes et de positions, pour partie domestiques et pour partie étrangères, qui permettent à des élites Nord et Sud *de rang intermédiaire*, d'assurer la reproduction de leurs positions sociales, de construire leurs carrières mais aussi d'exercer leur professionnalisme engagé ou leur militantisme professionnalisé, à l'intérieur d'un secteur-pays, en y déployant des stratégies d'« ubiquité réformatrice ». On a affaire à des acteurs qui s'inscrivent dans un secteur-pays (plutôt qu'ils n'en mobilisent des ressources pour d'autres fins à d'autres échelles), qui se réclament moins ou tout autant de l'universel que du spécifique, qui incarnent, ossifient et défendent quelque chose de « spécifiquement transnational » (au sens de distinct des champs nationaux) [Saunier, 2004a : 56] *mais* de circonscrit à un secteur-pays.

¹ L'enquête sur ce plan reste partiellement à mener puisque D. Galibert [2006a], M. Razafindrakoto, F. Roubaud et J.-M. Wachsberger [2017] ne se sont pas intéressés au réinvestissement des ressources nationales dans les organisations multilatérales ou internationales. M. Razafindrakoto *et al.* notamment ne se sont pas intéressés à la diaspora.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Le processus d'organisation territoriale de l'État à Madagascar a vu intervenir des acteurs étrangers dès avant et immédiatement après la colonisation, y compris pendant la période révolutionnaire du début des années 1970. Pourtant, les agences d'aides ont été tenues à distance des processus de codification initiale de la décentralisation entre 1993 et 1995, puis de la réforme constitutionnelle de 1998. Alors que la décentralisation s'inscrit dans les préconisations internationales en matière de réforme de l'État dès le début des années 1990, ce n'est qu'en 2004-2005, lorsque la décentralisation est relancée sous l'égide de M. Ravalomanana, que cette politique endogène et heurtée a vu s'investir significativement six agences d'aide – les coopérations française, suisse et allemande, l'Union européenne, la Banque mondiale et le Pnud. Elles s'engagent aux côtés du ministère en charge de la décentralisation dans le développement d'instruments communs d'intervention, placent des dispositifs d'assistance technique au ministère et financent des rapports d'expertise. De sorte que la direction des agences créées (le Fonds de développement local), le ministère et ses bureaux, les équipes de consultants malgaches et étrangers, les processus et documents d'élaboration des instruments communs d'intervention, la plate-forme des « partenaires techniques et financiers » de la décentralisation constituent une configuration d'interfaces entre agences d'aide et segments de l'État au niveau desquelles sont produites, dans le même mouvement, de l'aide à la décentralisation et de la décentralisation aidée.

Dans cette configuration, certains acteurs jouent un rôle déterminant d'intermédiation stratégique et cognitive [Nay et Smith, 2002] entre structures et univers de sens de l'aide d'un côté, structures et univers de sens de l'État malgache de l'autre. Il s'agit, d'une part, des hauts cadres réformateurs du département ministériel de la Décentralisation et des assistants techniques basés dans ce département. Eux partagent le travail quasi politique d'élaboration des stratégies du ministère et de cadrage ou de sélection des instruments d'intervention. Il s'agit d'autre part d'une poignée de consultants étrangers et d'experts malgaches qui multiplient les positions dans les différentes organisations malgaches et étrangères des arènes de décision ou des forums de débat et parviennent à durer dans le secteur-pays pour certains sur toute la période considérée (années 1990 et 2000). Ils y construisent à la fois des carrières, des apprentissages, des problèmes et des solutions *ad hoc* qu'ils défendent, depuis leurs positions multiples, diachroniques ou synchroniques, auprès des différentes agences d'aide et auprès du ministère. Ils constituent des piliers du secteur-pays, ceux qui incarnent le plus durablement, usinent et défendent sa transnationalité, ceux qui en font une région de la configuration circulatoire [Saunier, 2008b], un « tout petit monde » tramé de relations interpersonnelles suivies et d'engagements professionnels.

Ces consultants étrangers, ces experts malgaches, les hauts cadres réformateurs du ministère, les assistants techniques et cadres des agences d'aide n'ont pas la même lecture des institutions politiques malgaches, des finalités prioritaires, du meilleur instrument. Mais tous s'appuient sur les ressources de l'aide, sur leurs positions d'intermédiation dans le processus d'appui institutionnel, pour tenter de lever les vétos des ministères sectoriels ou transversaux ainsi que de la présidence, pour tenter d'infléchir le cours de la décentralisation. Sans parvenir à imposer un changement d'ampleur.

À la fin de la Troisième République, le schéma d'organisation politico-administrative du territoire, le corpus juridique qui l'étaye, les instruments censés permettre aux collectivités de prendre en charge leurs compétences ressemblent à un *patchwork* sur un plan institutionnel et territorial. Ils portent la marque de toutes les stratégies et tactiques successives mises en œuvre par les acteurs clefs de la configuration, de tous leurs jeux et luttes pour la maîtrise de la décentralisation depuis la fondation de la Troisième République. On peut y voir l'expression des discontinuités dues aux changements de gouvernement, de majorité ou de président de la République, l'expression des luttes internes au champ politique malgache, parfois violentes, pour le contrôle des ressources d'État. Mais la fragmentation et l'incohérence de cette politique ont aussi été accrues par sa transnationalisation [Randeria, 2007], précisément par la dispersion spatiale et l'incohérence des interventions des bailleurs qui défendent des intérêts et des identités institutionnelles et peinent à passer effectivement d'une logique d'« appui au développement local » à une logique d'« appui aux collectivités ». Nombre d'agences maintiennent notamment des formes d'intervention au niveau local qui répondent à des logiques orthogonales à celle du renforcement des communes. Les Centres d'appui aux communes tout comme le Fonds de développement local, la cellule d'appui au ministère, la boîte à outils des guides harmonisés à destination des élus et des agents..., tous ces instruments communs de la décentralisation aidée « opèrent concrètement la mise en relation » et « matérialisent les relations entre acteurs » [Baudot, 2014 : 214 et 221] plutôt qu'ils ne sont porteurs d'une vision politique qui aurait supplanté toutes les autres au sein de la configuration d'acteurs ou au sein d'une même organisation. Ils permettent aux acteurs de maintenir leurs différences, leur autonomie et leurs rapports de force tout en coopérant [Trompette et Vinck, 2009 : 9].

Comment s'en sort la commune ? Au cours de la Troisième République, la commune, réinstaurée sur la base du modèle français, a constitué la seule collectivité effectivement dirigée par un exécutif élu, le seul point fixe de cette politique mouvementée et incertaine. Comme dans les années 1950 et 1960, elle fut, au début des années 1990, l'institution politique dont on attendait qu'elle permette l'expérimentation et l'ancrage de la démocratie pluraliste et électorale et, partant,

le renouvellement des relations entre gouvernants et gouvernés. Mais elle fut aussi considérée comme cellule de base du développement, restant en concurrence tacite ou explicite avec le *fokonolona* territorialisé dans le *fokontany*. Progressivement, au fil des années 1990 et 2000, l'objectif de démocratisation a été presque totalement effacé des discours, interventions et formes d'évaluation des agences d'aide ou du ministère. Si la commune est la seule collectivité dotée d'un exécutif élu, si son inscription dans l'organisation territoriale ne fait plus débat, les ressources internes et externes de sa capacité politique qui se dessinent en capitale restent faibles. Dans le droit, son autonomie est régulièrement menacée (par le haut ou par le bas), les réformes de la fiscalité locale n'ont pas permis d'accroître significativement ses ressources propres alors que la maîtrise d'ouvrage des services locaux n'a pas de traduction réelle dans le budget de l'État et que les ministères sectoriels n'engagent pas leurs agents de terrain à passer de la substitution à la co-administration de ces services. Le FDL très tardivement créé n'est pas abondé avant la Quatrième République. La transnationalisation de la décentralisation semble n'avoir donc eu que des effets relatifs sur la figure et la capacité politique de la commune telles qu'elles se dessinent en capitale, pour l'ensemble des communes.

C'est ce que nous allons examiner maintenant, sur la base des pratiques des agents et des élus municipaux et des acteurs domestiques et étrangers impliqués dans le fonctionnement des services locaux d'une ville en particulier.

PARTIE II

LA FABRIQUE DE LA COMMUNE A DIEGO-SUAREZ

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'enquête sur la fabrique de l'institution communale avec une focale locale se situe à Diégo-Suarez, l'une des premières communes urbaines de Madagascar, ville moyenne à l'extrême nord de l'île, port militaire caractérisé par son cosmopolitisme et son lien singulier avec la France. Elle prend appui sur le constat qu'au fil des années 1990 et 2000, les services collectifs urbains et les services de la municipalité ont été l'objet d'un nombre croissant d'interventions d'aide au développement, alors que les édiles municipaux étaient confrontés à la rareté de leurs ressources propres et à la dégradation des équipements et services collectifs **(I)**. Elle mobilise des matériaux ethnographiques et archivistiques qui permettent une approche la plus symétrique possible des logiques et pratiques de l'aide et de l'action municipale articulées dans l'action publique locale **(II)**. Elle répond à des questions et suit un cheminement visant à rendre compte de la transnationalisation de l'action publique locale comme d'un processus multisectoriel, territorialisé et incarné, affectant une organisation bureaucratique unitaire, ancienne et stratifiée **(III)**.

I. DIEGO-SUAREZ : UNE VILLE ET UNE MUNICIPALITE PROGRESSIVEMENT LARDEES DE PROJETS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

A. Un port militaire, une ville industrielle enclavée et une capitale administrative de province

L'histoire de la ville de Diégo-Suarez jusqu'en 1975 fut en grande partie déterminée par son intérêt stratégique variable pour l'armée française [Rossi, 1973]. En concurrence avec les Britanniques pour développer des économies de plantations et dominer le commerce maritime dans le sud-ouest de l'océan Indien, les Français cherchèrent tout au long du XIXe siècle un port à Madagascar qui permettrait de contrôler cette zone¹ [cf. Berger, 2006a : 326-344 ; Sanchez,

¹ Les établissements humains et les structures politiques de Madagascar renvoient à une histoire millénaire de connexions mondiales qui se sont initialement ancrées au nord de la Grande Île. Des populations islamisées, venues d'Afrique de l'Est, du Moyen-Orient, d'Inde et d'Indonésie, fondèrent sur les côtes est et ouest du Nord des villages et parfois des villes [Beaujard, 2007 ; Sanchez, 2013]. Le peuplement progressif de toute la Grande Île, dans la première moitié du deuxième millénaire, se joua conjointement avec son insertion dans le système commercial qui était alors le plus intégré au monde et qui liait Eurasie et Afrique par les activités de commerçants swahilis, comoriens et surtout *antaloatra* (population d'origine arabo-persane [Sanchez, 2013 : 53]) établies sur les côtes [cf. Berger, 2006a ; Beaujard, 2007 ; Sanchez, 2013], tout comme le fut la structuration des différents royaumes sacrés malgaches à partir du XVIe siècle. Ce qui fut plus tard nommé « baie de Diégo-Suarez » était ainsi identifié au tout

2013, partie 2]. À l'issue d'un conflit armé avec le Royaume de Madagascar dont les souverains tentaient d'achever la conquête de la Grande Île, le gouvernement français obtint fin 1885 le « droit d'occuper la baie de Diégo-Suarez et d'y faire des installations à sa convenance »¹. L'armée française commença en 1886 la construction d'équipements militaro-portuaires dans la baie et d'une ville attenante [Beriziky, 1983 : 115-122]. La construction et les activités de la base et de la ville inaugurèrent des dynamiques de migration qui firent s'installer, pour des périodes plus ou moins longues, des populations provenant de l'immédiat arrière-pays, de tout Madagascar, des îles voisines (la Réunion et les Comores), de la France métropolitaine, d'Italie, d'Inde, de Chine, d'Afrique du Nord, du Yémen, de Syrie, de Somalie... [Beriziky, 1983 : 126-132 ; de Mullenheim, 1999 ; Bavoux, 2002 ; Marigny, 2004 ; Ezra, 2005]. La pluralité des confessions, des ethnies malgaches² et des nationalités y est une constante historique. Quoique dans les premières décennies bien entendu, l'organisation politique de la ville - une commune créée en 1897, tout autant que l'organisation de l'espace urbain, furent ségrégatifs.

Encadré 18. Diégo-Suarez ou Antsiranana ?

Diégo-Suarez est le nom colonial de la baie à l'intérieur de laquelle furent fondées la base navale et la ville. Les civils s'installèrent sur l'isthme d'Antomboko, en contrebas duquel se trouvait un petit village de pêcheurs qui aurait été appelé Antsiranana ou Antsiragnana par les autochtones³ et rebaptisé Antsirane par les Français. La base navale fut nommée Diégo-Suarez, puis englobée dans un « Établissement de Diégo-Suarez et dépendance » (en 1886⁴) dont la « capitale » était la « ville » d'Antsirane qui de fait est rapidement appelée « Diégo-Suarez ». Dans la continuité de l'établissement, la commune prendra aussi le nom de Diégo-Suarez (en 1897 donc), et le conservera officiellement après la malgachisation des toponymes de 1984. Dans la langue courante, le nom « Antsiranana » est presque exclusivement utilisé soit pour désigner la province d'Antsiranana, soit sous forme adjectivale pour qualifier un attribut du territoire urbain de Diégo-

début du XVI^e par les marins arabes cabotant dans l'océan Indien [par ex. Sanchez, 2013]. Au XIX^e siècle la structuration de l'économie-monde atlantique se traduisit par l'emprise croissante des puissances européennes sur le commerce dans l'océan Indien [Berger, 2006a ; Randrianja et Ellis, 2009 ; Sanchez, 2013]. Et l'éviction des Portugais et des Hollandais qui avaient établi quelques comptoirs à Madagascar laissa face à face dans cette zone de l'océan Indien les Britanniques et les Français.

¹ Par le traité du 17 décembre 1885 qui solde ladite « première guerre – franco-merina ». Cette histoire fait intervenir les souverains sakalavas du nord-ouest de la Grande Île, voir Berger [2006a : 326-344] et Sanchez [2013, partie 2].

² Cf. encadré n°5 sur l'usage de la catégorie d'ethnie à Madagascar et dans cette thèse.

³ Deux versions coexistent quant au sens de ce nom et donc quant au moment de son émergence. Soit le nom malgache de la ville signifie « le lieu où il y a du sel/*sira* au pied des brèdes/*anana* » (les brèdes étant des feuilles qu'on utilise comme base du bouillon servi avec le riz) et date d'avant la fondation de la base. Soit le nom signifie « la ville des races différentes » (*Antsi(bi)ragnana*) et aurait été donné par les Antankarana de la région après la fondation de la base, c'est la version et la traduction de l'historien local et notable antankarana C. Aly.

⁴ « Décret du 2 août 1886 portant réorganisation de Diégo-Suarez, de Nossi-Bé et Sainte Marie de Madagascar », cité par Laporte A, 1934, « Diégo-Suarez », *La Revue de Madagascar*, n° 7, p.93.

Suarez (par exemple « la population antsiranais »). L'adjectif « diégolais » fait débat, on dit « de Diégo ».

Certes, à une échelle mondiale, le port militaire a perdu son intérêt stratégique dès 1910 et le port commercial n'a jamais eu les atouts requis (production agro-industrielle de l'arrière-pays conséquente, profondeur de l'eau)¹. Cette capitale administrative de province a, en outre, toujours été coupée du reste du pays par le relief et par l'état des routes ; elle est en outre mal reliée aux autres pôles d'activité du Nord de l'île qu'elle organise assez peu d'un point de vue économique. Mais le port et son arsenal ont joué un rôle décisif dans l'histoire politique de la ville. Ils firent de Diégo dans les années 1920 un point de contact avec les partis, syndicats et mouvements anticoloniaux métropolitains (un point d'arrivée de leurs textes notamment), un vivier d'ouvriers politisés et, partant, le point de départ du mouvement d'émancipation malgache autour de J. Ralaimongo et P. Dussac [Randrianja, 1987]. La spécificité industrielle de la ville s'est ensuite affirmée. L'arsenal fut modernisé à partir de 1945, confié à la nouvelle Direction des constructions et armes navales (DCAN) et dynamisé par la guerre d'Indochine (1946-1954). Emblème de la ville et principale source d'emploi, l'arsenal constituait en 1973, « par son équipement, la plus puissante entreprise de Madagascar, la seule à pouvoir effectuer certains travaux lourds ou délicats de métallurgie ou d'électricité » [Rossi, 1973 : 419]. Le dynamisme économique restait cependant relatif et une partie des migrants ne s'installaient pas définitivement, de sorte que la croissance démographique de la ville fut lente et irrégulière. La ville comptait environ 3 000 habitants en 1898, 13 000 en 1910, 18 000 habitants en 1946, 29 000 habitants en 1960, 45 000 habitants en 1972². Au début des années 1970, 6 % de la population communale se disait agricultrice. 19 % de la population active totale était employée dans le secteur industriel, 75 % dans le secteur tertiaire (36 % dans le commerce, 22 % dans l'administration et 16 % dans les services)³ [Rossi, 1973].

De la fin des années 1950 au début des années 1970, la ville connut ce qu'on se remémore communément comme un « âge d'or » urbain, avec une commune « indigénisée »⁴, sous l'égide de

¹ Son activité est incomparable avec celle des ports de Tamatave ou de Majunga vers lesquels convergeaient les produits d'exportation de toute la Grande Île et à partir desquels étaient commercialisés la plupart des produits d'importation [Beriziky, 1983 : 212 ; Marigny, 2004 ; Rajaonah, 2004]. Pour la période suivante [Pierrein, 1951].

² Pour les sources et précisions, cf. annexe 15 « Population de la ville de Diégo-Suarez (tableau) ».

³ 23 % de la population active *malgache* est employée dans le secteur industriel, 66 % dans le secteur tertiaire, précisément 12 % dans le commerce, 37 % dans l'administration et 17 % dans les services (soit les réparations diverses, le travail domestique salarié et les transports).

⁴ J'utilise ici ce terme dans un sens descriptif, pour signifier que ce sont désormais des Malgaches (et des Réunionnais), donc des colonisés, qui prennent la tête de la municipalité, pour qualifier le fait que ce sont des « assujettis qui deviennent des sujets, ou si l'on veut, des citoyens » [Mbembe *et al.*, 1997 : 324]. Je ne désigne pas par ce terme la manière dont ils vont ou non transformer l'institution, « l'affirmation d'une culture politique endogène à

maires qui ont marqué les mémoires. Leurs profils et conditions d'élection montrent le caractère fortement clivé de l'arène politique locale, à l'époque entre d'un côté un pôle nationaliste-communiste et ouvrier et, de l'autre, des élites provinciales réformistes qui se sont progressivement ralliées au gouvernement dominé par le Parti social-démocrate (PSD). Ainsi, les premières élections – celles de 1956, annulées par le gouvernement et rejouées en 1957, celles de 1959 pareillement annulées et rejouées en 1960¹ – furent gagnées à chaque fois par des listes d'oppositions conduites par Francis Sautron, composées de militants des partis nationalistes communistes (UPM puis AKFM²) et du syndicat ouvrier Fédération des syndicats de travailleurs de Madagascar (Fisema) [Spacensky, 1970 : 221 et 333]. Malgré la stratégie des élus locaux PSD et du gouvernement, Francis Sautron (1925-2003) resta à la tête³ de la commune de 1956 à 1964. C'était un Réunionnais, engagé dans la marine française et affecté en 1945 comme quartier-fourrier à Diégo-Suarez, puis secrétaire comptable à la DCAN, adhérent de la CGT française, fondateur (en 1948) et dirigeant de la section locale de la CGT puis de la section locale de la Fisema [Galibert, 2006a : 367]. Le second maire emblématique en revanche fut Alphonse Vavihely, élu en 1969. Membre de la famille royale antankarana⁴, il fut à l'origine de la section locale de l'UDSM⁵, c'est-à-dire du parti héritier de l'aile droite du Padesm défendant forte autonomie régionale adossée aux anciennes monarchies locales et une indépendance négociée [Spacensky, 1967a ; Berger, 2006a : 363] qui s'est finalement rallié au PSD quand celui-ci acheva de prendre le contrôle de l'appareil d'État [Spacensky, 1967a ; Berger, 2006a : 303 et 369]. Il fut à la tête de la commune jusqu'à la révolution de 1972. La ville de Diégo-Suarez était donc rentrée dans le rang, provisoirement. Entre 1956 et 1972, la manne économique que constituait la présence de l'armée française perdurait du fait du maintien de la base militaire et se doublait de la manne développementiste distillée par les canaux de la nouvelle Coopération française. La ville

travers [...] des institutions d'une origine occidentale » [Zobel, 2004 : 3], le fait que ces élus « réinterprètent, matériellement, culturellement et symboliquement cette technologie » [Mbembe *et al.*, 1997 : 328] qu'est la commune.

¹ Sur le contexte politique des élections municipales entre 1956 et 1969, voir chapitre 1 : II. C.

² L'Union des populations malgaches était issue de l'aile gauche du MDRM et militait pour la création d'un État fédéral socialiste [Spacensky, 1967a]. L'AKFM (pour Parti du congrès de l'Indépendance), créé en 1958, pro-soviétique, fédérait des partisans du « non » au referendum sur la Communauté française [cf. Leymarie, 1974].

³ Sous la Première République, le maire émane du conseil municipal.

⁴ Le terme *antankarana* renvoie 1. à un appareil monarchique clanique, 2. à un territoire situé à l'extrême Nord-Ouest de l'île sur lequel ces souverains (parmi d'autres *tompontany* – maîtres et gardiens de la terre – n'ayant pas fait allégeance) exercent leurs prérogatives de régulation économique, politique et culturelle et, 3. à un groupe d'appartenance politique et culturel [cf. Lambek et Walsh, 1997 ; Berger, 2006b]. Le cœur de ce territoire restreint est situé à l'ouest du massif de l'Ankarana, à une centaine de kilomètres au Sud de Diégo-Suarez. À Diégo-Suarez jusque dans les années 2000, les *Antankarana*, quand ils sont comptés ou se comptent eux-mêmes, ne représentent jamais plus de 25% de la population.

⁵ L'Union des démocrates sociaux de Madagascar.

fut, d'un point de vue urbanistique, considérablement transformée. Et l'hôtel de ville fut édifié, en 1959.

Figure 4. L'hôtel de ville en 1973



Puis survinrent des séquences d'événements que les habitants de Diégo-Suarez interprètent différemment en fonction de leurs opinions politiques mais qui marquent chacun à leur manière une chute, la fin du « *Diégo* d'antan ». Pour ceux qui font l'éloge de la Première République malgré son indépendance relative, la chute commence avec les mesures prises par le directoire militaire en 1972 : la suppression des Accords de coopération et la malgachisation de l'enseignement¹. À Diégo-Suarez, le prix de l'indépendance paraissait lourd eu égard au poids des Français dans la population et l'économie urbaines, beaucoup craignaient que leur départ profitât essentiellement aux Merina, à l'échelle nationale ou locale. La contestation de ces mesures fut menée notamment par les élus PSD ou rattachés au PSD de la commune, y compris le maire Vavihely. Elle fut durement réprimée [Raison-Jourde et Roy, 2010 : 299-301]. À Diégo-Suarez, le départ des Français entre 1973 et 1975 eut de fait des conséquences majeures sur l'activité économique, l'emploi et le foncier². Ce à quoi s'ajoutèrent les conséquences d'une crise économique nationale dès la deuxième moitié des années 1970 [Razafindrakoto *et al.*, 2017 chap. 1 et 2]. De sorte que mes interlocuteurs, quand ils évoquent les années 1980, font fréquemment référence à une vie matérielle profondément affectée par les pénuries diverses.

¹ Cf. chapitre 1 : III. B.

² Le chiffrage de la population de Français et Réunionnais qui quittèrent massivement Diégo entre 1973 et 1975 ou qui avaient quitté la ville plus tôt au fil des années 1960 est incertain (S. Reutt, communication personnelle). H. Deschamps estime qu'à la fin des années 1950 à Diégo-Suarez, il y avait 39 000 habitants, dont 15 % de Français y compris les Réunionnais, soit près de 6 000 personnes [Deschamps, 1959 ; cité par Rajaonarison, 2002 : 262].

Sur un plan institutionnel, le départ des Français coïncida avec la disparition dans l'organisation politico-administrative de la commune en tant que telle, à Diégo-Suarez comme ailleurs, en décembre 1973. B. Velotogny*, fonctionnaire retraité, entré dans l'administration scolaire en 1961, soutien du PSD et du président Tsiranana raconte :

Arrive 72. Qu'est-ce qui s'est passé ? Et bien c'est la Révolution, tout a été bouleversé, et ! le premier acte qu'avait pris le régime Ramamantsoa [...] c'est justement d'enlever cette autonomie, cette petite autonomie de la commune, de la période coloniale et pendant tout le gouvernement PSD, la Première République. Ils ont ramassé tout là-bas, à Tananarive. Et puis il y a... la mort de Ratsimandrava. [...] Arrive donc la véritable Révolution, c'est Ratsiraka. Il a continué à centraliser, le monsieur, il a continué à centraliser, et ! il a même changé la commune en *fivondrona*, en *firaisaina*-là, je sais pas quoi, c'était fait autre chose, ce n'est plus la commune, on appelle ça « *firaisaina* », on sait plus, le district, le « *firaisaina* », on ne sait plus, c'était ça le mot : « *firaisaina* ». [...] Voilà comment ça s'est passé durant la période, la première période du moins de la révolution malgache. Un fiasco.¹

À partir janvier 1977, les 21 *fokontany* qui composaient la commune furent en effet regroupés en trois *firaisampokonolona* (Est, Centre et Ouest), regroupés eux-mêmes dans le *fivondronampokonolona* d'Antsiranana I (ancienne échelle communale), inclus, lui, dans un *faritany* (ancienne échelle provinciale)². La loi ne délimitait pas de champs de compétences propres à ces différents niveaux³. Chaque entité déléguait des représentants au niveau supérieur et tout l'édifice était en fait contrôlé par les structures partisans membres du Front national de Défense de la Révolution (FNDR), dominé par le parti du président de la République Didier Ratsiraka, l'Arema⁴. Le conseil populaire du *fivondrona* (niveau de l'ancienne commune) élisait un président du Comité exécutif (dit « PCE ») qui était en quelque sorte noyé parmi les divers « présidents » des divers « conseils ». Il « ne portait même plus le nom de maire ! »⁵ « Tout le monde était président [...] tout était téléguidé. »⁶ De fait, rares sont les personnes qui ont su me donner le nom d'un PCE. Cette période correspond, au moins pour l'accès à l'eau, à une phase de dégradation des équipements.

Cependant, à partir de 1985, 10 ans après le départ des Français, alors que le gouvernement renouait avec les bailleurs de fonds, s'est amorcée à Diégo-Suarez une transformation de la vocation du port porteuse d'un regain économique. Grâce à l'exceptionnel bassin de radoub, le

¹ Entretien B. Velotogny*, Diégo-Suarez, le 16/03/07.

² Entre fin 1973 et fin 1976, c'est un « groupe d'experts » qui est chargé transitoirement d'administrer la ville, cf. annexe 17, « Chronologie de l'institution communale à Diégo-Suarez ».

³ Frison Catherine*, 1993, *Préparation d'un second projet urbain, organisation et modes de gestion des services urbains des villes secondaires*, International Development Association, Fonds d'action culturelle, Caisse française de développement, p.2.

⁴ Cf. chapitre 2 : I.A.

⁵ Entretien avec R. Rasolofo, président du conseil de 1996 à 1999, Diégo-Suarez, le 27/03/07.

⁶ Entretien avec R. Rasolofo, président du conseil de 1996 à 1999, Diégo-Suarez, le 27/03/07.

port est alors devenu une base thonière¹. Aux côtés de l'arsenal, géré désormais par la Secren (Société d'études, de construction et de réparation navales), publique, l'activité des grandes entreprises de manutention s'est développée et, à partir de 1990, fut installée une usine de mise en boîte de thon, Pêche et froid océan Indien (PFOI)². Devenue le plus gros employeur de la ville, elle employait à la fin des années 2000 jusqu'à 1 100 personnes, en grande partie des journaliers. L'armée, qui compte à Diégo-Suarez des régiments spéciaux, contrôle la Secren et près d'un quart du territoire urbain dans les années 1980, continuait, parmi les administrations, à bénéficier d'une attention particulière et de financements du gouvernement. Par ailleurs, le développement du pôle universitaire à partir de 1976, comme dans chacune des cinq capitales provinciales [Mangalaza, 2001], attira progressivement quelques centaines d'étudiants.

Pour ceux qui s'opposent à célébration de la Première République au nom de ses compromissions « néocoloniales » et qui sont moins critiques à l'égard de la Deuxième République, c'est-à-dire pour l'importante fraction des habitants qui sont des soutiens de l'Arema, ce qui marque la rupture avec un passé idéalisé, ce sont les affrontements meurtriers de 1991-1992 qui opposèrent les groupes armés défendant Ratsiraka et le fédéralisme aux groupes défendant les Forces vives et une autonomie régionale forte dans le cadre d'un État unitaire³ [Rabenirainy, 2002 ; Galibert, 2006a : 405-406].

C'est donc après les événements de 1991-1992 qui avaient accusé les divisions de la société urbaine, et dans ce contexte local de timide relance économique après des années de crise aiguë, que la commune fut réinstituée en janvier 1996. La ville comptait alors environ 80 000 habitants mais une reprise démographique fit que, 10 ans plus tard, ils étaient près de 110 000, dont 45 % de moins de 18 ans, sur un territoire communal de 47 km², dont les trois quarts étaient occupés par l'agglomération proprement dite, avec une densité moyenne de 900 hab/km², très variable

¹ Après des premières campagnes de prospection japonaise pour l'exploitation thonière dans les eaux malgaches (1971-1975), Madagascar s'est lancé dans une politique de vente de licences à des senneurs et à des palangriers pour profiter du passage des thons dans les eaux malgaches sans avoir à investir conséquemment. Différents accords de pêche ont donc été signés avec la Communauté économique européenne (en 1986, 1989 et 1992) ainsi qu'avec des pêcheries taïwanaises ou japonaises [Gilbert et Rabenomanana, 1995].

² La PFOI fut constituée sur des capitaux publics et privés à deux tiers français et un tiers malgaches. Elle possède le statut de zone franche [Gilbert et Rabenomanana, 1995].

³ « La province de Diego-Suarez concentre la très grande majorité des victimes de ces violences selon tous les témoins et les informateurs interrogés, mais aucun bilan chiffré ne peut être établi. » [Galibert, 2006a : 413].

d'un quartier à l'autre¹. La ville comptait toujours la troisième plus importante communauté urbaine de Français à Madagascar avec près de 2 000 ressortissants².

B. Une municipalité aux ressources financières limitées (Troisième République)

Entre 1996 et 2010 se succédèrent quatre mandatures de quatre ans. Les maires successifs furent Lucien Zasy, ancien directeur de la Secren et ancien ministre de D. Ratsiraka, élu en novembre 1995, Noëlison Rakotoarison, dentiste enrôlé par l'Arema, élu en novembre 1999, Rolland Sylvain, restaurateur élu en novembre 2003 au nom du parti TIM de M. Ravalomanana et Johary Hussen Alibay, ingénieur hydraulique du Programme d'appui aux initiatives de quartier (Païq) de la Coopération française³, élu en novembre 2007 sous la bannière du TIM. Ils seront présentés plus en détail au fil des prochains chapitres mais notons ici qu'ils étaient tous proches ou adoubés par le parti ou la coalition dominante lors d'élections au niveau national et que les trois premiers furent élus sans majorité ou avec de courtes majorités au conseil⁴. De la sorte, ils se sont affrontés à des présidents du conseil (réélus chaque année au sein du conseil) qui n'étaient pas nécessairement du même bord, dans un contexte où le factionnalisme du champ politique local, décalque du factionnalisme du champ politique national [cf. Galibert, 2006a ; Razafindrakoto *et al.*, 2017] imprégnait la conduite de l'action municipale, le recrutement au sein de l'administration municipale et le fonctionnement de cette administration⁵. Sur ce plan, on retrouve à la municipalité de Diégo-Suarez l'entremêlement des normes et pratiques d'ordre néopatrimonial et d'ordre légal-rationnel, plus largement le pluralisme normatif⁶ « paroxystique » qui caractérisent le

¹ Bureau de coordination des projets et investissements, commune urbaine de Diégo-Suarez, 2008, *Perspective de développement municipal de Diégo-Suarez*, 129, p.

² Des retraités, des entrepreneurs du tourisme et de l'industrie, des enseignants du Lycée français, quelques coopérants, le personnel du consulat, des Malgaches naturalisés au temps colonial et leurs descendants. Au long des années 2000, 19 000 individus étaient, en moyenne, inscrits aux registres des Français établis à Madagascar ([etalab-inscriptions-registre-2001-2013.csv](#), consulté le 23/04/2019), en grande partie des binationaux et pour l'essentiel enregistrés dans la circonscription d'Antananarivo.

³ Cf. chapitre 2 : II.B.2.

⁴ Dans le cadre d'élections avec un taux de participation constant autour de 35 %, alors que la participation déclinait progressivement pour les autres scrutins [Razafindrakoto *et al.*, 2017 : 237]. Pour rappel, sous la Troisième République, maires et conseillers municipaux sont élus dans le cadre de deux scrutins concomitants mais distincts. L'institution communale, « bicéphale », est coiffée par deux organes distincts : un organe exécutif – le bureau exécutif – et un organe délibérant – le conseil municipal. Le bureau exécutif est constitué du maire, des adjoints au maire choisis par le maire parmi les employés communaux ou à l'extérieur de l'institution communale, du secrétaire général et des directeurs des différentes directions. Le maire est le seul élu de ce bureau en charge du fonctionnement de l'administration et de l'exécution des politiques communales. Le conseil municipal élit en son sein, chaque année, un président.

⁵ Sur le factionnalisme dans les communes, voir par exemple [Blundo, 1998b].

⁶ La coexistence et l'interaction entre les sets de normes officielles (lois, règles juridiques, conventions particulières, règlements locaux, procédures administratives ou professionnelles diversement codifiées) et les sets de « normes

fonctionnement de la plupart des administrations publiques africaines [Chauveau *et al.*, 2001 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014c]. Cette administration municipale comptait en 2008, près de 328 employés, dont un tiers de fonctionnaires statutaires¹, une vingtaine de services et quatre directions².

En droit, les compétences des communes sous la Troisième République « tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance » (art. 14 Loi n° 94-007) et concernent le développement économique et social de leur territoire, les services de proximité et la gestion du patrimoine urbain. Dans les faits, dans une ville secondaire comme Diégo-Suarez, les interventions de la municipalité ont essentiellement trait à l'encadrement de l'urbanisation et aux services de proximité, plus marginalement aux activités sportives qui jouent un rôle symbolique important dans le gouvernement de la ville. Le tourisme ou plus largement le développement économique ne sont pas à l'agenda municipal³. En matière d'enseignement public et de santé, la commune ne fait que payer les consommations d'eau et d'électricité des équipements et bâtiments qui, tous, lui appartiennent⁴.

Quelques chiffres permettent de mesurer la dépendance de la commune aux ressources extérieures étant entendu qu'il n'y a pas eu de refondation majeure du financement des communes sur la période considérée, bien que mes données ne soient pas suffisamment complètes pour un traitement systématique des ressources financières de la commune au fil des quatre mandats. Quand la commune fut reconstituée en 1996, elle hérita des dettes du *fivondrona* d'Antsiranana I. En comptant le résultat d'un premier exercice déficitaire, début 1997 elle cumulait une dette équivalant à deux budgets⁵. soit près de 5 milliards de FMG (5 millions de FF)⁶. La situation a continué de se détériorer puisque le second maire a débuté son mandat avec 18 milliards de FMG de dettes. Les comptes administratifs montrent que les exercices se sont

pratiques » (« des règles du jeu informelles ») internes au monde bureaucratique, les obligations d'ordre affectif et/ou familial et les obligations relatives aux relations de clientélisme [Olivier de Sardan, 2008a].

¹ Cf. l'annexe 18 « Le personnel de la commune, statuts et évolutions depuis la Première République ».

² Cf. par exemple l'organigramme voté de 2006 en annexe 19.

³ Aucun service ne voit apparaître dans son intitulé la notion de « développement économique » avant l'organigramme voté par le conseil en 2009. Je pense en outre que c'est un organigramme « prospectif » et que le service n'a pas été créé consécutivement à cette décision.

⁴ Ce qui me semble cohérent avec les descriptions existantes du système éducatif malgache [Deleigne, 2001 ; Ranaivo, 2007].

⁵ Pour l'exercice 1996, les dépenses s'élevaient à 2,7 milliards de FMG, soit 16,4 millions de FF (soit encore 205 FF par habitant).

⁶ Aly Cassam, 1997, *Rapport d'audit des comptes de la commune urbaine de Diégo-Suarez, exercices 1989 à 1996*, Diégo-Suarez, 24 p.

relativement équilibrés à partir du troisième mandat, mais les budgets sont dans l'ensemble faiblement réalisés. Voici les éléments significatifs que fait apparaître le budget de 2004¹ :

Tableau 9. Budget de la commune urbaine de Diégo-Suarez pour l'année 2004

	Montants en de FMG	Montants en euros	
Budget primitif (BP)	6 634 960 000	526 153	
Budget additionnel (BA)	17 576 852 995	1 393 882	
Recettes effectives	2 468 327 594	195 744	Soit un taux de recouvrement de 10,2 % et des crédits disponibles équivalent à 1,8 € par habitant ²
Crédits engagés	2 489 604 081	197 431	
Montant des subventions de l'État au budget primitif	570 019 000	45 204	Soit 5,9 % du budget primitif
Montant des investissements prévus dans le budget (BA+BP)	5 840 912 995	463 197	Soit 33 % du budget (BP+BA)
Montant des investissements réalisés	225 250 000	17 863	Soit 9 % des crédits engagés
Montant des salaires prévus dans le budget (BA+BP)	4 204 620 000	333 435	Soit 24 % du budget (BP+BA)
Montant des salaires versés	1 858 267 237	147 365	Soit 75 % des crédits engagés

Autrement dit, en 2004, les équipes municipales projetaient de mobiliser le budget pour l'action publique locale mais *in fine*, ce sont les salaires qui ont absorbé l'essentiel d'un budget dont le taux de réalisation était par ailleurs toujours assez faible (la situation est comparable en 2007 et 2008). Les investissements, eux, constituaient une part très faible des crédits engagés (ils tombent à 1 et 2 % des dépenses engagées en 2007 et 2008)³. Une telle pénurie de moyens propres a généré chez les équipes dirigeantes successives une quête perpétuelle de ressources financières et matérielles externes à l'organisation, auprès des notables et des entreprises de la ville, des services déconcentrés, auprès du gouvernement dans le cadre de dotations spéciales octroyées sur des critères considérés par les maires comme partisans, et auprès d'acteurs divers de l'aide au développement.

¹ Comptes administratifs de l'année 2004, commune urbaine de Diégo-Suarez.

² Il y a alors près de 100 000 habitants, cf. annexe 15.

³ Rappelons que, d'après la Banque mondiale, « [c]omparés à d'autres pays, les investissements publics à Madagascar sont faibles tant par rapport à sa population que la taille de son économie [...]. À titre de comparaison, l'investissement public par habitant y est 2-3 fois inférieur à celui observé en Tanzanie et au Mozambique, qui sont pratiquement aussi pauvres que Madagascar. » Calculé sur les années 2007-2011, il représente 4,6 % du PIB à Madagascar, contre 11,1 % en Tanzanie et 13,9 % au Mozambique. World Bank, 2011, *Revue des dépenses publiques. Madagascar : politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique (volume 1)*, p.59.

C. La transnationalisation de l'action publique locale *via* l'aide, un premier regard synthétique

Les liens qui furent créés sous la Troisième République entre la commune de Diégo-Suarez et des acteurs de l'aide au développement s'inscrivent en réalité dans la moyenne durée et peuvent être rangés dans deux catégories : des liens avec des acteurs de l'aide bi- ou multilatérale et des liens avec des acteurs de la coopération décentralisée.

Dans la continuité du lien colonial avec la France, la ville bénéficia dès la fin des années 1950 de « crédits du Fonds européen de Développement dans les Pays et Territoires d'Outre-Mer » empruntés à la Caisse centrale de la France d'outre-mer [Bois, 2004 : 230], et de crédits de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE)¹. À partir des années 1990, Diégo-Suarez fut l'une des villes d'implantation des deux programmes orthogonaux de la Coopération française des années 1990 décrits au chapitre 2 : le Programme d'appui à la gestion urbaine (le Pagu) qui visait directement le fonctionnement des services municipaux, démarré en 1995, et le Programme d'appui aux initiatives de quartier (le Paiq), démarré à Diégo-Suarez en 1997². Les années 2000 virent se développer des programmes lourds de réfection des principaux axes urbains financés par l'Agence française de développement et la Banque mondiale. Au cours de ces deux décennies, le territoire urbain de cette capitale régionale est devenu en outre soit la base, soit la zone d'implantation, d'une multitude de programmes d'associations de solidarité internationale ou d'agences d'aide bi- et multilatérales dans tous leurs secteurs habituels d'intervention (santé, éducation, développement économique, etc.), sans liens formels avec la municipalité.

Dès les années 1960, les élus de la ville partiellement affranchie des liens coloniaux intégrèrent aussi la commune à la « “toile municipale” [...] tissée entre et au sujet des gouvernements municipaux urbains à l'époque contemporaine [...] et...] qui traverse les limites nationales » [Saunier, 2006 : 6]. Les archives en ma possession montrent que les jumelages entre villes étaient évoqués au conseil en 1961³ et que le conseil délibéra la participation d'un membre du conseil municipal à la conférence africaine de coopération mondiale inter-communale organisée par la Fédération mondiale des villes jumelées à Dakar en janvier 1964⁴, fédération dont Diégo-Suarez resta membre au moins jusqu'en 1974⁵. L'administrateur délégué de la commune fut aussi envoyé

¹ Délibérations n° 31 et n° 51 du conseil municipal, séance du 5 octobre 1961.

² Cf. chapitre 2 : II.B.2. La Coopération française finança aussi à partir de 1995 un petit projet ponctuel de gestion des ordures ménagères.

³ Ils sont à l'ordre du jour de la session ordinaire du conseil municipal du 15 septembre 1961 pour laquelle je n'ai que la convocation.

⁴ Délibération n° 46/63 du conseil municipal réuni le 24/12/1963.

⁵ Première réunion du groupe d'experts administrateurs de la commune pour l'année 1976, séance du 17/02/1976.

en « stage de gestion des municipalités en Allemagne » en 1975¹. Dès que la commune est reconstituée en 1996, le conseil municipal, lors de sa sixième session, décida de mettre en place « tout comité nécessaire à la concrétisation des Jumelages de la commune de Diégo-Suarez avec toute autre ville proposée »², de rédiger une brochure présentant la ville, de relancer le jumelage avec Saint-Paul de la Réunion, puis de s'engager dans un nouveau jumelage avec la commune de Dzaoudzi à Mayotte³. Il délibéra en outre la participation du maire à la XVIIe assemblée générale de l'Association internationale des maires francophones (AIMF) en juillet 1997⁴. À la suite de quoi, en 1998, la commune fit sa première demande de financement auprès de l'AIMF pour les travaux du marché et obtint des fonds conséquents⁵. En 1999, le conseil général du Finistère organisa la première mission d'élus qui conduisit à la signature d'une convention de partenariat de coopération décentralisée avec la province en 2002⁶. Cette coopération décentralisée prit la forme classique d'un ensemble brouillon et disparate de projets gérés sur place par deux « volontaires du progrès », l'un responsable du « volet rural » (un programme de structuration des organisations paysannes dans l'immédiat arrière-pays), l'autre responsable du « volet urbain », une quantité d'initiatives progressivement organisées en cinq thématiques : « culture » (appui à des micro-projets culturels), « santé » (renforcement de l'offre de soins en ville), « coopération universitaire » (entre l'Université Nord Antsiranana et des établissements d'enseignement supérieur bretons), « développement économique » et « gestion municipale »⁷. En la matière, le conseil général du

¹ Troisième réunion du groupe d'experts administrateurs de la commune pour l'année 1976, séance du 25/04/1976.

² Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 19 février 1996. Les échanges entre la Réunion et Diégo-Suarez sont inscrits dans la longue durée, sont fondamentaux et ont vu leur intensité varier avec le temps. Les Réunionnais, pour partie issus de la traite malgache, ont rapidement été nombreux à Diégo-Suarez. Anciens colonisés devenus petits colons, déconsidérés par l'administration, intercalés entre les Malgaches et les autres étrangers non français dans la hiérarchie socio-économique locale [Bavoux, 2002], ils quittèrent progressivement la ville après la loi-cadre de 1946. Les liens entre les deux territoires se sont maintenus à travers des trajectoires individuelles et familiales. L'interpénétration des espaces politiques a pu être forte comme en témoigne le parcours de Francis Sautron (voir ci-dessus dans cette même introduction la section I.A.). Depuis les années 1990 et surtout 2000, les liens économiques et identitaires entre les deux îles font l'objet d'une plus grande attention des acteurs publics et privés, favorisés à Diégo-Suarez par une liaison aérienne directe. Et au fil des années 2000, partout à Madagascar se sont multipliés les partenariats de coopération décentralisée entre collectivités malgaches et réunionnaises (les volontaires réunionnais se trouvant souvent placés à la tête des Alliances françaises dans les petites villes).

³ Procès-verbal de la session extraordinaire du conseil municipal du 29/04/1996.

⁴ Délibération n° 13 du conseil municipal de Diégo-Suarez, séance du 13/08/1997.

⁵ Délibération n° 18 du conseil municipal de Diégo-Suarez, séance du 12/07/1999.

⁶ Le partenariat avec la province de Diégo-Suarez avait été classiquement initié sur la base de justifications conçues et formulées dans des termes très généraux : des territoires partageant une situation de « finistère » à l'extrême ouest de la France et à l'extrême nord de Madagascar, des liens historiques et mémoriels (des Bretons de la Marine ayant travaillé et vécu, avec leurs familles, sur la base militaire de Diégo) ou des liens migratoires (Brest comptant une petite communauté malgache).

⁷ Rapports annuels d'activités des années 2002, 2003, 2004 et 2005, antenne du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez (Corpus CGF/DS).

Finistère intervint uniquement dans le secteur de la gestion des ordures ménagères, il se situait sur ce plan dans le sillage de la Coopération française.

Encadré 19. Quelle est l'institution « partenaire » du Finistère à Diégo-Suarez ?

La première convention signée par le conseil général du Finistère l'a été avec la province autonome d'Antsiranana en septembre 2002. Or la province n'est finalement pas restée une collectivité décentralisée (cf. chap. 2). Le conseil général du Finistère s'est toujours refusé à signer uniquement avec la commune urbaine de Diégo-Suarez, parce qu'il finançait des interventions dans l'immédiat arrière-pays rural et parce que les collectivités françaises privilégiaient des partenariats entre structures relativement homologues. Quand, en 2004, furent créées les régions, les agents et élus du Finistère espéraient (comme beaucoup de citoyens malgaches) qu'elles deviendraient des collectivités décentralisées. Puis ils se résolurent à passer outre ce critère et une nouvelle convention entre le département du Finistère et la région Diana fut finalement signée le 23 novembre 2007. Les relations entre le conseil général du Finistère et la commune urbaine de Diégo-Suarez sont encadrées par des conventions ponctuelles mais le partenariat de coopération décentralisée qui en constituait le cadre légal général liait donc, selon les époques, le département breton avec la province ou la région dont Diégo-Suarez est la capitale. Par commodité, j'appelle ce partenariat « la coopération décentralisée Finistère-Antsiranana ».

À partir de 2009, la commune de Saint-Denis de la Réunion démarra elle aussi un partenariat de coopération décentralisée avec la commune de Diégo-Suarez, initié par un maire dionysien né à Diégo-Suarez. À la même période se mettait enfin en place un programme de coopération décentralisée liant la région Picardie et la région Diana dont Diégo-Suarez est la capitale. Il visait la mise en place de Centres d'appui aux communes (des CAC) et donc de structures d'intercommunalité à Diégo-Suarez et dans deux autres « pôles urbains » régionaux.

Le tableau suivant vise à rendre lisible à la fois ce qui constitue l'objet du gouvernement municipal et les interventions d'aide au développement qui s'y rapportent dans les années 1990 et 2000.

Encadré 20. Modalités d'élaboration et de lecture du tableau croisant champs des interventions communales et champs des interventions de l'aide

Celui-ci est organisé par champs d'action qui correspondent soit à des affaires locales qui sont effectivement à l'agenda de la commune, soit à des affaires internes, des services centraux ou transversaux de la municipalité qui peuvent faire l'objet d'intervention de l'aide. Il présente pour chacun de ces champs d'action, les projets d'aide menés sur le territoire entre 1995 et 2010, qu'ils aient ou non concerné ou associé les services de la commune. Les catégories utilisées pour les affaires locales ou les affaires internes sont simplificatrices et ne rendent pas compte de l'organisation des services de la municipalité, essentiellement parce que cette organisation des services change très fréquemment. J'ai donc privilégié une catégorisation facilement appréhendable. Il aurait été préférable de pouvoir détailler la part du budget consacrée aux salaires, au fonctionnement hors salaires et à l'investissement pour chacune de ces catégories d'action, mais les documents budgétaires et les documents de gestion du personnel s'y prêtent difficilement. En l'état de mes matériaux et de leur traitement, cela aurait été hasardeux. Les

investissements de la commune sur fonds propres sont négligeables et je ne les ai pas détaillés par secteur d'intervention. Les conversions monétaires éventuelles sont faites sur la base du taux en vigueur à la date de la source mobilisée.

Tableau 10. Champs des interventions communales et champs des interventions de l'aide

Domaines d'intervention ou services concernés	Projets d'aide internationale
Urbanisme et voirie	Banque Mondiale – projet AGETIP2¹ : travaux de voirie - montant estimé de 4,8 millions de dollars soit 24 milliards de FMG² ; financement de la réalisation des plans d'urbanisme directeur (achevé en 2005) et détaillé (pour seulement deux quartiers à l'été 2009) ; formation à l'usage des SIG des cadres des services concernés. Agence française de développement (AFD) – Projet d'appui développement des villes secondaires (années 2000) – réfection 8 axes principaux : investissement : 9 395 260 FMG (soit 1 432 204 €) et étude et supervision : 935 526 FMG (soit 143 220 €)³.
Approvisionnement en eau potable	Coop. fr. – Programme d'appui aux initiatives de quartier (Paq) (1997-2004) : réhabilitation ou construction de 45 points d'eau collectifs sur la centaine que compte alors la ville. Handicap International : réhabilitation 27 points d'eau collectifs (avec rampes d'accès) à la fin des années 2000. ONG française Pouce Pouce : réhabilitation de 11 points d'eau collectifs entre 2007 et 2011.
Assainissement	AFD – Projet d'appui développement des villes secondaires : étude (cf. ci-dessus la ligne « propreté »).
Propreté	Coop. fr. – projet FAC « Foyers poubelles » (1995-1999) : financement de l'investissement et des salaires pour une escouade privée de balayeurs (280 000 FRF, soit près de 45 millions de FMG). Coop. dec. Finistère Antsiranana (à partir de 2001) : Financement des investissements du Comité ROM puis financement d'une étude, d'une assistance technique et d'une part des investissements pour une décharge d'urgence. Budget total proche de 50 000 euros et 2 missions techniques dédiées. Coop. dec. Saint Denis de la Réunion – Diégo-Suarez (à partir de 2008) : financement d'une assistance technique et d'une part des investissements pour la construction d'une décharge d'urgence (20 000 €). AFD – Projet d'appui développement des villes secondaires (années 2000) : investissement en matériel roulant (450 000 FMG soit 68 598 €) et études (955 000 FMG soit 145 579 €)⁴.
État civil	Association internationale des maires francophones (AIMF) – convention de mai 2004 : aménagement et informatisation du service d'état civil, formation des agents ;

¹ Cf. chapitre 2 : II. A.

² Cette estimation est faite sur la base du seul rapport d'exécution que j'ai pu trouver, rapport datant d'avril 1999, à mi-parcours (The World Bank, 1999, Report No: 19160, *Implementation Completion report- Republic of Madagascar – Antananarivo urban works project*, Cr. 2591 – MAG, avril 1999). Dans cette première moitié des années 1990, le franc malgache se dévalue rapidement face au dollar, j'applique le taux de conversion utilisé par la Banque mondiale en 1998. Un document interne du conseil général du Finistère indique 15 000 millions de FMG.

³ Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville, Agence française de développement, Groupe Huit/BCEOM et Aura, 2001, *Étude de faisabilité du second projet urbain de Madagascar, Antsirabe et Diego Suarez*, rapport final – avril 2001, p.10.

⁴ Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville, Agence française de développement, Groupe Huit/BCEOM et Aura, 2001, *Étude de faisabilité du second projet urbain de Madagascar, Antsirabe et Diego Suarez*, rapport final – avril 2001, p.10.

	78 280 euros soit près de 94 millions de FMG
Marchés	AIMF – convention de 1999 : réfection du <i>Tsena</i> , 560 M FMG (soit 80 % du montant des travaux, le reste à charge de la commune) ¹ . Banque mondiale et Seecaline ² (probablement 2003-2004) : réfection partielle du <i>bazarikeky</i> (650 millions de FMG) [Ramamonjisoa, 2007 : 226].
Abattoir	<i>Projet de l'Union européenne d'un nouvel abattoir. Abandonné.</i>
Transport	<i>Divers projets jamais aboutis, c'est finalement l'entreprise malgache de distribution de carburant Jovena qui financera la construction d'une gare routière dans les années 2010.</i>
Santé	<i>Très forte implication de l'OMS, de l'Unicef et du Fonds des Nations Unies d'Aide à la Population auprès des services régionaux du ministère de la Santé et des associations du secteur, de fait touche l'offre urbaine de soin, en particulier l'hôpital régional, cis en ville.</i>
Éducation	ONG Aide et Action (1996-1997) : construction de quelques écoles primaires publiques.
Jeunesse/sport/culture	Coop. fr. – Paiq (1997-2004) : financement d'une maison de quartier et de 3 terrains multisports de quartier.
Assistance sociale	<i>Aucun appui spécifique à ce secteur résiduel d'intervention</i>
Ordre public	<i>Aucun appui spécifique à ce secteur d'intervention</i>
Lutte contre les incendies	Coop. dec. Saint Denis de la Réunion – Diégo-Suarez – Service départemental d'Incendie et de secours de la Réunion : formation des pompiers nouvellement recrutés et don de camions.
Parcs et jardins	Des associations locales financent la réfection des jardins publics (associations politiques comme <i>Zanaka'Avaratra</i> , religieuses comme les Lumières de l'Islam ou encore des associations essentiellement tenues par des enseignants du Lycée français comme Ambre).
Intercommunalité	Coop. dec. région Picardie – région Diana (Programme de développement des pôles urbains de la région Diana dit PDPU) à partir de 2008 : appui à la création de 3 Centres d'appui aux communes et de 3 associations de communes associées à ces CAC dans la région Diana, dont l'une autour de Diégo-Suarez (avec six communes rurales environnantes). Le programme est opéré par l'ONG internationale CIDR et l'ONG malgache Territoires et développement. Les investissements ont démarré en 2010.
Service technique	<i>Aucun appui spécifique au fonctionnement du service</i>
Services financiers	Coop. fr. – Programme d'appui à la gestion urbaine (Pagu phase 1, 1995-1997) : réhabilitation, informatisation et réorganisation des services financiers, formation des agents, recensement fiscal, réorganisation des procédures budgétaires et des procédures de recouvrement fiscal. Budget global pour 6 villes secondaires : 1,5 million d'euros. AIMF – convention de mai 2004 : aménagement, équipement et formation des services financiers ; 24 430 € soit 29 320 000 FMG ³
Ressources humaines	<i>Aucun appui spécifique au fonctionnement du service, une mission prospective du Centre national de la fonction publique de Mayotte est réalisée en juillet 2009.</i>
Affaires générales	<i>Aucun appui spécifique au fonctionnement du service</i>
Patrimoine propre : foncier et bâtiments	<i>Aucun appui spécifique à ce secteur d'intervention</i>
Accessibilité	Handicap international (2009) : rampe d'accès à l'hôtel de ville et guichet unique dans le hall de l'hôtel de ville, signature d'une charte de la ville accessible.

¹ Antenne locale du conseil général du Finistère, 2002, *Étude du Contexte du Projet de Coopération décentralisée Finistère-Antsirananana*, août 2002, p.30 et délibération n° 18/99 du conseil municipal de Diégo-Suarez du 12 juillet 1999.

² La Seecaline est le programme de Surveillance et éducation des écoles et communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie.

³ En 2005, je notais « sont partis en France pour y suivre une formation sur la gestion financière : en 2004, le chef du Service des Dépenses et l'ancien Chef du Service IFPB, et en 2005, le 2^{ème} adjoint et le Chef du Service des Recettes » (Antenne locale du conseil général du Finistère, 2005, *État des lieux sommaire de la commune urbaine de Diégo-Suarez*, août).

Ce bref historique et ce tableau synthétique permettent une série de constats de départ. Au fil des années 1990 et 2000, les interventions d'aide dans le champ des compétences communales comme les organisations d'aide sur le territoire se sont multipliées. L'aide a touché successivement la plupart des affaires locales prises en charge par la municipalité reconstituée en 1996 (urbanisme et voirie, approvisionnement en eau potable, assainissement et propreté, état civil, gestion des marchés, jeunesse et sports, lutte contre les incendies), y compris celles qui le sont très marginalement (éducation, espaces verts, accessibilité). Les investissements en matière d'équipement urbain sont essentiellement dus aux apports extérieurs des coopérations bi- et multilatérales, des ONG internationales ou des coopérations décentralisées. Les programmes d'aide ont parfois accompagné des changements de modèles de gestion décisifs comme le passage à la gestion payante des points d'eau collectifs. Enfin, certaines interventions d'aide ont aussi concerné directement les services centraux de la municipalité (services financiers, gestion des ressources humaines). L'institution communale et l'organisation municipale semblent ainsi avoir été potentiellement affectées de part en part.

II. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE AUX INTERFACES

AIDE/MUNICIPALITE, ENQUETE ET CADRE D'ANALYSE

Ces constats font resurgir les questions présentées dans l'introduction générale à partir d'un territoire local d'intervention ou d'abstention de la municipalité et des organisations pourvoyeuses d'aide. Comment évolue la configuration dans laquelle est produite l'action publique locale ? Autrement dit, qui intervient comme acteur de gouvernement dans les champs d'intervention ou d'abstention de la municipalité et quelles sont les relations entre ces acteurs ? Quels sont les facteurs endogènes et exogènes qui ont favorisé ou contrecarré la transnationalisation de l'action publique locale ? À travers quelles pratiques et interactions, sur la base de quelles catégories, s'opèrent les jeux entre acteurs municipaux et acteurs de l'aide dans la conduite de l'action collective et/ou publique ? Et quels effets peuvent avoir ces multiples interventions d'aide sur la figure de l'institution communale à Diégo-Suarez et sa capacité politique, sa capacité à prendre des décisions et les mettre en œuvre ?

L'ambition de cette seconde partie de la thèse est de saisir la reconstruction de l'institution communale dans les années 1990 et 2000, ses formes spécifiques de transnationalité à partir d'un territoire et d'une organisation municipale incarnée. L'objectif est d'interroger comment, sur ce territoire, s'articulent les logiques, intérêts, ressources et contraintes, domestiques et étrangères, qui concourent à la production et à la légitimation de l'action publique, d'interroger ce qu'il y a de

spécifique dans la fabrique transnationalisée de l'action publique à l'échelle communale, dans sa genèse, sa forme, son fonctionnement, ses effets sur l'institution communale. Je le fais à nouveau par le haut, du côté des gouvernants. Les matériaux produits dans l'enquête (A) me permettent de le faire selon deux logiques. La première logique consiste à mener deux études de cas sectorielles, en proposant une socio-histoire de la gestion de l'eau et de la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez. Sur ce plan l'approche est originale parce qu'elle adopte le point de vue de la municipalité « en action » [Dumons et Pollet, 2003], elle s'intéresse au travail des élus et des agents de la municipalité dans la conduite de l'action publique locale en laissant au second plan les ressorts factionnels ou néopatrimoniaux de leur action (B). La deuxième logique consiste envisager ce que font les interventions récursives et multisectorielles de l'aide sur le territoire communal à municipalité comme organisation bureaucratique. L'enjeu est ici de saisir ce qu'il y a de proprement transversal dans les déterminants de la capacité politique de la commune (C).

A. Passer du point de vue de l'aide à celui de l'institution municipale, tirer vers la symétrie

En tant qu'ancienne praticienne sur ce terrain d'intervention, la logique de mon enquête a consisté à déplacer le centre de gravité de mes savoirs de l'aide vers la municipalité, à délaisser le point de vue de l'aide et à adopter le point de vue de la municipalité. Les matériaux produits permettent une approche désagrégée et la plus symétrique des organisations d'aide et de la municipalité, en portant attention aux caractéristiques sociales des acteurs individuels et à leurs parcours (biographique, professionnel, politique), à la nature intersubjective de leurs relations.

À Diégo-Suarez, j'ai donc d'abord été la représentante locale « du Finistère » pendant deux ans, entre mars 2004 et février 2006, responsable du « volet urbain » de la coopération décentralisée Finistère-Antsiranana décrite plus haut. Je faisais équipe avec une chargée de mission basée à Quimper qui travaillait directement avec les élus et les agents du conseil général du Finistère. J'étais responsable, depuis Diégo-Suarez, de proposer des « orientations stratégiques », d'« accompagner des porteurs de projet » bretons et malgaches dans le « montage » ou le suivi de leurs projets, d'animer le « réseau » des partenaires locaux du Finistère, de préparer les missions techniques ou politiques entre les deux territoires, d'assurer les relations en capitale et à Diégo-Suarez avec les autres structures de l'aide (en particulier la Coopération française et l'AFD)... En matière de gestion municipale, comme ma prédécesseure, comme mes successeures, je fus *de facto* en position d'assistance technique à l'équipe municipale (sous la troisième mandature).

En termes de positionnement sur le terrain pour l'enquête, j'avais donc été pendant deux ans, à titre professionnel, en relation avec un grand nombre d'acteurs individuels engagés dans la vie

institutionnelle, politique, associatif ou, économique locale. Mon étiquetage institutionnel avait été marqué. Il y a certes beaucoup de Français résidents dans cette petite ville de province, mais il n'y a qu'une poignée de coopérants et assimilés et ils sont fortement associés à leurs institutions mandataires. Dans une 4L bleu gendarme aux armes du département, même parmi l'un des plus grands parcs automobiles de 4L au monde dans les années 2000, on ne passe pas inaperçu¹. Me détacher de cette étiquette fut un long chemin, facilité par le temps qui passe, le nombre de revisites ou la visibilité de mon changement de statut matrimonial, compliqué par l'hostilité de certains cadres municipaux à l'égard du conseil général du Finistère, ou à mon égard. Ma stratégie en matière d'interactions a consisté à ne rien dire, absolument, en situation d'observation, y compris quand je savais des choses qui auraient pu paraître utiles au travail des gens que j'observais.

L'enquête de terrain a comporté trois étapes principales : une enquête, en mars-avril 2007, sous la troisième mandature, sur les dynamiques de publicisation de l'espace politique de la commune et du quartier (*fokontany*) depuis la refondation de la commune en 1995-1996 ; une enquête sur le travail ordinaire de l'exécutif municipal entre juin et octobre 2009, sous la quatrième mandature ; une enquête sur l'approvisionnement en eau potable aux points d'eau collectifs et la gestion des ordures ménagères à l'échelle de la ville entre juillet et novembre 2010, toujours sous la quatrième mandature. J'ai choisi de travailler sur la gestion de l'eau et des ordures ménagères parce que ce sont des compétences clefs de la commune du point de vue des rapports entre gouvernants et gouvernés, parce qu'elles ont été l'objet d'interventions d'aide décisives et parce que j'avais de nombreux matériaux. Je prévoyais de travailler en contrepoint sur la gestion foncière urbaine, à laquelle les acteurs de l'aide ne se mêlent pas, mais je n'ai pas eu le temps, sur le terrain, de produire des matériaux sur cette question.

Sur un plan ethnographique, l'enquête repose sur les matériaux suivants :

¹ C'est une petite ville, les identités, les lieux de résidence et les déplacements de celles et ceux qui possèdent ou utilisent des voitures sont marqués par ces voitures et bien connus. « J'ai vu ta voiture à tel endroit, tu étais donc à tel événement ». Il faut ajouter qu'au titre de représentante du conseil général du Finistère, j'étais invitée protocolairement à certains événements publics filmés et retransmis par la télévision locale. Bref, j'avais une certaine visibilité.

Tableau 11. Matériaux de l'enquête locale

Immersion et documentation professionnelle	Souvenirs des interactions entre acteurs de l'aide, acteurs associatifs, économiques et municipaux en tant que représentante du conseil général du Finistère ; objectifs par les archives de l'antenne locale du conseil général du Finistère entre 2002 et mars 2006 : rapports mensuels, notes de conjoncture, documents relatifs aux projets financés par le Finistère ou par d'autres acteurs de l'aide sur le territoire communal, documents d'information du ministère ou des bailleurs en appui à la décentralisation, brouillon de mail à mes supérieurs ou version définitives de mes courriers locaux... C'est le corpus dit CGF/DS.
Observation	Observation des activités du maire, de la directrice du service financier et trois adjoints ¹ (l'adjoint responsable des « ressources humaines » et des « coopérations », l'adjointe « chargée des zones rurales » et « de l'état civil », l'adjoint aux « infrastructures urbaines, habitations et environnement urbain et du marché »), entre 2 et 3 semaines chacun.
Recensement, observation entretiens - <i>gestion de l'eau</i>	Recensement des points d'eau collectifs dans les quartiers de Mahatsara et Tanambao V en complément des recensements partiels existants ; Observation des pratiques des usagers et fontainières aux bornes-fontaines dans les quartiers de Mahastara et Tanambo V pendant trois semaines ; 30 entretiens directifs avec des fontainières, dirigeants d'associations d'usagers et usagères des points d'eau collectifs.
Entretiens	60 entretiens non directifs et semi-directifs avec les quatre maires successifs, 5 conseillers municipaux, 2 membres de cabinet, 5 cadres municipaux (hors suivi), 6 cadres locaux de projets d'aide, 3 responsables religieux, 2 notables locaux et 6 responsables associatifs, 11 élus ou candidats à l'échelle des quartiers, 1 candidate aux élections municipales, 3 journalistes.
Documentation – <i>aide</i>	Archives des projets d'aide concernés (diagnostics sectoriels, documents de suivi et d'évaluations, correspondances, comptes-rendus de réunions...)

La possibilité d'une démarche socio-historique repose sur le fait qu'à l'été 2009, sans l'avoir anticipé, j'ai numérisé une partie des archives disponibles à l'hôtel de ville (archives du conseil municipal, de l'exécutif, archives de certains services conservées par l'exécutif). Voici sommairement leur contenu.

¹ Pour rappel, les adjoints ne sont pas des élus.

Tableau 12. Corpus des archives de la commune urbaine de Diégo-Suarez

Segments du corpus municipalité	Nature de documents	Période couverte
Activités du conseil municipal	PV des sessions, délibérations, courriers internes, notes et rapports divers...	documents épars pour les années 1920-1980 ¹ , séries assez complètes pour les années 1990, quasi complètes pour les années 2002-2009
Activités de l'exécutif	PV des réunions du bureau exécutif, décisions et arrêtés du maire, notes et rapports divers...	documents épars pour les années 1930 à 1980, séries assez complètes pour les années 1990, quasi complètes pour les années 2002-2009
Activités des services	Notes de services, plans d'action, documents d'évaluation et de suivi des activités, procédures, PV de réunions de service, sanctions disciplinaires, rapports d'inspection et d'audit...	Essentiellement depuis 2004
Pour les politiques financées ou soutenues par des acteurs de l'aide	Études préalables, documents de planification, PV de réunion, courriers, évaluations.	1997-2009

J'ai complété ce corpus d'archives municipales par des incursions dans les Archives nationales d'Outre-mer et j'ai bénéficié de la numérisation par L. Gezon d'un grand nombre de cartons. La liste des dossiers consultés est en annexe 34. Enfin, je mobilise aussi les textes d'une historienne profane locale², Suzanne Reutt, enseignante française, coopérante retraitée qui publie des chroniques historiques dans *La Tribune de Diégo et du Nord de Madagascar*³, chroniques qui portent sur la fondation et le peuplement de la ville (entre 1885 et 1910). Elle s'appuie principalement sur un corpus de cartes postales et les archives de la presse locale du début du XXe siècle⁴. Elle fait en quelque sorte « avec les moyens du bord », du bord colonial⁵. Elle propose un travail précis,

¹ Pour les années 1920 et 1930, les procès-verbaux sont issus de la presse locale, numérisés et mis en ligne sur Gallica.

² Il n'y a pas de département d'histoire à l'Université Nord Antsiranana fondée dans les années 1970. Et, après les années 1980, s'était essouffée la dynamique de valorisation nationale des savoirs historiques portant sur les régions périphériques ou émanant de ces régions, dynamique portée par une nouvelle « école historique malgache moderne » fondée dans le sillage de la révolution de 1972 et fédérée autour de la revue *Omal'ny Anio*, dynamique articulée avec les logiques de « deuxième indépendance » et de « décolonisation culturelle » [cf. Nativel, 2004]. Le numéro 25-26 portant sur la province Nord faisait suite au colloque sur « l'histoire et de la civilisation du Nord » tenu à Diégo-Suarez en juillet-août 1987.

³ Ce journal est une initiative *vazaha*, mais intègre une figure locale « de la jeunesse et des sports » ainsi que deux journalistes malgaches.

⁴ Tels qu'ils sont numérisés depuis la fin des années 2000 par la Bibliothèque nationale française et donc consultables depuis Diégo-Suarez, la Réunion ou Marseille (où vit S. Reutt).

⁵ Les cartes postales (en particulier celles qui portent des photos) ne sont devenues que récemment un objet de recherche en histoire et anthropologie visuelles.

méthodique, peu romancé ou éditorialisé, mais unilatéral. Elle se situe très loin de toute logique de science sociale critique.

Encadré 21. Les langues de l'action publique locale

La langue dans laquelle l'action publique communale s'écrit est le français, qu'il s'agisse des documents internes ou des formes de communication écrite avec les administrés (courrier, permis de construire, affichages divers...). Pourtant, tout comme les interactions orales avec les administrés, les échanges en réunion (réunions techniques, de bureau exécutif, du conseil municipal...) sont toujours en langue malgache locale, c'est-à-dire un *antankarana* urbain, déjà fortement créolisé, mêlé de surcroît, à l'époque de mes observations, d'un grand nombre de termes français relatifs au monde bureaucratique et à la gestion des organisations¹. Dès qu'un Français représentant une institution «partenaire» de la commune est présent, la langue principale des échanges en réunion devient le français. Rédiger des procès-verbaux de réunions consiste en tout cas en une traduction de ce dialecte urbain et communal vers un français considéré comme administratif. Les acteurs communaux à Diégo préfèrent écrire en français qu'écrire en malgache officiel, ce qui reste conçu comme une forme de domination politique antithétique des processus de décentralisation².

B. Étudier le gouvernement municipal sous régime d'aide

Le projet de saisir la municipalité en action place l'enquête à l'intersection de trois groupes de travaux sur les espaces locaux africains et leurs transformations depuis les années 1990.

Les premiers, pour l'essentiel anthropologiques, portent sur les reconfigurations des espaces politiques locaux à la faveur des réformes de décentralisation sous l'angle du *politics* [Labazée, 1993 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Blundo, 1998a ; Hahonou, 2006 chap.5 ; Diawara, 2007 ; Metodjo, 2007 ; Leservoisier, 2011 ; Hagberg *et al.*, 2019]. Peu nombreux, ils abordent les élus des collectivités de manière microsociologique mais de fait accordent plus d'attention à leur rôle dans la régulation politique des arènes locales (aux côtés des autres types de pouvoirs locaux) que dans la production des interventions publiques locales, dans la gestion des services locaux. Et, quand ils le font, ils le font en mettant l'accent sur l'hétéronomie de l'action publique locale.

Les seconds, bien plus nombreux, anthropologiques ou géographiques, interrogent la transformation des modes de gestion des services locaux et ses effets sur les relations entre gouvernants et gouvernés, mais pour la plupart, paradoxalement, agrègent les collectivités et laissent en arrière-plan leurs élus et agents. Dans un contexte d'accroissement de l'aide au développement local et de changements des paradigmes de réforme de l'État et des services publics, la très grande majorité des travaux sur les décentralisations africaines avec une focale

¹ Dans la société cosmopolite de Diégo-Suarez, le dialecte *antankarana* très créolisé et urbanisé constitue une *lingua franca*.

² Sur la politisation des usages de la langue française, des dialectes régionaux et du malgache officiel, voir Galibert [2006a : 295-301].

locale ont en effet porté sur les reconfigurations de l'action collective et des régulations sectorielles. Ils visaient initialement la description et la modélisation des dispositifs sociotechniques de production et délivrance des services collectifs et/ou publics. Puis ils ont intégré, depuis une dizaine d'années, la dimension proprement politique de la production des biens et services collectifs, les effets (retour) de la production et de la délivrance des services urbains sur la formation des communautés politiques locales ou des territoires institutionnels¹. Une très grande attention a donc été portée au fait que les formes d'action collective et publique locales et la gestion des services collectifs locaux ont été profondément affectées par l'inflation des liens directs entre collectivités du Sud et collectivités du Nord, ONG ou agences d'aide, par l'«imbrication croissante des niveaux de l'action publique» [Pasquier, 2008 : 340] et l'intensification de la circulation de modèles d'action publique, d'instruments et de savoirs propres à la phase contemporaine de globalisation [Dorier-Apprill et Jaglin, 2002a]. C'est la problématique originelle de la socio-anthropologie comme de la géographie du développement.

Les derniers portent sur les administrations locales, plutôt les administrations locales d'État, les pratiques de leurs agents, notamment les pratiques de corruption au quotidien et leurs rapports aux usagers [Blundo et Olivier de Sardan, 2007 ; Blundo et Le Meur, 2009].

L'enquête et l'analyse se sont appuyées sur ces différents travaux, elle se situe dans leur continuité. En m'intéressant à la municipalité comme organisation bureaucratique, en prenant en charge le travail des agents et des élus dans la production de l'action publique locale et dans sa transnationalisation, ma démarche consiste à nouveau à suivre, dans le cas d'une institution politique *locale*, le mouvement des travaux de science politique africaniste qui tend vers une analyse en termes d'action publique transnationalisée tout en gardant un ancrage fort et socio-anthropologique dans l'administration locale.

C. Prendre la capacité politique de la commune comme question

L'un des objectifs est de pouvoir envisager les effets de la transnationalisation de l'action publique locale sur la capacité politique de la commune. Je mobilise ici une notion exogène au

¹ Plusieurs axes de recherche illustrent cette convergence : celui de l'impact des changements de modèles de gestion des services collectifs sur les inégalités socio-spatiales et sur les conflits d'usage [par ex. Baron et Isla, 2005 ; Jaglin, 2005 ; Tempelhoff, 2005 ; Bousquet et Jaglin, 2007 ; Fontein *et al.*, 2008 ; Jaglin et Zerah, 2010 ; Casciarri, 2008 ; Guéy, 2012 ; et pour Madagascar Bois, 2004 ; Miakatra, 2012] ; celui des mobilisations et controverses qui participent à la qualification ou à la sélection des problèmes, besoins et solutions en matière de services et d'équipements collectifs [Dahou et Abdoul, 2003 ; Page, 2003 ; Mbuagbo et Orock, 2012 ; Körling, 2013 ; Ginisty, 2014] ; celui des contestations multiformes générées par les transformations des modèles de gestion de ces services et équipements collectifs [Bénit-Gbaffou, 2008 ; Bouju, 2010 ; Quénot, 2010 ; Sanou, 2010 ; Aubriot, 2012]. D'autres travaux abordent enfin la citoyenneté d'échelle communale de manière transversale [Laurent, 2004 ; Sebahara et Sindogo, 2004] ou au prisme de la fiscalité locale [Juul, 2006].

sous-champ des études sur les collectivités en Afrique pour traiter d'une question qui néanmoins y a été précisément élaborée.

L'un des enjeux pour la commune de Diégo-Suarez, concrètement réinstituée début 1996, était de polariser à la fois la gestion des équipements et services locaux et la régulation politique locale. C'était le cas de nombreuses autres collectivités africaines après les réformes de décentralisation des années 1990 [Jacob, 1998b ; Piveteau, 2004]. Les élus et les agents de la municipalité ont dû développer leurs actions dans un environnement « multicentré » [Jacob, 1998b], en compétition ou en coopération avec une pluralité d'acteurs qui, à la faveur du repli de l'État depuis la fin des années 1970, avaient pris en charge la construction, l'entretien et la gestion des équipements collectifs ou la production des services locaux : des acteurs politiques, communautaires, associatifs ou économiques, transnationaux, nationaux ou locaux, formels ou informels (paroisses ou madrasa, associations d'originaires, députés, partis, notables, grandes entreprises, services déconcentrés des ministères, ONG, agences multi- ou bilatérales, travailleurs...)¹. La municipalité était mise au défi de faire reconnaître son action en tant qu'instance de gouvernement singularisée par le caractère public et local de son pouvoir, des affaires qu'elle gérât et de la manière dont elle les gérât [Leclerc-Olive, 2001b ; Le Meur, 2001]². Et ce alors que globalement l'autorité publique était discréditée et disputée, notamment du fait de la crise économique des années 1980 et du caractère autoritaire du régime politique de la Deuxième République. À nouveau, c'était le cas de nombreuses autres collectivités africaines³.

Je propose donc de traiter cette polarisation⁴ comme renvoyant à des processus interdépendants de structuration et d'actualisation d'une capacité politique des collectivités et de légitimation de la commune à travers les décisions plus ou moins routinières qui jalonnent la conduite de l'action

¹ Sur cet enjeu au Bénin, voir Bierschenk [1994b] et Le Meur [1998], au Niger Lund [1995] ou au Sénégal Blundo [1998a].

² Cette formulation n'est pas positiviste ou normative. Je ne postule pas que des affaires sont par nature publiques, que les pratiques de gouvernement sont conformes aux normes et à l'esprit qui en feraient des pratiques publiques. Nature des affaires et nature du gouvernement sont processuelles et labiles, elles doivent faire l'objet d'enquête. Cette formulation repose sur le constat qu'à Diégo-Suarez, un certain nombre d'affaires locales sont effectivement considérées comme publiques et du ressort de la municipalité et que les élus et les agents, entre autres contraintes, entre autres objectifs, tentent de les prendre en charge.

³ C'est ce qui fait la spécificité des villes du Sud à l'égard des villes du Nord [Dorier-Apprill et Jaglin, 2002a : 8] dans lesquelles l'action publique peut être tout aussi fragmentée et les ressources requises pour la gestion urbaine tout aussi dispersées [Joana, 2000 ; Pinson, 2006]. Sur cette érosion de l'autorité publique, voir Lund [2006] et Hagmann et Péclard [2010].

⁴ La polarisation est ici un processus précisément opposé à celui d'« empiement ». Elle doit aboutir à instaurer la « nodalité » politique des collectivités locales c'est-à-dire à ce que les collectivités soient au milieu du réseau d'acteur et d'informations qui produit l'action publique [Hood, 1986 ; cité par Baudot, 2014 : 218], mais surtout, de manière plus récursive, plus institutionnalisée, à ce que les gouvernements locaux deviennent « le pivot habituel et normal des choix collectifs » à l'échelle de leur collectivité [Thoenig, 2005 : 5].

municipale (déterminer un nouveau plan de collecte des bacs à ordures par les camions municipaux, changer de modèle de gestion de la collecte ou concevoir une nouvelle décharge municipale par exemple). La capacité politique est ici définie comme la capacité à mobiliser des ressources suffisantes pour définir des objectifs, décider, agir effectivement et aboutir à un résultat [Dormois, 2006 ; Pasquier, 2015]. Certains déterminants de la capacité ou de l'incapacité politique peuvent schématiquement être qualifiés d'externes aux collectivités¹ : les ressources et les contraintes liées à la répartition et la délimitation des compétences dévolues aux communes, celles liées au partage des ressources fiscales, aux règles et pratiques des relations entre niveaux de collectivités et entre collectivités et composantes de l'État, à la structuration dans le temps et à l'actualisation pour un enjeu en particulier de la confrontation locale des intérêts (publics et privés), des modes locaux de construction et de qualification des problèmes publics, à la structuration et à l'actualisation de formes et normes de coordination entre acteurs publics et privés, à la légitimité des communes aux yeux de l'ensemble des acteurs de la gestion urbaine, à la confiance politique qu'on leur porte... Inversement certains des déterminants peuvent être considérés comme internes aux collectivités : les ressources humaines, cognitives, fiscales, matérielles, les règles et pratiques de gestion de ces ressources, les luttes bureaucratiques et autres clivages internes à l'organisation... La légitimité – dans sa double dimension proprement politique (relative au gouvernement local, fondée sur les procédures de prises en compte et d'agrégation des intérêts) et instrumentale (relative à la gestion des services publics locaux, fondée sur les résultats des interventions municipales) [Leclerc-Olive, 2005] – constitue à la fois un ingrédient clef et une résultante décisive de la capacité politique de la commune, légitimité politique et instrumentale s'alimentant ou se grévant récursivement [Lacasse et Thœnig, 1996 ; Scharpf, 1999].

Comme R. Dormois [2006] par exemple, ma démarche ne consiste pas à mettre à l'épreuve, à Diégo-Suarez, la théorie des régimes urbains [Stone, 1989, 1993] à laquelle la notion de capacité politique est empruntée : elle consiste à utiliser cette notion de capacité politique comme un cadre d'analyse. J'utilise le « questionnaire » (P. Veyne) que charrie cette théorie parce qu'il me permet tout à la fois de diffracter et de subsumer les dimensions pertinentes de l'enchâssement de l'aide dans l'action collective et/ou publique urbaine et dans l'institutionnalisation de la commune. Cela n'écarte pas en soi le risque d'un usage substantialiste de la notion, le risque de partir du postulat qu'il y a une capacité politique et qu'il ne faut qu'en examiner les modalités situées [cf. Desage, 2012]. Sur un terrain Sud, ce risque substantialiste consiste plutôt à partir du principe qu'il y a

¹ Bien que la porosité de la frontière d'une organisation soit une question de recherche qui n'est précisément pas évacuée dans cette thèse.

incapacité politique, que la mobilisation des ressources requises pour décider et agir en conséquence ressort essentiellement de logiques néo-patrimoniales par exemple.

Or la construction de l'objet, de l'enquête et de la démonstration vise justement à « préciser les contours et les limites de cette capacité, secteur par secteur » [Desage, 2012 : 224], à enquêter tant sur les capacités et que les incapacités, en distinguant les secteurs d'intervention. Il s'agit en outre de considérer les incapacités politiques de la commune non pas comme l'envers creux de ses capacités potentielles, ce qui manquerait à la commune, mais de considérer capacités et incapacités comme les résultants de « transactions sociales complexes qui autorisent les institutions politiques, en même temps qu'[elles] les contraignent. » [Desage, 2012 : 224], de « luttes » ou d'« usages différenciés des dispositifs » institutionnels « par des acteurs aux horizons temporels, aux engagements institutionnels et aux intérêts distincts » [Desage et Godard, 2005 : 634 ; cité par Douillet *et al.*, 2015 : 18]. La question, à Diégo-Suarez comme dans bien d'autres villes africaines prises dans des processus de décentralisation, c'est bien celle des dynamiques d'émergence, de repli, de stabilisation, à la faveur notamment de réformes de décentralisation, d'une capacité politique de l'institution circonscrite, effective, située, réversible. Il faut alors mettre au jour les conditions de possibilité, de reproduction ou de changement de cette capacité politique ou de cette incapacité politique, étudier, secteur par secteur, la configuration évolutive des ressources et des contraintes sociales, institutionnelles et politiques qui dessinent la capacité d'action communale et renvoient à des relations qui dépassent potentiellement le territoire et qui visent la commune comme échelle de gouvernement et de citoyenneté¹.

C'est sur cette base que je mets à l'épreuve avec une focale locale, les résultats élaborés avec une focale nationale dans la première partie de la thèse. Mais c'est aussi sur cette base que j'interroge une thèse souvent relayée alors qu'elle reste peu étayée empiriquement : l'aide affecterait la capacité des collectivités locales à faire des choix et à les mettre en œuvre avec une certaine

¹ La transposition de cette notion sur un terrain comme celui de Diégo-Suarez comporte un autre risque relatif au fait que la « capacité » est aussi une catégorie émique. Elle est mobilisée aujourd'hui presque mécaniquement en référence à une logique de « développement par les capacités », dans le cadre de discours très souvent purement rhétoriques, fragilement adossés aux travaux d'A. Sen [cf. Bénicourt, 2006 ; Kühl, 2009]. En effet, concrètement, le « renforcement de capacités » dans les projets consiste soit en des formations visant à accroître les compétences des individus dans une logique strictement individualiste, soit en de l'assistance technique qui vise en réalité à « injecter » des compétences (des savoirs et des savoir-faire) dans des organisations. Or ; chez A. Sen ; les *capabilities* désignent ce qu'un individu peut effectivement faire des ressources qu'il peut détenir (en fonction de sa capacité à convertir ces ressources) et des opportunités sociales qu'il peut saisir, la liberté effective d'un individu à être et faire dans une société donnée à un moment donné [Bénicourt, 2006]. Sa théorie ne pouvant ainsi clairement être placée ni dans le camp des approches individualistes, ni dans celui des approches structurelles ou holistiques, ni dans le camp des économistes hétérodoxes, ni dans celui des économistes orthodoxes [Bénicourt, 2006]. Je me prémunis contre ce risque en me gardant fermement de glisser vers une acception en termes de compétences individuelles.

autonomie, sur l'ensemble de leur territoire et aussi longtemps qu'elles l'espèrent [par ex. Dorier-Apprill et Jaglin, 2002b ; Le Bris, 2004 ; Bousquet et Jaglin, 2007 ; Otayek, 2007]. C'est sur cette base enfin que j'interroge l'hypothèse selon laquelle, comme pour les administrations centrales ou les administrations déconcentrées [cf. par ex. Anders, 2005 ; Blundo, 2011 ; Lavigne Delville, 2013 ; Bergamaschi, 2014], l'aide affectera les règles et pratiques de gestion interne des ressources humaines, matérielles, cognitives, les luttes bureaucratiques et autres clivages internes à l'organisation, comme les « normes pratiques » [Olivier de Sardan, 2008a] de l'action politico-administrative des agents publics.

III. PROBLEMATIQUE ET PLAN DE LA PARTIE

J'explore donc dans cette partie la fabrique de l'action publique locale dans les années 1990 et 2000 et sa transnationalisation *via* l'aide, à partir des deux secteurs que sont la gestion de l'eau et la gestion des ordures ménagères. J'y analyse le fonctionnement de cette fabrique transnationalisée et les effets du jeu répété et démultiplié de l'aide sur la figure de l'institution communale et sur sa capacité à mobiliser les ressources requises pour décider et mettre en œuvre ses décisions. J'interroge de cette manière en quoi la transnationalisation de l'action publique *via* l'aide infléchit la reconstruction de l'institution communale à Diégo-Suarez dans les années 1990 et 2000.

Le raisonnement débute par deux chapitres jumeaux, les chapitres 5 et 6, qui, en miroir du chapitre 3, consistent en un *process tracing* [Bezes *et al.*, 2018] des politiques de gestion de l'eau et de gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez. Pour chacune des politiques, j'y examine l'articulation des facteurs internes et externes, politiques, cognitifs, normatifs et institutionnels, qui président à l'orientation de ces politiques sectorielles locales et qui facilitent ou contrecarrent leur transnationalisation, depuis la fondation de la ville mais plus particulièrement dans les 1990 et 2000.

Le chapitre 7 est centré sur les effets de l'imbrication de l'aide et de l'action publique sur la capacité politique de la municipalité. J'y explore ce que la récursivité et la diversité des interventions d'aide sur le territoire font au recrutement des élites dirigeantes, aux recrutements et modes d'organisation du travail des agents, à la mobilisation des ressources notabiles et des savoirs de gouvernement, à la manière dont l'exécutif prend et impose des décisions.

CHAPITRE 5 :

L'EAU DU *FANJAKANA KELY*¹.

DE LA COMMUNE A LA COOPERATION FRANÇAISE ET RETOUR

À Diégo-Suarez, depuis la fin du XIX^e siècle, l'approvisionnement en eau potable des citadins s'est fait par un système dual : les foyers les plus aisés disposaient d'un raccordement privé au réseau industriel et commercial de production et de distribution de la ville alors que les foyers populaires utilisaient les bornes-fontaines et bassins-lavoirs publics, où l'eau était gratuite parce qu'à la charge de la commune. L'édification et le fonctionnement de ce dispositif dans son ensemble étaient considérés par les édiles municipaux et par les habitants comme une responsabilité centrale de la commune et comme des enjeux d'hygiène et d'équité (ou d'iniquité) sociale, depuis la fondation de la ville, donc en situation coloniale puis post-coloniale. Au tournant des années 2000, une transformation radicale s'est opérée : le passage à une gestion associative et payante de l'eau aux bornes-fontaines et bassins-lavoirs, avec pour objectif d'assurer le « recouvrement des coûts ». Elle fut imposée en droit par un nouveau *Code de l'eau* édicté en 1999 dans le cadre d'un programme de la Banque mondiale. Cependant la municipalité n'appliqua ce *Code de l'eau* qu'à partir de 2004. Entre 1999 et 2004, le passage à la gestion payante et associative des points d'eau collectifs ne fut imposé aux usagers que sur une portion du territoire (10 *fokontany*/quartiers sur 23), par un programme de la Coopération française, le Paiq. Or comme nous l'avons vu², le Paiq visait jusqu'en 2004, à « structurer la société civile » autour d'initiatives socio-culturelles à l'échelle du quartier : il marquait la difficulté de la Coopération française à passer effectivement d'une logique de développement local à une logique d'appui aux collectivités.

L'énigme de départ est donc la suivante. Comment expliquer que ce soit un programme « d'appui aux initiatives de quartiers », occultant les enjeux de la communalisation, qui opère presque fortuitement un changement majeur dans une politique cruciale pour la construction de

¹ Le *fanjakana kely* signifie littéralement « le petit gouvernement », et, comme établi au chapitre 1, c'est ainsi que pouvait être perçue la commune en milieu rural dans les années 1950 et 1960, une institution politique extérieure aux communautés locales et oppressive.

² Cf. chapitre 2 :II.B.2.

l'institution communale à Diégo-Suarez ? Avec quelles conséquences sur l'institution communale telle qu'elle s'incarne à Diégo-Suarez ?

Ce chapitre prend ainsi la gestion de l'eau comme porte d'entrée dans les processus transnationaux de formation et de construction de la commune à Diégo-Suarez. Ce choix repose sur le constat que la gestion de l'eau requiert des interactions sociales, des infrastructures et des institutions, autrement dit des systèmes sociotechniques complexes, qui reflètent et produisent des rapports politiques. Elle donne la possibilité au géographe, au sociologue, à l'anthropologue, au politiste ou à l'historien, qu'il travaille sur le monde rural ou sur le monde urbain, sur les systèmes d'irrigation ou sur l'approvisionnement domestique, de diffracter et de mettre en relation des usages, des conduites corporelles et des médiations matérielles, le travail de qualification du bien eau, les modalités d'appropriation et de distribution de l'eau ou encore le partage des coûts et des bénéfices générés par les systèmes de gestion [Jaglin et Zérah, 2010] ; dit autrement, des processus de subjectivation, des rapports sociaux de domination et des dynamiques de formation de l'État [Mosse, 2003]¹. Les enjeux de la gestion de l'eau recoupent directement ceux de la décentralisation et de l'autonomisation des institutions municipales quand il y en a. En ville, ce sont en effet les municipalités qui sont en charge, au moins partiellement, de plein droit ou par défaut, de la qualité de l'approvisionnement en eau et de sa régulation : leur légitimation et leur renforcement dépendent de leur capacité à assumer cette responsabilité. Du point de vue des habitants, l'accès à l'eau participe des processus d'intégration matérielle et symbolique par lesquels des nouveaux venus (migrants ou nouvelles générations) trouvent une place dans le collectif urbain et s'insèrent dans les hiérarchies socio-économiques locales. Or, cette intégration urbaine est indissociable d'une intégration politique dans un collectif communal lui-même en devenir. La formulation et la réalisation des droits, des non-droits et des obligations en matière d'eau [Neveu, 2005]² peuvent donc être analysées en lien avec la formation des municipalités comme échelle de gouvernement et de citoyenneté. En somme, la gestion de l'eau constitue un objet heuristique en tant qu'il permet de travailler sur l'articulation entre les processus de structuration du réseau d'adduction en eau, de stratification sociale et de

¹ Pour des récentes synthèses sur les facettes technologique, écologique, économique, politique et culturelle de l'objet « eau » sur des terrains Sud, on pourra se référer à [Fontein *et al.*, 2008 ; Jaglin et Zérah, 2010 ; Casciarri et Van Aken, 2013]. En ce qui concerne Madagascar, on pourra se référer à [Bois, 2004 ; Rajaonah, 2004 ; Miakatra et Asinome, 2011 ; Miakatra, 2012].

² Cette problématisation de la citoyenneté est empruntée aux travaux de l'anthropologue C. Neveu. Elle propose de considérer la citoyenneté comme la participation à et l'insertion *dans* une communauté politique, comme devant être saisie non pas comme « un ensemble stable d'attributs déterminés » [Neveu, 2005 : 168] mais comme une institution instable, imparfaite, inachevée, en travail et en tension permanente avec la non-citoyenneté, dont les pratiques et les représentations sont produites et transformées à la fois dans les relations entre l'État et les acteurs sociaux et dans les relations entre les acteurs individuels et collectifs eux-mêmes [*ibid.* : 135], une institution donc qui se situe à l'interface entre pratiques de gouvernement et processus de subjectivation politique [*ibid.* : 169].

polarisation de l'espace politique local par l'institution communale tels qu'ils sont historiquement enchâssés, dans le cas de Diégo-Suarez, dans des circulations et dominations globales coloniales et postcoloniales.

Ce chapitre propose une mise en récit entrecroisée des transformations historiques qui ont affecté cette politique de gestion de l'eau, la transnationalité de la production de cette politique et la construction de l'institution communale à Diégo-Suarez dans les années 1990 et 2000. Précisément, j'examine l'évolution de la politique locale de l'eau et des modalités de production de la politique de l'eau (notamment sa transnationalité). Je réponds aux questions suivantes : comment s'articulent les facteurs internes et externes qui infléchissent cette évolution, qu'ils soient d'ordre institutionnel (évolution de l'organisation territoriale malgache et des dispositifs d'intervention de l'aide), cognitif ou normatif (changements de paradigmes de l'aide ou de la réforme de l'État et des services publics, pratiques et représentations normatives des agents de l'aide), stratégique ou tactique (relatifs à la compétition électorale ou aux relations entre acteurs municipaux et structures de l'aide) ? Qu'y a-t-il de nouveau dans ces conditions de production et de légitimation de la politique de l'eau ? Quels sont les effets sectoriels de leur transformation sur les processus de construction de la commune ?

Le chapitre est divisé en trois sections. La première section est consacrée à la fabrique de la politique de l'eau à Diégo-Suarez avant 1995. J'y montre que la politique de l'eau est centrale dans la construction de la commune comme institution de gouvernement et de citoyenneté et que la commune dépend historiquement de modèles, de savoirs et de ressources financières extérieures pour la concevoir et la mettre en œuvre (I). La deuxième section est centrée sur le tournant majeur du « recouvrement des coûts » aux points d'eau collectifs entre 1999 et 2004. J'y étudie comment et pourquoi quatre programmes d'aide, chacun à leur manière, ont contraint un changement de modèle auquel la commune a longtemps rechigné en raison de son coût politique. J'y montre que ce processus tient moins du « verrouillage » [Campbell, 2005 : 5] que de « l'infiltration » multiforme et incrémentale [Cabane et Tantchou, 2016b ; Hunsmann, 2016] d'une politique publique par l'aide (II). Enfin la troisième section entame la réflexion sur les conséquences politiques à moyen terme de ce changement de modèle opéré concrètement par un programme de la Coopération française sur une portion importante du territoire et montre l'effritement de la figure de l'institution communale (III).

I. L'EAU POTABLE A DIEGO-SUAREZ : DUALITE DU SYSTEME ET DEPENDANCE EXTERIEURE AU FIL DE L'HISTOIRE

L'histoire de la gestion de l'eau à Diégo-Suarez avant la reconstruction de la commune en 1996 peut être investiguée. On peut schématiquement la diviser en trois phases. La première (1885-1955) est une phase coloniale : elle recoupe des périodes très différentes mais est caractérisée par un approvisionnement en eau problématique, qui opposait autorités civiles et militaires et qui reposait sur une ségrégation des citoyens colonisés à l'égard des citoyens colonisateurs (A). La seconde phase (1956-1975) correspond à « l'indigénisation »¹ de la commune et à des travaux qui portèrent enfin le réseau d'eau à la mesure des besoins des habitants bien qu'il reste dual (alliant raccordements privés pour certains et recours aux points d'eau collectifs pour d'autres) (B). La troisième phase (1975-1995) correspond à la disparition de la commune en tant que telle et à une dégradation générale de la desserte en eau (C).

A. L'approvisionnement en eau : un domaine d'intervention originel décisif

Une ou deux maisons à étage dominant un enchevêtrement de cases couvertes en tôle, toutes protégées par de larges vérandas. Les commerçants français, indiens, grecs, italiens se sont installés côte à côte le long des trois ou quatre rues qui aboutissent au quai et à la place de la Poste. Au milieu de la rue de la République,... on a établi une borne-fontaine, la seule où puisse venir prendre de l'eau la population de quinze cents âmes de la ville basse².

L'administration de la ville s'attela dès sa constitution à construire un système d'accès à l'eau potable (1). Mais elle se heurta aux résistances de la Marine et de la Colonie et échoua à porter le dispositif d'approvisionnement – dual et ségrégatif – à hauteur des besoins des civils, précisément des colons (2).

1. *La nouvelle administration municipale et la « question si angoissante de l'eau »*

Dès que l'administration communale fut préfigurée, elle tenta de prendre en charge l'approvisionnement en eau potable (et plus largement les affaires locales civiles) alors que l'administration militaire, aux commandes du développement de la base navale, préemptait la conception et la conduite des grands travaux de l'Établissement de Diégo-Suarez. Ainsi, dès qu'elle eut un budget un peu conséquent et avant qu'elle ne soit à proprement parler une

¹ Cf. note dans l'introduction de la deuxième partie.

² Kergovatz De, 1893, « Une semaine à Diégo-Suarez : Madagascar », *Le Tour du Monde*, n° 65. De Kergovatz, naturaliste qui fit un séjour à Diégo-Suarez en 1892. Cf. la carte de la ville en 1905 en annexe 36.

commune, entre 1895 et 1897¹, l'administration civile de la ville entama sur fonds propres la construction d'un réseau de production et de distribution d'eau potable². Elle réglementait en outre la « consommation d'eau » aux fontaines³ et les « concessions de prises d'eau »⁴. C'est tout à fait remarquable si l'on considère qu'à Tamatave, ville secondaire de la côte est, comparable en taille, disposant elle aussi d'un statut communal depuis 1897, l'aménagement du premier réseau d'eau date des années 1920 [Rajaonah, 2004]⁵.

Alors que l'administration communale se renforçait avec l'exécution du décret du 9 octobre 1913 relatif à l'organisation et au fonctionnement des municipalités nouvelles⁶, elle se saisit régulièrement la « fameuse question si angoissante de l'eau »⁷. Elle tentait de faire face aux demandes d'aménagement urbain émanant d'une population croissante (de près de 3000 habitants en 1898 à près de 13 000 en 1909-1910)⁸. Mais les réponses ne furent pas à la hauteur : les installations de production et de distribution d'eau potable n'ont pas été significativement améliorées entre 1897 et la toute fin des années 1930 [Bois, 2004 : 217-218]. Ainsi, en septembre 1936, quand le premier adjoint au maire Roffast, qui était aussi « délégué financier des intérêts généraux de la région du Nord », s'adressa au gouverneur général de passage à Diégo-Suarez, il fit la liste des problèmes locaux et demanda, dans cet ordre : la construction d'un « groupe scolaire », d'un « commissariat de police », d'un « groupe des œuvres d'hygiène publique et d'assistance sociale », une participation aux « travaux généraux d'adduction d'eau et d'assainissement », le financement des travaux d'aménagement de Joffreville⁹, l'amélioration du réseau routier régional,

¹ Je renvoie à l'annexe 17 pour la chronologie précise de l'institution communale à Diégo-Suarez.

² Concrètement, sont construits des barrages sur la rivière Alandriana, une conduite d'amenée, quatre bassins de décantation d'Antanamitarana, deux canalisations reliant les bassins au château d'eau, et une troisième canalisation alimentant directement le quartier « indigène ».

³ Avis au public relatif à la consommation d'eau à la fontaine Limozin, JO° 36 5 juillet 1896.

⁴ Arrêté du 12 juin 1901 réglementant les concessions de prises d'eau à Diego-Suarez.

⁵ Il faut probablement y voir la conséquence entre autres facteurs du fait qu'à Tamatave, il n'y a quasiment pas de saison sèche et que les eaux de pluie alimentaient des puits individuels, alors qu'à Diégo-Suarez il n'y a quasiment pas de pluies pendant 8 mois par an, d'avril à novembre (en tout cas au début du XXI^e siècle).

⁶ Cf. chapitre 1 : II.B.4 et annexe 5.

⁷ Procès-verbaux des séances du conseil municipal du 9/10/1924 et du 19/08/1925 dans *La Gazette du nord de Madagascar* du 10/10/1924 et du 11/12/1925. Le fait qu'on manque ou non d'eau fait débat (procès-verbal de la séance du conseil du 19/08/1925 dans *La Gazette du nord de Madagascar* du 11/12/1925).

⁸ Un article de *La Cravache antsiranais* du 22/11/1908 fait état par exemple d'une demande des « commerçants et propriétaires français » de *Tanambao* pour que leur quartier soit raccordé au réseau. Lors de la session du 10 septembre 1931 du conseil municipal des conseillers font état de « réclamations » des consommateurs (*La Gazette du nord de Madagascar* n° 289 du 17/10/1931).

⁹ Joffreville est une « station climatique » dans l'arrière-pays de Diégo-Suarez qui bénéficie par son altitude de températures plus clémentes.

l'équipement et l'aménagement du port et différents appuis au développement agricole local¹. Il souligna en outre le décalage entre l'« effort privé du colon, du commerçant [et] de l'industriel » dans le développement de la ville et de son arrière-pays et la « stagnation absolue dans l'équipement général, dans le travail collectif et dans l'œuvre d'organisation »². On voit l'importance accordée à l'eau mais on voit poindre aussi dans cette comparaison entre ce qu'apportent d'un côté les acteurs privés et d'un autre la municipalité et l'administration, la prégnance « du modèle d'intérêt général caractéristique des anciennes métropoles [...] qui repose sur certains principes selon lesquels les autorités publiques devraient assurer les fonctions de régulation et de planification des investissements sur le long terme. Cumulant des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur, elles devraient être les garantes des missions de service public, dans un souci de cohésion sociale. » [Baron, 2006, §7].

2. Les modalités locales d'« un échec de l'urbanisme colonial »³ en matière d'eau

La question de l'eau à Diégo-Suarez soulevait en effet des enjeux communs à la plupart des villes d'Afrique subsaharienne et des enjeux propres aux ports, notamment aux ports militaires, enjeux inscrits dans la situation coloniale telle qu'elle prenait forme singulièrement à Diégo-Suarez.

Une distribution ségrégative

La stratégie suivie pour le développement de l'adduction en eau reposait sur un modèle dual et ségrégatif propre à la ville coloniale, distinguant colonisateurs et colonisés⁴. Comme dans d'autres villes africaines, la politique hygiéniste coloniale faisait du « souci de la santé des *blancs* »⁵ une priorité renforcée par le fait que Diégo-Suarez est un port et qu'on craignait les épidémies venues par mer [Beriziky, 1983 : 203 ; Bois, 2004 : 221-213]. Cette priorité à la sécurité sanitaire des

¹ *L'Eclairer*, 22 septembre 1936. La commune, ne disposant pas d'une clause générale de compétence, est responsable, en droit, de la police, de l'état civil, de l'administration des biens et services communaux et de son personnel. À lire les archives en ma possession, ce qui occupe la commune ce sont d'un côté les questions d'urbanisme (tracé des voies, construction des réseaux d'eaux, d'électricité, d'assainissement...) et de gestion des marchés et de l'autre de recrutement du personnel, fixation de salaires, organisation des services. À l'intersection : la gestion foncière, et notamment la vente et la location des terrains communaux.

² *L'Eclairer*, 22 septembre 1936.

³ C'est le constat auquel arrive D. Bois [2004].

⁴ On le repère symboliquement dans la nomination des deux premières fontaines – Limozin et « fontaine malgache » – précisée par [Bois, 2004 : 216], puis dans l'existence d'une canalisation alimentant directement le quartier « indigène » depuis la station d'épuration.

⁵ Introduction de M. E. Du Vivier de Streel (ancien directeur des Congrès de l'Exposition coloniale) à Royer J. (éd.), *L'urbanisme aux colonies et dans les pays tropicaux* (Commissions et rapports du Congrès international de l'urbanisme aux colonies et dans les pays de latitude intertropicale, 1932), tome I, 1932, les Éditions d'Urbanisme, p.11, cité par [Goerg, 2006 : 26].

Blancs était essentiellement conçue comme passant par l'accès à une eau potable de « qualité » et le drainage des eaux usées, et une ségrégation spatiale des colonisateurs et des colonisés¹. L'effort pour développer le réseau de distribution d'eau et d'assainissement était donc porté en priorité sur les quartiers des Européens. Dans les années 1930, D. Bois considère ainsi que l'eau y coulait à flots, notamment à travers des raccordements privés alors que l'eau manquait sévèrement dans le « quartier indigène » de *Tanambao*. Celui-ci ne comptait probablement aucun raccordement domestique et seulement cinq fontaines publiques, dont deux seraient encore en activité en 1950, pour population de près de 5000 habitants [Bois, 2004 : 224].

Encadré 22. Celles et ceux qui sont venus habiter et travailler à Diégo-Suarez (de la fondation à l'entre-deux-guerres)²

La fondation de la base navale et de la ville puis les besoins locaux en matière de production agricole, le commerce et les services locaux attirèrent des Sakalavas et Antankarana de l'immédiat arrière-pays (premiers ouvriers de la ville sur les chantiers militaires), des Saint-Mariens (charpentiers et maçons, dockers ou matelots au port, écrivains et interprètes dans l'administration locale), des migrants originaires « du Sud-Est » de Madagascar, dits « Antemoro » (ouvriers agricoles sur les concessions ou manœuvres sur les chantiers et manutentionnaires au service du batelage), des originaires de l'Imerina (ouvriers puis fonctionnaires et commerçants), enfin, des Tsimiheti et Betsimisaraka, en moins grand nombre (employés au port ou dans les mines d'or). Diégo-Suarez attira aussi des îles voisines de l'océan Indien, d'abord et en grand nombre des Réunionnais, blancs ou créoles, pauvres, qui s'installèrent soit comme cultivateurs dans la plaine fertile d'Anamakia au Sud-Ouest de la colonie, soit comme petits artisans ou commerçants ; des Comoriens (essentiellement des hommes anjouanais), qui occupèrent les petits métiers (cuisiniers, domestiques, plantons, gardiens, dockers et policiers), et enfin, quelques Mauriciens, travaillant dans les sociétés de commerce et dans le commerce de détail. Arrivèrent aussi à Diégo-Suarez, des Indiens, précisément des Karana³ (Khodja, Bohra et sunnites

¹ Pour Diégo-Suarez, on peut repérer plusieurs manifestations de cette articulation entre hygiénisme colonial et ségrégation spatiale. J.O. Beriziky note que les mesures de ségrégation étaient demandées par les services de santé [Beriziky, 1983 : 203]. Un article de *La Quinzaine coloniale* datée du 25 avril 1902 précise : « Les travaux d'embellissement et d'assainissement de la ville d'Antsirane ont été vivement conduits. La ville basse a été assainie par la construction d'égouts, dont la nécessité se faisait impérieusement sentir. Le village indigène doit être transporté entièrement en un point situé en dehors de la ville européenne ; des cases malgaches commencent à s'y élever. » (Article référencé par [Bois, 2007 : 178]). D. Bois cite directement une note sur l'alimentation en eau de la ville dans laquelle il est précisé que « des besoins sont grands à Diego Suarez sous un climat qui exige des ablutions très fréquentes pour la conservation de la santé et des forces des Européens qui y habitent. » [Bois, 2004 : 221]. Sur cette question précise de l'articulation entre hygiénisme colonial et ségrégation spatiale, voir Dulucq [1996 : 221], Fourchard [2001 : 67] et Goerg [2006]. Il faut avoir à l'esprit qu'à Paris en 1881, alors que la ville comptait 2,3 millions d'habitants, il y avait près de 50 000 abonnements au service des eaux (une maison sur deux est raccordée) et près de 1900 bornes-fontaines. Les taux de raccordements étant deux fois plus élevés dans les quartiers les plus riches que dans les quartiers les plus pauvres [Bocquet *et al.*, 2008].

² Mes sources ici sont, hors mention contraire [Beriziky, 1983 : 132-133 ; Marigny, 2004 ; Bavoux, 2002].

³ Le terme de *Karana* désigne au sens strict les quatre communautés musulmanes, les membres de la communauté hindoue s'appelant des Banians. Mais le terme de *Karana*, *Karany* dans le nord de Madagascar, est fréquemment utilisé au sens large pour désigner les ressortissants des cinq communautés, incluant donc les Banians [Blanchy, 1995b : 15-16].

hannéfites) et des hindous (des Banians) [Blanchy, 1995b : 101] qui s'établirent presque tous dans le petit commerce avec pour certains des positions fortes. Quant aux Chinois, constituant la deuxième communauté urbaine la plus importante de Madagascar dans les années 1920 après Tamatave, essentiellement masculine, ils étaient débitants, commerçants, employés de commerce et journaliers. Il faut ajouter à cette liste, des Yéménites qui, désengagés de leurs contrats avec les Messageries Maritimes, restèrent à Diégo et dans ses environs et s'établirent en général comme petits commerçants. Et, bien entendu des Français métropolitains, arrivés dès 1898 dans la cadre d'une immigration familiale, qui constituaient la première communauté d'Européens mais qui restèrent toujours moins nombreux que les Réunionnais (dans la catégorie des « Français d'Europe et des colonies »). Ils s'établirent dans la fonction publique et furent à la tête de la plupart des maisons de commerce (ou antenne locale des maisons de commerce) et des compagnies maritimes.

La réalité de l'accès à l'eau était nécessairement plus complexe : le raccordement direct au réseau ne concernait pas les colonisés, mais ne concernait pas non plus *tous* les colonisateurs. D'abord parce qu'à Diégo-Suarez comme dans bien des villes d'Afrique de l'Ouest, la logique de ségrégation socio-spatiale ne s'était pas traduite dans des formes urbaines opposant strictement les quartiers des colonisateurs blancs (ordonnés, desservis, opulents) et les quartiers des autres (taudifiés, sans services...) [Fourchard, 2000 : 66-75, 2003]. Même après l'arrêté du 11 mai 1919 qui rendit obligatoire la résidence des Malgaches dans *Tanamboa* [Bois, 2007], les colonisés n'étaient pas systématiquement regroupés dans des quartiers spécifiques et confinés¹. Les colonisateurs non plus². En outre, les « Européens et assimilés » comme les « Asiatiques » (Français métropolitains, Réunionnais, Mauriciens, des Italiens, des Grecs ou des créoles réunionnais, des Indiens, des Chinois) avaient des positions sociales extrêmement variables [cf. Fremigacci, 1987]. Les créoles réunionnais qui constituaient le groupe majoritaire de la fondation de la ville à l'indépendance de Madagascar et qui étaient en position de colonisés colonisateurs, pouvaient être des commerçants et des fonctionnaires aisés aux conditions de vie proches des métropolitains mais aussi des ouvriers aux conditions de vie proches de celles des Malgaches [Bavoux, 2002]. Ajoutons que Diégo-Suarez était en proie, dans les années 1920, à une « crise du logement » qui affectait en particulier les groupes sociaux intermédiaires. Les logements existants

¹ Procès-verbal de la séance du conseil du 11/12/1924 dans *La Gazette du nord de Madagascar* du 01/04/1925.

² Dans la rubrique « nouvelles locales » de *La cravache antsiranais* datée du 22 novembre 1908, il est par exemple fait état d'une revendication adressée à la municipalité par « les commerçants et propriétaires français de Tanambao » qui constataient que malgré les promesses de la commune, leur quartier risquait une nouvelle fois d'être « délaissé » par les travaux d'amélioration du réseau.

étaient sur-occupés et les habitations en « matériaux provisoires », considérés comme posant des problèmes sur le plan de la salubrité et de l'esthétique, se multipliaient¹.

Hors enjeux d'hygiène coloniale et ségrégative, les colons et la municipalité considéraient que le dispositif de « vente d'eau aux particuliers » posait des problèmes en matière d'équité entre les différents groupes colonisateurs et de développement économique territorial. Sur le premier plan, D. Bois souligne que les « Réunionnais » étaient accusés par l'administration de jouer les *free-riders* du réseau de distribution de l'eau² [Bois, 2004 : 225]. Il précise aussi que l'accès à l'eau opposait parmi les colonisateurs les représentants de l'administration coloniale vivant dans des villas raccordées et d'autres groupes socio-professionnels. Le problème résidait encore dans les discriminations créées par l'inadaptation du calcul des tarifs³ à la topographie de la ville (entre les zones basses avec beaucoup de pression au Nord et les zones plus hautes avec une faible pression d'eau au Sud⁴), à la variété des « gros consommateurs » (et le manque de disponibilité des compteurs !). Le conseil municipal décida donc en 1931 de remettre à plat le système en fonction des objectifs suivants : « rétablir une juste répartition des redevances entre les divers usagers » et « éviter à l'avenir le gaspillage de l'eau ». Des tarifs dégressifs furent mis en place pour

imposer chacun selon ses moyens ou sa consommation, favoriser par des taxes décroissantes les constructions neuves et l'embellissement de notre ville, éviter des tarifs qui seraient une gêne pour le développement de l'Industrie et de l'Agriculture⁵.

Cette politique de l'eau est à comprendre dans sa cohérence politique et dans sa concomitance avec une politique foncière visant à résorber la crise du logement. La municipalité s'est en effet lancée dans une politique de vente de terrains communaux pour permettre l'acquisition par « la classe des ouvriers, petits employés, et petits fonctionnaires » de terrains où ces derniers

pourront construire la maison de famille ; la maison où l'on aime à se reposer et qu'aux moments de loisir le maître améliore et embellit. [...] Une semblable réalisation, en répondant au désir de la majorité, amènerait par son amélioration matérielle et normal [sic] un progrès social profitable à tous⁶.

¹ Procès-verbal de la séance du conseil municipal du 9 novembre 1924 publié dans *La Gazette du nord de Madagascar* du 25 janvier 1925.

² En « manifest [ant] avec constance leur opposition à la pose de compteurs individuels avant et pendant la guerre » [Bois, 2004 : 225]. Voir aussi ANOM, Mad DS 89, Rapport annuel de 1943, province de Diégo-Suarez.

³ Établi dans l'arrêté n° 083 du 23 septembre 1923.

⁴ La ville de Diégo-Suarez s'était développée à partir de 1886 d'ouest en est et du nord au sud, dans les limites morphologiques de la presqu'île d'Antomboko, presqu'île bien ouverte sur l'arrière-pays et constituée d'un plateau d'une altitude moyenne de 40 mètres surplombant la baie de Diégo-Suarez (cf. les cartes en annexe 34 et suivantes).

⁵ Procès-verbal de la séance du conseil municipal du 10 septembre 1931 publié dans *La Gazette du nord de Madagascar* du 17 octobre 1931.

⁶ Procès-verbal de la séance du conseil du 09/11/1924, *La Gazette du nord de Madagascar* du 25/01/1925.

Notons que c'est précisément dans les années 1920 qu'émergea en France la figure du « petit propriétaire » [Michel, 2006]¹.

Une production soumise à la concurrence entre « besoins civils » et « besoins militaires »

Cette dualité robinet privé/borne-fontaine, décalque d'une situation sociale distinguant colonisateurs et colonisés, commune aux villes coloniales bien qu'elle prenne des formes locales toujours singulières, se doublait d'une autre dualité, plus spécifique à Diégo-Suarez (et aux autres ports militaires coloniaux comme Bizerte ou Dakar) : la dualité entre, d'une part, intérêts civils et urbains que la municipalité se vouait à défendre et, d'autre part, les intérêts militaro-portuaires représentés par la Marine et la Colonie [Bois, 2004 : 226-228]. L'institution municipale avait précisément été créée à Diégo-Suarez pour permettre une meilleure représentation des intérêts des civils et résoudre le problème de la concurrence entre autorités civiles et militaires², dans une ville dont la construction – rappelons-le – avait « été dictée uniquement par des considérations stratégiques » [Rossi, 1973 : 410]. Or le poids de l'armée à Diégo-Suarez et la condition de port civil et militaire avaient de multiples conséquences en matière d'eau. Sans entrer dans le détail, notons que « la vente d'eau aux navires » ne permettait pas de financer « la vente d'eau aux particuliers » (voire en grevaient le financement) et que l'adduction en eau des quartiers militaires (près du tiers de la ville européenne) ne favorisait pas l'adduction en eau des quartiers civils (puisqu'elles sont techniquement indépendantes)³.

La commune dépendait en fait du bon vouloir de la Marine et de la Colonie pour développer les équipements de production et d'adduction d'eau potable destinés aux « particuliers ». Dans les années 1930, quand il fut clair qu'ils ne suffisaient plus à satisfaire les besoins des 12 ou 13 000 habitants civils, la commune n'eut pas les ressources propres pour mener à bien le nouveau projet d'amélioration du réseau établi en 1932⁴. Sans accès au crédit, elle dut donc, comme la plupart des

¹ Procès-verbal de la séance du conseil du 09/11/1924, *La Gazette du nord de Madagascar* du 25/01/1925. Le maire référait explicitement cette politique foncière visant à résorber la crise du logement à des modèles étrangers (« Ce programme a fait ses preuves dans divers pays d'Europe et d'Amérique qui devant les résultats obtenus étendent le système de l'habitation bon marché. »).

² Étant entendu que jusqu'à l'application du décret de 1913 au moins l'administrateur-maire représentait l'administration centrale de la Colonie et faisait « l'objet de l'hostilité de leurs concitoyens, français ou malgaches, qui leur reprocheront soit leur docilité au pouvoir central, soit leurs avantages de fonctionnaires ». Reutt Suzanne, 2013, « Un siècle d'urbanisme à Diego Suarez – 2ème partie : Une ville à deux têtes », *La tribune de Diégo et du nord de Madagascar* du 11 décembre 2013.

³ Sur ce point, voir Beriziky [1983 : 202] et Bois [2004], et pour une comparaison avec Tamatave, voir Rajaonah [2004], ainsi que *La Gazette du Nord de Madagascar* du 17/10/1931.

⁴ Les projets d'amélioration n'avaient pas manqué depuis 1918 (cf. notamment [Bois, 2004], ARM, IV J, 98, et *La Gazette du Nord de Madagascar* du 25/10/1924) mais étaient restés sans suites. Le projet du 28 septembre 1932 visait

communes de l'empire colonial [Goerg, 2006 : 17], compter sur l'État français. Or la Marine et la Colonie privilégiaient le développement des installations militaires et du port de commerce¹ et rechignaient à toutes dépenses². Elles tergiversèrent jusqu'à l'automne 1938³.

Notons finalement que la commune dépendait aussi des ressources d'expertise de l'État. Un débat au conseil municipal en 1924⁴ permet de constater que la municipalité dépendait des Travaux publics pour mener les études requises par les travaux d'aménagement urbain et qu'elle dut renoncer à recruter un « agent voyer communal » suffisamment « compétent » par manque de moyens budgétaires. Pour ce projet d'amélioration du réseau qui émergea au début des années 1930, ce fut donc le service central technique de la direction générale des Travaux publics qui « exposa les principaux axes de la politique d'équipement en eau. » [Bois, 2004 : 218]⁵.

B. Les débuts du « développement » (1956-1973)

À partir de 1956, la commune « indigénisée », coordonnant une véritable transformation urbanistique de la ville **(1)** parvint à améliorer significativement accès à l'eau resté dual **(2)** grâce à des ressources essentiellement extérieures **(3)**.

1. *Un « âge d'or » urbain*

Les importants travaux en matière d'adduction d'eau entrepris à partir de 1958 doivent se comprendre à la lumière d'au moins trois changements majeurs au-delà du processus d'accession à l'indépendance, évoqués au chapitre 1. Le premier changement était le renforcement de l'institution communale à l'échelle nationale, dans le cadre de la loi de 1955 sur les municipalités dans les nouveaux Territoires d'outre-mer, confirmé pour une commune comme Diégo-Suarez avec la loi municipale du 12 septembre 1959, en particulier avec une clause générale de

moins à améliorer le captage que le traitement et la distribution d'eau (étaient prévus une nouvelle station d'épuration et une deuxième conduite d'amenée [Bois, 2004 : 218-219].

¹ À Tamatave, qui était le premier port de commerce malgache dans l'entre-deux-guerres, les travaux furent aussi essentiellement motivés et orientés par les besoins du port commercial et la question de l'adduction d'eau plaçait la commune sous la coupe de la Colonie [Rajaonah, 2004]. A Majunga, deuxième port dans l'entre-deux-guerres, commune soumise au même régime, c'est aussi l'administration tananarivienne du territoire qui se prononça en 1919-1920 sur le mode de gestion de la production et du transport d'électricité [Goudail, 2002 : 32].

² Et ce malgré le passage à partir des années 1920 d'une logique selon laquelle la métropole attend de ces colonies qu'elles l'enrichissent, ou a minima ne lui coûtent rien, à une logique de « mise en valeur » des colonies (inflexion marquée notamment par la Loi Sarraut de 1921).

³ *L'Eclairer* du 07/12/1937 et [Bois, 2004]. Démarrèrent donc en octobre 1938 les travaux de la nouvelle station d'épuration, complétés par des travaux améliorant la prise d'eau sur l'Alandriana entre 1942 et 1944 [Bois, 2004 : 220].

⁴ Procès-verbal de la séance du conseil municipal du 9 septembre 1924 publié dans *La Gazette du nord de Madagascar* du 25 janvier 1925.

⁵ À Tamatave, ce sont aussi les Travaux publics de la Colonie qui dessinèrent le plan du réseau sans consulter la municipalité [Rajaonah, 2004 : 182].

compétence et l'élection des maires par les conseillers municipaux (eux-mêmes élus par un collège unique depuis 1955). Le deuxième changement était le renforcement de la logique développementiste et donc des ressources susceptibles d'être mobilisées par les nouvelles municipalités [cf. Dulucq et Goerg, 1990 ; Cooper, 2010]. Le troisième changement était l'arrivée à la tête de la commune de Diégo-Suarez, après les élections de 1956 (rejouées en 1957) et celles de 1959 (rejouées en 1960) d'élus malgaches affiliés à des partis nationalistes communistes (UPM puis AKFM) et/ou au syndicat ouvrier Fisema, avec à leur tête, Francis Sautron¹.

La fin des années 1950 et les années 1960 correspondirent à une profonde transformation de la ville sous l'impulsion de cette municipalité transfigurée, institutionnellement et financièrement confortée. Fut établi un plan d'urbanisme (remémoré comme datant de 1962², en vigueur jusqu'en 2009). Furent rénovées les principales artères de la ville³. Furent édifiés les principaux bâtiments publics, au premier rang desquels l'hôtel de ville, placé sur la place de l'octroi (qui devint la place Foch), c'est-à-dire au cœur du quartier qui avait longtemps été la frontière entre ville européenne d'une part et villes indienne et malgache de l'autre [Bois, 2007 : 207]. Cette place devenait le nouveau point d'équilibre d'une ville qui s'étendait vers le sud et dont les quartiers malgaches (au sud), pour partie restructurés, prenaient politiquement du poids.

Parallèlement, de nouveaux quartiers s'édifiaient. La Société immobilière de Madagascar (SIM) construisit par exemple à la toute fin des années 1950, au sud de la ville justement, deux lotissements destinés aux fonctionnaires et à une élite ouvrière, comprenant 480 logements : la cité Grand-Pavois et la cité SIM⁴ [Randriamihango, 2004].

Sur le plan de l'eau, furent menés entre 1958 et 1961 d'importants travaux qui permirent un réel changement d'échelle de la production et de la distribution d'eau potable⁵. Alors que, d'après D. Bois, dans les années 1950 : « les équipements [n'étaient] pas capables d'assurer à la ville une eau de qualité constante en quantité suffisante » [Bois, 2004 : 221], la municipalité de Diégo-Suarez était donc parvenue à la fin des années 1950 à mettre à son agenda l'amélioration de

¹ Cf. introduction de la deuxième partie, I.A.

² Il fut approuvé par le décret n° 63-441 le 11 juillet 1963.

³ Sous Sautron, ce furent surtout les artères et ruelles au nord de l'avenue Pasteur qui furent restructurées, (re)bitumées ou pavées, Vavihely aurait bitumé une artère sur deux au sud de l'avenue Pasteur. L'avenue Pasteur étant la limite historique du « village indigène », « la limite du sauvage au sens propre du mot » dit le troisième maire de la troisième République (entretien avec Rolland Sylvain du 16 août 2010, Diégo-Suarez).

⁴ On retrouve ici, comme dans toute l'AOF et l'AEF, une politique d'habitat social qui n'est pas appliquée partout de la même manière ou en même temps mais qui suppose des « travaux d'infrastructure d'assainissement, la construction de lotissements et la promotion du crédit immobilier » [Sinou *et al.*, 1989 : 202].

⁵ Ils portèrent sur les systèmes de captage (prises d'eau), d'assainissement (bassins de décantation, filtres) et le réseau de conduites d'amenée. Ces nouvelles installations furent complétées en 1970.

l'approvisionnement en eau et à faire prévaloir les besoins de la population (29 000 habitants) sur les besoins militaires ou commerciaux, privés ou publics, liés au port.

L'ensemble des transformations affectant les équipements et les services urbains en partie attribués à la municipalité nouvelle¹ sont considérées comme marquant l'inauguration de cette forme d'« âge d'or » de la ville évoqué dans l'introduction de cette partie : les années 1960, une brève parenthèse que constitue le fameux « *Diégo* d'antan » et qui fait référence, dans toutes les discussions sur les services urbains, comme un temps où les besoins étaient satisfaits et les standards de la vie urbaine respectés².

Encadré 23. Modernité et urbanité

Je n'ai pas directement travaillé sur les représentations de l'urbanité à Diégo-Suarez. Néanmoins de nombreux éléments produits dans le cadre de mon enquête sur la gestion de l'eau et des ordures ménagères accréditent l'hypothèse selon laquelle le « rapport à l'espace urbain » à Diégo-Suarez est comparable à celui qu'a pu l'établir M. Hilgers pour les villes moyennes d'Afrique de l'Ouest. Il « renvoie généralement à deux représentations sociales : l'urbanité, à travers le niveau de développement d'un espace, l'autochtonie, à travers son histoire foncière. [...] Ces deux représentations fournissent un cadre commun d'interprétation partagé par les populations de la ville. Elles permettent de distinguer, de catégoriser, de hiérarchiser les individus, façonnant et soutenant ainsi des rapports sociaux. [...] Ainsi e]n milieu urbain, l'état de grandeur social et symbolique d'un individu, d'un collectif ou d'une agglomération est déterminé, en partie, par son niveau d'urbanisation. Au cœur de la représentation sociale de l'urbanité se développe une lecture du monde en termes de stades de développement et d'échelle de civilisation » [Hilgers, 2008 : 215]. De sorte que les habitants, sans qu'ils ne se réfèrent à une « hiérarchie des styles urbains » « fixe » ou « homogène », ou à une « une phylogénétique du monde social et du genre humain » formalisée, « partagent la conviction que la ville constitue le stade ultime de la civilisation » et « établissent une relation entre le degré de développement urbain et le degré de civilisation. » [Hilgers, 2008 : 215-216]

¹ Il faut tenir compte du fait que les années 1960 étaient globalement des années de forts investissements dans les infrastructures, y compris donc dans les infrastructures financées par l'État sous perfusion financière française, routes mais aussi écoles primaires, collèges et lycées notamment en province (cf. [Goguel, 2006] et chap. 1 :III.A). On n'est donc pas dans la situation française où « la montée en puissance de l'Etat planificateur et aménageur [a pu être] perçue [...] comme une remise en cause des prérogatives des maires » accrues depuis la charte municipale de 1884 [Bellanger, 2014 : 26]. Ici coïncident indigénisation de l'État développeur d'une part et indigénisation et autonomisation des communes d'autre part.

² Ces considérations sur la mémoire des services de proximité et son rôle dans la formation de l'institution communale telle quelle se joue dans les années 1990 et 2000 se font sur la base d'une « filiation halbawchsienne souple », en considérant la mémoire comme indissociablement individuelle et collective, construite « par de constants allers-retours entre passé et présent [et] constituant par ce processus même, et de manière simultanée, des représentations verbales, textuelles et performatives de ces deux temporalités », ancrée dans la matérialité de « lieux concrets [...] ou discursifs » grâce à laquelle elle se reproduit [Fouéré, 2010 : 7].

2. Une politique toujours duale mais « solidaire »

La politique poursuivie par l'équipe de F. Sautron restait cependant une politique duale, avec d'un côté des branchements domestiques au réseau, de l'autre des points d'eau collectif.

D'un côté, la commune poursuivait une œuvre modernisatrice d'accès *privé* au réseau *payant*. Cette politique de l'eau restait articulée avec une politique foncière d'accession à la propriété (l'une et l'autre se destinant cependant désormais aux Malgaches, ou plus largement aux anciens colonisés). Elle décida par exemple que « l'installation gratuite des branchements d'eau sera consentie à tout propriétaire d'immeuble à usage exclusif d'habitation jusqu'à concurrence d'un seul branchement par propriétaire »¹ tout en poursuivant la vente de terrains communaux à bas prix et en encourageant ou autorisant la construction de cités pavillonnaires (les pavillons étant mis en location-vente)². Il faut avoir à l'esprit que les Français métropolitains et les Réunionnais qui étaient les propriétaires fonciers et immobiliers de la ville ne quittèrent effectivement Diégo-Suarez qu'à la fin des années 1960 et surtout après la rupture des accords de coopération en 1973, avec la fermeture de la base navale française (entre 1973 et 1975). Cette politique municipale d'accession à la petite propriété raccordée au réseau d'eau dans les années 1960 fut considérée *a posteriori* comme n'ayant pas réussi à toucher les classes populaires³. On peut faire l'hypothèse qu'elle a touché les groupes malgaches économiquement dominants, notamment les salariés : petits fonctionnaires (des Saints-Mariens, Antankarana, Merina, Betsileo, mais aussi des Réunionnais et des Comoriens), des cadres de la DCAN et dans les autres entreprises industrielles du port (essentiellement des Antankarana et des Sakalavas), des cadres des sociétés de commerce des entrepreneurs et des commerçants (peut-être quelques Indiens et Chinois).

D'autre part, la municipalité développait beaucoup plus activement l'accès gratuit à l'eau des ménages pauvres aux bornes-fontaines (BF) et aux bassins-lavoirs (BL).

¹ Délibération n° 31 du conseil municipal, séance du 5 octobre 1961.

² L'équipe de Sautron a divisé par trois les prix de vente des terrains communaux, qui avaient été fixés en 1953 (procès-verbal de la séance du conseil du 23/12/1961) et délibère au nom « l'intérêt pour la Commune à favoriser les constructions neuves » (délibération n° 40, séance du 15/11/1961).

³ Les procès-verbaux des séances du conseil municipal ou du groupe d'« experts » à la tête de la ville entre fin 1973 et fin 1976 montrent cependant que cette politique par les prix (interrompue par Vavihely en 1970) a eu des effets mitigés. Certes de nombreux terrains ont été vendus à des particuliers, mais beaucoup des achats de terrains communaux ne se sont pas traduits par des constructions (or la mise en valeur des terrains – ici la construction – était une condition résolutoire), de sorte que ces nouveaux propriétaires perdirent leurs droits (procès-verbaux des séances du conseil des 13/02/1973 et 18/07/1973). Fin 1974, c'est-à-dire dans un contexte post-révolutionnaire et alors que s'étaient imposées nationalement une doctrine et une rhétorique socialisantes, l'administrateur délégué qui administrait la ville déclarait : « le but de notre réunion est de trouver les moyens pour réduire les prix des terrains, afin que les “petits” puissent en acquérir. Jusqu'à présent, nous avons vu que seuls les riches achètent les terrains, beaucoup de “petits” voudraient bien en acheter, mais leurs ressources ne leur permettent pas. » (Procès-verbal de la 7^e réunion du groupe d'experts administrateurs de la commune, séance du lundi 16/09/1974).

Tableau 13. Construction des points d'eau collectifs de la ville jusqu'en 1975¹

Année	Nbre et nature des points d'eau construits	Quartier concerné (selon le découpage de 1999)	Financement	Nbr et nature des points d'eau existants en 1999
Avant 1941	5 BF	Tanambao	Commune	
1950	2 BF	Tanambao IV	Commune	4 BF et 1 BL
1960	2 BF et 2 BL	Grand-Pavois	Seimad	1 BF et 2 BL
1962	1 BF et 1 BL	Tanambao V	Commune	4 BF et 3 BL
1963	2 BF	Tanambao IV	Commune	4 BF et 1 BL
1964	1 BF et 1 BL	Tanambao V	Commune	4 BF et 3 BL
1964	7 BF	Morafeno	Commune	7 BF et 1 BL
1964	1 BL	Morafeno	« Jeunes du PSD »	7 BF et 1 BL
1966	1 BF	Tanambao V	Commune	4 BF et 3 BL
Non précisé (1 ^{re} Rép.)	8 BF et 1 BL	Scama	Commune	8 BF et 2 BL
Non précisé (1 ^{re} Rép.)	1 BL	Lazaret Nord	Commune	

On constate ici que la ville s'est, en moins de 10 ans, hérissée de bornes-fontaines et de bassins-lavoirs et que la plupart des points d'eau collectifs existant en 2000-2001 ont été construits pendant les années 1960.

Le sens égalitaire de cette politique de l'eau se lit aussi dans la politique tarifaire. La municipalité a ainsi fixé un prix unique pour les particuliers, les services municipaux, les bornes-fontaines, les services administratifs et industriels². Elle veillait en outre à l'égalité de traitement entre usagers et groupes d'usagers bénéficiant de raccordements privés. Au début des années 1960, elle a ainsi refusé d'accéder à la demande d'aménagement des taxes pour l'abonnement à l'eau des futurs habitants de la cité pavillonnaire destinée aux fonctionnaires, la Cité Grand-Pavois, alors en construction³. Il ne s'agissait plus comme le disait l'administrateur maire fin 1931 de fixer les prix de vente aux particuliers pour « imposer chacun selon ses moyens ou sa consommation », mais de réaffirmer la nécessaire égalité de traitement entre les habitants bénéficiant de branchements particuliers dans les différents lotissements pour fonctionnaires, employés et ouvriers.

Le développement du réseau d'accès à l'eau à Diégo-Suarez peut être lu comme articulant deux logiques. D'une part, il ressort d'une logique « solidariste », comparable à celle qui s'est inspirée,

¹ Mes sources ici sont les diagnostics réalisés en 1999-2000 par des ONG locales mandatées par le Programme d'appui aux initiatives de quartier de la Coopération française, le Païq (cf. ci-après II. 2). Ces diagnostics ont été réalisés dans 13 des 20 quartiers que comptait la commune en 1999, les quartiers pressentis pour des interventions. Sont donc exclus de ce périmètre de l'enquête Païq de 1999-2000 les *fokontany* ruraux (Anamakia et Cap Diégo) et des *fokontany* qui correspondent à l'ancienne ville européenne (place Kabary, Avenir) ou au noyau ancien du quartier indigène (*Tanambao* Nord et Sud). Inversement, sont inclus dans cette enquête des quartiers qui n'existaient pas en tant que secteurs politico-administratifs dans les années 1960, soit parce qu'ils étaient compris dans d'autres quartiers (*Tanambao* III, IV et V étaient compris dans *Tanambao*), soit parce qu'ils n'étaient pas suffisamment densément peuplés pour avoir été créés.

² Délibération du conseil municipal n° 17, séance du 12 juin 1963, les navires du port payant eux l'eau à un prix différent.

³ Délibération du conseil municipal n° 10, séance du 1^{er} avril 1961.

en Europe, du mouvement de réforme sociale [Barraqué, 1995 : 426] : le but était dans ce cas d'«étendre les réseaux donc l'hygiène aux quartiers ouvriers et de limiter ainsi les risques d'épidémies pour l'ensemble de la population tout en réalisant des économies d'échelles et en abaissant le prix de revient de l'eau» [Barraqué, 1995 : 426]. Mais, d'autre part, cette perspective solidariste reste articulée à une logique industrielle et commerciale propre au modèle gestionnaire de la concession, c'est-à-dire «le modèle du réseau conventionnel, [comme un] ensemble d'équipements interconnectés, planifiés et gérés de manière centralisée par un opérateur unique offrant un service homogène sur un territoire donné qu'il contribue ainsi à solidariser» [Jaglin, 2012 : 51]. La commune, en payant les consommations des ménages pauvres qui s'approvisionnaient aux bornes-fontaines mettant en œuvre «une politique sociale à sa charge», «se conform[ait] à [sa] mission théorique de préservation d'une certaine conception du service public» [Baron, 2006 : 5].

3. Une politique toujours dépendante de ressources extérieures

Sur tous ces plans, elle continuait cependant de dépendre étroitement des stratégies, des savoirs, des savoir-faire et des moyens techniques, financiers et humains supra-locaux. Sur le plan matériel, la municipalité n'avait pas la capacité financière de développer son réseau. Elle eut recours à des cofinancements ou à l'emprunt. Pour les travaux de 1958, elle avait obtenu des «crédits du Fonds européen de Développement dans les Pays et Territoires d'Outre-Mer» empruntés à la Caisse centrale de la France d'outre-mer [Bois, 2004 : 230]. Les travaux du début des années 1960 nécessitèrent eux, en plus des fonds propres investis, deux emprunts à la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) et des subventions de l'État malgache¹. En matière de modèle de gestion, son pouvoir de décision était aussi limité. Une société d'économie mixte *locale* avait d'abord été envisagée [Bois, 2004 : 230]. Or, en raison d'une ordonnance du gouvernement², la municipalité dut finalement, en 1963, se plier au choix du modèle français de la régie municipale dont l'exploitation fut donnée en gérance à une entreprise concessionnaire de portée nationale. Enfin en matière de politique tarifaire, la municipalité devait se reposer sur une expertise externe détenue par des acteurs centraux. On le lit en creux, dans les attendus de la délibération des tarifs de l'eau à Diégo-Suarez en avril 1963 (qui montrent aussi cette rémanence de la présence française dans les services centraux et déconcentrés de l'État sous la Première République) :

¹ Délibérations n° 31 et n° 51 du conseil municipal, séance du 5 octobre 1961.

² Ordonnance en n° 62 – 033 du 1er octobre 1962.

Vu les tarifs de ventes d'eau proposés par la S.E.M. [Société d'Énergie de Madagascar]¹ ;

Oui Monsieur Laseille, Conseiller Technique au Ministère de l'Économie Nationale,

Oui l'exposé de Monsieur OSSADZOWW [sic], Chef de l'arrondissement des Ponts & Chaussées de Diégo-Suarez,

Vu la lettre n° 00354_ECO/CAB du Ministre d'État chargé de l'Economie Nationale.²

Elle avait en outre une marge de manœuvre toute relative. C'est la CCCE qui réclama par exemple en mai 1963 que la municipalité « dégage [...] 16 millions pour financer le reste des investissements » et « que le prix du mètre cube d'eau soit porté de 27 à 30 francs »³.

Deux autres logiques d'intervention sur le tissu urbain interféraient en outre avec la stratégie municipale : le paternalisme industriel et le clientélisme politique. D'une part bon nombre d'entreprises privées ou publiques (mais aussi des services déconcentrés des ministères) avaient fait construire pour leurs cadres des cités pavillonnaires et avaient ainsi contribué significativement à étendre le réseau des branchements particuliers. Certaines avaient aussi fait construire des équipements collectifs réservés à leurs employés les moins gradés⁴. D'autre part, dans le cadre des compétitions électorales pour la mairie, pour la députation ou pour la présidence de la République, des leaders ou des partis politiques faisaient construire ou rénover des points d'eau collectifs là où bon leur semblait⁵.

Cette marge de manœuvre municipale réduite, au moins en matière d'eau, me fait dire que si « âge d'or » il y a sur cette période, c'est moins un âge d'or de *l'autonomie communale* comme le défendent D. Olowu et J.S. Wunsch, dans leur fameuse périodisation de réformes de décentralisation depuis l'ère coloniale dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne [2004b], qu'un âge d'or du *développement urbain*.

C. Diégo-Suarez passe à côté de la « décennie de l'eau » (1973-1995)

Entre 1977 et 1991, la production et la distribution en eau à Diégo-Suarez se dégradèrent. Les collectivités qui remplaçaient la commune (*fokontany*, *firaisaina* et *fivondrona*) étaient exsangues et l'aide internationale au développement urbain qui commençait à se structurer n'affectait que très

¹ La SEM, créée en 1952, était une société d'économie mixte chargée de la construction et de l'entretien des dispositifs de production et de transport de l'énergie et de production et de distribution d'eau potable.

² Délibération n° 10 du conseil municipal, séance du 4 avril 1963.

³ Attendus des délibérations n° 16 et 17 du conseil municipal, séance du 12 juin 1963.

⁴ C'était le cas de la DCAN par exemple (pour le « bassin lex »).

⁵ À Morafeno, dans le diagnostic socio-économique du quartier effectué pour le Païq en 1999, on peut lire que c'est à l'initiative des jeunes du Parti social-démocrate de P. Tsiranana, que fut construit en 1964 un bassin-lavoir. Il était fréquent dans mon recensement des points d'eau collectif qu'on me raconte que tel ou tel équipement avait été construit grâce à tel député.

marginale la capitale du Nord. Ni le réseau d'alimentation en eau ni son mode de gestion ne furent substantiellement modifiés, alors que le pays s'enfonçait progressivement dans une crise économique majeure, renforcée à Diégo-Suarez par le départ des troupes françaises dont dépendait si fortement l'économie locale¹.

Encadré 24. L'économie politique de la ville bouleversée par le départ de l'armée française (1973-1975)

Sur le plan industriel, c'est l'armée malgache qui prit le commandement de la base (au 1er septembre 1973)² et la DCAN fut, comme la plupart des grandes entreprises industrielles ou d'import-export, nationalisée. Devenu la Secren (Société d'études et de constructions et réparations navales), ce colossal « gisement » d'emploi (qualifié ou non) et de matériel constitua dès lors un instrument clef de la gestion politique de la ville. Sur le plan de l'économie urbaine, le départ des Français, civils et militaires, fit qu'une part essentielle de la population disposant de hauts revenus disparut et avec elle autant de transactions quotidiennes et d'emplois domestiques et commerciaux. Les cartes du jeu foncier et locatif furent aussi profondément rebattues. Les Karana étaient les seuls à être effectivement en mesure de racheter les terrains vendus par les colons (Français métropolitains et Réunionnais). Ils acquirent alors une emprise foncière décisive sur la ville. Par ailleurs, les biens fonciers meubles et immeubles de la Marine et de l'armée française furent attribués à leurs homologues malgaches. Le départ des Français fut donc le déclencheur d'une vague de déménagements vers le nord et le nord-ouest de la ville d'une partie des ménages malgaches les plus aisés, alors que la ville s'étendait vers le sud entraînant, son centre de gravité dans la même direction.

Les collectivités urbaines ne parvenaient pas à couvrir leurs dépenses de fonctionnement par leurs recettes budgétaires et n'avaient pas accès au crédit bancaire, alors que la population croissait sensiblement³ et que le pays était coupé des financements de l'aide occidentale. Seuls des investissements de l'État auraient pu permettre d'augmenter la capacité de production d'eau potable. Or ils étaient essentiellement dirigés vers l'agriculture, le transport et l'énergie. Confronté à une crise de la dette, le gouvernement choisit cependant en 1980 de renouer avec les institutions de Bretton Woods et donc de rouvrir progressivement le pays à l'aide internationale. La Banque mondiale et la France montèrent alors deux projets urbains. Seul le projet de la Banque mondiale concernait l'eau et il fut réservé à Antananarivo. Les villes secondaires malgaches sont ainsi passées à côté de la « décennie internationale pour l'eau potable et l'assainissement » (la DIEPA, des années 1980). À Diégo-Suarez, seuls quelques financements américains et européens

¹ Le chiffrage de la population de Français et Réunionnais qui quittèrent massivement Diégo entre 1973 et 1975, ou qui avaient quitté la ville plus tôt au fil des années 1960, est incertain (S. Reutt, communication personnelle). H. Deschamps estime qu'il y avait à la fin des années 1950 à Diégo-Suarez 39 000 habitants, dont 15 % de Français (y compris les Réunionnais) [Deschamps, 1959 ; cité par Rajaonarison, 2002 : 262].

² Reutt Suzanne, 2012, « L'Arsenal de Diego Suarez : de la Direction de l'Artillerie à la SECREN », *La tribune de Diégo et du Nord de Madagascar* du 05/04/2012.

³ Elle passa de près de 45 000 en 1975 à 60 000 en 1992 cf. annexe 15, « Population de la ville de Diégo-Suarez (tableau) ».

résiduels, adjoints à la mobilisation des usagers et d'acteurs privés (entrepreneurs, Églises, associations caritatives...), permirent la construction de quelques bornes-fontaines et bassins-lavoirs¹. En termes de modes de gestion, on ne constate pas l'adoption d'un modèle de ville homogène promue dans le cadre de la DIEPA² [Baron, 2006] : ainsi perdura la logique duale et métisse associant, d'une part, des raccordements domestiques au réseau commercial et, d'autre part, des bornes-fontaines gérées informellement par le voisinage où la consommation d'eau était gratuite pour les usagers et payée par la commune à l'entreprise concessionnaire.

À analyser l'histoire de Diégo-Suarez depuis la fondation de la ville jusqu'à l'« indigénisation » de la municipalité, puis de l'« indigénisation » de l'institution à son éclipse en 1975, la politique de l'eau apparaît comme une politique centrale dans la construction et la formation de l'institution communale. Elle mettait en jeu à la fois des rapports de concitoyenneté, assumés ou refusés (des droits et des non-droits) et l'identité institutionnelle de la commune comme garante d'une certaine équité entre les habitants auxquels le statut de citoyens était reconnu, garante de la satisfaction des besoins civils (opposés aux besoins militaires), garante du « progrès social » et de l'accès à la modernité urbaine. Ce détour historique permet en outre de caractériser *a minima* la transnationalité évolutive de la fabrique de l'institution communale à Diégo-Suarez. Entre la fondation de la ville et la disparition de l'institution communale en 1973, les modèles, les décisions et les représentations en matière de production et de distribution d'eau potable à Diégo-Suarez s'élaboraient à Diégo-Suarez même, à Antananarivo (siège du gouvernement colonial puis du gouvernement et de l'assistance technique français) et à Paris (au ministère des Colonies et de la Marine, puis au siège du nouveau FIDES), de la même manière qu'entre l'annexion de l'île de Nosy Be (en 1842) et la fin de l'ère de « décolonisation conservatrice » en 1973, le droit et l'imaginaire politique relatifs à l'institution communale s'élaboraient à la fois dans les villes malgaches, à Antananarivo et à Paris. Les modèles qui se forgeaient – y compris dans les circulations entre périphéries impériales – se trouvaient continuellement travaillés et retravaillés

¹ Six bornes-fontaines et deux bassins-lavoirs avaient encore été construits par la commune entre 1974 et 1976, sous la houlette des « experts » (dans les secteurs des actuels quartiers Morafeno, Cité ouvrière, Bazarikely et Ambalavao). Et en 1978, le *finraisaina* finança une dernière borne-fontaine à Tanambao V. Ensuite, les collectivités locales n'ont pu assurer que des réhabilitations.

² Au nom de l'objectif de l'« accès de tous au réseau, symbole de la modernité », « [o] n souhaite véhiculer, à travers les infrastructures, une image homogène de la ville, en favorisant l'intégration sociospatiale, mais aussi économique, de populations restées en marge de ce système. Pour ce faire, on décide la fermeture des bornes-fontaines sous prétexte de risques sanitaires et de la volonté de modernisation des services publics, alors qu'il s'agissait surtout de faire face aux difficultés financières des collectivités locales. On vise la généralisation des branchements individuels, sauf lorsque le principe de paiement de l'eau aux bornes-fontaines était déjà acquis (c'était le cas à Ouagadougou [Jaglin, 2001]). » [Baron, 2006].

par les « situations coloniales et post-coloniales » historiquement et géographiquement situées, dans lesquels problèmes de l'eau et municipalités se trouvaient ancrés. Le secteur privé (industriel ou bancaire) n'intervenaient pas ou très peu (par la contestation des choix municipaux). Vue sous l'angle de la capacité politique de la municipalité, cette mise en perspective historique montre que la commune était constitutivement dépendante de moyens financiers et d'expertise extérieurs, ceux de l'État colonial et national puis ceux des premiers organismes de développement. S'il est important de le noter pour saisir ce qui n'est pas nouveau dans la transnationalisation de la politique de l'eau dans les années 1990 et 2000, il faut souligner pour autant qu'il n'y a rien de surprenant dans l'histoire de la construction du réseau. En effet, la construction des réseaux de production et de distribution d'eau est extrêmement coûteuse. Là où la commune de Diégo-Suarez dépendait de l'État colonial et n'avait pas accès au crédit, les communes métropolitaines ont dépendu d'investisseurs privés et ont pris le relais en finançant l'extension des réseaux par l'emprunt [Barraqué, 1995]. Quant à la dépendance de la commune de Diégo-Suarez à l'État indépendant dans les années 1960, il faut avoir en tête que l'aide se donnait l'objectif d'un « développement » conduit par l'État, de sorte que les premiers fonds d'aide au développement voués aux infrastructures transitaient logiquement par l'État « récipiendaire », accroissant cette dépendance des communes à l'État.

II. PLURALISATION DES « PARTENAIRES DE L'AIDE » ET MARCHANDISATION DE L'EAU PUBLIQUE : UN TOURNANT

Comme par le passé, la commune réinstituée en janvier 1996 devait s'occuper de l'accès à l'eau potable. Elle était constitutionnellement responsable avec l'État et les autres collectivités du développement économique, social et sanitaire, et de l'amélioration du cadre de vie¹. Elle devait gérer le patrimoine urbain et son patrimoine propre. Précisément elle était responsable de la définition et de la réalisation des équipements publics urbains (donc des points d'eau publics collectifs) et du financement (*via* des taxes) des consommations publiques et des extensions du réseau d'adduction en eau². L'eau potable étant produite, transportée et distribuée par l'entreprise nationale dite Jirama (*Jiro sy Rano Malagasy*, littéralement « électricité et eau malgaches »).

L'orientation générale qui fut donnée en ce début de première mandature correspondait au maintien d'un système dual avec l'objectif d'une augmentation des raccordements privés au

¹ Constitution de la République de Madagascar de 1992, art. 132.

² Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.

réseau commercial et le maintien d'un accès gratuit des classes populaires aux points d'eau collectifs (bornes-fontaines, bassins-lavoirs et w.c. publics). Or entre 1999 (fin de la première mandature) et 2004 (début de la troisième mandature), cette orientation générale subit un changement majeur : un changement de principe de gestion – l'eau fut désormais payante partout – et un changement dans les modes d'organisation – les points d'eau collectifs furent gérés par des associations pour le compte de la commune. Alors qu'avant on pouvait venir chercher de l'eau aux bornes-fontaines, librement et gratuitement, à toute heure, et que les bornes-fontaines et bassins-lavoirs étaient physiquement entretenus par un groupe informel d'usagers, la gestion des bornes-fontaines et bassins-lavoirs a été confiée à des « associations d'usagers », qui salarièrent des fontainières chargées d'ouvrir et fermer les points d'eau aux horaires fixés et d'encaisser le paiement de l'usage des équipements afin de recouvrer les coûts des consommations d'eau et de la petite maintenance.

Je vais m'intéresser dans cette section aux facteurs qui ont pesé sur l'orientation de cette politique et sur les choix opérés. Comment cette recette – la mise en gestion associative payante des points d'eau collectifs visant à assurer le principe de recouvrement des coûts appliqué à la gestion de l'eau – devint une préconisation à Diégo-Suarez ? Par le biais de quels acteurs et dispositifs ? Et comment se joua son adoption locale ?

Nous verrons d'abord **(A)** que trois dispositifs d'interventions d'aide vinrent enserrer la municipalité dans un réseau de contraintes et de ressources :

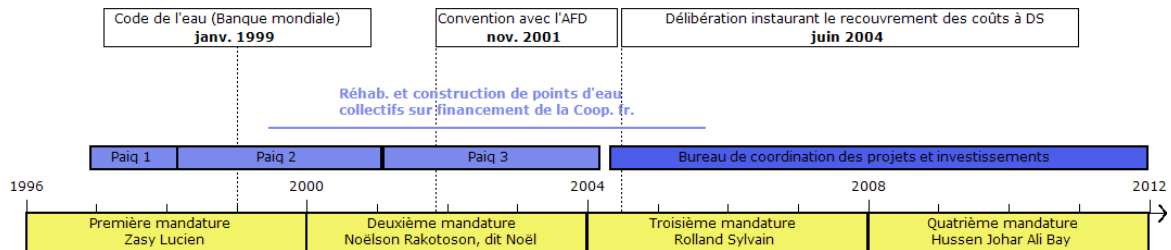
- un programme de la Banque mondiale qui aboutit à la rédaction d'un nouveau *Code de l'eau* à l'échelle nationale imposant le recouvrement des coûts ;
- le programme Paiq de la Coopération française, qui visait l'« amélioration des conditions de vie » dans les « quartiers défavorisés » et qui, en finançant la construction de points d'eau, organisa de fait le passage des bornes-fontaines à la gestion payante et associative dans la moitié de la ville ;
- le Programme d'appui à la gestion urbaine (Pagu) de la Coopération française et un programme de réfection des routes de l'Agence française de développement qui conditionnèrent chacun leur « aide » au changement de paradigme pour l'eau dans toute la ville.

Nous verrons ensuite précisément quels facteurs ont joué sur l'orientation, décisive à Diégo-Suarez, du programme Paiq **(B)**. Et enfin, comment la pression exercée à ces trois points d'entrée pour un passage au recouvrement des coûts amena la municipalité à prendre la décision

impopulaire de mettre fin à la distribution d'eau gratuite aux bornes-fontaines et aux bassins-lavoirs sur tout son territoire, décision différée aussi longtemps que possible (C).

Il faut avoir en tête la chronologie générale des faits.

Figure 5. Repères chronologiques généraux de la politique de l'eau à Diégo-Suarez



Par souci de simplicité je parlerai facilement des « bornes-fontaines » alors que ce changement du modèle de gestion impliquait tous les points d'eau publics : bornes-fontaines, bassins-lavoirs et w.c. publics.

A. Les projets qui enserrent la politique locale de l'eau

1. *La Banque Mondiale et l'édiction du Code de l'eau : néolibéralisation du secteur eau à l'échelle nationale*

Le rôle de la Banque mondiale fut décisif à l'échelle nationale : elle contraignit la Jirama à un changement de son modèle de gestion puis « appuya » un changement de la législation sur l'eau. La Jirama était une « société d'intérêt national » née en octobre 1975¹. Exerçant pour l'État malgache son droit exclusif d'intervenir dans le secteur de l'eau et de l'électricité², elle possédait le monopole de la production et de la distribution de ces deux biens. À partir d'août 1996, en vertu des nouveaux accords et programmes d'ajustement structurels avec les institutions de Bretton Woods³, la Banque finança la remise à niveau des équipements de production, transport et distribution de l'électricité (y compris à Diégo-Suarez⁴) et engagea une profonde « réforme institutionnelle » du secteur de l'énergie : l'heure était à la privatisation des entreprises publiques, à

¹ Elle naquit de la fusion de différentes sociétés publiques et privées de production et distribution de l'eau potable et de l'électricité : la Société des Énergies de Madagascar (SEM) et la Société malagasy des Eaux et Électricité (SMEE) devenue en 1974, la Société d'intérêt national de l'eau et de l'électricité (SINEE) [Miakatra, 2012 : 59-61].

² En vertu de l'Ordonnance n° 74-002 du 4 février 1974 portant orientation de la politique de l'eau et de l'électricité.

³ Cf. chapitre 2 : II. Sur les modalités de traduction du consensus de Washington à travers les plans d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne voir par ex. [Coussy, 2006a].

⁴ Ce « deuxième projet de développement du secteur énergie » (1996-2001), dit Énergie 2, dans son volet équipement, a permis l'acquisition d'un nouveau groupe électrogène à la centrale thermique de Diégo-Suarez. (Banque mondiale, 1999, *Le partenariat Madagascar – Banque mondiale 1999*, Antananarivo, Banque mondiale, p.63-66.)

la fin du monopole sur la production, à « une meilleure efficacité économique et gestionnelle »¹ et à la « vérité des prix »². Puis, à partir de 1998, la Banque développa un projet propre au secteur de l'eau³ qui visait moins à financer des équipements qu'à réformer la politique de l'eau, notamment en « redéfinissant les rôles respectifs du secteur public, du secteur privé et des communautés »⁴. Il aboutit à la promulgation d'un *Code de l'eau* en janvier 1999 et de ces principaux décrets d'application en 2000 et 2001⁵.

Encadré 25. *Code de l'eau* de janvier 1999

« Parmi les principes qui sous-tendent ces actions pour la mise en valeur, la protection et la gestion de la ressource en eau », l'exposé des motifs du *Code de l'eau* fait apparaître : « – la libéralisation du secteur Eau ; - le principe de non-gratuité de l'eau ; - le nécessaire transfert de gérance des installations aux collectivités concernées ; - la responsabilisation des communautés tant rurales qu'urbaines et périurbaines ; - l'articulation des règles de protection et de mise en valeur de la ressource en eau avec les normes environnementales ; - le principe de pollueur payeur ». L'eau est réaffirmée comme étant un « patrimoine commun de la Nation », « un bien public relevant du domaine public » (art. 2). « Le service universel de l'approvisionnement en eau potable est l'attribut du service public basé sur l'obligation de fourniture à tous les usagers d'une quantité minimum et d'un service minimum d'eau potable » (art. 37). Il est assumé par les communes, « maîtres d'ouvrages des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement collectif des eaux usées domestiques ». Mais « l'exploitation des systèmes peut être déléguée à des gestionnaires, par contrat de gérance, d'affermage, ou de concession, ou être effectuée, à titre exceptionnel, par les maîtres d'ouvrage en régie directe » (art. 46). La politique tarifaire doit permettre « l'équilibre financier des gestionnaires des systèmes et tendre vers le recouvrement complet des coûts » tout en permettant « l'accès au service universel de l'eau potable des consommateurs domestiques ayant les plus faibles revenus » (art.47).

S'illustre ici le virage pris par la Banque mondiale après le constat d'échec de la DIEPA⁶. La « délégation de service public » à la française est érigée en modèle, y compris sous une forme dérivée et atténuée de la délégation de gestion des points d'eau collectifs à des collectifs d'usagers

¹ Banque mondiale, 1997. Le partenariat Madagascar – Banque Mondiale 1997. Banque mondiale, Antananarivo, p.73.

² Le directeur régional de la Jirama expliquait ainsi le 30 avril 1996 aux conseillers municipaux de Diégo-Suarez réunis en session extraordinaire : « La Banque mondiale demande à la JIRAMA d'appliquer la vérité des prix. Il faut considérer : 1) – Le prix du gazoil, 2) – Les fluctuations des taux de change en francs français ou dollars, sensibles dès que + de 5 %, 3) – Le salaire de la fonction publique » Procès-verbal du conseil municipal, séances du 29, 30 avril et du 1^{er} mai 1996.

³ La « Projet-pilote d'Alimentation en Eau Potable et d'Assainissement en milieu Rural » (le PAEPAR).

⁴ Banque mondiale, 2000, *Le partenariat Madagascar-Banque mondiale 2000*, Antananarivo, Banque mondiale, p.35.

⁵ Loi n° 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'Eau. Cette réforme est pourtant associée à l'arrivée au pouvoir de M. Ravalomanana quand les acteurs locaux font référence au contexte national.

⁶ Explicité dans un document de politique générale sur l'eau (World Bank, 1993, *Water resources management*, Policy Paper, Washington., 141 pages). Sur l'évolution des interventions de la Banque mondiale dans les villes à cette période, voir aussi [Osmont, 1995 ; Mas, 2013, chap. 2].

organisés. « [Ces nouvelles orientations] reposent sur une hypothèse non discutée : l'eau ne peut plus être considérée comme un bien gratuit, elle a un coût économique et social qui doit être en partie couvert par les usagers » [Baron, 2006 : 9], principe largement défendu et inscrit dans le rapport de la Conférence de Dublin sur l'eau en 1992. Les nouvelles orientations de la Banque mondiale reposent aussi sur la croyance dans la possibilité même d'une transformation graduelle des besoins en demande solvable [cf. Miras et Le Tellier, 2005]. Le modèle promu vise la généralisation de normes de gestion : « la marchandisation de l'eau (tarification au volume), [la] contractualisation de certaines fonctions à des acteurs privés (vente, entretien, maintenance), [un] dispositif de régulation s'appuyant sur un collectif d'usagers organisés (association, comité). » [Bousquet et Jaglin, 2007 : 8]. Les dispositifs de gestion des points d'eau collectifs payants se trouvent ainsi être le produit d'une « étrange hybridation » entre un modèle urbain de gérance et un modèle rural de comité, « entre des logiques de marchandisation et des logiques de gouvernance et de régulation communautaires ». Ils apparaissent comme « un compromis entre la reconnaissance du droit de disposer d'un volume d'eau potable minimal et le principe de la rémunération du service par le tarif » [Bousquet et Jaglin, 2007 : 9]. Ils sont de l'ordre de la « privatisation communautaire » [ibidem]. Dans le cas malgache, on reconnaît l'influence du bureau d'étude français Burgéap qui avait obtenu le marché d'expertise consistant à élaborer la nouvelle politique du gouvernement et le nouveau cadre légal en matière d'eau. Fondé en 1947, spécialisé dans la gestion locale de l'eau en France et en Afrique, le Burgéap défendait de longue date la non-gratuité de l'eau et promouvait, dans les années 1990, sur la base de son expérience de l'hydraulique rurale, des modèles de gestion hybride¹. Ce nouveau *Code de l'eau* s'inscrit donc dans le référentiel néolibéral à la fois sur le plan de la conception du bien eau, des droits sociaux et des prescriptions de rôles à l'égard des citoyens-usagers que sur le plan des modes de gestion de la production et de la distribution d'eau.

À Diégo, l'exécutif réagit rapidement à la promulgation du *Code de l'eau* (le 20 janvier 1999) par une décision du 8 février 1999 : « Pour une meilleure utilisation les bornes-fontaines doivent être gérées par une Association »². Il prit donc acte du principe de gestion associative des points d'eau... mais botta en touche sur le recouvrement des coûts. Et aucune mesure ne fut

¹ Burgéap, 2003, *La saga Burgéap 1*, 8p. Il est intéressant ici de constater la manière dont l'action des bureaux d'études contribue à l'exportation du droit et des pratiques gestionnaires françaises au sein et par le biais des organisations multilatérales. Les mécanismes de convergence, à une plus large échelle, des prescriptions du Burgéap et de la Banque mondiale restent à investiguer.

² Procès-verbal du bureau exécutif du 8 février 1999. Décision confirmée et actée par un arrêté de mars 1999 (arrêté n° 015/99/CU/Diégo-Suarez du 17 mars 1999) « portant constitution d'un Comité de Gestion pour l'utilisation de chaque Lavoir et Bornes-fontaines [sic] au niveau de la Commune Urbaine de Diégo-Suarez ».

concrètement prise par la municipalité pour une mise en gestion associative et payante des points d'eau collectifs.

2. *Le Paiq, opérateur local de la « privatisation communautaire » de l'eau*

À Diégo-Suarez, c'est le projet Paiq de la Coopération française qui fut *de facto* l'opérateur de cette mise en gestion associative et payante des bornes-fontaines et des lavoirs communaux, appliquée dans une partie de la ville seulement : son territoire d'intervention.

Le Paiq n'était pas initialement un projet d'adduction en eau potable, il l'est devenu en 1999 (tout comme il n'était pas un programme d'appui aux collectivités et qu'il l'est devenu en 2003-2004). Au départ, c'était un « Programme d'appui aux initiatives de quartier », un projet visant le financement de petites infrastructures urbaines et socioculturelles (des terrains multisports, des maisons de quartier...) et la « structuration » et l'« accompagnement social » d'« associations de quartier » vouées à être gestionnaires de ces infrastructures. Il partageait à ce titre un certain nombre de principes normatifs avec le programme eau de la Banque mondiale : le recouvrement des coûts des services de proximité et le principe de gestion par des usagers « responsabilisés ». Sur le reste, il fut continuellement adapté, au motif (régulièrement réaffirmé) qu'il suivait une logique de « recherche-action » – logique valorisée précisément parce qu'elle permettait de répondre aux critiques récurrentes de l'inadaptation des projets « plaqués » sur des contextes d'intervention. Diégo-Suarez était par exemple présenté comme un terrain d'expérimentation. Voici le récit que fit le premier coordinateur français du Paiq-Diégo, F. Mercier*, des débuts du Paiq fin 1996 dans la capitale du Nord (notre entretien se déroulant 13 ans plus tard) :

Au bout de quelques mois [après le démarrage du programme à Antananarivo en 1994...] la mayonnaise avait monté mais L. O. [« la numéro 2 du Scac »] avait déjà le désir de faire ça ailleurs, pas seulement à Tana, parce que Tana est la capitale, les quartiers c'est pas simple... l'idée était de démarrer dans une ville de province. Et Diégo a été identifié parce que Diégo a toujours été la ville des rebelles, des opposants. L. O. avait dit : « Si ça marche à Diégo, ça pourra peut-être marcher ailleurs ».¹

Le Paiq fut adapté aussi sur le plan des modalités de mise en œuvre. La lettre du projet voulait que le Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France (le Scac) délègue la mise en œuvre locale du programme à une ONG locale (dite « ONG ressource »). Ce principe fut discuté (dans son caractère « incontournable ») et réaffirmé à l'occasion de l'évaluation de la

¹ Entretien avec F. Mercier, Diégo-Suarez, le 01/07/09. Au cours de la première phase du projet (délimitée ensuite de mars 1995 – mars 1998), le programme s'étendit à trois autres villes de province Tamatave, Majunga et Fianarantsoa (cf. annexe 21, « Le Paiq »). Sur le Paiq à Tamatave, voir Miakatra [2012 : 146-153]

phase 1 du projet¹. Or dès le démarrage, à Diégo-Suarez l'équipe du Paiq a opéré en régie, arguant de la faiblesse du tissu associatif local et de l'absence d'ONG (internationale, nationale ou locale) susceptible de remplir la mission d'intermédiation sociale.

Encadré 26. Mes matériaux sur le Paiq

Quand j'étais en poste pour le Finistère, j'ai collaboré avec cette équipe (chapeautée par la seconde assistante technique locale de l'histoire du projet, les salariés étant pour l'essentiel restés les mêmes). J'ai par ailleurs un grand nombre de documents internes du programme (documents stratégiques, évaluations nationales et locales, documents de suivi du programme et des associations gestionnaires des points d'eau...). J'ai mené des entretiens uniques avec l'attaché de coopération du Scac chargé du projet à partir de 2002, la responsable sociologique de l'équipe nationale du programme, le premier assistant technique chargé du programme à Diégo-Suarez et la coordinatrice malgache de l'équipe à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006. Au sein de l'équipe locale, je me suis aussi entretenue régulièrement avec l'ingénieur BTP et l'« animateur enquêteur à vocation de sociologue »², recrutés dès le démarrage du projet, et la responsable administrative et financière, recrutée dans les années 2000. L'enquête sur le fonctionnement des points d'eau collectif portait en outre sur deux quartiers d'intervention du Paiq (Grand Pavois et Tanambao V).

Le Paiq fut enfin et surtout adapté sur le plan de ses secteurs d'intervention. Après la constitution d'une équipe locale, et en conformité avec le cadrage du projet à Antananarivo, des diagnostics participatifs furent lancés dans les 18 quartiers présélectionnés en tant qu'ils étaient « défavorisés ». L'objectif était d'établir, par la « méthode accélérée de recherche participative » dite Marp, des photographies des différents quartiers (sur le plan des équipements et des dynamiques sociales et notamment associatives) et de sélectionner sur cette base les quartiers d'intervention effectifs, les micro-projets qui seraient « appuyés » et les « associations porteuses » de ces micro-projets. Les conclusions de ces diagnostics participatifs, établies en 1999, étaient que les « habitants des quartiers défavorisés » de Diégo-Suarez demandaient... des points d'eau collectifs, comme ceux d'Antananarivo quelques années plus tôt. Or, pour Antananarivo (dans la première phase du projet), il avait été décidé de ne pas accéder à cette demande, pour ne pas empiéter trop manifestement sur les compétences communales. Dans l'évaluation externe de la première phase du programme en 1998, on peut lire le constat suivant :

Les projets touchant à des domaines tels que l'AEP (Approvisionnement en Eau Potable) ou l'électricité, nécessitant une politique municipale claire sont éliminés alors qu'ils font l'objet d'une demande importante³.

¹ Gret, Iredéc, 1998, *PAIQ. Programme d'Appui aux Initiatives de Quartier à Madagascar. Évaluation externe*, Gret, Paris.

² Mercier Frank*, 1997, « Le PAIQ-DIEGO, une approche nouvelle », *Capricorne, Revue trimestrielle d'information de la Mission française de Coopération et d'Action culturelle à Madagascar*, 4 octobre, p.5.

³ Je souligne. Gret, Iredéc, 1998, *PAIQ. Évaluation externe, op. cit.*, p. viii.

Pour les villes de province, la cellule nationale du programme, décisionnaire, revint sur ce principe. À Diégo-Suarez la première réhabilitation de borne-fontaine date de 1999. Et dans la troisième phase du projet (février 2001-mars 2004), les projets financés étaient exclusivement des projets de réhabilitation ou de construction de points d'eau collectifs¹. Le Paiq aura construit ou réhabilité 45 des 100 points d'eau que comptait la ville en 2010, dans 17 quartiers quand il y en avait 23, points d'eau qui furent tous mis en gestion associative avec recouvrement des coûts, conformément aux principes initiaux du programme et au *Code de l'eau*². De sorte qu'entre la promulgation du *Code de l'eau* (janvier 1999) et la délibération par laquelle la municipalité instaura le recouvrement des coûts à l'ensemble des points d'eau collectifs de la ville (juin 2004)³, c'est l'équipe locale du Paiq qui appliqua ce principe et donc opéra la remise en cause de l'accès gratuit à l'eau des ménages pauvres *via* les bornes-fontaines, sur ses terrains d'intervention uniquement (17 quartiers sur 23), quasiment sans liens directs avec la mairie dans le pilotage de cette politique de fait.

La municipalité n'eut en effet qu'un rôle marginal dans le dispositif très centralisé de conduite du programme Paiq. Dans chaque ville, le maire et des « représentants » des services techniques municipaux devaient faire partie du « comité de pilotage local » avec des « représentants » des services déconcentrés et de la « société civile ». Ce comité devait donner un *avis* sur les choix de l'équipe locale du Paiq en matière de quartiers d'intervention, d'ONG intermédiaires, de micro-projets financés et d'associations porteuses. Mais l'arbitrage final, le choix de financer tel terrain multisport plutôt que telle « maison de quartier » revenait au Comité de sélection et d'orientation sis à Antananarivo, présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre et composé des représentants des ministères des Finances, de la Population et du Plan, du Scac et de l'Agence française de développement. « Toutes les décisions étaient prises au niveau de la primature [...] la Décentralisation n'était pas du tout impliquée là-dedans »⁴. Autrement dit, un organe local de gestion de projet très classique était inscrit dans un dispositif national de gestion du programme qui n'était ni déconcentré ni décentralisé et qui laissait une place résiduelle aux municipalités concernées dans la décision. Une responsable nationale du projet reconnaissait dix ans plus tard :

¹ Voir en annexe 21 (« Le Paiq ») le tableau des équipements financés.

² Le calcul est compliqué. Parce que le nombre de *fokontany*/quartiers augmente avec le temps par division des quartiers périphériques au fur et à mesure de leur occupation. Mais surtout parce qu'au moment de mon enquête je ne disposais d'aucune liste exacte des points d'eau collectifs à l'échelle de la ville, et je n'ai pas retrouvé de liste plus ancienne. Je n'ai donc pas pu établir à l'échelle de la ville un historique du nombre de points d'eau collectif et j'ai pu mesurer, dans les deux *fokontany* dans lesquels j'ai fait un recensement précis (Mahatsara et Tanamabao V) à quel point les recensements officiels étaient imprécis et faux. J'y reviendrai au chapitre 7.

³ Délibération du 23 juin 2004 (n° 14/04/CU/DS/CM) « portant facturation d'Eau aux Bornes-fontaines et Lavoires Publics ».

⁴ Entretien avec V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique de 1998 à 2004, Antananarivo le 16/04/08.

« On a toujours essayé d'avoir un comité de pilotage avec la commune mais ils s'en foutent. C'est normal, c'était pas tellement pensé avec eux »¹. À Diégo, en outre ce fut initialement (et pendant un certain temps), le chef de Province et non le maire qui présida le « comité de pilotage local »² et les services municipaux n'y vinrent presque jamais (l'équipe locale reprochant au maire et au président de conseil, quand ils venaient, de ne pas transmettre les informations aux services municipaux concernés)³.

3. Le Pagu, l'AFD, l'apurement du contentieux avec la Jirama et les conditionnalités appliquées aux communes

Deux conventions de financements sont finalement venues contraindre un peu plus la politique communale de l'eau : l'une signée avec la Coopération française dans le cadre du Programme d'appui à la gestion urbaine (le Pagu 2), l'autre avec l'Agence française de développement (l'AFD) dans le cadre du « projet d'appui au développement des villes secondaires », en 2001 ou 2002⁴. La commune, dans chacune de ces deux conventions, s'engageait à trois choses distinctes mais cohérentes : apurer sa dette croisée avec l'entreprise concessionnaire (la Jirama), augmenter le taux des taxes concernant l'eau et l'électricité et étendre le paiement aux points d'eau collectifs à l'ensemble de la ville pour parvenir à un recouvrement effectif des coûts. En somme à respecter le *Code de l'eau*, était-il rappelé. Des fourchettes de taux étaient établies. Et dans le cas de la convention avec l'AFD, des comptes-rendus semestriels étaient exigés⁵.

Encadré 27. La dette croisée entre la Jirama et la commune urbaine de Diégo-Suarez

Établir ce que se devaient respectivement la commune et la Jirama – ou les entreprises concessionnaires précédentes – était une tâche ardue. La commune devait aux entreprises concessionnaires successives la valeur des consommations en électricité et en eau des bâtiments et équipements publics communaux et des consommations des clients privés dont elle a décidé de s'acquitter au titre d'avantages matériels, qu'ils soient élus ou employés municipaux. Les entreprises concessionnaires successives devaient à la commune les loyers des « biens immobiliers de la commune passés en jouissance, distraction, gérance/exploitation »⁶ et le produit des taxes et surtaxes sur l'eau, qu'elles percevaient pour la commune. Le produit des surtaxes devant permettre de financer les travaux de branchement et le produit des taxes devant financer les consommations communales d'eau et d'électricité. Le problème de cette dette croisée et

¹ Entretien avec V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique de 1998 à 2004, Antananarivo le 16/04/08.

² Gret, Iredec, 1998, *PAIQ. Évaluation externe*, op. cit., p.5 et entretien avec F. Rasolondraibe, coordinatrice locale du Paig à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006, Antananarivo, le 02/04/2008.

³ Je n'ai pas eu accès aux comptes-rendus des réunions de ce « comité de pilotage local ».

⁴ J'ai du mal à dater la signature effective de la convention avec le Pagu, qui est prête en octobre 1998 mais qui n'est visiblement toujours pas signée en novembre 2001, alors que la convention avec l'AFD (qui se réfère à la première) est signée.

⁵ Des extraits de ces conventions sont en annexe 22.

⁶ Procès-verbal du conseil municipal du 8 avril 2005.

incertaine était ancien¹. Il recoupe de nombreux enjeux comme les négociations, vives au sein de la municipalité, pour l'attribution d'avantages matériels distinctifs aux cadres ou aux élus, ou la capacité (ou plutôt l'incapacité) des équipes municipales successives à faire cesser ces avantages quand les cadres et les élus quittaient la municipalité². La difficulté de connaître la nature et le montant des dettes respectives des deux entités ne renvoyait pas à la responsabilité de la seule collectivité. En 1997, dans le cadre d'un audit commandé par le nouveau maire de la commune, portant sur les comptes des années 1989 à 1996, l'auditeur concluait à une dette de prêt de 2,1 milliards de FMG soit environ 11 millions de FF³. Il s'avéra ensuite que la commune était en réalité moins endettée et que le déséquilibre structurel entre montant des taxes et surtaxes et dépenses municipales était moins important⁴.

Comment expliquer de telles conditionnalités en matière de gestion de l'eau ? Pour le Pagu 2, il y avait une logique manifeste. Le programme visait « la reconstitution des capacités d'autofinancement des collectivités locales » donc à « améliorer les recettes et [...] la dépense »⁵ des 16 communes concernées par le projet. Le programme finançait de l'équipement pour les services financiers municipaux, « un appui à l'amélioration et à la mise à jour de la base fiscale », des « études » et de la « formation »⁶. Cependant, ce programme avait construit son identité institutionnelle sur le fait d'assumer la dimension politique de la gestion urbaine⁷. Or il adoptait sur le plan de l'eau une logique purement comptable, en tout cas s'exemptait de réflexion spécifique sur la dimension politique de la gestion de l'eau.

Pour l'AFD, c'est plus étonnant. Le financement de l'AFD concernait des travaux de voirie d'un poids inégalé pour la ville de Diégo-Suarez depuis plusieurs décennies (la réfection de 8 grands axes et des principales voies du quartier Lazaret Nord). C'était un projet de financement d'investissement « rapidement concrétisable » dans une logique « de salubrité et de

¹ Il apparaît dans des procès-verbaux des réunions du « groupe d'experts assistant le délégué à la commune urbaine de Diégo-Suarez » dans la période transitoire entre la réforme du *fokonolona* de 1973 et la mise en place effective des collectivités créées en fin 1976 – par ex. le procès-verbal de la première réunion du groupe d'experts pour l'année 1975, séance du 14 mai 1975.

² Je renvoie sur ce point à AL Dabaghy [2014 : 125-129].

³ Aly Cassam, 1997, *Rapport d'audit des comptes de la commune urbaine de Diégo-Suarez, exercices 1989 à 1996*, Diégo-Suarez, 24 p.

⁴ Parce que de nombreux contrats étaient abusivement imputés à la commune. Il s'avéra notamment que la Jirama ne savait pas localiser bon nombre de compteurs et que d'anciens cadres ou élus de la commune avaient conservé plus longtemps que de droit les avantages liés à leur charge.

⁵ Page web du projet sur le site de l'Ambassade de France à Madagascar, consultée le 10/03/2005.

⁶ Texte de la « convention d'assistance à la réorganisation et au renforcement de la gestion communale passée entre le ministre de l'Aménagement du territoire et la commune de Diégo-Suarez en application de la convention FAC n° 98003000 » de la Coopération française, repris en annexe du rapport Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville, Agence française de développement, Groupe Huit/BCEOM et Aura, 2001, *Étude de faisabilité du second projet urbain de Madagascar, Antsirabe et Diego Suarez*, rapport final – avril 2001.

⁷ Cf. chapitres 2 et 10.

fonctionnement urbain»¹. Je vois deux raisons possibles à ce glissement des conditionnalités au-delà de la stricte gestion des équipements financés (de la voirie). L'une tient au mode de travail des consultants qui ont établi la convention. Ils travaillaient sur un projet décliné dans deux villes, Antsirabe et Diégo-Suarez. À Antsirabe le projet de l'AFD comprenait la réhabilitation ou la construction de 177 bornes-fontaines et blocs sanitaires. La convention avec cette municipalité des Hautes Terres comportait donc des clauses sur le mode de gestion des points d'eau collectifs, selon la logique pluridécennale « je paie, je décide ». Les consultants ont tout simplement fait un copier-coller de la convention d'Antsirabe pour Diégo-Suarez². Ce copier-coller avait exaspéré les élus et agents concernés à Diégo-Suarez parce qu'il comportait d'autres erreurs, sur la dénomination des voies, qui compliquaient l'avancement des travaux. Néanmoins, plus largement, on peut y voir le résultat d'une entreprise d'orthopédie bureaucratique et politique des municipalités urbaines : le *Code de l'eau* existe, il oblige à la libéralisation du secteur de l'eau dans ses multiples aspects, les municipalités doivent l'appliquer. Et les différents projets d'appui au développement urbain ou aux municipalités, plus exactement les conventions étayant ces projets, sont mobilisés comme des instruments de contrainte.

Deux éléments me paraissent devoir être notés quant aux effets de ces conditionnalités si l'on se place du point de vue de la municipalité de Diégo-Suarez. D'abord la municipalité agit assez rapidement pour régler le problème de la dette croisée avec la Jirama³, mais continua d'attendre (juin 2004) pour acter le passage à la distribution payante de l'eau aux bornes-fontaines de la ville par une délibération, alors même que le Paiq avait commencé à mettre en œuvre ce principe dans un nombre croissant de *fokontany*. Ces conditionnalités ont peut-être eu un effet sur la mise en administration de la collectivité elle-même [Payre et Pollet, 2013 : 45-48] – dans sa gestion financière, dans ces rapports avec ses fournisseurs, mais leur effet est moins certain ou moins fort sur la mise en administration de la société et la conduite de l'action publique, sur les rapports entre municipalité et citoyens-citoyens. Comme le note avec humour l'évaluatrice du Pagu : « il semble qu'ils ont été peu sensibles à leur valeur contractuelle » de la convention de financement⁴. La municipalité de Diégo-Suarez, comme le ministère chargé de la décentralisation, le

¹ Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Ville, Agence française de développement, Groupe Huit/BCEOM et Aura, 2001, *Étude de faisabilité du second projet urbain de Madagascar*, op. cit., p.9.

² Un seul bloc sanitaire était prévu à Diégo-Suarez, au marché dit *bazanykely*. C'était insignifiant.

³ La convention de l'AFD exigeait un premier compte-rendu avant le 30 juin 2002 sur l'avancement de la procédure de règlement du contentieux avec la Jirama. Et fin novembre 2002, le conseil délibéra le détachement de « deux de ses personnels auprès de la JIRAMA pour relever tous [sic] les taxes et surtaxes sur les factures émises » (procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 29 novembre 2002). Or est aussi créé un « bureau de suivi et de contrôle des consommations municipales en eau et électricité ».

⁴ Frison Catherine*, 2001, *Évaluation du projet d'appui à la gestion des communes urbaines de Madagascar*.

gouvernement et la plupart des administrations soumises à ce type de contraintes adoptent la stratégie « *sign first, decide later* » [Anders, 2005 : 84]¹.

Cependant, alors même que la convention éayant les financements de l'AFD ne fut probablement pas ce qui contraignit la municipalité à mettre en œuvre le *Code de l'eau*, les choix de la politique de l'eau sont effectivement associés ou référés à cette intervention. D'une part, dans la mémoire des cadres de la municipalité : l'« animateur sociologique » de l'équipe du Paiq, recruté depuis 1996 évoque précisément une logique de conditionnalité. « Donc l'AFD a financé la construction des rues, etc. mais en contrepartie la commune doit prendre en main la gestion de la consommation d'eau et d'électricité des bâtiments publics. »² D'autre part, dans la production du droit municipal : ainsi la délibération n° 14/04 du conseil municipal « portant facturation d'Eau aux Bornes-fontaines et Lavoirs Publics », en vertu de laquelle, « en application du code de l'eau, l'utilisation de l'eau dans les installations communautaires telles que bornes-fontaines, bassins, lavoirs, douches et W-C publics est payante dans l'étendue de la [CUDS] » fait référence dans ses attendus à « la convention de financement n°CMG 116 601 S signée le 21 décembre 2000 entre l'État et l'AFD »³.

B. Comprendre le positionnement du Paiq : fokonolisme et populisme des agents de l'aide

Revenons plus en détail sur les facteurs qui peuvent expliquer que le Paiq ait adopté un rôle si central dans une politique pourtant « clairement municipale » sans construire un copilotage effectif de cette politique avec la municipalité. Le but est ici d'identifier ces facteurs qui, en pesant sur l'orientation du Paiq, ont pesé sur l'orientation de la politique de l'eau à Diégo-Suarez.

Notons au préalable qu'il y avait une dimension purement stratégique au fait que le Paiq fasse finalement de l'« approvisionnement en eau potable », coûte que coûte. Élargir le champ des « besoins » couverts par le programme permettait d'étendre massivement le volume de micro-projets financés. Or dans le bilan de la première phase du projet, il était noté que « [l'] éventail des projets financés par le PAIQ est limité » et cela posait problème⁴. Travaille ici une autre logique constitutive de l'aide au développement : l'« exigence de production » [Jacob, 2000], la nécessité de « décaisser » effectivement les fonds alloués au projet.

¹ Cf. chapitre 3 : II.

² Entretien avec Maurice*, « animateur sociologique » du Paiq, 16/08/2010.

³ Jamais n'est évoqué le Pagu.

⁴ Gret, Iredec, 1998, *PAIQ. Évaluation externe*, op. cit., p.viii.

Cependant, la forme qu'a prise l'intervention du Paiq dans la politique de l'eau s'explique aussi par le fait que la logique communautaire du projet s'est coulée dans la forme institutionnelle et infracommunale du *fokonolona* (1), qu'elle s'est adossée à un fort discrédit de la commune aux yeux des agents malgaches et étrangers du Paiq (au moins jusqu'en 2004) (2). Autrement dit la forme prise par le Paiq s'explique aussi par la prégnance et la persistance d'une représentation historique du dipôle *fokonolona*/commune¹. Sur un plan discursif et parce qu'il fallait bien justifier d'une forme de division du travail de gouvernement de l'eau avec la commune, les agents du Paiq défendirent de prendre en charge le « social » – c'est-à-dire ici les petites gens et le travail social dont ils sont la cible – au titre du fait que la commune n'en avait pas les moyens (3).

1. Une logique d'intervention communautaire qui laisse la commune hors champ

La marginalisation de la commune dans le dispositif concret d'intervention tient au fait que, sur un plan cognitif et normatif, la logique du projet était comme encapsulée dans l'institution du *fokonolona* (territorialisée arbitrairement dans le *fokontany*/quartier). Le projet était constamment caractérisé par ses agents comme un projet « de terrain », de « proximité », visant en priorité la « structuration de la société civile », mettant en œuvre des méthodes participatives. En bref, il articulait des paradigmes de l'aide propres à la première moitié des années 1990, enracinés dans un populisme moral prégnant depuis les années 1960 [Olivier de Sardan, 1995 : chap.5] : un développement participatif, local et intégré, centré sur les services essentiels de proximité [Darbon, 2003], gérés par des associations d'usagers. Or cette entrée « société civile » territorialisée, cette idéologie participative et communautaire [cf. Dahou, 2011], ce principe des associations d'usagers trouvent à Madagascar un « correspondant » parfait dans les catégories associées de *fokonolona* et de *fokontany*. Voici un extrait de l'intervention de la « coordinatrice sociologique » nationale lors d'un atelier de travail national de 2003. Il montre ce travail de traduction entre lexique politico-institutionnel de l'aide et lexique politico-institutionnel malgache ainsi que les correspondances trouvées telles qu'elles étaient tout le programme :

Dans le contexte socio-institutionnel malagasy, le seul moyen jusqu'à récemment [...] de conférer un cadre formel légal au Fokolonona (« esprit communautaire ») était de créer une association avec des statuts et une reconnaissance légale. Ce cadre formel légal est incontournable dans la mesure où des responsabilités civiles et pénales sont engagées dans la délégation communale d'équipements qui vont générer des recettes et occasionner des dépenses. De plus, dans la mesure où les membres des associations sont légitimés par la

¹ Cf. chapitre 1.

population, les associations constituent les représentants et les dépositaires de l'implication et de l'appropriation des populations¹.

Pour agir conformément au cadrage normatif du programme (celui de la « société civile » notamment), à ce qui était conçu comme le contexte « socio-institutionnel » malgache et aux contraintes de l'aide au développement, il fallait créer des associations (ici des associations d'usagers) qui donnent une assise légale et incarnent l'« esprit communautaire » du *fokonolona*. Dans le répertoire idéologique à disposition des acteurs malgaches et étrangers de l'aide, l'« esprit communautaire » à Madagascar disposait d'un corps institué, le *fokonolona*. Rappelons que sa construction historique a fait que la plus petite division de l'organisation politico-administrative (infracommunale) – le *fokontany* – a été formellement codifiée comme étant le territoire du *fokonolona*². Donc réciproquement le *fokonolona* aurait comme territoire le *fokontany* (en ville c'est un quartier, en brousse un ou plusieurs hameaux ou villages). De sorte que le PAIQ a délégué la gestion des infrastructures qu'il finançait à des associations d'usagers qui devaient incarner l'esprit communautaire du *fokonolona*, et qui, puisque le territoire du *fokonolona* c'est le *fokontany*, et que le *fokontany* c'est le *kartié*, seraient des « associations de *kartié* »³.

Ce qu'était la commune en tant qu'elle est « par nature » une échelle de gouvernement et de citoyenneté⁴ ne donna lieu à aucune enquête spécifique alors que le programme se revendiquait comme un programme de recherche-action et que la production de savoirs socio-anthropologiques sur le terrain d'intervention avait fait l'objet d'un réel investissement⁵. Les

¹ PAIQ, 2003, *Résumé du rapport final de l'auto-évaluation du PAIQ 2*, Antananarivo, République de Madagascar, p.5.

² Par l'ordonnance n° 73 009 du 24 mars 1973.

³ Dans la langue courante, à Diégo-Suarez, le terme de « *fokonolona* » a pourtant différentes acceptions. Toutes ont comme base commune le fait que le *fokonolona* correspond à un groupe restreint partageant un territoire et qui s'incarne lors d'assemblées visant à délibérer et prendre des décisions concernant les intérêts ou problèmes communs dans une logique institutionnalisée de démocratie directe. Le *fokonolona* a comme principe ontologique le fait qu'il s'assemble pour délibérer, il n'existe à proprement parler que parce qu'il s'assemble pour décider. Mais on peut parler d'un *fokonolona* pour désigner 1. un groupe informel qui gère un équipement (ou l'absence d'un équipement) ou qui gère des travaux collectifs à l'échelle de quelques lots ; 2. un corps citoyen institutionnalisé abstrait qui correspond aux résidents d'un *fokontany* (dans la pratique on appelle effectivement les réunions organisées par les chefs de *fokontany* des réunions ou des assemblées « du *fokonolona* ») ; 3. ou encore une réalité mixte d'ordre sociologique que constitueraient les « petites gens » (*olo madinika*) qui, en milieu urbain, sont les seules à s'exprimer en tant qu'« habitants » dans les assemblées de *fokontany* sans pour autant peser sur les décisions qui les concernent, les seuls à se reconnaître effectivement dans l'espace pratique d'identification qu'est le *fokontany* et qui de ce fait se présente aux assemblées de quartier ; ou enfin 4. un éthos politique (l'« esprit communautaire »). D. Graeber décrivant des usages tout à fait comparables à Betafo, en Imerina rurale, dans les années 1990, parle à juste titre d'un « principe » plus que d'une « institution » au sens strict d'institution politique formelle [Graeber, 2007].

⁴ Sur ces logiques dialectiques de connaissance et d'ignorance dans l'aide, voir Jacob [2000].

⁵ Les premiers mois furent exclusivement consacrés à des enquêtes sur les zones d'intervention potentielle, selon la méthode Marp. Des agents en capitale et dans les villes de province furent recrutés sur des compétences sociologiques et leurs postes caractérisés comme tels (« coordinateurs sociologiques »). Enfin c'est le Gret qui fut choisi pour l'évaluation externe de la première phase du programme, le Gret (Groupe de recherche et d'échanges

relations entre la commune et le *fokontany* comme échelles de gouvernement et de citoyenneté furent ignorées¹. Il est fait fi de la construction historique articulée de deux institutions politiques, des tensions qu'elle recèle. Mais furent aussi laissées dans l'ombre les représentations que se faisaient les citoyens, les élus et les agents de la commune – dans les années 1990 – du lien entre les *fokontany*/quartiers et la commune à Diégo-Suarez, notamment la conception du rôle des conseillers municipaux comme porte-voix de la « population des quartiers »². Sur le plan de l'action publique communale, rien ne fut dit ou presque dans les savoirs produits ou mobilisés dans le cadre du Paiq, des formes de recours quotidiens ou exceptionnels aux services municipaux par les citoyens ni de ce que faisaient concrètement les élus et les agents. Si l'on s'en tient à l'eau, rien ne fut dit du fait que l'eau gratuite aux bornes-fontaines était perçue comme une politique sociale de la commune et donc comme le souci par l'institution du sort des « *olo madinika* » (littéralement les petites gens), des « gens des quartiers ». Rien ne fut dit, inversement, du fait que la gratuité aux bornes-fontaines était bien historiquement une politique sociale à la charge de la commune. Enfin, les enjeux de justice spatiale ou de solidarité à l'échelle communale en matière d'accès à l'eau ne furent en réalité pas discutés. Le débat fut ouvert et clos dans le même mouvement par l'usage des notions de « population défavorisée » et de « quartiers défavorisés ». Rien ne fut dit de ce que cette sélection des quartiers d'intervention pouvait produire comme inégalités supplémentaires entre les quartiers. En somme, le projet était un projet de « proximité », son effet potentiel au niveau du *fokontany* était pris en charge mais il y avait occultation du fait qu'en travaillant dans plus d'un quartier et *in fine* sur l'eau, le Paiq fut de fait un projet d'échelle communale³. Son effet au niveau de la commune ne fut envisagé que comme une « finalité » ultime, il n'était qu'incantatoire – de l'ordre de ce qu'on appelle un « objectif final »⁴.

technologiques) étant une ONG française, réputée pour son positionnement « recherche – action » et son travail de médiation entre sphère académique et sphère opérationnelle. Le Paiq reflète le processus de « sociologisation des regards des praticiens » [Lavigne Delville, 2011b : 72].

¹ Elles n'ont été abordées que dans le cas précurseur d'Antananarivo alors que la réalité y est spécifique, notamment du fait de l'existence d'arrondissement.

² La cécité du programme Paiq à l'égard des conseillers et du conseil est d'autant plus paradoxale que j'ai pu montrer la grande vitalité de cet espace de débat sur les affaires locales et de pilotage de l'action municipale au cours de la première mandature [Al Dabaghy, 2007].

³ Ce qui me semble confirmé *a contrario* par le fait qu'à partir de 2001, le projet commence à se penser comme un projet ressortant du secteur du « développement urbain » (document intitulé « Développement Local Urbain » de juillet 2001, reproduit en annexe de l'*Auto-évaluation de la seconde phase du programme 1998 – 2001* datant de 2002).

⁴ L'amélioration des relations entre citoyens-citoyens et la commune apparaît effectivement parmi les « objectifs » du projet. Les traces écrites de l'histoire du projet font dans leur ensemble apparaître trois objectifs (que les agents nationaux et locaux ou les évaluateurs externes tournèrent et retournèrent dans tous les sens pour établir ce qui est un moyen et ce qui est une fin). Les voici tels qu'ils sont énoncés dans un rapport de 1999 : « La structuration de la société civile *via* l'implication des associations de quartier dans le développement local. La réalisation d'infrastructures de base ou l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations des quartiers défavorisés. La construction

2. *La commune, un fanjakana kely*

Si les équipes du Paiq n'enquêtèrent pas ou ne firent pas enquêter spécifiquement sur la commune comme échelle de gouvernement ou de citoyenneté, quelles représentations en avaient-elles ? On peut dire synthétiquement que les agents du Paiq associaient la commune à l'État, considéré comme défaillant et coupé de la population, conformément à des schèmes d'analyse anciens.

Le contexte social et politique était décrit comme proche de l'anomie. Voici par exemple une analyse de 2001 sur « spécificités historico-politiques » du contexte malgache dans les années 1990 :

L'année 1972 a marqué un tournant dans l'histoire contemporaine du pays. En effet, les dirigeants ont prôné la « malgachisation », le développement auto-centré. [...] La collectivisation forcée impulsée par un état central fort a généré un rejet progressif de la population et une déception au regard des espérances et des promesses initiales. Le pays s'est alors engagé dans un processus de désagrégation de son tissu social, économique et infra-structurel avec comme corollaires une décrédibilisation de la classe dirigeante auprès des populations et une paupérisation croissante. Ces phénomènes ont été renforcés par les facteurs exogènes. Depuis 20 ans, les Programmes d'Ajustement Structurel a [sic] été mis en œuvre à Madagascar avec des mesures comme notamment la dévaluation de la monnaie. Dans le but d'atténuer les effets négatifs du PAS, des programmes à « dimension sociale » ont été lancés [...] Malgré ces efforts et la croissance observée dans quelques domaines, les conditions de vie des populations n'ont pas cessé de se dégrader notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation sans parler de la dégradation du cadre de vie de la population. [...] La dernière évaluation de la pauvreté en 1997 donne une proportion des Malgaches pauvres d'environ 69 % de la population totale¹.

La situation économique et sociale est décrite comme catastrophique et l'État comme défaillant depuis au moins les années 1970.

Dans sa dimension politique, le constat initial (tel qu'il transparaît dans les documents internes et les entretiens) est celui d'une « coupure entre les populations et les institutions »², autrement dit exactement le constat posé par G. Althabe à la fin des années 1960 et partagé dans les cercles

d'une nouvelle citoyenneté par la « redéfinition » des relations citoyens – collectivité territoriale – État » (Paiq, 1999, *Programme d'Appui aux Initiatives de Quartier. Atelier national, 14-15-16 décembre 1998*, Antsirabe, p.31). Ce troisième objectif est le seul pour lequel il n'a été prévu aucune activité propre, aucun moyen, ni sur le papier ni dans les faits.

¹ Paiq, 2002, *Auto-évaluation de la seconde phase du programme 1998 - 2001*, Antananarivo, p.14. En entretien en 2008, la coordinatrice sociologue de la cellule nationale qui a probablement écrit ce texte pouvait encore dire spontanément alors qu'on parlait du Paiq dans d'autres pays africains : « C'est ça la réalité socio-économique. En 95-97, l'État ne faisait rien. Les gens se prenaient en main », entretien du 16/04/2008.

² Paiq, 2002, *Auto-évaluation de la seconde phase du programme 1998 - 2001*, Antananarivo, p.17.

réformateurs de 1972¹. Cette coupure est analysée par les agents du Paiq presque exclusivement en termes de « confiance ». Que ce soit en entretien (« la confiance réciproque entre les habitants et la commune est presque inexistante »²) ou dans les documents stratégiques :

Les actuels tenants du pouvoir et de l'administration ne sont pas encore prêts dans l'ensemble à se convertir dans la logique de la décentralisation. Généralement, ils perçoivent difficilement que les populations locales puissent avoir des capacités vu que celles-ci ont toujours été exclues et occultées, et de ce fait les populations locales n'ont pas non plus confiance aux institutions. Par ailleurs, la promotion de la vie associative a toujours été vécue par les autorités comme une concurrence dans le processus du développement.³

Les habitants auraient perdu confiance dans leurs dirigeants du fait de la faiblesse des équipements et services, et les dirigeants n'auraient pas confiance dans la capacité de la population à agir pour son développement sans être manipulée par les partis. Sans enquête spécifique sur la question, la commune se trouve considérée par métonymie comme illustrant à petite échelle cette relation entre la population et l'État, plus exactement « les petites gens » (« *olo madinika* ») et des entités agrégées et confondues – « les tenants du pouvoir », « les autorités », « les dirigeants », l'« État »... bref : le *fanjakana*, « non seulement le pouvoir (gouvernement et administration) mais tous les hommes qui le représentent » [Fremigacci, 2014b : 17]. Autrement dit, on retrouve au Paiq cette image de la commune comme un *fanjakana kely*, un petit *fanjakana* (selon l'expression de G. Condominas [1961a : 18]), une institution plus proche de l'État que des citoyens, reproduisant à petite échelle les rapports d'extériorité, de domination et de « soumission-résistance » existant entre le *fanjakana* et le peuple mis au jour par G. Althabe [1969]. À l'échelle de la commune, cette coupure entre la population (en fait le petit peuple) et la municipalité devient par glissement une coupure entre les quartiers (au moins les « quartiers délaissés ») et la municipalité. De sorte que finalement, ce que le Paiq montre c'est la prégnance de représentation non pas seulement du *fokonolona* (mal imbriqué dans le cadre politico-administratif du *fokontany*), mais du dipôle *fokonolona*/commune, telle qu'elle s'est construite et consolidée au fil du XXe siècle : avec un *fokonolona* qui reste l'institution traditionnalisée dans laquelle réside un éternel espoir d'une refondation politique par opposition à la commune qui reste l'institution « moderne » politique entachée de l'incurie des élites politiques et du système

¹ Cf. chapitre 1.III.C.

² Entretien avec Maurice, « animateur sociologique » du Paiq Diégo-Suarez, 15 mars 2007. La coordinatrice malgache de l'équipe de Diégo entre 2000 et 2006 peut dire à propos du service de l'état civil : « c'est leur service qui donne un reflet extérieur de la commune, qui fait que les gens ont confiance ou n'ont pas confiance dans la commune, qui fait que la commune soit crédible ou ne soit pas crédible. [...] on ne peut pas leur faire confiance... c'est pour ça que les gens ne paient pas d'impôts » (entretien du 2 avril 2008).

³ Paiq, 2002, *Auto-évaluation de la seconde phase du programme 1998 - 2001*, Antananarivo, p.15.

partisan. Représentation inverse de celle qui étayait les réformes de communalisation du début de la Troisième République.

Les représentations qu'avaient les agents malgaches et étrangers du Paiq des acteurs municipaux étaient nettement négatives. Ils n'ont donc pas insisté, dans les premières années du programme, pour intégrer élus et agents municipaux dans leurs interventions. À Diégo-Suarez plus qu'ailleurs encore selon mes entretiens. Voilà ce que l'assistant technique français a pu m'expliquer :

Au départ, j'essayais pas d'être trop proche des politiques. D'abord à l'époque c'était Zasy Lucien, Zasy Lucien un ancien ministre de Ratsiraka, un ancien baron de Ratsiraka qui était vraiment un enfoiré, mais qu'a vite compris qu'il avait plutôt intérêt à être mon ami plutôt qu'un ennemi, si quand bien même je le faisais un peu chier, mais indirectement, par la voie des gens. « Votre lavoir ne marche pas, vous dites que c'est la faute du maire. Non ! Le maire il s'en fout de votre lavoir, c'est *votre* lavoir, faites en sorte qu'il marche ». « Comment on va faire ? » « Aller on va faire une co-maîtrise d'ouvrage et pour ça, vous allez rencontrer le maire, vous allez discuter et s'il est d'accord, là on va travailler »¹.

L'ingénieur recruté au Paiq par ce premier assistant technique, Johary Hussen Alibay (dit Hussen), avait lui-même dans l'année précédant son recrutement travaillé pour Zasy et mis fin à son contrat du fait d'un conflit². La coordinatrice de l'équipe entre 2000 et 2006 raconte :

Elle : Le Paiq n'a jamais voulu intégrer ou voir ce qu'il y a dans le conseil municipal. Parce que, comme tu dis, c'était pourri. Pourri à quel point ? On ne le savait même pas. Ce sont des gens qui nous ont dit que c'était pourri.

Moi : Des gens de la commune ou des gens extérieurs à la commune ?

Elle : Des gens extérieurs qui travaillent avec la commune, et des gens qui étaient à la commune. On... on se contentait des qu'en-dira-t-on, on se contentait des on-dit, « oh, ce sont tous des pourris, ce sont des politiciens... » et [...] comme c'était complètement pourri... on avait constitué un comité de pilotage extérieur. [...] Je te jure c'est vraiment des on-dit qui ont fait que le Paiq était dehors [en dehors de la commune]. Le Paiq de Diégo était quand même assez particulier sur ce plan-là, parce que dans la plupart des autres Paiq de province, le maire était le président du comité de pilotage. Il y avait des influences de personnalités un peu différentes entre l'assistant technique du Paiq qui était à ce moment-là, au démarrage du Paiq [...] Bon, c'était quand même quelqu'un qui a une très forte personnalité, qui ne s'entendait pas avec le maire Zasy Lucien. Mais au niveau central, le Paiq national et le comité d'orientation qui est rattaché à la primature ont quand même voulu que la commune doit faire partie intégrante du comité de pilotage. Et il fallait suivre [cette recommandation]. Mais la présidence [du comité de pilotage local à Diégo-Suarez] n'était pas assurée par la commune. [...] je pense qu'il y avait un contexte global à ce

¹ Entretien avec F. Mercier, premier assistant technique du Paiq, 01/07/2009.

² Je n'ai jamais compris si c'était la municipalité qui avait recruté Hussen ou un bureau d'étude du maire, l'objet du contrat était en tout cas la construction de « logements sociaux ». Le conflit par contre est avéré.

moment-là où la commune avait à peine 4 ans. Et qu'on s'était dit qu'il ne faut pas trop faire confiance, ils n'ont pas une certaine compétence, ils peuvent très mal gérer, ils peuvent désorienter le projet, faire déraiser le programme. Donc il faut qu'on... mette des balises un peu partout pour que ça... rentre dans la bonne direction. Donc on avait vraiment voulu ça au niveau local¹.

La municipalité en tant que *fanjakana kely* était disqualifiée aux yeux des agents locaux du Païq, ce qui conforta une approche communautaire d'intervention en matière d'eau et, sur un plan politique, une logique de « structuration » de la « société civile » – les ONG locales et la « population » des « quartiers défavorisés » – pour qu'elle « interpelle » la municipalité, qu'elle s'y « confronte »².

Au-delà de ces représentations dominantes, tributaires de la socialisation des agents du Païq au système politique malgache et étayant l'orientation des interventions, il fallait d'une manière ou d'une autre justifier le fait que le Païq intervienne finalement dans une politique « clairement municipale », justifier d'une certaine division du travail de gouvernement de l'eau avec la commune.

3. Le « social » comme terrain légitime de substitution à la commune

Dans les textes et dans les entretiens, l'équipe nationale et l'équipe locale du Païq justifiaient le choix d'intervenir dans le domaine de l'eau par le fait que c'était un des « besoins prioritaires de la population » et qu'il fallait bien y pourvoir alors que la commune, endettée auprès de la Jirama, n'aurait pas les moyens de le faire. Dans le magazine *Capricorne* de la « mission locale de coopération », l'assistant technique français à Diégo-Suarez décrivait le programme comme devant « répondre à des besoins précis et urgents exprimés par la population locale » « pour l'amélioration [de ses] conditions de vie »³. On reconnaît ici une logique constitutive de l'aide au développement : celle de se légitimer par les « besoins » d'autant plus fortement que ces besoins sont établis sous la forme de demande par des méthodes « participatives » [Chauveau et Lavigne Delville, 1996 : 162]. Autrement dit on reconnaît ici l'articulation de deux logiques prégnantes (quand elles ne sont pas dominantes) parmi les développeurs depuis l'essoufflement des théories

¹ Entretien avec F. Rasolondraibe, coordinatrice locale du Païq à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006, Antananarivo, le 02/04/2008.

² Entretien avec V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique de 1998 à 2004, Antananarivo le 16/04/08, entretien avec G. Mas, attaché de coopération du Scac, Paris le 09/03/2010.

³ Mercier Frank*, 1997, « Le PAIQ-DIEGO, une approche nouvelle », *Capricorne, Revue trimestrielle d'information de la Mission française de Coopération et d'Action culturelle à Madagascar*, 4 octobre, p.5.

de la modernisation des années 1950 et 1960 : le populisme moral¹ [Olivier de Sardan, 1995 : chap.5] et l'idéologie participative [Chauveau, 1994].

En réalité, le schème des besoins des petites-gens auxquels la commune ne peut plus subvenir s'articulait avec le schème de l'accompagnement social du passage à l'eau payante qu'elle ne saurait pas prendre en charge. Voici ce que peut en dire l'« animateur sociologique » du Paiq, Maurice* :

Le Paiq c'est un programme de coopération franco-malgache qui s'attaque aux problématiques urbaines surtout, dans le cadre social, dans les quartiers les plus social, dans les quartiers les plus défavorisés. Donc il faut jamais oublier que le Paiq est sous la tutelle de la commune. En ce temps la commune, d'une part a de graves problèmes avec la Jirama, par rapport à la dette croisée, on ne sait plus qui est endetté, la Jirama ou la commune. Bon secundo, l'assainissement fait partie des problèmes social dans les quartiers défavorisés, y compris l'eau. [il revient sur le problème de la dette et sur le fait que les deux premiers maires étaient d'accord] Donc il n'y a pas d'obstacle [du côté de la mairie à ce qu'on passe au recouvrement des coûts]. Mais comme la commune n'a pas de... n'a pas la compétence entre guillemets sur la gestion sociale, sur l'approche sociale de base, donc c'est le PAIQ qui a joué ce rôle, en contact direct avec la population, qui a joué aussi un rôle privilégié d'interlocuteur².

L'animateur du programme déploie *a posteriori* un double registre de légitimation du fait que le Paiq, *in fine*, fasse de l'approvisionnement en eau qui tourne autour de la catégorie de « social », présent dans toute la documentation du projet. Le Paiq était légitimé à intervenir parce qu'il pouvait réaliser l'« appui social de base », c'est-à-dire, à relire mes différents entretiens avec Maurice entre 2007 et 2010, tout le travail d'« animation », d'« écoute des gens », de « concertation », de « sensibilisation », de « formation » (à la vie associative)... Ces différents éléments étaient subsumés dans l'expression technocratique française de « maîtrise d'œuvre sociale » présente dans la plupart des documents du Paiq et reprise en entretiens. Le dispositif d'intervention du Paiq était organisé autour de la dichotomie social/technique : au Paiq on assurait la « maîtrise d'œuvre sociale » et à la « maîtrise d'œuvre technique » de la réhabilitation des points d'eau collectifs, grâce à un « chargé d'appui sociologique » et un « chargé d'appui

¹ « [U] n certain rapport entre les intellectuels (associés aux couches et groupes privilégiés) et le peuple (c'est-à-dire les couches et groupes dominés), rapport selon lequel les intellectuels découvrent le peuple, s'apitoient sur son sort et/ou s'émerveillent de ses capacités, et entendent se mettre à son service et œuvrer pour son bien » [Olivier de Sardan, 1995 : 19].

² Entretien du 16/08/2010.

technique »¹ dans les équipes locales, et une « coordinatrice sociologique » et un « coordinateur technique » dans l'équipe nationale.

Le Paiq, donc, et cela devint sa « valeur ajoutée », proposait un dispositif humain et des techniques d'intervention voués à l'« accompagnement social » alors que la municipalité était conçue comme n'ayant pas les moyens de cet accompagnement (ni le personnel, ni le personnel formé à ça, ni la légitimité qui le permettrait, ni même la culture institutionnelle). Au Paiq le « social » (et le « technique » mais le « technique » c'est à l'arrière-plan de l'image que le Paiq s'est construite dans le champ de l'aide), à la commune le reste, ce qu'on cache pudiquement derrière les termes de « tutelle » (pour Maurice, en entretien) et de « maîtrise d'ouvrage municipale » (dans les documents du Paiq). Cette expression de « maîtrise d'ouvrage communale » rappelant (ou plutôt clamant) que la décision reste du côté des élus locaux. Notons que cette justification par le « social » légitima que le Paiq intervînt à lui seul dans les quartiers « les plus défavorisés » et qu'il assurât la « maîtrise d'œuvre sociale » pour d'autres bailleurs qui ne pouvaient que financer la réfection ou la construction de points d'eau. Il y eut une division à la fois territoriale et « juridictionnelle »² du travail de gouvernement de l'eau entre le Paiq et la commune.

C. Comprendre le positionnement de la municipalité : libéralisme et pragmatisme des édiles municipaux

Qu'est-ce qui, en miroir, fit que la municipalité acceptât cette division des tâches ? Qu'est-ce qui a pu amener la commune à laisser le Paiq opérer, prendre en charge la politique de l'eau et appliquer le *Code de l'eau* sur la moitié de la ville ? Nous verrons que c'est à la fois le fait que les édiles municipaux s'accordaient sur la nécessité du recouvrement des coûts (1) et qu'ils tentaient d'en minimiser les coûts politiques (2).

¹ « Le chargé d'appui sociologique, c'est le social et le chargé d'appui technique, c'est le technique ». Entretien avec Maurice, « animateur sociologique » du Paiq, du 16/08/2010.

² La juridiction étant entendue ici au sens métaphorique défini par d'A. Abbott [1988] mais ici sorti du cadre de la « profession » pour désigner le lien entre d'une part une organisation et d'autre part un problème et les activités de résolution de ce problème.

1. Des édiles par principe favorables au changement de modèle de gestion des points d'eau collectifs

Les principes historiques du système dual d'accès à l'eau restent défendus bien que ce système pose problème

Pendant la première mandature, le conseil municipal et l'exécutif visaient la résorption mais pas la disparition du système dual : il était considéré comme imparfait mais la commune n'avait pas les moyens d'en sortir. On peut lire ainsi dans un procès-verbal de réunion du conseil municipal d'avril 1996 qu'il fallait « [é]tudier la faisabilité d'une opération compteur et d'adduction d'eau par foyer afin de pallier au système des bornes-fontaines »¹. Autrement dit, il fallait concrètement poursuivre le développement des branchements privés et le raccordement de tous à un réseau industriel et commercial, l'universalisation du réseau et du raccordement privé au réseau² constituait toujours un horizon de modernité urbaine. Cependant : « Le petit peuple a du mal à se ravitailler en eau potable et demande des bornes-fontaines. Dans quelques FKT [*fokontany*/quartiers] elles sont à créer, dans d'autres elles sont à réhabiliter »³. Le raccordement collectif, public et gratuit au réseau était voué à disparaître⁴ mais, pour un temps encore, les bornes-fontaines étaient nécessaires à l'approvisionnement en eau des classes populaires. On restait donc dans une logique de système dual, quoiqu'on visât la résorption de l'accès *via* les points d'eau collectifs.

Or ce système dual, sous le premier mandat, posait déjà des problèmes de fonctionnement, ce que les élus appelaient « problème de la Jirama »⁵. La 4^e session extraordinaire du tout nouveau conseil municipal dura toute la journée 1^{er} avril 1996 et y fut entièrement consacrée. Elle commença par la création d'une commission *ad hoc* mixte chargée d'« étudier tous les dossiers se rapportant à la relation [sic] : COMMUNE JIRAMA et [de] proposer des voies d'issues »⁶. Des interventions éclairèrent les conseillers sur l'histoire du contrat de concession et les différents aspects du problème furent passés en revue : la relation de concession entre la commune et la Jirama et la relation de clientèle entre la Jirama et les consommateurs. Le premier point, à peine évoqué renvoyait au présumé endettement de la commune auprès de la Jirama. Mais ce qui ressort du compte-rendu de cette séance porte sur le deuxième point et le fait que les « taux prélevés par la JIRAMA de Diégo-Suarez s'avèrent exorbitants et soulèvent le mécontentement

¹ Procès-verbal du conseil municipal, séances du 29, 30 avril et du 1^{er} mai 1996.

² Sur l'actualité de ce modèle d'universalisation du réseau dans les villes subsahariennes, voir Jaglin [2012].

³ Procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du 22/01/1999.

⁴ Ce sont « des extensions non conventionnelles [du] système socio-technique [du réseau] » [Jaglin, 2012 : 52].

⁵ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 1^{er} avril 1996.

⁶ Procès-verbal du conseil municipal, séance du 1^{er} avril 1996.

général des consommateurs.»¹ C'est ce qui fut dit lors que la session extraordinaire suivante, le 30 avril 1996², devant trois représentants du bureau régional de la Jirama. Ils furent interpellés sur ce « tarif exorbitant de l'eau », et les conseillers municipaux précisèrent : « tarif injustement fixé si l'on considère le pouvoir d'achat des consommateurs. Il est constaté en ville l'abandon des congélateurs, factures insupportables. »³ Autrement dit, même les foyers aisés doivent abaisser leurs standards de vie citadine et équipée⁴. Les représentants de la Jirama expliquèrent la hausse tarifaire brutale supposée par le « rattrapage » des années de gel des prix (sous la Deuxième République) au titre de la « vérité des prix » que la « Banque mondiale demande à la JIRAMA » d'appliquer. « Ce terme [de rattrapage] a soulevé un grand débat. Car à qui la faute ? », mentionne le compte-rendu de la séance.

La réforme libérale du système et les interventions extérieures sont cependant consenties

Les discussions entre la Jirama et la commune furent interrompues par l'arrivée d'une délégation de trois personnalités émanant du secrétariat technique de l'Ajustement et qui sillonnaient la Grande Île pour informer les collectivités des grandes villes.

[Leur] bref exposé sur ce qu'est l'ajustement [...] a suscité beaucoup de réactions de la part des conseillers quant à la finalité du processus, et ce jusqu'à 12h30mn. Que faut-il ajuster ? Quelles erreurs ? Désengagements de l'État et privatisation ? Bailleurs et conditions d'emprunt ? Mr. Paul Gérard [M. Ravelomanantsoa Paul Gérard, directeur des réformes structurelles au secrétariat de l'Ajustement], de dire, oui il y a des mesures impopulaires mais tout le monde ne subit pas l'impact négatif. Fut évoqué le problème des filets de sécurité.

Ce court extrait laisse entendre que les conseillers municipaux ont donc débattu non pas seulement de l'avenir de la Jirama et des questions d'électricité mais aussi de la finalité des réformes d'ajustement, de leurs justifications endogènes (les erreurs de certains) et exogènes (les conditionnalités des institutions financières), de ce qui allait être soumis à cette logique et de ce qui ne le serait pas, de ce que serait le périmètre de l'État ensuite, de qui allait en payer le prix et de l'avenir des plus pauvres. Bref, un débat de fond, pleinement politique.

¹ Procès-verbal du conseil municipal, séance du 1^{er} avril 1996.

² Procès-verbaux du conseil municipal, séances du 29, 30 avril et du 1^{er} mai 1996.

³ Procès-verbal du conseil municipal, séances du 29, 30 avril et du 1^{er} mai 1996. Mais on trouve au début du mois « Les taux prélevés par la JIRAMA de Diégo-Suarez s'avèrent exorbitants et soulèvent le mécontentement général des consommateurs. » (Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 1^{er} avril 1996).

⁴ Incongruité face à la crise des années 1980, mais retour de la croissance. Par ailleurs, dans la liste des sujets à évoquer avec la JIRAMA on trouve aussi : « cas social et coupure abusive. Principe Commercial Recommandé fictif », Procès-verbal du conseil municipal, séances du 29, 30 avril et du 1^{er} mai 1996.

Un autre extrait du même procès-verbal illustre la position qui se dessinait au conseil municipal sur l'avenir de la Jirama soumise à la libéralisation du secteur, il est consigné comme constituant l'ouverture de la réunion avec la Jirama interrompue par les représentants du secrétariat technique à l'ajustement :

Le président du Conseil met l'accent sur l'esprit de la rencontre qui doit se fonder sur des bases de négociation, et d'organisation en faveur des intérêts de la Commune, sans pour autant chercher à neutraliser la JIRAMA Société à vocation nationale, ni se jeter dans un libéralisme extrémiste dont les conséquences sociales sont déjà connues.¹

En somme, les traces écrites de la quatrième session extraordinaire d'avril 1996 montrent que les conseillers ne perdaient pas de vue la portée nationale et économique des enjeux, défendaient un libéralisme « modéré », étaient attentifs aux plus pauvres et aux « conséquences sociales » de l'ajustement, et qu'ils se positionnaient en défense des « consommateurs » des classes moyennes disposant d'un branchement domestique contre les abus de la Jirama.

Pour comprendre le sens que peuvent prendre de tels débats pour les acteurs concernés (et la nature des matériaux à travers lesquels on peut y avoir accès), il faut se figurer une période de profondes transformations des systèmes économiques et politiques de la Grande Île entamée au tournant des années 1990². J'ai montré dans mon enquête de master qu'au cours du premier mandat, un élan initial de rénovation de la vie publique touchait la commune réinstituée sans être encore atténué dans ses effets par les jeux partisans, la relation obstructive entre le conseil et le maire ou les pratiques de prébendes. Dans les premiers mois, voire les premières années, après son installation début 1996, le conseil se saisit de ses prérogatives avec entrain, avec engouement même, avec la volonté de faire de la politique autrement, de jouer son rôle face au maire (rôle conçu en termes d'information des décisions), de mettre en œuvre avec application le principe de délibération et l'esprit public de la décision³. De sorte que les procès-verbaux, affichés dans la limite des panneaux disponibles dans le hall de la mairie, reflétaient à la fois cet objectif de « faire

¹ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 29 avril 1996.

² Cf. chapitre 3.

³ Le récit de son mandat par le premier président du conseil en témoigne : « On avait joué ce jeu-là (...) ils jouaient le jeu aussi. » ; « on est allé loin (...) il fallait le faire ! » ; « on jouait à contre-courant juridique, c'était une initiative (...) Et ça a réussi. » Son registre de justification est systématiquement la loi, les textes – « mon code de la route, c'est les textes ! » – par opposition aux pratiques sédimentées : « [c'était] une belle expérience de séparation des pouvoirs qui pouvait fonctionner pour éviter les abus d'un maire qui va jouer presque le petit roi du coin comme d'habitude. » Il conclut : « Je pense, moi je peux dire, la première expérience de la commune, du conseil municipal de Diego, était une expérience particulière dans la mesure où nous, on était conscient de notre pouvoir et de ses limites ». Entretien du 27 mars 2007 [Al Dabaghy, 2007 : 148].

date » et de jouer le jeu de la publicité¹ [Al Dabaghy, 2007]. En conséquence, les procès-verbaux du conseil à cette époque détaillaient précisément la teneur des échanges précédant les prises de décisions alors que les procès-verbaux des mandatures suivantes furent souvent nettement moins fournis, un canevas préétabli prenant le dessus sur le fond des débats.

Si l'on discute au conseil de la libéralisation de l'économie et de ses « conséquences sociales », tant le président du conseil que le maire se sont avérés favorables à la mise en gestion payante et associative des points d'eau collectifs. Maurice, « animateur sociologique » du Paiq m'a dit en entretien « la commune a directement sollicité le Paiq »² mais je n'ai pas d'autres matériaux pour corroborer ce fait. Je n'ai pas directement discuté avec le maire et le président du conseil des décisions prises à cette époque (nos seuls entretiens s'inscrivaient dans une enquête qui ne portait pas sur l'eau). Les archives en ma possession ne sont pas explicites sur la question³. Et on ne peut présupposer des positions sur tel ou tel problème public à partir des attaches partisans du fait que les partis ne se distinguent pas par des programmes ou des options idéologiques et du fait de la labilité des étiquettes politiques. Voici cependant ce que je peux dire de leurs positions sur la question : malgré des profils, des formes d'engagement politique et des convictions relativement orthogonales, ils sont d'accord avec ce principe de passage à une gestion payante des bornes-fontaines et autres lavoirs⁴.

Mon premier long entretien avec R. Rasolofo, le premier président du conseil, débutait ainsi. Après que je lui ai simplement exposé l'objet de mes recherches de master (« l'institution communale »), il me dit :

Je dirais qu'une vue rétrospective serait nécessaire pour pouvoir juger de la valeur de chaque période par rapport aux autres, surtout les revirements sur le plan structures, sur le plan juridique, sur le plan d'appellation de cette structure qui malgré les variations d'« appellation populace » je dirais, a quand même toujours été appelée la « commune ». Et le symbole de cette image, c'est l'eau, la fontaine. Parce que quand on ouvre l'eau d'une borne-fontaine, on dit « ça, c'est l'eau de la commune », vue souvent sous l'angle de la gratuité. Personne n'avait droit de regard ou de rouspéter pour quelques dépenses en la

¹ Le premier maire avait créé un radio privée, 102 FM, dont le studio était au départ au dernier étage de l'hôtel de ville, rendue très populaire par sa programmation musicale. Y ont été retransmises des séances du conseil municipal, des membres du bureau exécutif venaient s'y exprimer.

² Entretien avec Maurice, « animateur sociologique » du Paiq, du 16/08/2010.

³ Elles témoignent cependant de l'importance accordée à la question de l'eau. Je dispose d'une série assez complète des procès-verbaux du bureau exécutif pour 1999 et il y est très fréquemment question de « problème de l'alimentation en eau potable », qui est alors inscrite dans le domaine « assainissement de la ville ».

⁴ Pour les conseillers municipaux, l'hétérogénéité de leurs positions est difficilement appréhendable à travers les archives parce que domine une valorisation de l'unanimité et que, sous la première mandature, le président du conseil garde la haute main sur la rédaction de procès-verbaux (il le dit et c'est manifeste sur les brouillons que j'ai trouvés dans les archives).

matière. Ce qui va plus tard poser d'énormes problèmes pour celui qui aura à commencer à envisager de faire payer l'eau dans chaque quartier, parce que qui dit commune dit gratuit, c'est l'image souvent incrustée dans l'esprit des gens, qui est devenu un obstacle contre toute forme d'innovation et d'amélioration de la gestion financière d'une commune.¹

R. Rasolofo est professeur de philosophie au lycée mixte (seul lycée public de la ville). Il est entré en politique à l'occasion de la chute de la Deuxième République. S'engageant, en tant qu'enseignant, dans la contestation, dans le forum régional puis dans le forum national de 1992, il a participé directement à la définition et à la mise en place du nouveau régime. Élu conseiller municipal en novembre 1995², il fut président du conseil municipal pendant quatre ans (ce poste étant soumis au vote des conseillers chaque année). Il met régulièrement l'accent dans son discours (en entretien et au conseil municipal) sur son identité de fonctionnaire, sur la démocratie et les services publics – en particulier l'éducation. Je comprends de ce passage de notre discussion qu'il est à la fois bien conscient de la dimension politique de l'eau gratuite aux bornes-fontaines, mais qu'il valorise la possibilité de faire payer l'eau qui représenterait une « forme d'innovation et d'amélioration de la gestion financière d'une commune ».

Zasy Lucien, le premier maire post-réforme, par son parcours et son discours, semble dans une position tout à fait différente de celle de René Rasolofo quant à l'État. Le parcours de Zasy Lucien est symptomatique de l'entremêlement des sphères du politique et de l'économique à Madagascar, d'un étiquetage politique opportuniste et de la reconversion du personnel politique du socialisme au libéralisme (politique et économique). Sous la Deuxième République, il fut, entre 1975 et 1981, le premier directeur général de la Secren (Société d'Études, de Construction et de Réparation navales), l'ancienne DCAN, alors « entreprise socialiste », puis directeur général du transitaire Auximad (de 1983 à 1987), et de la Compagnie malgache de Manutention (de 1987 à 1989). Il fut ensuite député Arema de la province de Diégo-Suarez entre 1989 et 1991 et ministre des Transports, de la Météorologie et du Tourisme à cette même période [Galibert, 2006a : 111-112]. Son discours en entretien et la manière dont il mobilise différents épisodes de son parcours politique et professionnel témoignent du fait qu'il ne mettait pas en avant un *éthos* de la haute fonction publique, qu'il mettait beaucoup plus en avant son rôle historique de dirigeant d'entreprises (publiques certes mais aussi privées), qu'il ne faisait montre d'aucune attache idéologique avec le *welfare*, mobilisant au contraire plusieurs schèmes centraux des credo économiques libéraux des années 1980 et 1990. Ajoutons que comme une part croissante et dominante des élites politico-administratives nationales des années 1980, 1990 et 2000 [cf.

¹ Entretien avec R. Rasolofo, président du conseil municipal de 1996 à 1999, du 27/03/07.

² Il représentait alors le parti du président de la République Albert Zafy.

Galibert, 2006a : 39-44], Zasy Lucien avait fait des études en France (c'est un « sorbonnard » comme il dit), avait des enfants qui vivaient en France. Il appartenait à l'élite dirigeante internationalisée. L'entretien mené avec lui illustre sa perception de l'intervention des agences d'aide dans l'action publique.

Moi j'ai toujours raisonné sur le plan international à partir de ce que j'appelais tout à l'heure l'effet de levier, *level effect*. [...]. J'ai vu qu'on avait signé l'AGETIP du temps de Razananasy. Ça veut dire que vous en tant que maire de Tana, de Diégo [*il fait plusieurs fois ce lapsus*], il faut que vous ayez également une vue nationale. Qu'est-ce qui se fait sur le plan de la nation. J'ai vu qu'il y avait eu une signature au nom de l'AGETIP [...], j'ai vu qu'il restait un reliquat, j'ai mis 300 000, j'ai eu 6 milliards de travaux qui ont donné la rue Colbert, les axes principaux, les trottoirs. J'ai eu ça en 99, à la fin de mon mandat. Moyennant quoi j'étais allé voir les gars de l'AFD, je prétendais bien les connaître parce que je les avais reçus quand j'étais ministre, etc. Et j'ai dit : « Vous voyez, les Américains ils ont mis tant, alors qu'est-ce que vous avez-vous ? » Dans ce cas, on a fait les trottoirs, les escaliers, le Tsena [grand marché]. On a fait pas mal de trucs avec l'AFD¹.

Zasy Lucien, ancien ministre, n'avait de prévention ni contre la Banque mondiale en particulier ni contre les projets des bailleurs en général. Il avait cette réputation : « [C'était] un ancien ministre du tourisme, un ancien député qui avait l'habitude d'aller à l'extérieur, de frapper à la bonne porte, etc., etc. »². Et il a perçu son rôle de maire comme une entreprise politique qui supposait d'aller chercher des fonds partout où il y en avait, dans ces espaces, comme le dit bien D. Galibert, « où réside le maximum de dépendance de l'État [et] se situe le maximum de prestige pour l'élite gouvernementale, [... ces] espaces dans lesquels se jouent la distribution des biens et le rapport symbolique à la modernité » [Galibert, 2006a : 87].

Après la chute de la Deuxième République, la déprise des pouvoirs publics sur un certain nombre d'entreprises et de services publics dysfonctionnels constituait, avec la démocratisation du système politique, une forme de plus petit dénominateur idéologique commun aux différents leaders politiques locaux. Et ce alors que les élus municipaux cherchaient activement des ressources financières auprès des acteurs de l'aide, d'autant plus activement que la commune était massivement endettée au-delà même de sa dette à l'égard de la Jirama.

¹ Tout ceci s'avère en partie factuellement faux au sens où Zasy Lucien confond certains projets et/ou bailleurs et que les projets en question se sont avérés bloqués parce que la commune était dans l'incapacité d'apporter effectivement sa contribution. Au-delà des éléments factuels et en dépit de la part d'auto-imputation habituelle dans le discours d'un élu [Le Bart, 1992], ce qui m'intéresse ici c'est le positionnement de Zasy Lucien, à l'opposé de tout « anti-impérialisme » localisé.

² Entretien avec un cadre de la municipalité 03/02/2006.

Encadré 28. Dette et budget de la commune en 1996

Quand la commune a été reconstituée en 1996, elle a hérité des dettes du *fiyondrona* d'Antsiranana I. L'audit des comptes de la commune fin 1996¹ fait apparaître la situation financière suivante :
 Pour les comptes de l'année 1996 :
 – 1,4 milliard de FMG de recettes (8,5 millions de FF) ;
 – 2,7 milliards de FMG de dépenses (16,4 millions de FF).
 Pour les comptes de 1989 à 1996 inclus :
 – un déficit de trésorerie cumulé² de 2,5 milliards de FMG (13 millions de FF) ;
 – un reste à recouvrer 1,2 milliard de FMG (6,3 millions de FF) d'impôts et taxes ;
 – une dette hors Jirama de 3 milliards de FMG (15,4 millions de FF) à l'égard de différents créanciers.

Le bureau exécutif prévoyait de « monter des dossiers de projets susceptibles d'améliorer les infrastructures portuaires » pour une délégation de l'Ambassade du Japon en juin 1996 tout en travaillant à un « projet FAC » d'« informatisation des services »³. Le conseil finança sur le budget communal la participation du maire à la XVIIe assemblée générale l'Association internationale des maires francophones (AIMF) en juillet 1997 ou la mission du maire, d'un conseiller municipal et du directeur des services technique à Singapour en janvier 1998 pour négocier avec un opérateur privé divers projets d'urbanisme⁴. Bref, les dirigeants de la municipalité allaient chercher des moyens partout où ils pensaient en trouver pour différents projets, y compris pour réhabiliter et construire des points d'eau. Dans un procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du 10 juin 1996, il est question du fait que « les Japonais » ont accepté de financer les travaux d'extension du port et qu'

ils accepteraient également de financer des travaux immédiatement et directement profitable [sic] à la population : il leur sera soumis dans les meilleurs délais des cahiers des charges relatives [sic] à la Construction de W C publics dans chaque quartier de la Commune Urbaine.

Dans un procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du 8 février 1999, celle-là même au cours de laquelle fut discuté du nouveau *Code de l'eau* et décidé de l'arrêté entérinant la gestion associative des points d'eau collectifs, il est noté « Le FID est prêt à financer 120 bornes-fontaines et 30 lavoirs pour cette année », le FID étant un programme de la Banque mondiale de financement d'infrastructures de base. Il n'y eut finalement pas de suites, mais, en 1999 en tout cas, alors que le Paiq achevait ses diagnostics, faisait ses arbitrages et commençait à réhabiliter le

¹ Aly Cassam, 1997, *Rapport d'audit des comptes de la commune urbaine de Diego-Suarez, exercices 1989 à 1996*, op. cit.

² Le différentiel entre les recettes effectives et les dépenses effectivement engagées.

³ Procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du 25/05/1996 (Corpus CUDS).

⁴ Délibération n° 97-13 du 13 août 1997 (Corpus CUDS).

premier bassin-lavoir, la commune était pleinement confrontée au déficit de points d'eau collectifs fonctionnels et cherchait des solutions tous azimuts¹.

2. Coûts et bénéfices politiques anticipés de la mise en gestion associative et payante des points d'eau collectifs

Le Paiq constitua alors le moyen de maximiser les bénéfices et de minimiser les coûts politiques du recouvrement des coûts par l'usage payant des bornes-fontaines prescrits par le *Code de l'eau*.

D'une manière générale, les élus étaient soumis dès la première mandature à l'équation difficile de la légitimité par les services rendus : « La commune peut pas vivre sans moyens financiers, et pas de moyens sans contribuables et pas de contribuables sans services rendus » explique un adjoint au maire en juillet 2009². La municipalité devait parvenir à relever la qualité des services avant que les contribuables n'acceptent de payer, d'une manière ou d'une autre. Et inversement elle souffrait d'un taux très faible de recouvrement des impôts parce que les services étaient dégradés³.

La dimension politique de la gestion de l'eau à Diégo-Suarez rendait ce secteur plus sensible encore. J'ai montré l'importance de l'eau dans les relations de concitoyenneté entre groupes d'habitants et dans les relations entre l'institution communale et les habitants de la ville, la première étant conçue comme garante de la satisfaction des besoins et de l'accès à la modernité urbaine des seconds. Ajoutons que l'eau permettait des transactions de type politico-électoral. J'ai déjà noté que les partis ou leaders politiques avaient fait de la construction d'une borne-fontaine, donc de l'accès collectif et gratuit à l'eau, une ressource clientéliste. Rétrospectivement on mesure que cette transactionnalité politique de l'eau gratuite aux bornes-fontaines perdue dans les années 1990 et 2000, par la construction de bornes et fontaines et par d'autres moyens. Une fois l'eau aux bornes-fontaines devenue payante (à partir de 2004), la mairie continua ainsi d'effacer discrètement quelques dettes des associations gestionnaires auprès de la Jirama (pour éviter la coupure de l'eau à la borne) mais surtout continua de laisser l'eau gratuite au *bazarikely* (le principal marché alimentaire de la ville), moins pour des raisons d'hygiène que parce que les relations avec les marchands et leurs syndicats sont houleuses et cruciales pour l'ordre politique local. Le marché est un lieu décisif des discussions politiques et un lieu emblématique de

¹ Ce furent précisément les constats objectivés dans les diagnostics socio-économiques de quartier réalisés pour le Paiq en 1999-2000.

² Carnet de terrain, Maurice explique ici la situation des finances communales à des agents du Centre national de formation de la fonction publique de Mayotte venus en mission d'identification des formations qu'ils pourraient dispenser.

³ Le deuxième maire peut dire « si les gens paient des impôts, ils veulent quand même en contrepartie des services. » Entretien du 26 mars 2007.

la situation économique du *vahoaka*/le peuple (dans la langue résiduellement soviétisée par la Deuxième République). Les élus craignent que les marchands se mobilisent et mobilisent autour d'eux la clientèle du *bazary*¹.

Les conjonctures jouent aussi pleinement. Début 1999 quand le *Code de l'eau* fut entériné, s'ouvrait la dernière année du mandat des élus municipaux et se profilaient les élections municipales de novembre pour lesquels Zasy L. visait sa réélection en novembre, et dans un premier temps l'investiture de l'Arema qui avait gagné les présidentielles de décembre 1996 et les législatives de mai 1998. Autant de freins à la prise de décisions impopulaires en matière d'eau, décisions si impopulaires par exemple, que les mobilisations sociales à Antananarivo en 2004 firent reculer la municipalité qui rétablit la gratuité [Miakatra, 2012 : 139]. Après ces élections, que Zasy L. perdit, la nouvelle équipe se retrouva rapidement dans une situation budgétaire si catastrophique que la commune fut mise sous tutelle du Trésor pour trois années. Toutes les dépenses furent contingentées².

Cette délégation, de la mairie vers le Paiq, de la « maîtrise d'œuvre sociale » du changement du modèle de gestion de l'eau, procédant déjà d'un accord tacite gagnant-gagnant, présentait en outre un avantage supplémentaire pour la municipalité. Des élus ont vu dans la gestion associative des points d'eau un nouveau support potentiel pour une politique sociale ancienne³ qui ne dit que rarement son nom, une politique de distribution d'emplois peu qualifiés. D'abord au sein même de la municipalité bien entendu⁴. Mais aussi en dehors de la commune. Les futures associations de gestion des bornes-fontaines furent perçues comme un moyen, parmi d'autres, de fournir une forme de travail aux « jeunes chômeurs » des « quartiers à risque ». Un procès-verbal de la réunion

¹ Zasy Lucien, premier maire, m'expliquait : « En plus, il faut dominer trois entités si vous voulez être maire ici. La première entité, c'est l'ensemble de la population. Or où se font et se défont les rumeurs ? Un seul endroit, le marché. 2e entité, la SECREN [l'arsenal]. 3e entité, les intellos de l'université. Et si en plus vous avez les syndicats de chauffeurs... » Entretien avec Zasy Lucien, 7 avril 2007. Maurice, « animateur sociologique » du Paiq, rapporte lui aussi qu'on agit au *bazarikely* parce que c'est « le quartier le plus fréquenté de Diégo », que « les gens qui vont au *bazarikely* ils constatent », bref, qu'agir au *bazarikely* « ça fait partie des moyens de communication. » Entretien du 16/08/2010.

² En entretien, le deuxième maire m'a raconté les choses comme suit : arrivé à la tête de la municipalité, il a découvert qu'il y avait un arriéré de presque 16 milliards [de FMG] dans le temps, sans compter la Jirama, 16 milliards avec tous mes prédécesseurs. », il est allé consulter la trésorière principale qui en aurait référé « en haut » et selon son récit : « le ministre des Finances [...] m'a convoqué : "Je sais bien que tu veux réussir dans ton mandat mais tout ce que je sais c'est que voilà, tu as ça [comme dette] et tant que tu ne paies pas ça, tu ne peux pas t'en sortir.... C'est ça la continuité de l'État. Donc, si tu fais une dépense, à chaque fois, si tu veux acheter un stylo, c'est ça l'exemple qu'il a pris, si tu veux acheter un stylo, tu me demandes l'autorisation." » Entretien avec Noëlsou, Diégo-Suarez, le 26/03/07.

³ Je ne peux pas dater le début de ces pratiques.

⁴ « 330 personnes travaillent à la commune environ. On fait aussi de l'action sociale pour donner du travail aux gens. » (Discussion avec N. Soavola*, adjointe aux zones rurales, Diégo-Suarez, le 11/07/2009).

du bureau exécutif du 25 janvier 1999 fait ainsi apparaître les mentions suivantes (FKT signifie *fokontany*/quartier) :

Objets	Ordre du jour	Analyse	Solutions/actions	Rq
Développement des FKT	6) FKT Tanambao V	6) M. Amido le responsable constate que 90 % des jeunes sont chômeurs dans le FKT Tanambao V. Par le fait que c'est un quartier à risque, ils ont mauvaise réputation.	6) Pour enrayer le mal, les prendre en main, les encadrer. Aménager leur terrain de sport. Créer des emplois par le biais du comité de gestion : construction des bornes-fontaines, lavoir, douche publique (PAIQ).	

Il existait – au moins depuis la fin des années 1980 et 2000 – un système dit des « tours au port » par lequel les hommes politiques redistribuaient des revenus à la population (surtout aux jeunes hommes sans emploi) – et achetaient la paix sociale, en offrant successivement à une quarantaine d'associations de la ville (ayant des raisons sociales officielles assez diverses) des contrats de manutention et de surveillance sur les bateaux à quai ou dans les bassins de carénage au port¹. Les associations de gestion des points d'eau collectifs furent considérées par des membres du bureau exécutif comme un nouveau support pour cette politique de redistribution. Dans les quartiers dans lesquels j'ai enquêté précisément sur la gestion des bornes-fontaines, j'ai effectivement identifié une association fondée par une famille élargie en 1991, qui leur a permis de participer d'abord au système « des tours au port » puis dans celui des points d'eau (cf. Al Dabaghy [2014])². On repère ici une forme d'hétéronomisation officielle de la politique de l'eau articulée avec des politiques clientélares nécessairement tacites [Mattina, 2007]. Les ressources publiques et parapubliques étant soit les contrats de carénage au port, soit les ressources associatives dans la gestion de l'eau, et permettant à la fois de faire de la politique (acheter la « paix sociale », fidéliser une clientèle politique) et des politiques publiques (des politiques de l'emploi, des politiques de l'eau mais aussi des politiques de développement économique des services portuaires) – dans un contexte où il n'y a pas beaucoup d'emplois publics, de logements sociaux ou de subventions, où même les ressources clientélares sont donc en grande partie exogènes.

¹ Entretien avec Maurice, « animateur sociologique » du PAIQ, 16/08/2010, entretien avec le chef *fokontany* de Tanambao V, 6 août 2010. Voir aussi Gilbert François et Rabenomanana Laurent Désiré, 1995, *Aperçu sur la pêche thonière à Madagascar*, Expert Consultation on Indian Ocean Tunas, EC601-08.

² Ce principe d'association « familiale », au sens où le bureau regroupe en majorité les membres d'une même famille élargie, n'est pas rare.

Dans les années 1990 et 2000, la municipalité s'est donc trouvée prise en tenaille par des interventions de la Banque mondiale, de la Coopération française et de l'Agence française de Développement. À l'inverse de la rédaction du *Code de l'eau* sous l'égide de la Banque mondiale, les interventions de l'aide française n'avaient pas pour objet la politique locale de l'eau. Elles s'y attachèrent par glissements et contagion (d'un type d'équipement, d'un « besoin », d'un secteur à un autre, d'un quartier à un autre). Elles procédaient pourtant des mêmes principes – partagés donc – de mise en gestion associative des équipements collectifs et du recouvrement des coûts. Elles parvinrent, sur le moyen terme, à contraindre effectivement l'organisation de la gestion locale de l'eau, en infléchissant le cadre juridique (ce qui n'eut pas d'effets immédiats), en opérant pratiquement le changement pour une fraction des équipements et du territoire, en conditionnant d'autres financements décisifs au règlement du contentieux avec la Jirama. Ces interventions étaient pour certaines non coordonnées (celle de la Banque mondiale était autonome des autres) mais pour d'autres coordonnées (celle du Païq, du Pagu, de l'AFD). Si les acteurs de l'aide s'employaient à un travail de verrouillage plus ou moins coordonné qui prenait le relais de la pure conditionnalité dans un contexte de multilatéralisation de l'aide [Campbell, 2005 : 5], ce travail était contré par la temporisation dont jouaient les acteurs municipaux (comme les acteurs gouvernementaux et ministériels¹). *In fine* le changement d'orientation de la politique de l'eau me semble ressortir plutôt d'une dynamique d'infiltration (d'invasion multiforme, incrémentale et difficilement réversible d'une politique publique par plusieurs acteurs qui deviennent pour certains incontournables ou incontournés) [Cabane et Tantchou, 2016a ; Hunsmann, 2016]. On retrouve en tout cas ici, à une échelle communale, le processus de déresponsabilisation politique des gouvernements sous régime d'aide mis en évidence par N. van de Walle [2001] ou S. Randeria [2006].

III. DES CONSEQUENCES POLITIQUES DE LA « PRIVATISATION COMMUNAUTAIRE »

Dans la première section, j'ai montré que l'accès à l'eau était une dimension centrale dans la formation de l'institution communale à la fois en ce qu'il est constitutif de l'intégration dans le collectif urbain et évalué en termes de concitoyenneté, et parce que la commune est considérée comme garante de ces droits d'accès à l'eau même différenciés, et partant, d'une forme d'équité dans l'accès à la modernité urbaine. Nous allons voir ici finalement comment ce fut remis en cause par le changement de mode de gestion de l'eau aux points d'eau collectifs sur ces deux

¹ Cf. chapitre 3 : II.

plans : celui de la concitoyenneté (A) et le rapport gouvernés/gouvernants dans le cadre communal (B).

A. Des hiérarchies urbaines renforcées et des subjectivations citadines affectées

Une enquête précise sur la répartition des points d'eau collectifs dans la ville et l'économie politique de l'accès à l'eau dans deux quartiers populaires (Mahatsara et Tanambao V) m'a permis d'établir que les inégalités d'accès à l'eau sont fortes et qu'elles ont été, dans une certaine mesure et très classiquement, renforcées par la marchandisation de l'eau, celle-ci ayant par ailleurs profondément perturbé les formes de sociabilités et de solidarités à l'échelle du quartier. Je renvoie à [Al Dabaghy, 2014] pour les données et résultats exhaustifs, en voici un bref résumé.

Encadré 29. Économie politique de l'accès à l'eau à Diégo-Suarez à la fin des années 2000

En 2010, le taux de desserte en eau potable est, à Diégo-Suarez, de 80 %, soit l'un des plus élevés de Madagascar. Le taux de desserte par des branchements particuliers varie de 12 à 100 % selon les *fokontany* (avec un taux moyen de 66 %). La pression démographique sur les bornes-fontaines variait de 0 à 3 200 personnes. Et, en moyenne, la consommation s'élève à 120 litres par personne et par jour pour les branchements particuliers contre 42 litres par personne et par jour pour les bornes-fontaines.

La population urbaine ne se divise pas en deux groupes distincts : d'un côté, des ménages riches dans des *fokontany* riches, accédant à l'eau par des robinets privés ; de l'autre, des ménages pauvres dans des quartiers pauvres, recourant aux points d'eau collectifs. Il n'y a pas deux, mais huit modes d'accès à l'eau, selon qu'on partage ou non son raccordement domestique, qu'on paie ou non son eau, qu'on aille la chercher soi-même ou non...

L'inégalité de ces modes d'accès à l'eau reflète et conforte néanmoins l'inégale accumulation des ressources économiques, sociales et politiques telle qu'elle s'est construite localement. C'est le salariat, en particulier le fonctionnariat civil et militaire (dès lors qu'on atteint un certain rang statutaire), la carrière politique et la propriété foncière en elle-même qui permettent le raccordement au réseau d'eau, voire l'accès gratuit à l'eau. Or, l'acquisition foncière ou le recrutement et l'avancement dans l'armée, l'administration, les grandes entreprises dépendent largement des appartenances communautaires ethno-nationales¹ (des relations et des solidarités qu'elles fondent). Étant entendu qu'appartenir à un groupe ethno-régional ou ethno-national (« être un Karana », « être un métis comoriens », « être un Antankarana »...) détermine une position sur une échelle d'autochtonie organisée en trois gradients : *tompontany* (reconnus comme « maîtres et gardiens » de la terre, comme les « originaires les plus anciennement implantés territorialement » descendants d'ancêtres enterrés sur place au titre de *tompontany*) ; *zanatany* (littéralement « enfants du pays », qui n'ont pas construit ou qui ne peuvent faire la preuve d'une généalogie ouvrant droit au statut de *tompontany* mais qui ont passé sur le territoire suffisamment de temps pour avoir développé « des liens matrimoniaux ou des relations professionnelles

¹ Comme l'illustrent diverses contributions à l'ouvrage dirigé par F. Raison-Jourde et S. Randrianja [2002b].

étendues» et les *vahiny* les «étrangers de passage» ou ceux qui viennent d'arriver) [Berger et Branchu, 2005 : 72-73]. Étant entendu aussi qu'il existe des groupes dominants et dominés dans ces trois catégories et que ce sont les groupes dominants de ces trois catégories qui dominent ensemble la société urbaine sur un plan socio-économique. Autrement dit le capital d'autochtonie ne détermine pas seul la position socio-économique. En outre il ne recoupe pas nécessairement l'ancienneté de l'implantation. Les métis comoriens restent des *zanatany* même s'ils sont ici depuis un siècle [Berger et Branchu, 2005 : 88-89]. De sorte que certaines familles des classes populaires et moyennes, quelle que soit leur origine ethnico-géographique et parce qu'elles sont implantées à Diégo-Suarez depuis longtemps, ont pu occuper et se transmettre de génération en génération des logements dans les anciens quartiers (colon, indien et «indigène») qui disposent d'un raccordement domestique au réseau. La distribution inégale des ressources d'autochtonie détermine donc les inégalités d'accès à l'eau de manière complexe et non univoque.

En 2009, près d'un quart des 25 000 ménages de la ville dispose de l'eau et de l'électricité («la Jirama complète»)¹. Ces ménages, propriétaires ou locataires de leurs logements, sont dirigés par des hauts et moyens fonctionnaires des administrations décentralisées et déconcentrées de la ville (Antankarana et Tsimihety, respectivement originaires des parties ouest et est de la province de Diégo-Suarez ; Merina et Betsileo des Hautes Terres) ; des cadres et des ouvriers spécialisés de l'industrie (Antankarana nobles et roturiers ; Sakalava ; *zanatany* métis malgaches-comoriens ou malgaches de différentes régions) ; des responsables de projets de développement ou d'entreprises privées (*vahiny* d'Europe ou des Hautes Terres, mais aussi métis *zanatany*) ; des patrons de PME locales (Antankarana et Comoriens dans l'import-export ; Tsimihety *zanatany* dans la construction et les bureaux d'étude du BTP) ; des médecins, dentistes, avocats, notaires libéraux ; des hauts responsables des confréries musulmanes, des Églises chrétiennes, des nouveaux mouvements religieux et des sectes ; des commerçants et artisans indiens dits *karana* et *banians* ainsi que des commerçants d'origine chinoise ; enfin, des femmes malgaches mariées à des Européens vivant ou non à Diégo.

Ceux qui dépendent des points d'eau collectifs pour accéder à l'eau étaient locataires de logements dont le loyer est peu élevé ou bien possèdent une maison sans pouvoir techniquement ou financièrement la raccorder au réseau ou sans vouloir trop investir (parce qu'ils construisent sans titre foncier). En grande majorité, ce sont des jeunes, nés à Diégo (*tompontany* ou *zanatany*), qui ont fondé un foyer ou des migrants primo-arrivants, venus de zones rurales de l'arrière-pays ou du reste de Madagascar. En termes socioprofessionnels, il s'agit de fonctionnaires de basses catégories statutaires, de petits employés du secteur privé, d'employés de maison, de petits ouvriers des industries locales (souvent saisonniers ou journaliers), d'agriculteurs ou d'éleveurs qui travaillent en ville (Antemoro) ou dans l'arrière-pays (principalement des Antankarana et des Sakalava), de petits artisans indépendants (menuisiers, maçons, casseurs de pierre, vendeuses de *mokary*², couturières) et autres petits métiers de service (tireurs de pousse-pousse Antandroy, lavandières, chauffeurs de taxi), de chômeurs ou de retraités qui ne perçoivent qu'une faible

¹ JIRAMA-DEO, 2009, *Amélioration de l'alimentation en eau potable de la ville d'Antsiranana. Renforcement de la capacité de production et extension du réseau existant. Avant-projet sommaire*, Antsiranana, Madagascar.

² Gâteaux achetés et mangés dans la rue.

pension. Bref, des chefs de ménages appartenant à des catégories salariées ou indépendantes vulnérables, en particulier des femmes, dont le revenu mensuel est souvent inférieur à 80 000 Ariary (29 €).

Si l'on ne considère que les usagers des points d'eau collectifs, le passage une gestion payante et associative des bornes-fontaines a accru les ressources d'allocation et d'autorité de certains ressortissants des classes moyennes des quartiers de l'enquête au détriment des groupes sociaux les plus dominés de la ville. Les usagers furent en fait exclus de la gestion des équipements accaparée par des « notables de quartier »¹ qui sont parvenus, parfois de haute lutte, à « prendre » les points d'eau, à faire de leur association l'association gestionnaire ou à devenir les présidents d'associations gestionnaires (associations qui n'ont d'association que le nom), qui gèrent parfois plusieurs points d'eau et qui en transmettent la charge à leurs descendants. « Ils en ont fait une source de revenus », tranche une usagère.² On reconnaît ici des conséquences habituelles des réformes de « privatisation communautaire »³. Ajoutons que l'incorporation de la gestion des points d'eau dans les logiques micro-locales d'accumulation et de domination est objectivée et critiquée par les usagers comme contrevenant à la logique égalitaire de la gestion associative par les usagers et à la nature publique du bien eau.

Ce changement dans la gestion de l'eau a en outre remis en cause des formes de solidarité micro-locale telles que remplir les obligations sociales (*adidy*) du voisinage urbain (*jirany*), notamment donner de l'eau au nom du *fokonolona* à ceux qui en ont besoin (*olo atokisana*) – pauvres, fous, personnes très âgées et isolées – ou à qui on doit moralement cette eau en raison de circonstances particulières comme les deuils. La marchandisation de l'eau aux bornes-fontaines a enfin atteint les formes de subjectivation relatives aux usages quotidiens et urbains de l'eau : les usagers des bornes-fontaines se sont vus soumis à des horaires limitant physiquement leur accès à l'eau et surtout à une l'obligation de payer l'utilisation même minimale de l'eau. On ne peut même plus laver ses seaux à eau gratuitement⁴. Même « déféquer c'est payant »⁵, dès lors qu'on n'a que les

¹ Les expressions *chefochefo* (petit chef) et *mpitondra madinidini-bely amin'ny fokontany* (petit leader de quartier) disent bien l'échelle de projection et de reconnaissance de leur pouvoir.

² « *Nataondreo fitadiavam-bola* », entretien avec trois usagères, Tanambova V, 12/08/2010.

³ Ce sont en fait plus largement des effets classiques des dispositifs dits participatifs de gestion des ressources. Pour prendre des exemples malgaches, la gestion de l'eau à Diégo ou encore à Toamasina, grand port de l'est de Madagascar [Miakatra et Asinome, 2011 ; Miakatra, 2012], comme la gestion environnementale dans l'Ouest malgache [Blanc-Pamard et Fauroux, 2004], confirme que les démarches participatives qui insistent sur le capital social requis par la conduite de l'action collective « sous-estiment ses externalités négatives dans des sociétés inégalitaires et hiérarchiques » [Bousquet et Jaglin, 2007 : 15] et accentuent les dominations sociales.

⁴ On prend et paie l'eau au seau ou au jerrican. Laver son seau était précisément une habitude encouragée par les campagnes de sensibilisation en matière d'hygiène.

⁵ « *Mikaka, miseky, mantsaka rano bigiagna vola fo jialy zagny* / faire caca, se doucher, prendre l'eau pour boire tout ça c'est de l'argent », entretien avec une usagère du quartier Tanambova V, 12/08/2010.

w.c. publics comme w.c.. On se retrouve donc à économiser de l'eau sur tout : les gestes d'hygiène, le soin de soi, le soin des enfants, etc. Et cette monétarisation des besoins vitaux et sociaux est perçue comme une régression, une exclusion de la modernité urbaine¹.

B. Une figure de la commune effritée

Tant le passage à l'eau payante dans toute la ville que la manière dont il s'est opéré à travers le Paiq dans 10 des 23 quartiers de la ville ont affecté l'image de l'institution².

1. *L'inscription urbaine du Paiq comme bureaucratie parallèle*

En intervenant massivement dans la politique de l'eau entre 1999 et 2004, l'équipe du Paiq s'est progressivement apparentée à une « bureaucratie de projet » parallèle à la « bureaucratie municipale » – la première disposant des moyens d'action qui faisaient défaut à la seconde³. Le Paiq a donc instauré dans le secteur de l'eau une situation d'« administration à deux vitesses », caractéristique de cette époque dans les pays sous régime d'aide et dont on constate ici qu'elle concerne donc aussi les municipalités [Chauveau *et al.*, 2001 ; Blundo, 2011].

Le Paiq avait une équipe composée d'un assistant technique français (il y en eut deux au total), d'un ingénieur jouant le rôle de « coordinateur technique », d'une « coordinatrice sociologique », d'un « animateur sociologique » et d'une « responsable administrative et financière »⁴. Elle était comme prolongée par des « animateurs » des « ONG ressources ». Elle se déployait continuellement sur « le terrain », « dans les quartiers », parce que les membres étaient d'abord présents dans les assemblées de *fokontany*, puis sur les « chantiers » de construction des points d'eau, puis dans le « suivi » des associations d'usagers⁵. L'ingénieur et l'« animateur sociologique » étaient parfaitement identifiés par la population. Le « 4x4 du Paiq » sillonnait la ville. Garé, il indiquait le logement de fonction de l'assistant(e) technique ou la présence de l'assistant(e) technique sur tel ou tel « chantier », à la mairie, à la Résidence des chefs de province, etc.

¹ La colère des usagères interviewées dans le cadre de cette enquête sur l'eau faisait écho en moi aux récits, fréquents, des périodes économiquement les plus difficiles de la IIe République (1975-1992), quand on faisait la queue pour les distributions de riz et quand on devait se laver les dents avec du charbon parce qu'il n'y avait plus de dentifrice.

² Pour être tout à fait claire : en 2004, quand la mairie imposa le passage à la gestion payante dans toute la ville, le Paiq avait travaillé dans 10 quartiers. Mais après son intégration dans la commune (processus que j'étudierai au chapitre 7), l'équipe du Paiq a continué à construire et réhabiliter des points d'eau avec des financements de la Coopération française, touchant alors 7 nouveaux quartiers. Au total, le Paiq a donc permis la construction ou la réhabilitation des points d'eau collectifs dans 17 des 23 quartiers de la ville.

³ L'ancienne coordinatrice locale du Paiq entre 2000 et 2006 qualifie rétrospectivement la position du Paiq d'« extramunicipale » (entretien du 02/04/2008).

⁴ L'équipe c'était aussi bien entendu des gardiens, un planton, des femmes de ménage.

⁵ Cette identification des membres de l'équipe est confirmée par la partie de l'enquête effectuée auprès des usagers.

Au-delà des déplacements de ces «représentants du Païq», il faut imaginer la matérialité de la spatialisation du Païq dans la ville. Au fil des années, entre 1999 et 2004, dans 7 puis 10 quartiers, se sont multipliées les constructions portant son effigie¹.

Figure 6. Kiosque-fontaine du Païq, Mahatsara, photo personnelle



Le Païq disposait en outre d'un lieu propre, visible, connu, où les usagers, les responsables des associations gestionnaires de points d'eau, les entreprises de construction, les autres acteurs de l'aide internationale venaient trouver l'équipe : le Foyer des jeunes, bâtiment qui existait sous ce nom depuis au moins 1973² et qui fut réhabilité par le projet pour être un espace d'accueil des jeunes et des associations.

Le programme avait une visibilité auprès des élites de la ville parce que ses assistants techniques, comme tous les expatriés coopérants, participaient à la vie sociale des élites locales, aux rendez-vous ordinaires (soirées aux restaurants, parties de tennis, dimanche à la plage...) ou plus exceptionnels. Le premier de ces assistants techniques raconte :

Et je faisais en sorte d'être toujours très bien avec le préfet. [...] Eux me voyant avec l'ambassadeur à tu et à toi, y compris avec la chef de mission... j'étais partout, on me voyait partout... excuse-moi je dis ça... y avait la Jeanne d'Arc, y avait un bateau, j'étais là-bas ! Ça faisait partie de mon boulot de comm' ! [...] Ça, c'est tout un jeu politique.

Le passage des bâtiments de la Marine française dans le port de Diégo-Suarez sont de ces moments particuliers où toute l'élite de la ville, française et malgache, opérateurs économiques, acteurs politiques, acteurs de l'aide se retrouvent à des « coquetels » qui donnent lieu à toutes les

¹ Sur le marquage politique de l'espace par les bornes-fontaines voir par exemple [Legros, 2002 : 350], mais plus généralement cette analyse renvoie à l'idée que le territoire est à la fois idéal et matériel [cf. par ex. Debarbieux, 1995 ; Di Méo et Buléon, 2005] et qu'il faut aborder la dimension spatiale des politiques urbaines dans cette double dimension indissociable : les équipements urbains mettent en forme et mettent en scène, projettent dans l'espace, l'image du pouvoir politique et toute instance politique en travaillant l'image de ces équipements (notamment l'image directement incorporée dans les constructions) travaille sa légitimité à agir [Lussault, 1998].

² Procès-verbal de la séance du conseil municipal du 08/08/1973 (Corpus CUDS).

tractations et transactions qu'ils n'ont pas eu le temps, l'agilité, bref les ressources de faire ailleurs ou autrement. Une forme d'espace-temps extraterritorial de négociation politique et économique qui s'ouvre récursivement, en moyenne deux ou trois fois par an. Y être, c'est en être.

Le programme acquit donc rapidement un ancrage socio-spatial, une matérialité et une temporalité de présence publique, une incorporation qui étaient comparables à d'autres institutions formelles locales (une direction provinciale d'un ministère de second rang, une entreprise, une communauté religieuse émergente...).

Cette bureaucratie peut être qualifiée de parallèle pour deux raisons. D'abord, elle gérât pour 10 quartiers de la ville ce qu'un unique cadre municipal, le directeur de l'Environnement, sans service sous ses ordres, gérât pour le reste de la ville (dans lequel il y avait certes moins de points d'eau¹). Ensuite parce que les cadres du Paiq avaient des interactions limitées et informelles avec les autres cadres et les élus municipaux. Les réunions de comité de pilotage étaient très rares (puisqu'elles ne visaient qu'à présélectionner les projets financés) et le maire et le président du conseil n'y venaient qu'exceptionnellement et n'en rendaient pas compte au bureau exécutif ou au conseil municipal. Les membres de l'équipe racontent que les conseillers municipaux pouvaient débarquer dans leur bureau et dirent avoir découvert le projet en remarquant un équipement réalisé dans leurs quartiers d'habitation. L'équipe du Paiq traitait cependant avec le service technique de la municipalité. Celui-ci était en charge des équipements publics communaux et devait donc délivrer des permis de construire ou aider à la résolution de différents problèmes proprement techniques. Il était cependant relativement hostile à cette administration de l'eau parallèle. La coordinatrice malgache du projet à Diégo-Suarez qui ne vient pas de Diégo-Suarez, qui se dit « formaliste », raconte le conseil donné par Maurice, le sociologue de l'équipe, pour parvenir à discuter avec les responsables du service technique ou les élus municipaux :

tu peux voir Bemihary [chef de service urbanisme] par exemple dans la rue et... t'arrêter pour parler avec lui, ou voir René* [agent voyer] ou Bemalaza* [directeur des services techniques] ou même le maire ! Tu prends un café à la Vahinée [son propre bar restaurant], tu discutes avec lui, tu discutes avec des gens, tu peux t'informer. À Diégo, ça valorise les gens lorsque tu t'arrêtes et que tu discutes avec eux de ton travail. C'est... c'est pas dévalorisant, non, pas du tout. Et ça a bien marché.²

¹ Puisque le Paiq avait précisément fait le choix de ne pas intervenir dans les quartiers avec de très forts taux de raccordements domestiques, et que si la demande de points d'eau collectifs avait crû dans ces quartiers non concernés par le Paiq, la commune n'avait pas les moyens d'en faire construire.

² Entretien avec F. Rasolondraibe, coordinatrice locale du Paiq à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006, Antananarivo, le 02/04/2008. J'ai moi-même fait cette expérience en tant que coordinatrice du programme de coopération décentralisée du conseil général du Finistère.

L'équipement politique du Paiq (sa forme d'inscription dans les activités de gouvernement urbain) permettait donc des relations entre agents de l'aide et agents ou élus municipaux, y compris les moins enclins à s'y prêter, essentiellement informelles, inscrites dans les modes de sociabilité professionnelle, les modes de transactions administratives, politiques et économiques propres à une ville de province comme Diégo-Suarez. Jusqu'à ce que le bureau local du Paiq devienne un service de la commune en avril-mai 2004, le Bureau de coordination des projets et investissements, le BCPI, ce que nous verrons au chapitre 7.

2. Le passage à l'eau payante comme un abandon par la commune des petites gens

À plus long terme et sur l'ensemble de la ville, en miroir d'un Paiq si visible, la figure de l'institution communale fut altérée. L'ancien rôle de la commune était bien connu, et son nouveau rôle est resté incompris. Les usagers n'ont évidemment pas fait la différence entre « gestion payante » – on paie pour que la borne soit bien entretenue – et « eau payante », distinction si cruciale pour les concepteurs et interprètes du système reconfiguré. Pour eux c'est bien l'eau qui est devenue payante alors qu'elle était gratuite. Les équipements financés étaient bien propriété de la commune, mais portaient les noms du Paiq et des associations gestionnaires au fronton. Le fait que ce soit effectivement la commune qui signe la délégation de gestion à telle ou telle association n'était pas connu au-delà du cercle des gestionnaires de points d'eau. Ce sont les agents du Paiq qu'on a vu s'occuper des bornes-fontaines et des bassins-lavoirs dans la ville avant 2004. Et même après 2004, les usagers ont continué de régler les problèmes de borne-fontaine ou de demander une nouvelle délégation de gestion au Foyer des jeunes et non à l'hôtel de ville puisque le Bureau de coordination des projets et investissement, issu du Paiq, qui a gardé la charge des points d'eau, est resté dans ses locaux d'origine tout en étant intégré à l'organigramme municipal. C'est donc au Foyer des jeunes que se joue la drôle de petite cérémonie figurant presque un mariage civil entre la mairie et l'association à laquelle on délègue la gestion d'un point d'eau, sans public mais surtout sans représentant important de la municipalité (un élu, un adjoint). C'est une formalité dont la petite solennité n'est pas frappée du sceau de l'institution communale. Par ailleurs, le choix que les associations paient les factures des points d'eau collectifs directement à la Jirama plutôt qu'elles ne remettent leurs recettes à la commune qui s'acquitterait des factures à la Jirama consolide *in fine* la perception de privatisation, d'accaparement des bénéfices de la gestion des points d'eau mais plus largement de l'eau. De sorte que la mise en gestion associative a bien été perçue non seulement comme une remise en cause de la citoyenneté urbaine des groupes sociaux dominés, mais aussi précisément comme un (ultime) abandon du petit peuple par le

fanjakana kely que constitue la commune, un abandon de la régulation par la municipalité de la redistribution des ressources et du droit de cité dans la modernité des moins dotés.

CONCLUSION

Depuis qu'elle existe, la commune s'est saisie des problèmes d'approvisionnement en eau potable et a tenté de construire et mettre en œuvre des interventions pour satisfaire les « besoins de la population » en la matière. Ces interventions ont été pleinement conçues (par la municipalité et par les citoyens) comme constitutives de la légitimité instrumentale de l'institution communale (sa capacité à produire les services et équipements adéquats) et comme constitutives d'un collectif citoyen en termes de droits (le droit d'accès à l'eau et partant le « droit de cité » dans la modernité urbaine) articulé à un système hiérarchisé de capital d'autochtonie. Mais après les premiers travaux achevés en 1897, la municipalité n'a jamais eu ou ne s'est jamais donné les moyens (ressources budgétaires, humaines, d'expertise, de légitimité politique ou instrumentale...) de faire des choix et d'assumer pleinement la coordination de leur mise en œuvre. Elle a donc toujours dû composer avec les conditions imposées par ceux qui lui fournissaient ces moyens, que ces conditions portent sur les modèles de gestion, les relations avec l'entreprise concessionnaire, la nature du bien eau et son prix, la fiscalité relative à l'eau, la temporalité des travaux d'équipement et même leur spatialisation. Il est important de souligner qu'à ce titre, l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique caractéristique des années 2000 se situe dans une forte continuité avec le passé¹. Et sur tous ces plans, ceux qui payaient choisissaient la localisation des points d'eau collectifs construits ou réhabilités, en fonction de la logique propre de territorialisation de leurs pouvoirs d'agir, à savoir, pour les années 2000 : les acteurs du développement (le Païq, l'AFD et tous les plus petits opérateurs), les députés, l'armée, les grandes entreprises qui créent des points d'eau pour leurs salariés, etc. Une multitude d'acteurs – des ministères français puis malgaches, des agences d'aides bi- ou multilatérales, des entreprises concessionnaires, des ONG, des partis ou hommes politiques, des entreprises locales – ont donc pesé, ensemble ou séparément, bien plus fort que la commune elle-même sur le cadrage juridique et l'ensemble de ces points de décision qui ont constitué la politique de l'eau à Diégo-Suarez. Le conseil municipal n'en discutait pas moins, il statuait même. Mais ces décisions municipales ont jalonné la politique et entériné des choix faits ailleurs plus qu'elles n'ont réellement orienté des interventions. Au mieux, les édiles municipaux ont contresigné des choix avec lesquels ils étaient d'accord, selon la logique

¹ Les années 1975-1990 correspondent à une parenthèse à cet égard, mais c'est bien spécifique à Diégo-Suarez comme ville secondaire à la périphérie de la périphérie du système-monde.

d'« authentification » politique caractérisée par R. Diallo [Diallo, 2014] mais ici décentralisée. La politique municipale de l'eau s'avère en tout cas opportuniste, composite et fragmentaire sur un plan à la fois spatial et temporel.

Le caractère central de la politique de l'eau dans la construction de l'institution communale à Diégo-Suarez n'a pas empêché sa transnationalisation accrue sous la Troisième République. Elle fut un peu plus précoce pour la politique de l'eau que pour la politique de décentralisation puisqu'elle date de la fin du premier mandat et est actée en 1999. Mais surtout elle n'a pas rencontré de résistance de la part de l'exécutif ou du conseil municipal, alors que différents segments de l'État central – dans l'exécutif comme dans la haute administration – ont tenté de tenir les acteurs de l'aide à bonne distance de la décentralisation jusqu'en 2002¹. Cette transnationalisation ressort moins d'une logique de verrouillage volontaire de la politique « aidée » par les acteurs de l'aide [Campbell, 2005] (qui si on l'objective n'est que partielle et reste déjouée) que d'une logique non intentionnelle d'infiltration [Cabane et Tantchou, 2016a ; Hunsmann, 2016] de l'institution concernée.

Sur le plan de la forme prise par la fabrique de l'action publique locale à Diégo-Suarez, on retrouve, à la stricte échelle de la politique de l'eau, une certaine polyarchisation de l'aide, organisée par des mécanismes d'homogénéisation des recettes prescrites et d'imitation des scripts d'intervention que j'étudierai plus en détail au chapitre 7. Comme pour la décentralisation, certaines interventions sont massives à l'aune des moyens investis et de l'ampleur des équipements construits (en l'occurrence par le Paig). Ce qui marque la nouveauté des modalités d'interventions des acteurs de l'aide en comparaison des années 1956-1975, c'est d'abord que s'ajoute au financement des équipements et à l'orientation des modes de gestion, l'« accompagnement social » des associations d'usagers. Mais c'est surtout l'équipement² politique de l'aide qui a changé. Entre 1997 et 2004, la configuration transnationale des acteurs de l'eau est marquée par la présence continue en ville de salariés français et malgaches d'une instance étrangère, qui, à partir de 1999-2000, sont quotidiennement impliqués dans la politique de l'eau, identifiés comme tels par la population par de multiples dispositifs, en situation d'interaction ou d'évitement, en position de coopération ou d'opposition avec les élus et agents de la municipalité.

¹ Ce décalage temporel tient probablement aussi des effets de la crise politique autour des élections de décembre 2001. Mais si l'on tient compte des cycles politiques nationaux, d'une forme de cohérence des mandatures présidentielles, législatives et locales, la stratégie d'extraversion date bien de la première mandature pour la mairie et de la troisième mandature pour le gouvernement national.

² J'entends par cette expression l'ensemble de ce qu'il faut ajouter à un objet social pour qu'il s'inscrive dans une configuration d'acteurs, un espace de transactions sociales.

Cette mise en récit de la transnationalisation de la politique de l'eau permet des premiers constats sur le fonctionnement de fabrique de l'action publique locale, sur la division du travail de gouvernement et sur les luttes auxquelles elle donne lieu. Dans le cas de l'eau à Diégo-Suarez, la catégorie de légitimation de l'intervention de l'aide dans le champ des affaires de la commune est celle du « social » qui peut caractériser à la fois des problèmes (les problèmes dus à l'insatisfaction des besoins de base), des quartiers (les quartiers défavorisés), des populations cibles (les petites gens), mais aussi une modalité du traitement (l'accompagnement social) et donc un rôle formel dans l'action publique (« la maîtrise d'œuvre sociale »). Le Paiq intervient comme un acteur technique, certes. Mais c'est la configuration et la labélisation comme « social » de certaines affaires, de certaines activités de gouvernement, voire même de certains territoires qui justifie qu'ils soient confiés à un programme d'aide, qui justifie une division à la fois territoriale et « juridictionnelle »¹ du travail de gouvernement de l'eau entre le Paiq et la commune.

Sur le plan du répertoire tactique de la maîtrise de l'action publique au quotidien sous régime d'aide, différentes modalités sont repérables, en premier lieu l'informalité, facilitée par le partage d'un espace urbain réduit. Les acteurs municipaux jouent aussi de la temporisation, notamment du « *sign first, decide later* » [Anders, 2005 : 84]. Essentiellement motivée par l'évitement du blâme politico-électoral, la temporisation consiste donc en une forme d'instrumentalisation de l'aide et de la frontière fictionnelle qu'elle dessine entre décision et exécution, politique et administration (ici précisément administration du technique et administration du social par le Paiq). De même qu'en miroir, l'équipe du Paiq instrumentalise la forme « comité de pilotage » et joue sur la même frontière fictionnelle entre décision et exécution pour éviter le blâme moral et professionnel de l'ingérence assumée. Mais les élus et agents municipaux jouent aussi la carte de l'évitement et de l'évidement (par ex. l'évitement et donc l'évidement du comité de pilotage local). Notons que la municipalité se trouve soumise à des conditionnalités en bonne et due forme par le Pagu et le Paiq.

Finissons par souligner les premiers effets institutionnels de la transnationalisation accrue de l'action publique locale dans les années 1990-2000 du seul point de vue du secteur de l'eau (par opposition à l'organisation municipale dans son ensemble et la capacité politique transectorielle de la commune). La figure de l'institution communale s'est trouvée durablement affectée par l'existence d'une bureaucratie parallèle de l'eau à partir de 1999, identifiée comme telle par les citoyens-citoyens, et par la mise en gestion associative et payante de l'eau aux bornes-fontaines,

¹ La juridiction étant entendue au sens métaphorique défini par d'A. Abbott [1988], mais ici sorti du cadre de la « profession » pour désigner le lien entre d'une part une organisation et d'autre part un problème et les activités de résolution de ce problème.

sur une portion croissante du territoire à partir de 1999 et sur la totalité du territoire à partir de 2004. Celle-ci a été perçue comme renforçant les inégalités sociales et fragilisant les solidarités à l'échelle du quartier, comme la remise en cause d'une juste redistribution entre groupes sociaux dominants et dominés à l'échelle de la ville et d'un principe d'inclusion des concitoyens dans la modernité urbaine assurés l'un et l'autre, à l'échelle de la ville, par l'institution communale.

Si on transpose les logiques étudiées par A.-C. Douillet dans le cadre des politiques de développement territoriales en France [2003 : 589] à un projet comme le Paiq, on peut dire que l'équipe du Paiq envisage la dimension « territorialisée » du projet mais occulte sa dimension « territorialisante ». La concrétisation du projet passe effectivement par les institutions propres au *fokontany*, propres à ce qui est conçu et défendu comme étant l'« espace de projet ». En revanche, les agents du Paiq ne comptent pas avec le fait que le projet construise ou participe à la construction de territoires d'action publique, précisément ici qu'il renforce la construction du territoire *fokontany* et contrecarre du même coup la construction du territoire communal en l'ignorant comme échelle de gouvernement et de citoyenneté¹. Et ce processus repose notamment sur la rémanence du schème selon lequel le *fokonolona*, niveau infrapolitique, est l'espace d'une potentielle cohésion sociale authentique alors que la commune incarne la division du corps social associée au système partisan ou plus largement au système politique importé de la citoyenneté électorale.

¹ Sur cette question du renforcement ou de l'affaiblissement des échelles de gouvernement et de citoyenneté en fonction des modalités de décision sur les équipements, voir Leclerc-Olive [2001b].

CHAPITRE 6 :

LA PROPLETE, « VOCATION » CONTRARIEE DE LA MUNICIPALITE DE DIEGO-SUAREZ



Figure 7. Panneau situé à l'entrée de la ville (photo personnelle, 2009).

Au début des années 1990, la commune de Diégo-Suarez, exsangue, était en grande difficulté pour effectuer l'enlèvement des déchets ménagers en ville. À la myriade de dispositifs plus ou moins informels auxquels recouraient les citoyens et la municipalité pour faire face à cette situation, la Coopération française et le conseil général du Finistère ajoutèrent des associations et des « comités mixtes » dédiés à la gestion du ramassage des ordures ménagères, au prix de tensions avec les élus et les agents municipaux. Jusqu'à ce que ces mêmes acteurs de l'aide concèdent un retour en régie défendu par le troisième maire. Si la transnationalisation du secteur de l'eau est l'histoire d'un changement radical de la nature d'un bien et du mode de gestion d'un service de proximité, la transnationalisation du secteur du ramassage des déchets ménagers – sur la même période – est l'histoire d'une division du travail de gouvernement entre acteurs privés et publics, domestiques et étrangers, division tâtonnante, continuellement rediscutée et reconfigurée.

Ce chapitre, dans la même logique que le précédent, interroge comment évoluent, dans les années 1990 et 2000, la politique de gestion des déchets ménagers et les conditions de production et de légitimation de cette politique, en particulier leur transnationalité. J'analyse comment s'articulent des facteurs internes et externes qui infléchissent ces évolutions, que ces facteurs soient d'ordre institutionnel (réformes et dispositions malgaches en matière d'organisation territoriale, évolution des dispositifs d'intervention de l'aide au développement), cognitif ou normatif (changements de paradigmes de l'aide ou de la réforme de l'État et des services publics, pratiques ou représentations normatives instituées des agents de l'aide), stratégique ou tactique (relatifs notamment à la compétition électorale, aux luttes bureaucratiques ou aux relations entre acteurs municipaux et structures de l'aide). En reconstituant l'histoire de cette politique entre la fondation de la ville et les années 1990, je questionne ce qu'il y a de nouveau, dans les années 1990 et 2000, sur ces différents plans et comment la gestion des ordures ménagères infléchit la construction de la commune sur le long terme.

Comme l'eau, la gestion des déchets et déjections constituent un « phénomène social multidimensionnel, tout à la fois économique et technique, social et politique » [Bouju, 2009 : 124] qui permet une multitude d'entrées disciplinaires et thématiques. Sans faire un état de l'art sur la gestion des déchets¹, je vais simplement ici situer l'approche qui est la mienne. Ce travail se situe du côté de ceux qui, en matière de déchets, adoptent l'entrée gouvernement urbain. Je m'intéresse essentiellement à l'organisation de l'action publique pour le ramassage et le traitement des déchets ménagers (en ce qu'elle mêle élus et agents municipaux, services déconcentrés de l'État, gouvernement, agences d'aide, acteurs privés économiques et/ou associatifs et citoyens-citoyens), à ce que cela dessine de l'image de l'institution aux yeux des

¹ Je renvoie au travail très exhaustif d'E. Guitard [2014 : 13-45] ou à la synthèse de J. Bouju [2009 : 127-133].

citadins-citoyens, à l'articulation entre une politique sectorielle et la formation de l'institution communale [de Miras et Dorier-Aprill, 2002 : 24-25]. J'étudie donc le ramassage et le traitement des ordures ménagères « comme un service public parmi d'autres » [Guitard, 2012b : 156]. Précisément, le chapitre est centré sur la gestion des ordures ménagères (depuis les domiciles et/ou les dépôts intermédiaires jusqu'aux décharges urbaines) mais traite à la marge d'autres aspects de l'assainissement urbain auxquels la gestion des déchets est associée, le balayage notamment. Les pratiques, discours, représentations des citadins en matière de manipulation des déchets (en termes de sale et de propre, ordre et désordre), même sous l'angle d'une « anthropologie politique de la fange » [Bouju et Ouattara, 2002], n'ont été que marginalement étudiés dans l'enquête de terrain et restent à l'arrière-plan de l'analyse.

Le chapitre est divisé en trois sections selon une logique chronologique. La première section est consacrée à la politique de gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez jusqu'en 1995. Elle permet de montrer qu'au temps de l'administration coloniale et ségrégative de la ville, la délégation de la collecte des déchets à des entreprises privées était la norme. En revanche la régie s'est imposée à partir des années 1960, âge d'or du développement urbain où se sont associées, dans l'imaginaire politique, « indigénisation »¹ de la commune et déségrégation de l'accès à une modernité urbaine passant par le ramassage « porte-à-porte » **(I)**. La deuxième section porte sur la transnationalisation de la gestion des ordures ménagères *via* l'aide à partir de 1994, alors que le *fivondrona* puis la commune réinstituée sont incapables d'assurer la collecte des déchets. J'y montre que les acteurs de l'aide contrecarrent la ré-institutionnalisation de la commune, en imposant des formes hybrides, partielles, instables et infructueuses d'externalisation de la collecte et de recouvrement des coûts (par redevance ou par abonnement), suscitant des résistances fortes au sein de la municipalité **(II)**. Enfin, dans la troisième section j'examine comment la mairie, en 2005, est parvenue à reprendre la collecte en régie tout en gardant le bénéfice de l'aide parce que les acteurs de l'aide sont passés du paradigme du « développement local » à celui de l'« appui aux collectivités » et qu'ils ont placé ou trouvé des points d'appui à l'intérieur de la municipalité **(III)**.

¹ Pour rappel, je désigne par ce terme le fait que ce sont désormais très majoritairement des Malgaches qui occupent les postes d'élus et de cadres à la municipalité et non le processus par lequel ils ont amendé les catégories et pratiques municipales de gouvernement.

I. « DIEGO VILLE DE LA PROPETE » : LA GESTION DES ORDURES MENAGERES JUSQU'EN 1994

L'histoire de la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez avant 1995 peut schématiquement être découpée en deux phases. La première phase, coloniale, voit s'ancrer une logique hygiéniste d'évacuation des déchets hors des espaces domestiques et urbains, sous une modalité ségrégative, et s'appliquer un principe gestionnaire de délégation des services d'évacuation des déchets par la municipalité à des prestataires privés (A). Inversement, au cours de la deuxième phase, à partir des années 1960, alors que la commune s'« indigénise », s'ancre le principe d'une collecte des déchets en régie directe. Et bien que dans les années 1980 l'administration urbaine souffre d'un manque chronique de ressources internes, que s'inaugurent les dons de matériel étranger et les arrangements informels entre municipalité et gros entrepreneurs pour assurer coûte que coûte une forme d'enlèvement des déchets, la mémoire des années 1960, 1970 et 1980 associe l'idée d'une ville « propre » à l'action des élus et des agents municipaux. La municipalité « indigénisée » a fait sien le « registre des normes et pratiques hygiéniste pasteurien, associé à la science biomédicale occidentale » [Guitard, 2014 : 35], « identifiant les déchets comme des vecteurs d'agents pathogènes » [ibidem : 53], introduit par l'administration coloniale au tournant du XXe siècle (B).

A. Le temps colonial de l'adjudication et de la lutte contre la « crasse »

Depuis la fondation de la ville en 1886-1887 et au moins jusqu'aux années 1960, l'état de salubrité de Diégo-Suarez est jugé problématique. En 1892, l'adjoint à l'inspecteur général des travaux publics des Colonies constatait :

Les conditions de propreté qui seules peuvent assurer la salubrité d'une ville si favorablement exposée aux vents qu'elle puisse être, n'ont pas été observées. On laisse les immondices s'accumuler un peu partout. [...] Les déjections humaines sont déposées assez indifféremment de tous côtés, bien qu'il y ait des endroits publics affectés à cet usage ; les détritux de végétaux, d'animaux servant à l'alimentation, couvrent le sol. Enfin ce qui aggrave cette situation, les eaux ménagères n'ont pas d'écoulement et leur infiltration dans le sol offre des inconvénients sur lesquels il convient d'insister puisque la santé publique est en jeu.¹

En mars 1949, l'administrateur Guillemet écrivait lui :

¹ ANOM, Mad c186d320, Rapport de l'Ingénieur en chef Suais adjoint à l'inspecteur général des travaux publics des Colonies, au sous-secrétaire d'État aux Colonies (le 5 avril 1892), cité par [Beriziky, 1983 : 175-176].

De l'hygiène il est délicat de parler dans une ville aussi sale : les cours, les jardins, les terrains vagues ne sont pas nettoyés. [...] Les immeubles administratifs sont les premiers dans ce palmarès de la crasse¹.

À Diégo-Suarez comme dans d'autres villes coloniales², la salubrité publique était un souci constant des autorités coloniales de la ville, un souci qui reflétait, dans sa formulation située, la « situation coloniale » locale, la hiérarchie des priorités des gouvernants et l'évolution des connaissances scientifiques occidentale en matière de biomédecine [Goerg, 1997b : 308]. Sur ce dernier plan, le tournant du XXe siècle correspond à une articulation nouvelle entre urbanisme colonial et pensée hygiéniste³. L'« obsession hygiéniste » se traduit dès lors dans un ensemble d'aménagement et de mesures pensées comme n'allant pas les unes sans les autres : zonage, plans en damiers, « déguerpissements » des « indigènes », approvisionnement en eau de qualité, évacuation des eaux usées, évacuation des ordures et des déjections, mise à l'écart des animaux... [Goerg, 1997b, chap. VIII ; Goerg et Huetz de Lempis, 2003 : 290]. Elle est alimentée par la croissance démographique, amendée en fonction du climat et d'une éventuelle situation littorale et portuaire⁴, régulièrement revivifiée par les épidémies mais de toute manière limitée dans ses applications par le manque de moyens des municipalités auxquelles incombe en général la responsabilité de l'hygiène [cf. Goerg, 1997b : chap. XXIII].

À Diégo-Suarez, c'est l'administration civile de la ville qui édicte les règles « d'hygiène et de propreté », règles pour partie importées de la métropole ressortant d'une logique de disciplinarisation des citoyens. La municipalité est, dès sa création en 1897, chargée de l'hygiène et de la propreté. Les décisions étant prises par l'administrateur-maire – avec parfois le soutien d'une Commission d'hygiène (au moins dans les années 1920 marquées par les épidémies de grippe et de peste)⁵ – et exécutées par un bureau municipal d'hygiène qui compte un médecin qui fait le lien avec les services de santé. Le premier arrêté en matière d'hygiène date de 1906, c'est-à-dire une période de forte croissance de la population urbaine qui aurait doublé entre 1904 et 1909

¹ ANOM, Mad DS 0265, Rapport de vérification des services communaux de Diégo-Suarez par l'inspecteur Guillemet, inspection générale des affaires administratives des colonies, mars 1949.

² Voir par ex. Freetown et Conakry étudiée par O. Goerg [1997b], Ouagadougou et Bobo-Dioulasso étudiées par L. Fourchard [2001], Garoua et Maroua étudiées par E. Guitard [2014].

³ Ce tournant du XXe siècle correspond précisément à la remise en cause de la théorie des miasmes (selon laquelle les maladies étaient propagées par les vapeurs fétides émanant des ordures et des déjections humaines) par la théorie microbienne et donc la compréhension des liens entre la propagation de certaines maladies (dans les colonies par ex. le paludisme ou la fièvre jaune) et l'existence d'eaux stagnantes et de tas d'ordures et de déjections ou plus largement de l'insalubrité [cf. Goerg, 1997b : 32, 122-124, 310 ; Fourchard, 2001 : 261].

⁴ L'alizé presque constant entre avril et novembre est pensé comme rendant la situation sanitaire à Diégo-Suarez moins délicate qu'ailleurs [Beriziky, 1983 : 175] et le bord de mer comme à Conakry ou à Freetown sert de dépotoir naturel.

⁵ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 12/12/1924, *La Gazette du Nord de Madagascar* du 01/04/1925.

(passant de près 6 000 personnes à près de 13 000)¹, de reprise en main de la ville par l'administration civile après les grands travaux orchestrés par le maréchal Joffre pour faire du port le point d'appui de la flotte française. Ces mesures (une trentaine), visant à « rappeler aux habitants les obligations les plus essentielles auxquelles ils sont assujettis », sont tout à fait classiques : les « propriétaires ou locataires » doivent balayer la voie publique devant chez eux, tenir en « bon état de propreté » leurs cours et jardins, déposer leurs ordures ménagères dans des récipients devant chez eux le matin à des heures précises, les artisans, marchands ou entrepreneurs ne peuvent laisser sur place les résidus de leurs activités, l'évacuation des eaux ménagères jusqu'aux caniveaux doit être assurée, les fosses d'aisances fixes ou sans fonds sont interdites, les cabinets d'aisances doivent être munis de tinettes mobiles, les habitants sont tenus en saisons sèches d'arroser régulièrement les trottoirs, l'élevage des porcs et la divagation de tous les animaux est interdite...² Ces règles sont réaffirmées par un second arrêté du 11 mai 1920 après l'épidémie de grippe en ville et l'épidémie de peste³ dans le reste du pays⁴, alors que les conditions de logement en ville compliquent le respect de ces préconisations. On reconnaît ici comme O. Goerg à Conakry et Freetown, des « méthodes adoptées » qui découlent « des pratiques hygiénistes du XIXe siècle finissant » ayant cours en métropole comme « l'obligation de déposer les ordures dans des conteneurs prévus à cet effet »⁵, la « responsabilisation des riverains vis-à-vis de la propreté de leurs trottoirs » [Goerg, 1997b : 348], et en creux, l'« existence de services spécialisés de nettoyage » « généralement municipalisés ».

Sur ce point, si c'est bien la commune qui est chargée de l'hygiène dans le périmètre de Diégo-Suarez, les quelques sources dont je dispose tendent à montrer que les travaux de nettoyage sont assurés de manière composite et variable par les services de la commune (en régie) et des entreprises adjudicataires. La mise en place d'un service de voirie débute sous Froger lorsque l'administration civile obtint un budget autonome (établi à partir du 1^{er} janvier 1889). Mais d'après J. O. Beriziky, elle est immédiatement déléguée à un entrepreneur privé, « Mr Chaming's », titulaire depuis 1888 d'un marché pour « l'enlèvement des ordures et le service des vidanges » [Beriziky, 1983 : 175]⁶. L'état de propreté alarmant un inspecteur des Travaux publics en 1892¹, et

¹ Cf. annexe 15 « Population de la ville de Diégo-Suarez (tableau) ».

² Fonds patrimoniaux, Arrêté du 1^{er} décembre 1906 Diégo-Suarez.

³ La peste ne toucha finalement Diégo-Suarez qu'en 1924 puis 1926-1927 (après une première épidémie en 1899) [Blanchy, 1995a].

⁴ Reutt, Les premières années de Diégo-Suarez – 1920-1922 : Et malgré la peste, la vie continue..., La Tribune de Diégo, 16 février 2017, sur la base du JO.

⁵ Qui « date par exemple à Paris du préfet Poubelle au début de la IIIe république. » [Goerg, 1997b : 348].

⁶ Dans les seules rues suffisamment larges pour qu'une charrette passe.

MR Charming's consent à installer des tinettes à ordures en 1895, tinettes qui une fois pleines sont vidées dans « des grands trous » dédiés hors de la ville [Beriziky, 1983 : 176-177]. Si la « vidange » me semble continûment effectuée par une entreprise adjudicataire, si je n'ai pas d'informations précises sur le ramassage des ordures ménagères porte à porte dans l'entre-deux-guerres², je pense que la municipalité garde à sa charge le balayage, en tout cas le service de voirie compte des balayeurs dans les années 1920, et l'administrateur-maire prévoit de garder ces balayeurs comme des éléments « indispensables »

[alors qu']il envisagerait volontiers la suppression des Ateliers des Travaux Communaux dont la mauvaise direction a souvent motivé ses reproches et qui servent de refuges à certains éléments d'un rendement discutable. Il verrait sans aucun regret substituer à ce régime le système pur et simple de l'adjudication pour tous les travaux d'entretien et de réparations courants.³

Le conseil s'accorde sur cette préconisation. L'adjudication, plébiscitée pour les premiers travaux, continue d'avoir les faveurs de nombreux acteurs locaux dans l'entre-deux-guerres, des édiles municipaux donc (en raison de leur insatisfaction à l'égard des employés municipaux), mais aussi des entrepreneurs français et de leurs relais au sein du conseil⁴ qui défendent les intérêts des entreprises locales⁵. En 1949, le marché du balayage est délégué à M. Vienne qui devient aussi l'adjudicataire du ramassage des ordures porte-à-porte et de la vidange (jusqu'en 1955 au moins)⁶. Il emploie pour le ramassage et le balayage un surveillant, 30 manœuvres, trois chauffeurs conduisant une flotte de quatre camions. Sans parvenir pour autant à couvrir l'ensemble de la ville qui reste jalonnée d'« amoncellements d'immondices »⁷. Le service municipal de voirie est placé en renfort de l'adjudicataire⁸ mais sans effets majeurs¹.

¹ J.O. Beriziky se réfère à : ANOM, Mad c186d320 Rapport de l'Ingénieur en chef Suais adjoint à l'inspecteur général des travaux publics des Colonies, au sous-secrétaire d'État aux Colonies (le 5 avril 1892).

² Qui me semble maintenu continûment dans les quartiers européens (cf. l'avis de l'administrateur-maire qui rappelle le principe de ramassage porte-à-porte dans *La Gazette du Nord de Madagascar* du 08/09/1934).

³ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 12/12/1924 (*La Gazette du Nord de Madagascar* du 01/04/1925).

⁴ La plupart des conseillers municipaux sont des entrepreneurs.

⁵ Le procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 15 juin 1935 relate ainsi l'intervention le conseiller Schneider concernant les « Travaux en régie » : « Estimant que la Commune n'a pas le droit ni intérêt à effectuer, comme elle le fait constamment, des travaux en régie, ce qui contribue en enlevant du travail aux entrepreneurs, patentés delà commune, à augmenter les effets de la crise, sans pour cela diminuer les dépenses qui sont beaucoup plus difficiles à contrôler, du fait de l'absence de prix connus à l'avance : nous demandons que tous les travaux et entreprises concernant la Commune soient nus en adjudication. » (*La Gazette du Nord de Madagascar* du 06/07/1935).

⁶ ANOM, Mad DS 0265, Rapport de vérification des services communaux de Diégo-Suarez par l'inspecteur Guillemet, inspection générale des affaires administratives des colonies, mars 1949.

⁷ ANOM, FM, Aff. Pol. c3505d29, Rapport de l'inspecteur Tuitard sur la voirie de la commune, 23 mars 1953.

⁸ Décision municipale n° 38 du 23 juillet 1949 (ANOM, FM, Aff. Pol. c3505d29, Rapport de l'inspecteur Tuitard sur la voirie de la commune, 23 mars 1953).

Certains quartiers ne sont tout simplement pas desservis, en vertu d'une logique de service différentiel dans les quartiers dont la population est principalement « européenne ou assimilée » et les quartiers dont où la population est principalement malgache. Mais fin 1949, dans un contexte de profonde reconfiguration de la « situation coloniale » (cf. chap.2 et 8), la municipalité changeait précisément le système de fixation de la taxe sur les ordures ménagères pour ne viser que ceux qui bénéficient effectivement du service de ramassage².

En somme, jusque dans les années 1950, les travaux et services de balayage, ramassage des ordures et de vidange, sont effectués dans une combinaison changeante de régie et d'adjudication, sont ségrégatifs et s'avèrent, y compris dans les quartiers européens, insuffisants³.

B. Les temps glorieux de la régie municipale et de l'ordre urbain et sanitaire (années 1960, 1970 et 1980)

Les années 1960 correspondent à une période faste sur le plan de l'assainissement de la ville au cours de laquelle la collecte et la gestion des ordures ménagères sont reprises en régie, système qui s'est maintenu tant bien que mal jusqu'en 1991 et dont se souviennent aussi bien élites urbaines que simples citoyens.

Au début des années 1960, la commune se dote de camions-bennes (probablement trois)⁴ et de nombreux balayeurs. Nous nous situons là après que la municipalité ait été « indigénisée » (avec les élections de 1956), après que la Première République et l'indépendance eurent été proclamées (en 1959 et en 1960), dans une période de forte croissance démographique⁵ et dans une phase d'aménagement urbanistique intense décrite au chapitre précédent. Le système de collecte est dit

¹ Le constat de l'inspecteur Tuitart en mars 1953 est sans appel. Il décrit le manque de moyens de la voirie et du bureau municipal d'hygiène puis constate : « C'est peu pour une cité de l'importance de Diégo ; il est vrai que l'on voit difficilement comment l'on pourrait tenir propre et en état de salubrité une ville dans laquelle il n'existe aucun réseau d'égouts, qui n'est alimentée en eau que par des canalisations insuffisantes et qui abonde en terrains vagues non drainés [sic] et le plus souvent couverts d'immondices. Dans de pareilles conditions, les efforts d'un service d'hygiène et [...] ne peuvent être que stériles. » (ANOM, FM, Aff. Pol. c3505d29, Rapport de l'inspecteur Tuitard sur la voirie de la commune, 23 mars 1953).

² Arrêté n° 27 du 24 novembre 1949 ANOM, Mad DS 0265 administration communale de Diégo-Suarez, 1952-1953.

³ En l'absence d'une enquête historique fine sur la production et le traitement des déchets par les services municipaux, leurs prestataires et les citoyens, on est dépendant des représentations des témoins qui versent facilement dans le « c'était mieux avant ». Ainsi dans une étude sur le statut des circonscriptions de Diégo-Suarez et Fort Dauphin de juin 1949, l'inspecteur Blin fait référence à un temps passé où ces villes auraient été propres, alors que dans le cas de Diégo-Suarez, les archives en ma possession ne me permettent pas de l'identifier. Il écrivait : « C'est un fait que les villes de Fort-Dauphin et de Diégo-Suarez ne présentent pas toujours, surtout la seconde, au point de vue urbanisme et voirie, un aspect digne de leur passé. » (ANOM, FM, Aff. Pol. C3505d7, étude sur le statut des circonscriptions de Diégo-Suarez et Fort Dauphin, rapport de l'inspecteur Blin au directeur des Affaires politique, juin 1949).

⁴ Le conseil décide l'achat de trois camions-bennes en mai 1991. (Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 30/05/1961 et de la troisième session extraordinaire du 1^{er} semestre 1961, Corpus CUDS).

⁵ Elle passe de près de 29 000 habitants en 1960 à près de 44 000 en 1968, cf. annexe 15.

« porte à porte » mais ne concernait que les voies bitumées. Vu l'évolution du goudronnage de la voirie, il associait donc des tournées de collecte du camion municipal sur les voies bitumées et, pour les îlots ou quartiers non bitumés, des dispositifs domestiques ou informels de précollecte par lesquels les foyers et les commerçants qui n'étaient pas sur le parcours du camion faisaient parvenir leurs déchets aux points de collecte sur les axes bitumés.

Du côté des élites avec lesquelles je me suis entretenue, les années 1960 sont associées à la propreté de la ville réaménagée et à la figure du maire Vavihely. Alors que je lui demande si, parmi les maires des années 1960, il y avait eu « des gens importants », une conseillère du maire, J. Fatima Soazara*, en 2004-2005 me raconte :

Elle : Oui, il y a eu un personnage c'est Vavihely [troisième maire sous la Première République]. [...] Lui et Sautron [premier maire sous la Première République], c'est les deux figures qui ont marqué les gens.

Moi : Donc les gens se souviennent de la commune dans les années 1960 ?

Elle : Ah oui ! Et il y a quelque chose dont les gens parlent beaucoup : Vavihely par exemple, c'est lui qui a exigé que les maisons aient des fosses septiques. Ça a été une révolution, tout le monde disait « on n'aura jamais l'argent ! » Il avait trouvé un truc symbolique, c'est de ne pas faire payer de droits. Ça devait être ridicule les droits communaux pour faire construire une fosse septique. Et puis les gens devaient avoir plus de moyens également. Mais il y a beaucoup de maisons de classes moyennes à Tanambao qui ont fait des fosses septiques. Et les gens reconnaissent aujourd'hui que ça a été d'utilité. Ils se souviennent également qu'à cette époque il y avait un système de ramassage des ordures qui passait devant les maisons avec un camion, le gars il ramassait. Bon il y avait 20 000 habitants¹, pas plus. Mais les gens se souviennent de ça.²

Relatant lui aussi spontanément le développement des fosses septiques, le deuxième vice-président du comité mixte qui gère partiellement le ramassage des ordures ménagères entre 2002 et 2010³, poursuit ainsi :

Ce Vavihely c'était un maire ! Un des maires de Diégo qui a travaillé beaucoup sur, qui a beaucoup aménagé cette ville. [...] Celui-là, il a beaucoup fait. Il a même dit : « Je vais transformer Diégo en un petit Paris ». [...] Alors quand je dis « au temps de Vavihely », il y

¹ Ce qui est factuellement approximatif, comme je l'ai dit, la population passe de près de 29 000 habitants en 1960 à près de 44 000 en 1968, cf. annexe 15.

² Entretien avec J. Fatima Soazara*, Diégo-Suarez, 17/03/07. Josephine Fatima Soazara est née et a grandi dans une famille aisée de Diégo-Suarez, a quitté Diégo-Suarez après le baccalauréat en 1967, pour Antsirabe où elle a vécu jusqu'en 1987, ne revenant à Diégo-Suarez qu'épisodiquement pendant les vacances. Puis, mariée à un entrepreneur mauricien, elle a vécu à Maurice jusqu'à début 2001 et ils sont revenus à Diégo-Suarez en 2004, avant de s'installer en France où résident leurs enfants. Elle fut recrutée au cabinet du troisième maire courant 2004 et chargée en autres questions de l'« environnement ».

³ Cf. section II.

avait le service de la voirie qui fonctionnait bien, et très bien même. Ils ont tous les moyens, les personnes, des camions, de tout, de tout, c'était d'ailleurs en quelque sorte l'héritage de la colonisation, hein. [...] Il n'y avait pas de problème. Il y avait des décharges à droite et à gauche...m'enfin la propreté de la ville...c'est vrai que Diégo était une ville propre, c'est vrai ça, c'est pas du baratin, c'est vrai !¹

La mémoire située de la ville et de l'institution communale sous la Première République, telle qu'elle est formulée par des élites, associe la figure du maire aménageur Vavihely, la multiplication des fosses septiques domestiques à la place des « w.c. tinettes » et le ramassage porte-à-porte des ordures ménagères par la mairie et, donc d'un relatif dépassement de la ségrégation par l'hygiène, dans le cadre d'une ville en partie reconfigurée selon des logiques hygiénistes et urbanistiques héritées de l'administration coloniale².

Le système semble mis à l'arrêt au début des années 1970. En juin 1973, après les événements de mai 1972, après le passage du cyclone ISIS qui occasionna des dégâts importants, après surtout que la faillite de la commune surendettée eut été avérée et alors que le ministère de l'Économie et des Finances refuse d'approuver le budget additionnel de 1972, le conseiller E. Rabarison constatait en séance du conseil :

Au sujet du personnel, je fais remarquer aussi, que la voirie manque de personnels, surtout pour l'entretien de la propreté de la ville. Je me souviens très bien que sur les 120 employés licenciés l'année passée, aucun n'a été remplacé ; sur les 53 balayeurs prévus pour le balayage et nettoyage il ne reste plus qu'une vingtaine. Les gens se plaignent de la malpropreté de la ville ; ils ont raison, mais si la commune ne possède pas le personnel suffisant, elle ne pourra pas effectuer le travail. Ce ne sont pas le maire ou ses adjoints ou l'agent voyer qui iront balayer, mais le personnel prévu à cet effet ; et, si ce personnel manque, je n'entrevois pas du tout le moyen de sortir de l'état où nous sommes.³

Quant aux camions permettant le ramassage des ordures ménagères, fin 1972, ils ne circulent plus par manque d'argent pour financer le carburant⁴.

¹ Entretien avec B. Velotogny du 16 mars 2007. B. Velotogny est né à Diégo-Suarez en 1940, y a vécu et travaillé toute sa vie comme fonctionnaire de l'administration scolaire déconcentrée. Retraité, ayant fondé l'Association pour la sauvegarde de l'environnement, il était impliqué dans de très nombreux comités, il a ce statut de « notable » acquis par les anciens fonctionnaires qui fait qu'il est souvent associé aux « projets » et souvent consulté. Soutien du PSD, puis zafiste, opposant à l'Arema et au TIM, il s'est engagé dans la cellule locale du KFM-CNOE (association nationale qui veille à la bonne préparation des scrutins en diffusant de l'information sur les choix dans les référendums par ex. et en surveillant leur déroulement). Il a été membre du conseil populaire du *fivondrona* au cours de la dernière mandature de la Deuxième République, mais ça, il ne me l'a jamais dit ! Il a toujours tenu avec moi un discours très critique à l'égard de la Deuxième République.

² Cf. chapitre 5 :I.A.2.

³ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 13/06/1973 (Corpus CUDS).

⁴ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 08/08/1973 (Corpus CUDS).

Après la crise de l'institution communale entre 1972 et 1975 et la perturbation des services municipaux qui en est la conséquence, quand s'instaure la Deuxième République en 1975, les moyens requis par le ramassage des ordures ménagères en régie sont remis à niveau. En vertu de la nouvelle architecture politico-administrative, ils sont désormais gérés par le *fivondrona*. Andriamisara R.*, entré au service technique du *fivondrona* en 1985 et directeur technique quand j'en discute avec lui en 2007, raconte que c'était bien la voirie qui gérait le ramassage des ordures ménagères, avec trois camions, dédiés à trois secteurs (« bas, centre et haut »)¹. « Les poubelles sont déposées dans des sacs, dans des bidons » devant les maisons sur le trottoir, essentiellement sur les « axes », « les gens dans les petites rues viennent déposer leurs poubelles sur les grands axes ». Les ordures ménagères étaient ramassées par des « mains-d'œuvre » « deux fois par jour sur les axes, le matin et l'après-midi », puis déposées, « à la décharge, sur la route de la Star². C'est toujours le même endroit. Depuis depuis³. Le ravin Star. » « Ces camions, ils avaient été achetés par la commune. À l'époque la commune était vraiment costaud », grâce à « des subventions de l'État et les rentrées de la commune proprement dite. Des impôts. »⁴ Notons ici que le mode de gestion municipale des ordures ménagères ressort du même registre de normes et de pratiques hygiénistes : les déchets sont de potentiels agents pathogènes, il faut les évacuer hors du périmètre urbain⁵. Notons surtout que Andriamisara R., qui lui-même comme tous les agents, est passé du *fivondrona* à la commune en 1996, fait le récit de la collecte en régie sans marquer de césure entre le temps du *fivondrona* et le temps de la commune réinstituée.

Quoi qu'il en soit, à la fin des années 1980, le système s'essouffle comme d'ailleurs l'ensemble des services locaux assurés par le *fivondrona* ou les *firaisaina* et s'inaugure la pratique des dons étrangers. Les camions, « ils sont tous tombés en panne. Ces camions ils sont vieux. Et puis il n'y avait plus de camions de remplacement » continue le directeur des services techniques en 2007. « Et puis il y a eu le don japonais, trois camions Mitsubishi [...] une dotation du gouvernement japonais, bleus. Des camions-bennes, à bennes basculantes », probablement fin 1990 ou début 1991. Les Japonais se sont intéressés à la pointe Nord de Madagascar en raison de

¹ Ce qui ne recoupe donc pas les périmètres des trois *firaisaina* qui composent la ville : Est-centre-Ouest.

² La Star est une brasserie malgache installée au sud-ouest de la ville, sur la route d'Anamakia.

³ « Depuis depuis » signifie depuis très longtemps.

⁴ Entretien avec Andriamisara R.*, Diégo-Suarez le 26/03/07.

⁵ Ainsi lors de la réunion du conseil municipal du 08/08/1973, le premier adjoint explique « les agents [du service provincial de santé] ont repéré divers endroits dont la malpropreté risque d'être des foyers d'épidémie, à savoir : des poubelles pleines d'ordures restant plusieurs jours non enlevées sur les trottoirs, le grand marché de Tanambao non balayé ni nettoyé et les ordures éparpillées partout, à Tanambao V, les eaux du lavoir traversent les rues et des îlots [sic] d'ordures se forment au milieu, à côté du Bazaribe [le grand marché], il y a un lieu devenu un dépôt d'ordures et de w.c. public, etc. » (procès-verbal de la réunion du conseil du 08/08/1973, p.10, corpus CUDS)

l'industrie de la pêche thonière. Le tournant des années 1980 et 1990 en effet marqué par une transformation décisive du port de Diégo-Suarez qui devient, à partir de 1985, une base thonière en lien avec des accords de pêche signés avec la CEE et des pêcheries japonaises ou taïwanaises (en 1987 et 1990)¹. La redynamisation de l'économie locale qui en découla s'accompagna donc d'activités utiles pour la municipalité. Mais, poursuit le directeur technique, « en 1991 il y avait le grand mouvement », le mouvement social qui fit tomber la Deuxième République et les deux camps, « les fédérés et les forces vives, ils ont pris les camions, ils se poursuivaient dans la ville. Ils les ont utilisés comme tanks. Tous foutus. »² Les restes des camions furent longtemps entreposés dans l'arrière-cour de la mairie.

C'est aussi « dans les années 89-90-91 » qu'est mis en place un système bricolé associant plus ou moins informellement la municipalité défaillante et les « opérateurs économiques » de la ville appelés à la rescousse. Ce système consistait à « récupérer[r] les camions des opérateurs [“tous les week-ends”] pour enlever les ordures de la ville. ». Les « opérateurs » ici ce sont les chefs d'entreprises dont les services possèdent des camions adéquats (et les tractopelles requises pour nettoyer les « dépôts sauvages »). Ils prêtent à certaines périodes le matériel roulant et le carburant nécessaires à l'opération. Il s'agissait de la Secren, la CMDMD (entreprise de manutention au port dirigée par les Robert père et fil, deux Français), Laforge (entreprise BTP, dirigée par un français du même nom), « M. Henri », Darougar (aîné d'une famille Bohra qui n'est pas des plus puissantes, propriétaire fondateur d'une grande quincaillerie), Dael Abdou Kaid dit Dael (Français, propriétaire de l'hôtel de la poste et d'une entreprise de BTP), Parakh Ousman O.I. dit Parakh (Karana sunnite, entrepreneur dans le bâtiment et transporteur)³. Ce type d'opérations évergétiques ne doit pas être compris comme intégré à des stratégies de conquête du pouvoir politique : à l'exception du cas particulier de la Secren – entreprise publique à cette époque – ces entrepreneurs n'ont jamais cherché à briguer un mandat en raison de la division locale du travail de représentation politique selon laquelle (après Sautron), la compétition pour les postes d'élus et l'administration est une affaire de Malgaches dont les Indiens s'excluent. Cet arrangement pour la collecte des ordures ménagères constitue une modalité décisive des relations entre la municipalité, les grandes entreprises de la ville et leurs dirigeants, nous y reviendrons au chapitre 7. L'appui des « opérateurs » au ramassage des ordures ménagères – essentiellement les week-ends – fut donc

¹ Cf. introduction de la partie.

² Entretien avec Andriamisara R., chef du service de la voirie puis directeur de la direction technique, Diégo-Suarez, 26/03/07.

³ Entretiens avec J. Fatima Soazara, conseillère environnement du troisième maire, Diégo-Suarez les 02/02/06 et 17/03/07. Entretien avec Andriamisara R., chef du service de la voirie puis directeur de la direction technique, Diégo-Suarez, 26/03/07.

ponctuel en 1989, 1990 et 1991, puis continu entre 1992 et 1995, cette période transitoire entre le début de la Troisième République et les premières élections municipales de novembre 1995, quand l'administration municipale était assurée par une « délégation spéciale ».

Pour les citoyens qui ont vécu à Diégo-Suarez dans les années 1960, 1970 et 1980, quel que soit leur bord politique, qu'ils considèrent que la « chute » de Diégo-Suarez coïncide avec la chute de la Première République ou avec celle de la Deuxième République, associent presque systématiquement le « Diégo d'antan », la renommée du « Diégo d'antan », à la propreté de la ville. Le « *Diégo* d'antan » est cette période – les années 1960, 70 et pour certains même 80 – où aurait régné un ordre urbain – matériel, sanitaire, social et politique – désirable¹ associé à la gestion par la municipalité (quelle que soit la forme juridique), en régie, de la collecte des ordures ménagères. La mémoire en est vivace tant chez les élites dirigeantes que chez les citoyens-citoyens. En janvier 2009, ce même Andriamisara R., nommé à la tête de la direction de l'environnement urbain, formulait ainsi la mission de cette nouvelle direction : « l'exécution de la politique de Monsieur Le Maire, remettre la ville de sa renommée d'ANTAN “VILLE PROPRE ET SAINTE” »². Les citoyens-citoyens (au moins ceux qui ont grandi ou migré à Diégo-Suarez avant la fin des années 1980), font eux référence spontanément à Kifa qui était le conducteur-éboueur de la voirie municipale probablement jusqu'au milieu des années 1990, que la municipalité dispose d'un camion ou non. C'est ce que montre l'*Étude sur le ramassage des ordures ménagères à Diégo-Suarez* réalisée par le conseil général du Finistère fin 2002 auprès de 124 habitants les quartiers Avenir, Place Kabary, Bazarikely, Tanambao I, III et Tsena. Ce sont les vieux quartiers de l'ancienne ville européenne et le cœur du « village indigène » réaménagé dans les années 1960. Quand on leur demande « quelle est l'année du dernier système de ramassage des ordures ménagères organisé dans le quartier ? » 30 des 124 enquêtés font référence à Kifa, souvent spontanément « au temps de Kifa », sans datation précise. À la question « Qui ramassait alors les ordures ? », 85 personnes répondent « la commune » (ou « la voirie de la commune », « Kifa de la commune », les « ouvriers de la commune »)³. Des usagers des bornes-fontaines avec qui j'ai discuté des équipements de

¹ Un conseiller municipal ayant fait les premier, deuxième et troisième mandats peut dire « ... la propreté, le Diégo d'antan, parce qu'il y a quand même sa renommée sur la propreté » (entretien, Diégo-Suarez, 02/04/2007). Dans le document projet de la mairie relatif à la gestion des déchets en mai 2009, on peut lire « Renaissance de l'image de Diégo-Suarez “Ville Propre” ».

² Archives de la direction de l'environnement, plan de travail trimestriel datant du 9 janvier 2009.

³ L'étude porte sur ces quartiers qui sont pressentis pour la collecte payant parce que la population qui y vit est en moyenne plus riche que dans les autres quartiers. Ce sont des quartiers anciens dans lesquelles les familles vivent en général depuis longtemps. L'enquête a été menée en janvier 2003, en malgache par des jeunes enquêteurs recrutés par le conseil général du Finistère mais les données brutes que j'ai sont en français. Le cahier des charges leur demandait de constituer des cohortes avec des quotités égales d'hommes et de femmes, de sans-emplois, d'étudiants, de travailleurs du « secteur informel de la vente » (« gargotes, vendeurs du marché, stands dans la rue, etc. »), « dans le

leurs quartiers – Tanambao V et Mahatsrara, soit des quartiers qui se sont peuplés à partir des années 1980, évoquent aussi ce ramassage par le camion municipal des ordures qu'on porte « jusqu'au goudron » quand on habite dans des quartiers ou des îlots non bitumés. Ce système était donc compris comme communal par les citadins-citoyens et ce qu'ils se remémorent c'est aussi, précisément, l'interaction avec les employés de la municipalité.

En somme, la période coloniale (entre 1884 et 1960) a correspondu à un service de ramassage des ordures ménagères et de vidange, calqué sur un modèle exogène (normes hygiénistes pasteurienne, logique d'évacuation) et fortement ségrégué. Ce service était en outre délégué par une municipalité dominée par les colons à des entrepreneurs locaux français. La période 1960-1972 qui correspond l'« indigénisation » de la municipalité, est marquée par le passage à un service entièrement en régie mais aussi à une relative déségrégation de l'accès à l'assainissement. Survivant aux perturbations politiques et transformations institutionnelles des années 1972-1975, la régie est affaiblie à la fin des années 1980 : l'administration de la ville fit alors appel, pour maintenir le service de ramassage, aux « opérateurs économiques » (de manière à la fois informelle, réglée et non contractuelle) et reçut les premiers dons étrangers. Elle a toujours poursuivi une logique d'évacuation des déchets hors des espaces domestiques et du périmètre urbain.

La situation de Diégo-Suarez est parfaitement banale si on considère celle des autres petites et moyennes villes africaines. De nombreuses études attestent d'une dégradation de la gestion municipale des ordures ménagères dans les années 1980 ou 1990 [Guitard, 2012b] – une poubellisation [Deverin-Kouanda, 1993] – et de ce type comparaison historique, par les citadins entre des « périodes fastes » où le système de ramassage des ordures était fonctionnel (soit au temps de l'administration coloniale, soit dans les années 1960-1970), parfois justement associé à des figures de maires emblématiques, et des périodes où au contraire les déchets s'amoncellent [pour Bobo-Dioulassou au Burkina Faso Bouju et Ouattara, 2002 : 135 ; pour Garoua et Maroua au Cameroun Guitard, 2014 : 274-308].

secteur informel des services » (« lavandières, couturières, brodeuses, femmes de ménage, etc. »), « dans le secteur formel [avec] petite rémunération » (« commerce épibar, vendeuses, ouvriers, petits salariés, etc. »), « dans le secteur formel [avec] rémunération importante » (« commerce de plus grande taille comme bijouteries, import/export, construction, transport, fonctionnaires, etc. »).

II. DE LA DPEA AU COMITE ROM : UNE DELEGATION PARTIELLE, PROVISOIRE ET INEFFICACE DE LA COLLECTE DES ORDURES MENAGERES (1995-2004)

Les années 1995-2004, qui recouvrent les deux premières mandatures après la recréation de la commune en 1996, voient s'expérimenter des formes de délégation du nettoyage, de la précollecte et de la collecte des déchets ménagers à des opérateurs privés ou publics-privés sur une portion du territoire. Ces expérimentations se sont faites sous l'impulsion de coopérants basés à Diégo-Suarez et sur la base d'un constat partagé selon lequel la commune n'avait plus les moyens matériels et financiers d'assurer en propre, à l'échelle de la commune, l'acheminement des déchets solides entre les dépôts de transit – disséminés dans la ville, plus ou moins équipés et autorisés – et les terrains considérés comme étant des décharges en périphérie urbaine - eux-mêmes plus ou moins équipés, autorisés et gérés. Le ramassage des déchets était financé alors par une fraction de l'impôt sur la propriété bâtie, faiblement recouvré : c'est-à-dire que la commune dans une situation budgétaire continûment problématique, n'a pas mis en place une taxe dédiée. La délégation de la gestion des ordures ménagères donna lieu cependant à une renégociation permanente du rôle de la municipalité, des acteurs privés et des coopérations étrangères impliqués. Elle prit donc des formes changeantes. Entre 1994 et 1999, ce fut d'abord un système de délégation partielle de la précollecte à une ONG supplétive (la DPEA) qui fut mis en place entraînant la sanctuarisation par la municipalité de la compétence du balayage **(A)**. Puis, à partir de 1999, fut mis sur pied un système de délégation de gestion des ordures ménagères à un comité mixte - un organisme qui compte statutairement des représentants de la mairie mais aussi d'autres acteurs associatifs et économiques locaux. Ce premier comité mixte, l'APE, ne démarra jamais réellement **(B)**. Cependant sa création consacrait la remise en cause du financement par l'impôt, qui ne fut donc effectivement mise en œuvre qu'avec le second comité mixte, le Comité ROM Diégo, créé en 2001 **(C)**. Ce dernier fonctionna tant bien que mal quelques années, malgré le désinvestissement des acteurs économiques et municipaux, en reposant sur le surinvestissement des acteurs de l'aide et des notables associatifs. La commune en elle-même parut sur toute cette période continûment défailante.

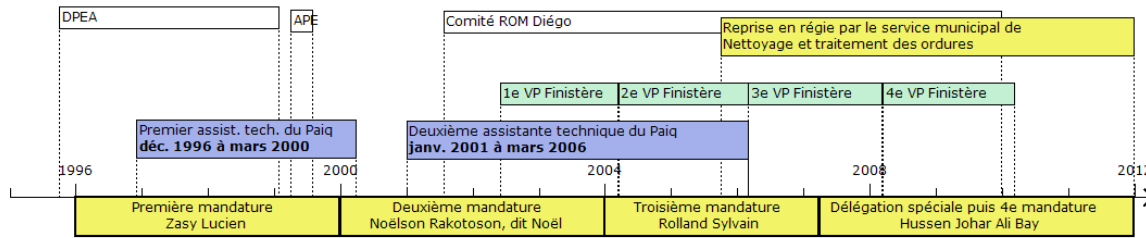


Figure 8. Repères chronologiques généraux de la politique de gestion des déchets à Diégo-Suarez¹

Précisons d'emblée que tant ces principes que les tâtonnements qu'engendre leur opérationnalisation reflètent la norme des interventions d'aide en matière de gestion des ordures ménagères dans les années 1990. À partir des années 1980 s'étaient imposées, avec les plans d'ajustements structurels, les logiques de privatisation des entreprises publiques, de délégation des services publics en général (et des « partenariats public privé »), de marchandisation de certains biens (comme l'eau) et de diminution des effectifs dans les administrations. Dans les années 1990, s'ajoutait à cette grammaire de la réforme de l'État, sous la bannière « bonne gouvernance », le principe de délégation des services à des associations, ONG, coopératives ou GIE [Dorier-Apprill et Meynet, 2005 : 19]. Comme dans maintes villes subsahariennes, ce principe de substitution totale ou partielle aux municipalités par des acteurs privés entraînait en résonance à la fois avec le mot d'ordre de la participation communautaire [Dahou, 2011], celui, plus nouveau, de la promotion – et souvent de la « structuration » – de la « société civile » et celui de « lutte contre la pauvreté » par l'« auto-emploi » des jeunes, des retraités, des femmes... [Dorier-Apprill et Meynet, 2005 : 20]. Cependant la gestion des ordures ménagères pose des questions délicates pour lesquelles les réponses ne sont pas évidentes sur le plan de la nature du service (précollecte, collecte ou traitement) ou du bien (propreté, assainissement) et sur les modes de financement possibles et pertinents [de Miras et Dorier-Apprill, 2002 : 18-21]. En matière de collecte et de traitement des déchets, est-ce que l'offre et la demande peuvent être mises directement en relations, sans médiation des pouvoirs publics (qu'ils gèrent entièrement ou partiellement le service ou le délèguent entièrement) ? Dit autrement, la médiation des pouvoirs publics s'impose-t-elle pour transformer un besoin en demande marchande, mobiliser une offre de service technique et commercial, fixer un prix, contraindre au paiement par des taxes, voire subventionner le système, donner une cohérence générale à la filière, piloter sa transformation... ? [ibidem, p.19-20] Cette question se pose au Nord comme au Sud, mais au Sud avec d'autant plus d'acuité que, entre autres contraintes, les citoyens éliminent une bonne part de

¹ Je ne sais pas si le Comité ROM a perduré au-delà de 2010.

leurs déchets sans les évacuer, l'économie informelle reste en grande partie non marchande ou informelle, le pouvoir de contrainte en général et de contrainte fiscale en particulier est faible [ibidem, p.20-21]. De sorte que, au-delà de ce précepte général d'externalisation et de « gestion partagée », d'un accent commun mis sur une logique de gouvernance urbaine plutôt que de décentralisation, d'appui au marché et la « société civile » plutôt qu'aux municipalités naissantes ou renaissantes, les structures de l'aide dessinèrent des dispositifs socio-techniques de gestion des ordures ménagères de manière tâtonnante, située [Mas, 2009], selon des doctrines confuses ou indifférenciées [de Miras et Dorier-Aprill, 2002 : 24]¹.

Notons aussi quelques éléments préalables sur le plan cette fois des déchets à Diégo-Suarez. Dans les années 2000², les habitants trient leurs déchets, conservent les contenants réutilisables et les résidus alimentaires pour les animaux³. Certains brûlent ce qui n'est pas réutilisable dans leur cour ; d'autres accumulent ces déchets dans des sacs (des *gonin'abitry*⁴) et le portent ou le font porter vers les bacs à ordures quand il y en a à proximité, sinon vers un dépôt sauvage, par un membre du foyer gratuitement ou, pour les familles plus aisées, par un étranger rémunéré, armé d'une brouette, souvent un « fou »/*adala*⁵. Dans le quartier excentré de la Scama travaillent deux collecteurs avec des charrettes. En 2006, une enquête sur le contenu des bennes nouvellement installées indique que les déchets évacués par les ménages sont composés à 86,5 % de biodéchets, 6,8 % de plastique et de verre et 1,5 % d'acier⁶. Le taux de déchets fermentescibles est donc très élevé⁷. La précollecte des déchets entre les foyers et dépôts de transit n'est jamais incluse dans le champ des réformes et des interventions avant 2005. Enfin, la population de Diégo-Suarez croît

¹ Sur l'élaboration et la diffusion des modèles dominants en matière de gestion des déchets dans les villes africaines, les réseaux transnationaux concernés, voir Dorier-Aprill et Meynet [2005 : 22-24].

² En dehors de discussions sur la question au fil du terrain, mes sources ici sont : Rivoire Sophie*, 2002, *Étude sur le ramassage des ordures ménagères à Diégo-Suarez*, Diégo-Suarez, Antenne du conseil général du Finistère (Corpus CGF/DS), AFD, Agetipa, Burgeap, 2006, *Rationalisation de la collecte et du traitement des déchets solides des villes d'Antsirabe et Antsirana* – R6 – *Rapport de diagnostic Étude Déchets – Comme urbaine de Diégo-Suarez* (65p, version non définitive).

³ Soit les volailles qu'ils ont dans leurs cours propres soit les porcs des éleveurs de la périphérie de la ville. On garde alors les déchets alimentaires dans un bidon ou un panier spécial, accroché en hauteur, près de l'entrée de la cour, que les éleveurs passent relever avec leurs brouettes. Ce récipient est appelé *daban'ampago*, *daba* signifiant bidon et *ampango* la croûte de riz qui reste accrochée au fond de la marmite.

⁴ *Gony* signifie sac de riz, ces grands sacs en toile enduite, mais dans les faits c'est aussi parfois un sac de ciment, donc un grand sac en papier. *Gonin'abitry* signifie littéralement sac à ordures.

⁵ Sur les représentations dialectiques de la folie et des déchets et de leur gestion au Cameroun, voir Guitard [2012a].

⁶ AFP, Agetipa, Burgeap, 2006, *Rationalisation de la collecte et du traitement des déchets*, *op. cit.*

⁷ Pour comparaison avec les villes secondaires de Sénégal, voir Broutin Cécile, Gueye Ahmed, Ka Ibrahima, Rachmuhl Virginie, Rouyat Julien, et Torrasani Valentina, 2006, *La gestion des ordures ménagères dans les villes secondaires du Sénégal. Vers des politiques municipales incluant les quartiers périphériques*, Études et travaux en ligne, GRETT, 91 p.

fortement sur la période considérée puisqu'elle passe de près de 60 000 personnes en 1993 à près de 110 000 personnes en 2009¹.

A. La DPEA, première brèche dans la régie (1994-1999)

La première expérience d'externalisation partielle de la gestion des déchets initiée par un coopérant (1), soutenue par le bureau exécutif, suscita l'opposition du conseil municipal qui fit entériner le fait qu'au moins le balayage resterait une compétence gérée en régie (2).

1. Une ONG à l'appui d'une administration municipale en transition

Initié à l'été 1994, avant la remise sur pied de la commune, le premier projet visant à pallier les difficultés de l'administration urbaine en matière de propreté de la ville reposait sur un principe de délégation de service public à une ONG, l'ONG « Développement et protection de l'environnement d'Antsiranana » (DPEA) soutenue par la Coopération française. Cette délégation consistait presque en une concession concernant la précollecte et le nettoyage sur une fraction du territoire, en complément des activités de la voirie municipale. Ce projet dit « foyers poubelles » « ne va pas entrer en concurrence avec le service technique de la voirie, mais au contraire lui apporter une aide non négligeable »². Il consistait en la construction de 50 fosses à ordures fixes dans des quartiers considérés comme particulièrement sales de la ville, destinées à être des points d'accumulation et de prétraitement des ordures ménagères. Ces fosses, financées par la Coopération française, devaient être alimentées directement par les citoyens, entretenues par des « balayeurs » de la DPEA chargés en outre de nettoyer leurs alentours (des secteurs). Et soit ces points de collectes étaient directement vidés par la voirie municipale – quand et si elle parvenait à passer, soit les « éboueurs » de la DPEA devaient les évacuer vers les points de collecte effectifs de la voirie municipale. Le projet prévoyait le recrutement de 70 personnes (balayeurs, éboueurs et « chefs de file ») et leur équipement (« pelles et de pioches »)³. La DPEA devait travailler avec les services du *fivondrona*⁴ en charge de la collecte des ordures ménagères, avec les chefs de quartier et d'autres associations pour la « conscientisation » des citoyens.

¹ Cf. annexe 15.

² Courrier de F. Mercier à la Mission de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France datant de 1995 (mois incertain).

³ Protocole de financement du Fonds d'aide et de coopération, décrits déconcentrés d'intervention n° 79/CD/93/518/18/461/01/01, Tananarive, le 11 octobre 1995.

⁴ À partir de 1992 (début de la Troisième République) et jusqu'au 1^{er} janvier 1996 (réinstauration des communes), les services du *fivondrona* d'Antsiranana I sont coiffés par une délégation spéciale. Cf. annexe 17, « Chronologie de l'institution communale à Diégo-Suarez ».

Ce projet avait été initié par l'expatrié français qui allait devenir le premier assistant technique du Paiq mais qui était alors « conseiller en formation professionnelle » auprès des « entreprises, de l'université et du lycée technique »¹. F. Mercier s'était ému de la saleté de la ville et avait contacté la Mission de coopération et d'action culturelle (MCAC) de l'Ambassade de France en juillet 1994 pour demander un financement. Précisément, il choisit de demander un financement de type « filets de sécurité », des projets de développement local qui ont pour « vocation première des créer des emplois pour les personnes gravement démunies »². On lui répondit que ce type de financements ne pouvait être attribué qu'à des ONG, des associations ou des collectivités locales. Il trouva donc une association, la DPEA, « en espérant que ce soit la bonne »³. L'association était toute jeune puisqu'elle avait été créée en avril 1994 et s'était adroitement étiquetée « environnement ». On en est au deuxième Plan environnemental et les fonds étrangers affluent dans ce secteur (cf. chap.3). Tout au long de 1995, le projet fut négocié par F. Mercier avec le MCAC d'une part, la délégation spéciale de la municipalité et la DPEA d'autre part⁴. Sachant que le chef du service technique de la municipalité n'était autre que le vice-président de la DPEA et que la cheffe du bureau des taxes était aussi au bureau de la DPEA, à titre personnel⁵. Notons que F. Mercier, qui n'était pas au bureau de la DPEA, resta l'interlocuteur direct de la Coopération française (le bailleur) et de la municipalité. Le projet est en tout cas identifié à la figure de F. Mercier dans la mémoire des témoins et l'association me semble être une forme de paravent associatif assez classique permettant d'un côté aux notables de la ville de multiplier leurs activités et sources de revenus et de l'autre aux structures de l'aide de travailler avec des membres qualifiés et considérés comme « reconnus » de « la société civile ». Ils obtinrent 280 000 FF de la Coopération française en octobre 1995⁶.

¹ Entretien avec F. Mercier, premier assistant technique du Paiq-Diégo, Diégo-Suarez, 01/07/2009.

² Courrier de F. Mercier à la MCAC d'Antananarivo datant de 1995 (mois incertain).

³ Courrier de F. Mercier à la MCAC d'Antananarivo du 23/01/1995.

⁴ Des réunions ont lieu à l'hôtel de ville et/ou avec les services de la voirie sont mentionnées (Ordre du jour de la réunion du 23/01/1995, courrier à la MCAC du 23/01/1995). Il fallait en effet fixer les lieux d'implantation des fosses en fonction des tournées des camions organisées par la commune.

⁵ Appartiennent aussi au bureau de cette association : un ingénieur mécanicien à la Secren et sa femme qui travaille au service financier de la commune. Le président est présenté comme un « chef de bureau d'étude ». (Courrier de F. Mercier à la MCAC d'Antananarivo du 23/01/1995).

⁶ Protocole de financement du Fonds d'aide et de coopération, décrits déconcentrés d'intervention n° 79/CD/93/518/18/461/01/01, Tananarive, le 11 octobre 1995. Prévoit la fabrication de 50 fosses à ordures, la création de 70 emplois, l'appui logistique aux services de la voirie et achat de pelles et pioches, etc.

2. Positions divergentes des nouveaux élus et sanctuarisation du balayage en régie

Tout juste installé dans ses fonctions, le maire élu lors de premières élections municipales de la Troisième République en novembre 1995, Zasy Lucien, approuva le projet et plus généralement la logique de délégation. En janvier 1996, quand il commençait son mandat, 26 fosses avaient été construites, 50 balayeurs, 10 éboueurs, 3 « chefs de fils » et un gestionnaire avaient été recrutés au nom de la DPEA. F. Mercier rencontra rapidement et à plusieurs reprises le nouveau maire et annonça à la Coopération française qu'il « adhè[r]ait » totalement à ce projet et remerci[ait] la Coopération française¹. Nous avons vu au chapitre précédent qu'il se revendiquait d'une doctrine libérale et cherchait tous azimuts des subsides internationaux². Une convention fut signée le 19 décembre 1996 entre lui, l'Ambassadeur de France et le président de la DPEA³. Un document de 1998 émanant du bureau exécutif de la municipalité reprend l'argumentaire de la DPEA pour faire des demandes de financements complémentaires, au nom de la commune mais destinés à la DPEA ou à d'autres ONG, afin que celles-ci se chargent entièrement de la collecte des déchets (des points de transit en ville jusque des décharges en périphérie). Un second document émanant du bureau exécutif daté de 1999 défend l'extension du système de délégation non plus seulement à la collecte des déchets (toujours pensée comme devant revenir à des ONG dont la DPEA) mais aussi désormais à la gestion de la décharge. Ce document reprend en outre explicitement l'argumentaire en faveur d'un système de recouvrement des coûts, les catégories de classification des ménages et les calculs divers produits par la DPEA⁴.

En revanche, les conseillers municipaux s'opposèrent à la logique de la DPEA sur au moins un point : les balayeurs et le balayage. Il était clair dès le début du projet « foyers poubelles » que les fonds de la Coopération française ne pourraient financer les salaires que pour un an (l'année 1996) et la convention signée entre la Coopération française, la DPEA et la commune en novembre 1996 stipulait que la commune reprendrait à sa charge ces salaires...alors que celle-ci salariait déjà les balayeurs et manœuvres du service de la voirie. Le président du conseil à l'époque se souvenait, dix ans plus tard, du problème en ces termes :

Moi : Le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur les choix techniques et sur le fait de déléguer le service à une ONG ?

¹ Courrier de F. Mercier à la MCAC, datant probablement de février 1996.

² Cf. chapitre 5 : II.C.1.

³ Délibération n° 05/97 du 02 avril 1997.

⁴ Dans le cadre de la DPEA avait été financée en novembre 1999 une « enquête sociale » sur la « capacité à payer » dans sept quartiers.

Lui : [Hésitation] À un moment donné, il y a quand même eu un débat houleux là-dessus. Le vrai débat s'est situé d'abord sur un plan, c'est la question de la voirie. La voirie disposait d'un personnel à effectif lourd : 200 à 300 personnels. Et on ne savait plus à un moment donné qui faisait quoi là-dedans. Parfois même le poste de maire pouvait vaciller à cause de ce service s'ils se mettaient à manifester. Ça s'est produit.

Moi : Au cours du 1^{er} mandat, il y a eu des conflits comme ça ?

Lui : Oui, il y a eu des conflits comme ça. Où les manières de gérer du maire avaient posé certains problèmes. Il ne va pas par quatre chemins pour transmettre ses ordres. Et c'était pas perçu dans le bon sens à cette époque, surtout par les gens qui ont l'habitude de se réchauffer au soleil et de passer le matin pour acte de présence et de disparaître avec un manche à balai et la brouette. Chacun râle parce qu'ils n'ont pas le matériel pour masquer leur oisiveté. Le vrai problème s'est posé là-dessus : si on octroie à la DPEA la prise en charge des ordures ménagères, qu'est-ce qu'on fait de la voirie ? Est-ce qu'on va les payer comme ça pour ne rien foutre ? Et là, il y avait de grandes discussions. [...] Et il y avait une solution intermédiaire c'était de faire recruter dans la DPEA des gens de la commune, mais définitivement comme employés de la DPEA. Mais la question s'est posée : mais si jamais demain la DPEA venait à expirer [...] le problème de l'ancienneté, la retraite, et tout. Mais, toujours est-il que le service (parce que parfois on dit « c'est une direction » vu les effectifs, parfois on dit « c'est un service ») sous l'égide de l'agent voyer, est tellement immense que sur le plan finances, c'était trop lourd. Des dépenses inutiles. Et on se demandait à chaque fois, qu'est-ce qu'on va faire de ces gens-là ? On a connu ce problème¹.

La convention signée fin 1996 posait problème parce qu'elle appuyait sur un point sensible de l'organisation municipale : la voirie, considérée comme un service hypertrophié et problématique. La voirie est effectivement le plus gros service de la commune parce qu'il compte tous les « balayeurs » de rue et de marché, les « femmes de chambre » et gardiens qui nettoient et gardent les bâtiments communaux, les égoutiers, les éboueurs... On s'émeut régulièrement de son poids et de l'inertie de ses agents. Un membre du conseil populaire du *fivondrona* au tournant des années 90 se souvient de 80 balayeurs². Le président du conseil de l'époque compte pour 1996 200 à 300 personnes. Pour 2005, je compte moi 63 « balayeurs » « nettoyeurs » et femmes de chambre, 9 égoutiers, et 3 éboueurs. Mais le secrétaire général, en juillet 2009, compte « 300 employés dont 1/3 sont des balayeurs »³. D'un point de vue budgétaire, les crédits de fonctionnement de la voirie (salaires, matériel, entretien) représentaient 55 % des crédits engagés par les services en pour l'exercice 1989 et 32% des crédits engagés au titre de l'exercice 2004. En 2004, les salaires des balayeurs représentent 52 % des dépenses engagées au titre de la voirie, et

¹ Entretien avec René Rasolofo, président du conseil municipal les quatre années du premier mandat, Diégo-Suarez, le 27/03/07.

² Entretien un membre du conseil du *fivondrona* au début des années 1990, Diégo-Suarez, 04/08/2010.

³ Entretien du secrétaire général avec les représentants du Centre national de formation de la fonction publique (CNFPT) du département de Mayotte, juillet 2009.

toutes les dépenses de fonctionnement relatives au « balayage et au nettoyage » 16 % des dépenses totales de fonctionnement des services¹. La voirie est considérée comme un « poids mort » qui grève l'institution, les balayeurs et balayeuses en tête. C'est aussi la variable d'ajustement de la masse salariale et de la capacité d'action municipale. Depuis 1961 et une première vague d'externalisation de certains agents (passés du statut de contractuels au statut d'agents temporaires), il est fréquent que la municipalité recrute des agents temporaires, pour la collecte des taxes et impôts et pour des travaux d'assainissement². Mais après la chute de la Deuxième République, la voirie est aussi étiquetée Arema en tant que segment des services techniques, ce qui suppose qu'il y a un risque politique à y toucher. En tout cas en 1996, le conseil municipal se refusa à « déflater » la masse des balayeurs municipaux pour les faire embaucher par la DPEA (ce qui fut fait ailleurs en droite ligne des recommandations de la Banque mondiale [Dorier-Apprill et Meynet, 2005]).

L'opposition des nouveaux conseillers à ce montage les conduisit à modifier en avril 1997 la convention de 1996 liant la Commune urbaine de Diégo-Suarez et la DPEA³. Est présenté ci-dessous la première page de la délibération par laquelle le conseil le fait, donc les attendus de cette décision. Le conseil municipal souligne à la fois « l'incongruité du procédé amenant la Commune à financer le recrutement d'employés au service d'une ONG, d'une part, et être obligé ou de supporter inutilement, ou de licencier une partie du personnel [pléthorique] assurant les mêmes fonctions au sein de la voirie, d'autre part ». Il met en avant la situation problématique du budget et de la trésorerie communale, mais aussi « les dimensions diplomatiques accordées à ce projet ». Il choisit cependant (c'est la suite du procès-verbal) de modifier substantiellement la convention en précisant que les subventions de la Commune urbaine de Diégo-Suarez allaient dépendre de sa trésorerie, en réaffirmant son autorité sur les décisions prises par la DPEA (nouvelles fosses, planning de ramassage...) auprès de laquelle elle déluguait un « ingénieur chargé de l'encadrement technique du personnel et du contrôle des travaux au titre de la Commune » mais surtout en délimitant beaucoup plus clairement les responsabilités respectives des agents de la DPEA et de la voirie :

¹ Je me base sur les deux seuls comptes administratifs en ma possession, ceux de 1989 et de 2004, sachant que le compte administratif de 1989 est peu détaillé et entaché d'erreurs (ce que souligne Cassam Aly en 1997 dans son *Rapport d'audit des comptes de la commune urbaine de Diégo-Suarez, exercices 1989 à 1996*).

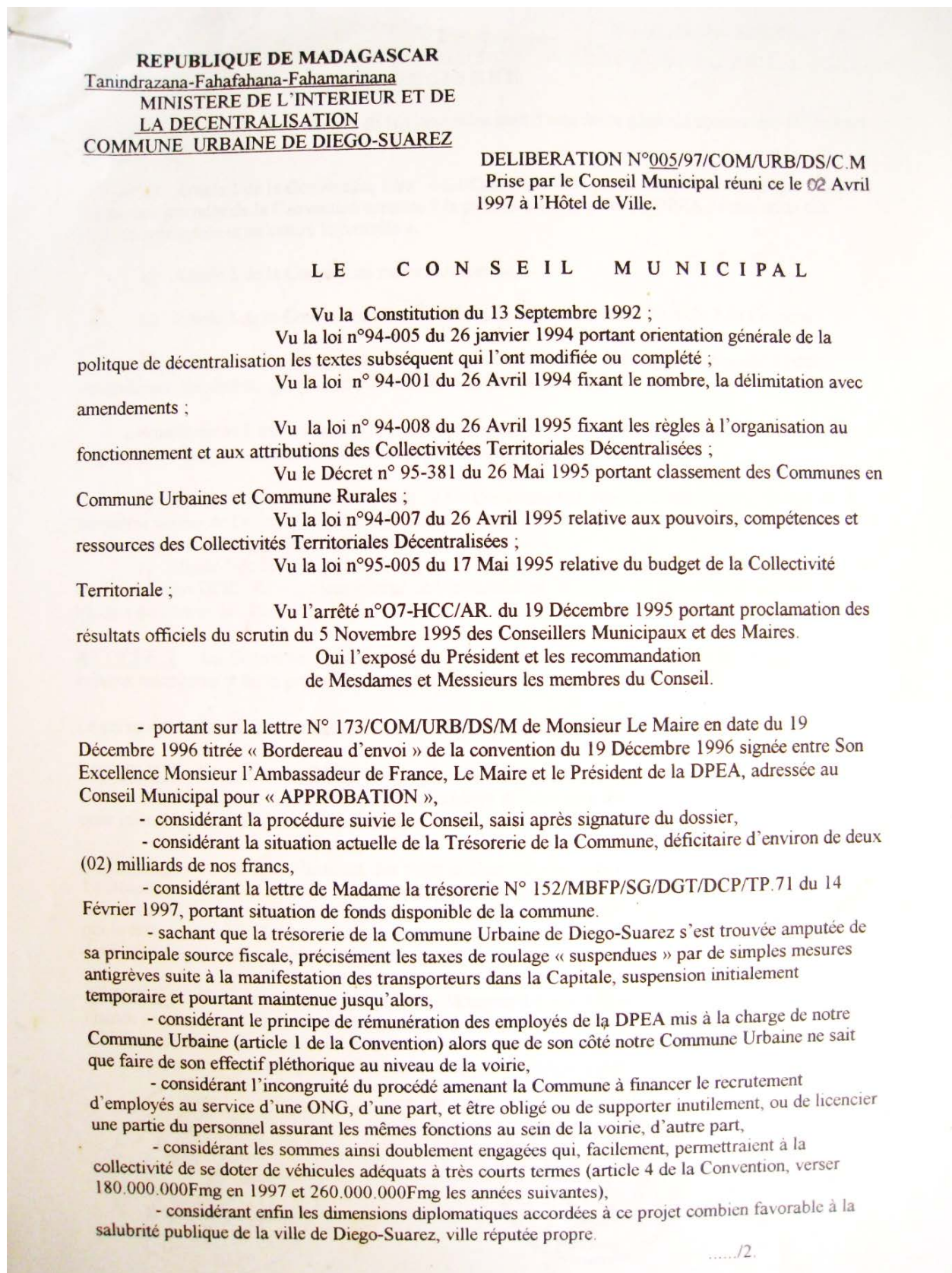
² Cf. annexe 18, « Le personnel de la commune, statuts et évolution depuis la Première République ».

³ Ajoutons qu'il y avait sans doute des conflits interpersonnels et/ou partisans. Le président de la DPEA en 1999 était aussi directeur du service technique à la municipalité et il fut presque immédiatement évincé de ce poste sensible par le nouveau maire.

La Commune Urbaine délègue précisément à l'association DPEA le ramassage des ordures ménagères et la propreté autour des bacs à ordures de toute la ville. Le personnel de la voirie est maintenu dans ses fonctions de nettoyage des rues et de[s] lieux publics.¹

¹ Délibération n° 005/97 du 02/04/1997.

Figure 9. Les attendus de la sanctuarisation du balayage par la commune, avril 1997



Le conseil défendait donc les frontières de l'institution, sur le plan du volume de son personnel, du poids de sa masse salariale mais aussi sur le plan de ses compétences et de ses domaines d'intervention. Se cristallisa à ce moment une distinction régulièrement réaffirmée entre d'un côté les tâches de précollecte, collecte et traitement des ordures ménagères qu'on peut *potentiellement* déléguer et de l'autre côté le balayage (ce qu'on appelle « la propreté de la ville » au sens strict) qui doit rester en régie, rester donc l'attribut de ce service de voirie pléthorique. *A posteriori* on peut dire qu'une fraction des élus et des agents n'accepta jamais en réalité que la collecte des ordures ménagères soit déléguée, mais *a minima*, en 1996, le balayage comme « vocation de la commune »¹ était clairement sanctuarisé.

Le système mis en place par la DPEA fit long feu. Néanmoins le principe de délégation de services était admis par le bureau exécutif et le conseil municipal et le recouvrement des coûts par redevance était admis par le seul bureau exécutif, sous la première mandature.

B. L'APE, première expérience avortée de comité mixte délégataire de la collecte des déchets (1999)

Le comité mixte dit APE (pour « Assainissement et Protection de l'environnement d'Antsiranana ») est né courant 1999 dans le giron de l'ONG supplétive DPEA, à nouveau sous la houlette du premier assistant technique du Paiq² et selon les plans élaborés pour reconfigurer la DPEA³. L'APE n'a jamais fonctionné après sa constitution mais celle-ci entérine provisoirement le modèle de gestion par un comité mixte et la remise en cause du financement par l'impôt. Personne n'a de souvenir précis ou ne veut parler précisément de la fin de la DPEA ou de l'APE⁴. Voilà ce que j'en comprends.

Le dispositif APE se serait distingué du dispositif DPEA sur différents points. La commune aurait nettement plus délégué ses prérogatives. L'APE aurait en effet dû prendre en charge le balayage, la précollecte et la collecte, à terme dans toute la ville, ainsi que le traitement des déchets à la décharge. Ses activités auraient dû être financées par un système de redevance progressive en fonction des revenus des ménages dont la collecte aurait été assurée par des percepteurs de

¹ Entretien avec André Tsarafidy, conseiller municipal sous les trois premiers mandats, Diégo-Suarez, 02/04/2007.

² Il quitte Diégo-Suarez en mars 2000, mon hypothèse c'est qu'il pousse à la fin de son mandat pour laisser quelque chose de plus solide. Le deuxième maire lui reproche par exemple d'avoir voulu imposer ce nouveau dispositif.

³ Sur la base notamment de l'« enquête sociale » sur la « capacité » des habitants à payer un service de collecte réalisée en novembre 1999.

⁴ La première apparition de l'APE dans mon corpus date de 1999 mais les réunions constitutives datent du printemps 2000.

l'APE¹. En revanche, l'APE aurait dû compter dans son conseil d'administration nombre des acteurs locaux que son ancêtre la DPEA avait cherché à associer au titre de partenaires externes, y compris la municipalité.

Ce projet capota, il me semble, du fait du revirement du deuxième maire qui démarrait son mandat en bien mauvaise posture et ajusta des alliances à l'intérieur et à l'extérieur de la municipalité. F. Mercier avait monté ce comité mixte avec l'appui de cadres municipaux, d'élites économiques de la ville (commerçants, industriels, transporteurs) qui pour certaines aidaient la commune dans les opérations de ramassage des ordures ménagères depuis la fin des années 1980², et d'un certain P. Bideaux, dit « conseiller spécial du maire pour le développement »³ mais aussi « expert international en traitement et valorisation des déchets »⁴, au cours de l'année 1999 qui devait se solder par les élections municipales de novembre. L'organisation fut cependant formalisée au printemps 2000, une fois les élections municipales de novembre 1999 passées et avec le nouveau maire, Noëlson Rakotoarison (dit Noëlson ou Noël)⁵. On redoutait alors l'arrivée à Diégo-Suarez de l'épidémie de choléra qui avait atteint Madagascar en mars 1999 et s'étendait sur la Grande Île [Gaüzère et Aubry, 2013]⁶ – Noëlson était chirurgien-dentiste⁷. Or le nouveau maire refusa finalement de donner suite. En dépit de cette chronologie des événements et de son implication manifeste dans les débuts de l'APE, en entretien, il prétendit avoir refusé de s'embarquer dans un dispositif à l'élaboration duquel il n'aurait pas participé et qui lui apparaissait comme délictueux⁸. Voilà en quelques mots la

¹ Les redevances étant calculées sur la base de l'enquête sur la « capacité à payer » menée dans le cadre de la DPEA (document projet intitulé *Assainissement et protection de l'environnement Antsiranana (APE), enlèvement des ordures ménagères*, datant de novembre 1999).

² Sont présents ou excusés lors des réunions des 12 et 26 avril 2000 consacrées à la constitution de l'APE un grand restaurateur local – français – représentant « des activités commerciales des nuits, hôtellerie et restauration », un commerçant *karany* « représentant des commerçants (gros et petits) » (Darougar), deux chefs d'importantes entreprises industrielles de la ville – français et *karany* (« représentant des industriels ») (le Français est R. Thomas), un « représentant des transporteurs » (Parakh), et un représentant de la Jeune chambre économique (groupement de jeunes entrepreneurs), fils du général à la tête de la Région militaire. Darougar, Thomas et Parakh étaient de ceux qui prêtaient régulièrement du matériel à la commune pour ramasser les ordures ménagères depuis la fin des années 1980.

³ Courrier de P. Bideau au maire de Diégo-Suarez du 12 juin 2001.

⁴ Compte-rendu de l'assemblée générale de l'APE du 18 juillet 2000.

⁵ Les procès-verbaux des réunions du 12 et du 26 avril montrent que ce P. Bideaux prend le poste de président (à titre personnel j'imagine), que le deuxième adjoint du nouveau maire est vice-président, que le directeur de l'APE est un proche du maire précédent (directeur administratif et financier de la Société Industrielle Routière) et que sont notamment présents le nouveau maire, le directeur financier de la commune et des agents du Païq. Les réunions clefs ont lieu à la mairie.

⁶ Conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre.

⁷ Le lien est rapporté par les élus en mission en 2000 comme un argumentaire du maire (Conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre).

⁸ Entretien avec Noëlson, deuxième maire, Diégo-Suarez, 26/03/2007.

situation dans laquelle il se trouvait alors : c'était sous la menace qu'il s'était porté candidat (sous l'étiquette Arema)¹ ; il avait été élu de manière irrégulière d'après une bonne partie des élites locales ; il se retrouvait à la tête de la municipalité avec une marge de manœuvre doublement réduite parce que la municipalité était sous tutelle budgétaire du fait de l'endettement massif de la commune et sous la tutelle du parti qui pensait pouvoir contrôler la municipalité *via* ce maire fantoche et une forte implantation dans les différents services, notamment les services techniques. Le maire Noëlson résistait comme il pouvait en somme : en ce début de mandat, il réglait ses appuis et redevabilités à l'intérieur comme à l'extérieur de la municipalité, dans un environnement politico-institutionnel miné².

L'APE est mort-née donc, mais le modèle du comité mixte qui dispose d'une autonomie de gestion (en particulier financière) a été introduit dans le champ des possibles. Et le principe du service payé par les usagers, non plus par une taxe mais par une redevance ou un abonnement, imaginé au temps de la DPEA³ avait été élaboré concrètement et accepté par la municipalité une première fois. C'est important de noter que c'est un programme de la Coopération française qui a introduit ce modèle du comité mixte, inspiré de la logique d'économie mixte consubstantielle au développement historique des services en réseaux en Europe, persistante en France [cf. Lorrain, 1991 ; Borraz, 2000], avant même que ce modèle soit défendu à Diégo-Suarez par des collectivités et des syndicats intercommunaux bretons de gestion des ordures ménagères.

C. Le Comité ROM, un (deuxième) comité mixte qui dure sans fonctionner (à partir de 2001)

Le comité ROM procède d'une part de l'alliance dans ce de l'investissement de la deuxième assistante technique du Païq et du conseil général du Finistère **(1)** et d'autre part de la reconnaissance par l'exécutif et le conseil municipal du fait que la commune ne parvient pas à mobiliser les ressources d'allocation lui permettant d'agir **(2)**. Dès le départ, son fonctionnement se heurte aux travers habituels des structures d'action collective suscité par l'aide **(3)**.

¹ Noëlson Rakotoarison (dit Noëlson ou Noël) est natif d'Anivorano-Nord (à 80 km au sud de Diégo-Suarez), il est chirurgien-dentiste fonctionnaire, formé à Majunga. Il dit n'avoir jamais adhéré à l'Arema. Sa candidature lui aurait été imposée par les plus hautes instances de l'État, sous la menace d'une affectation professionnelle équivalente à un exil intérieur et de représailles sur sa famille. Trois autres témoignages concordent avec ce récit exhaustif et le fond du propos est de notoriété publique.

² L'un des pivots de l'APE dans la municipalité était M. R.*. Il était le dernier président de l'ancienne ONG prestataire – la DPEA –, donc dépositaire du passif de la délégation au privé du ramassage des ordures ménagères, directeur financier de la commune, un pilier Arema de la municipalité, potentiellement ou effectivement au cœur des transactions sociales articulées au dispositif. C'était précisément l'un des acteurs à l'égard duquel le nouveau maire devait éviter de devenir un dépendant.

³ Les tarifs de l'APE avaient été calculés sur la base de l'« enquête sociale » sur la capacité à payer dans sept quartiers financée dans le cadre de la DPEA fin 1999.

1. Diversification de l'offre d'aide : le conseil général du Finistère sur les rails de la Coopération française

L'arrivée d'une nouvelle assistante technique, M. Planeze*, à la tête du Paiq début 2001 permit de relancer le projet sans charrier l'héritage de la première mandature municipale. Elle permit de faire table rase de l'expérience avortée de l'APE et autorisa ce deuxième maire, pour lequel ce ramassage restait un enjeu prioritaire – « c'est un service visible qui doit permettre de rendre confiance à la population sur la gestion municipale »¹ – à relancer le dispositif de délégation du ramassage des ordures ménagères à un comité mixte sans être comptable du passé². Le maire Noëlson et la deuxième assistante technique du Paiq remontèrent ainsi courant 2001 à peu près le même dispositif que celui monté deux ans plus tôt par la mairie et le premier assistant technique du Paiq, avec à peu près les mêmes interlocuteurs individuels extérieurs à la commune. Et M. Planeze s'impliqua dans le Comité Rom « bénévolement », en marge de son mandat au Paiq, à l'instar de F. Mercier dans les dispositifs précédemment. Mais ça n'était plus l'APE, c'était le « Comité ROM Diégo ».

Et le conseil général du Finistère était désormais embarqué dans le projet avec la Coopération française. Le principe d'un « partenariat de coopération décentralisée » entre le conseil général du Finistère et la région de Diégo-Suarez avait été acté lors d'une mission d'élus finistériens en 1999. Lors d'une deuxième mission en octobre 2000³, le vice-président et le directeur en charge de l'international avaient rencontré à Antananarivo les conseillers techniques de l'Ambassade, différents chefs de projets de la Coopération française et le directeur de l'AFD, et, à Diégo-Suarez, différents acteurs publics et associatifs. Ils avaient identifié les premiers axes de coopération d'une part « dans une logique de complémentarité et d'appui réciproque avec la Coopération française »⁴ et d'autre part dans une logique de « coopération de territoire à territoire », autrement dit de guichet de financement pour des mini-projets hétéroclites de solidarité internationale associant acteurs territoriaux Nord et Sud. C'est la forme archétypique de la première génération des coopérations décentralisées. Concrètement ici étaient identifiés cinq « secteurs » : « agricole », « éducation/jeunesse », « santé », « culture », « tourisme » et « environnement »⁵. Et c'est dans ce « secteur environnement » qu'allait provisoirement être rangé

¹ Ce sont les termes de P. Adam, vice-présidente du conseil général du Finistère qui rend compte des déclarations du maire en entretien lors de sa mission à Diégo-Suarez en octobre 2000 (Conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre)

² « ...C'est pour ça que je me suis engagé dans un autre système, c'est moi qui a mis en place le ROM. » Entretien avec Noëlson, deuxième maire, Diégo-Suarez, le 18/08/2010.

³ Cf. annexe 23 « Le partenariat Finistère-Antsirananana » reprenant la chronologie et les composantes du programme.

⁴ Louis Le Pensec et R. Dalbera, *Coopération Finistère-Antsirananana, Rapport de la mission du 22 au 26 septembre 2002*.

⁵ Conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre.

l'appui à la gestion des déchets. Les responsables du Scac à Antananarivo avaient en effet encouragé les Finistériens à s'investir dans ce domaine¹. Le temps que les délibérations des premières subventions du conseil général du Finistère furent élaborées, on était cependant passé, à Diégo-Suarez, du projet d'APE au projet du Comité ROM.

De sorte que c'est au Comité ROM que le conseil général du Finistère alloua finalement, en juin 2001, 100 000 FF (un peu plus de 15 000 euros) qui constituèrent l'entièreté du budget de lancement de ce comité mixte de gestion des déchets. Fut décidé à cette même occasion le financement d'une mission technique dédiée à cette problématique, menée en septembre 2001 par un conseiller général président d'un syndicat intercommunal de ramassage d'ordures ménagères (Sicom) accompagné du directeur d'un autre Sicom finistérien². Le conseil général du Finistère n'ayant pas encore sur place de volontaire dédié à la gestion du volet urbain, c'est de fait l'assistante technique du Paiq qui accueillit cette première mission technique, et géra en fait plus globalement l'appui du Finistère au Comité ROM naissant, à titre « bénévole »³. Autrement dit, en marge de son mandat, l'assistante technique du Paiq s'impliqua bénévolement dans le montage et le démarrage du Comité ROM avec la double casquette informelle de la Coopération française et du conseil général du Finistère.

2. Un cadrage négocié au sein de et avec la municipalité

Le projet initial du Comité ROM tel qu'il fut défendu par le maire et le président du conseil auprès des autres élus est le suivant. Sur le plan du financement, le ramassage des ordures serait financé par des abonnements contractés par des ménages aisés, des entreprises ou des administrations qui, en contrepartie, auront à disposition des poubelles conteneurs qu'ils sortiront le moment voulu, et par une redevance perçue sur des sacs plastiques destinés au tout venant et vendus dans le commerce, sacs qui seront déposés à des points de collecte. Il fut initialement convenu, sur proposition du Paiq, que les abonnements pour un ramassage porte-à-porte avec location de poubelles conteneurs seraient d'abord proposés dans deux quartiers – place Kabary et Avenir – soit les quartiers Nord de la ville, correspondant à l'ancienne ville européenne, dans lesquels résidait une population aisée et où se situaient la plupart des bars, restaurants et hôtels huppés. L'idée était de roder le système avant de l'étendre et d'asseoir une autonomie financière.

¹ Conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre.

² Décisions prises lors de la commission permanente du 5 juin 2001.

³ « Magali*, responsable du Paiq à Diégo, est notre référente sur ce programme mais elle est conseillère technique auprès de la Coopération française et travaille bénévolement sur ce programme » (Fiche synthétique sur l'année 2001, Partenariat Finistère–Diégo-Suarez – Corpus CGF/DS).

Sur le plan organisationnel, il était prévu initialement que l'organisation en charge de gérer le ramassage des ordures ménagères serait un « comité mixte » un peu plus large que la précédente APE. Il devait rassembler des élus et agents municipaux, des responsables des services techniques déconcentrés, les coordinateurs locaux des programmes d'aide au développement urbain, les opérateurs économiques de la ville (opérateurs industriels et touristiques, commerçants, transporteurs) et des associations nationales ou locales, notamment environnementales. Le Comité ROM Diégo devait être une structure associative, présidée de droit par le maire – c'était une conditionnalité du conseil général du Finistère¹, dont le « premier objectif [...] est le ramassage et le traitement des ordures ménagères tout en tenant compte des actions de sauvegarde de l'environnement »². Le Comité aurait dû être responsable de la « définition des grandes orientations stratégiques pour le ramassage des ordures ménagères », de l'« élaboration du système de ramassage »³. Et le ramassage devait se faire avec le matériel roulant de la commune étant entendu que le conseil général du Finistère devait financer la réfection d'un ancien camion municipal et qu'on attendait un don de matériel déclassé de la commune de Liège – notamment deux camions⁴.

La forme du comité mixte présentait pour les acteurs de l'aide des avantages pragmatiques et idéologiques. Sur le plan pragmatique, la forme du comité mixte présentait l'avantage, bien connu, de permettre de travailler en coordination avec la municipalité sans que les fonds accordés ne soient versés au budget municipal. Le président du conseil municipal à l'époque de la création du Comité ROM raconte :

Moi : Vous vous souvenez des débuts du ROM ? Comment on avait choisi l'idée de ce comité mixte ? Qui l'avait lancée ?

Lui : Cette idée était venue d'abord du Finistère, il ne voulait pas que... Il y avait un technicien du Finistère qui était passé, il avait fait la prospection ici pour la décharge et le « rom » [le ramassage des ordures ménagères]. Au lieu de financer directement la mairie, ils ont dit « pourquoi vous ne créez pas un comité mixte ? » parce que le budget de la mairie c'est un budget étatique, donc c'est vraiment pas facile à gérer, à sortir, etc. Pourquoi vous ne créez pas un comité mixte ?

¹ Conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre, et entretien avec B. Velotogny, vice-président du Comité Rom à partir de mai 2003, Diégo-Suarez, le 16/03/2007.

² Statuts du Comité mixte de ramassage des ordures ménagères de la commune urbaine de Diégo-Suarez du 7 juillet 2001.

³ Description du rôle et des responsabilités du Comité Rom Diégo, sans date – probablement novembre 2002, Corpus CGF/DS.

⁴ Procès-verbal de la session du conseil municipal du 07/08/2001. La PFOI (Pêche et froid océan Indien, entreprise de mise en boîte de thon, premier employeur de la ville à cette époque) offrait à la municipalité du petit matériel (20 brouettes, 20 *angady*/pelles, 20 fourches).

À cette époque en outre ce qui entrait dans le budget était d'abord mobilisé pour rembourser les dettes de la commune¹. La forme du comité mixte permettait aussi de formaliser et de catalyser la coalescence de différentes interventions transnationales dans un secteur, ici le ramassage des ordures ménagères : celle de la Coopération française, du Finistère, mais aussi celle de l'AFD.

Sur le plan idéologique, elle concorde parfaitement avec les injonctions à la « mobilisation » et à la « responsabilisation » de la « société civile » (censée peupler le bureau ou le conseil d'administration) dans la gestion des services urbains. On accorde une grande attention au fait que toutes les catégories d'acteurs du territoire soient représentées dans le bureau, dans le conseil d'administration ou dans les commissions². On souligne régulièrement que les organisations membres doivent mobiliser la population pour qu'elle respecte les consignes de gestion urbaine des déchets mais aussi qu'elles convainquent de nouveaux clients d'adhérer au système. Il est à noter que si cette modalité de gestion du service colle avec le paradigme de la « bonne gouvernance » et le schème de la « société civile », elle formalise l'implication décennale de certains gros entrepreneurs de la ville dans le ramassage des déchets (R. Thomas de la Compagnie malgache de manutention de Diégo-Suarez, Darougar de la quincaillerie Darougar, le transporteur Parakh).

Le Comité ROM fut le premier organisme à mettre en œuvre le recouvrement des coûts volontaire, par les seuls usagers, soit *via* un abonnement (pour le service de collecte domiciliaire des poubelles contenaires³) soit *via* une redevance (pour l'achat de sacs à déposer à des points de collecte), principe qui s'imposa sans grande résistance, comme une solution pragmatique étant donné le manque de ressources propres de la commune. En entretien en 2007 ou en réunion publique en 2002, le deuxième maire explique que jusqu'alors le ramassage des ordures ménagères était financé par l'impôt foncier sur la propriété bâtie, que le trop faible recouvrement de cet impôt n'a plus permis de renouveler le matériel roulant et donc que le choix avait été fait de « faire payer directement » le service⁴. Le président du conseil municipal à l'époque, syndicaliste de la Secren, élu au conseil municipal depuis 1999, impliqué de longue date dans les discussions avec les étrangers sur le ramassage des ordures ménagères en tant que président d'un mouvement

¹ « La création d'un Comité de Gestion Mixte des ordures ménagères permet d'éviter que les recettes (redevances et subventions) ne soient affectées au remboursement de la dette de la municipalité » (conseil général du Finistère, 2000, *Compte-rendu de mission du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez*, octobre).

² Le conseil d'administration comptait en effet des commissions (environnement, technique, investissement) qui ne se réunirent jamais.

³ Les tarifs variaient selon la fréquence du ramassage et le volume de la poubelle contenaire.

⁴ Procès-verbal de la réunion d'information sur le système de ramassage des ordures ménagères organisée à l'hôtel de ville le 08 mai 2002 pour convaincre les entreprises de la ville de souscrire un abonnement au Comité Rom-Diégo.

de scoutisme¹, raconte ainsi les débats au conseil sur la proposition conjointe du maire et de la deuxième assistante technique du Paiq (Magali Planeze) :

Moi : Vous vous souvenez des discussions au conseil municipal sur ce point ? Est-ce que les gens étaient plutôt favorables ?

Lui : Oui, avant ils n'étaient pas tellement favorables [...] En 1999-2000. En 2001, j'avais la présidence du conseil municipal, là j'ai beau discuter avec Mlle Magali, le Paiq, ainsi de suite, j'ai vu que vraiment c'est une bonne idée. J'ai convoqué une réunion du conseil. J'ai argumenté, argumenté jusqu'à ce que les conseillers municipaux soient convaincus que normalement on doit se retirer uniquement du rom [ramassage des ordures ménagères].

Moi : Quels étaient les arguments des opposants ? Qu'est-ce qui bloquait ?

Lui : Ils bloquaient, ils voulaient que la mairie fasse simplement sa vocation ça veut dire ramasser les ordures, fasse la propreté mais ils n'acceptent pas de donner à un privé de...

Moi : Même une association ?

Lui : Même une association.

Moi : Comment les avez-vous convaincus ?

Lui : Je leur dis que : « bon, on n'arrive pas jusqu'à maintenant de ramasser les ordures, alors qu'on voit des dépôts d'ordures partout, l'environnement..., la propreté, le Diégo d'antan, parce qu'il y a quand même sa renommée sur la propreté ». À partir de ce point j'ai dit que « nous on n'arrive pas à le faire, on n'a pas les moyens, on n'a pas le camion, on n'a pas une benne, pourquoi on persiste à garder des travaux dont on n'a pas les moyens de l'exécuter ? » et après ils se sont convaincus. Parce qu'ils ont peur, c'est-à-dire, lorsque ce sera pour une association, ou une société quelconque, à chaque fois ils vont augmenter les prix. C'est la raison pour laquelle aussi on a mis sur la délibération que « toute révision des tarifs soit soumise à la délibération du conseil municipal ». Il ne peut pas augmenter les tarifs à son vouloir².

La municipalité se voit donner le rôle d'élaborer et de mettre en place « le cadre réglementaire en vue d'un meilleur fonctionnement du système »³, rôle qui renvoie ou coïncide, sur ce plan précisément, à une conception néolibérale des vocations respectives de l'État et du marché selon laquelle les pouvoirs publics doivent assurer le bon fonctionnement du marché en partie par le droit. Le 4 juillet 2001, le conseil vote donc une délibération « pour transférer le service de ramassage des ordures ménagères et la gestion de la décharge contrôlée au comité "ROM

¹ Cf. compte-rendu de la réunion du projet « foyers poubelles » du 23 janvier 1995 et courrier de F. Mercier à la mission de Coopération et d'action culturelle du même jour.

² Entretien avec André Tsarafidy, conseiller municipal sous les trois premiers mandats, Diégo-Suarez, 02/04/2007.

³ Description du rôle et des responsabilités du Comité Rom Diégo, sans date (probablement novembre 2002).

Diégo»¹, puis en décembre 2001 un arrêté « portant création d'un comité de ramassage des ordures ménagères pour la ville de Diégo-Suarez »², puis en août et septembre 2002 des arrêtés « portant l'interdiction de jeter des ordures ménagères ou autres détritiques sur les décharges créées clandestinement »³ et établissant le contrôle « l'accès au site de la décharge »⁴.

Au-delà des dispositions et principes généraux, le rôle respectif de la mairie et du comité, le sens politique du dispositif, l'allocation des moyens requis ont fait l'objet d'incessants débats et remaniements.

3. Le fonctionnement originellement « cahotique » du Comité ROM

Le Comité ROM démarra cahin-caha en pleine crise politique et économique. Dès octobre 2001, au cours d'un conseil d'administration où les présents étaient si peu nombreux qu'on ne pouvait prendre de décision officielle, fut acté que le camion de la commune ne pourrait pas être réparé et qu'il fallait recruter un prestataire qui effectuerait, sous la responsabilité du gérant du Comité, le ramassage proprement dit. Un percepneur, lui aussi salarié du comité, collecterait les abonnements et les redevances⁵. Le triporteur du prestataire déchargerait les ordures ménagères non pas, comme prévu initialement, sur un terrain communal mais sur le terrain d'un particulier qui mit comme conditions à l'utilisation de son terrain que la décharge soit physiquement délimitée et que l'accès à la décharge soit contrôlé⁶. Bref, on changea très rapidement des éléments clefs du dispositif.

Fin 2003, le Comité ROM salariait un gérant et une perceptrice, payait un prestataire qui se chargeait du ramassage et comptait 90 abonnés (ménages aisés, hôtels, restaurants et entreprises). Il n'était pas parvenu à étendre son périmètre d'intervention au-delà des 2 quartiers de démarrage - Place Kabar et Avenir. Le système des sacs déposés sur des emplacements indiqués par des pancartes avait été progressivement abandonné. Sur un plan opérationnel, la quasi-totalité des citoyens continuait à faire comme elle avait « toujours » fait : brûler une part des déchets dans un trou dans leur cour et déverser le restant dans les dépôts sauvages qui jalonnaient la ville et étaient épisodiquement évacués mais se reformaient presque aussitôt. Sur le plan financier, le financement par abonnement stagnait, celui par redevance avait été abandonné alors que la

¹ Délibération du Conseil municipal n° 09/01 du 04 Juillet 2001. Je n'ai pas le procès-verbal de la séance donc je ne sais pas quelle proportion des conseillers s'est éventuellement prononcée contre ce choix ou s'est abstenue.

² Arrêté municipal n° 70/01/COM/URB/DS/DT du 06 décembre 2001.

³ Arrêté municipal n° 016/2002/COM/URB/DS du 27 Août 2002.

⁴ Arrêté municipal n° 017/COM/URB/DS/VM 05 Septembre 2002.

⁵ Procès-verbal de conseil d'administration du Comité Rom Diégo du 16/10/2001.

⁶ Procès-verbal du conseil d'administration du Comité Rom Diégo du 14/01/2002.

première subvention du Finistère était épuisée fin 2002. De sorte que ni l'extension géographique du dispositif ni même sa survie n'étaient garanties et qu'il fut demandé à la municipalité de finalement mobiliser 50 % des sommes recouvrées au titre de la taxe annexe sur le foncier bâti, traditionnellement vouées au ramassage des ordures ménagères, pour subventionner le Comité ROM Diégo, alors même que la moitié des entrées fiscales effectivement recouvrées était prélevée par le Budget pour rembourser la dette de la commune¹.

Le Comité ROM rencontrait en outre les problèmes classiques des projets de développement : des détournements de fonds (sept. 2002²), des choix techniques aberrants et générateurs de surcoûts³, mais surtout le syndrome de la coquille vide et de la sur-implication des coopérants expatriés. Ce que j'ai pu observer (et faire) en 2004 correspond sur ce plan exactement à ce que j'ai pu lire dans les archives du Comité ROM ou entendre en m'entretenant avec les membres du bureau du Comité. Les réunions du conseil d'administration et du bureau se succédaient avec une fréquence décroissante et étaient progressivement désertées par les élus et agents municipaux comme par les opérateurs économiques (sauf celui qui après avoir été impliqué dans l'appui évergétique à l'administration au début des années 1990, dans la DPEA puis l'APE puis le Comité ROM parvint à devenir prestataire du Comité ROM). Restaient à discuter du ramassage et du traitement des ordures ménagères à Diégo-Suarez les salariés du Comité ROM (le gérant et les percepteurs successifs), l'assistante du Paiq (membre du bureau à titre « individuel » et « bénévole »), le représentant de la GTZ basé à Diégo-Suarez (un malgache de Diégo-Suarez nommé secrétaire du ROM), puis, à partir de juillet 2002, la première volontaire du conseil général du Finistère dédiée au volet urbain, et enfin, à partir de mai 2003, deux représentants d'associations locales⁴, retraités et militants associatifs aguerris, venus remplacés au bureau des vice-présidents absentéistes. Ces discussions prenaient la forme de réunions, systématiquement initiées par l'assistante technique de la Coopération française ou la volontaire du Finistère (moi en 2004 et 2005), qui avaient lieu à la mairie, sauf rares exceptions. On attendait longtemps avant de

¹ Note d'information sur la commune urbaine de Diégo-Suarez et le Comité de Ramassage des Ordures Ménagères de la ville de Diégo, adressée le 28 novembre 2002 au Scac par l'assistante technique du Paiq Diégo, Corpus CGF/DS.

² Le gérant a détourné 16 millions de FMG (rapport mensuel de l'antenne du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez, septembre 2002).

³ Comme celui de demander aux abonnés de placer leurs déchets dans des sacs en plastique sur lequel le ROM touchait une redevance mais qui étaient importés de Belgique, non biodégradable, fragiles, rapidement remplacés par des sacs vendus moins cher sans que la redevance ne soit ni perçue ni reversée. Certains clients pouvant les déposer à même les trottoirs à certains points de collecte, dans une ville avec des chiens errants et un alizé 9 mois par an... Mais aussi des poubelles conteneurs en location trop précieuses, sans roulettes et rapidement volées, une décharge lointaine...

⁴ L'Association pour la sauvegarde de l'environnement et Les lumières de l'Islam (vouée à « outil de faciliter le dialogue inter- et intra-confessionnel, l'entraide, l'encadrement socio-culturel des jeunes, le développement communautaire », entretien avec le fondateur de l'association, membre du comité Rom, le 17/03/07).

constater avec dépit que, cette fois encore, nous ne serions pas plus de 4 ou 5. « C'est ça le Comité ROM : 3 personnes ! » pouvait encore dire l'un des vice-présidents du ROM en 2007¹.

Le fait que nous soyons si peu, sans les services et les élus municipaux pourtant membres du conseil d'administration et systématiquement conviés, au cœur de l'hôtel de ville, perdus dans la grande salle du conseil municipal, rendait manifeste l'évitement par la municipalité. Il me procurait un sentiment d'absurdité et nous partagions ouvertement notre désarroi. L'évitement et l'opposition au projet du Comité ROM par les cadres du service technique étaient aussi rendus manifestes quand nous avions concrètement besoin d'eux. Je me souviens du temps passé, tout du long de l'année 2004, à tenter de discuter avec Bemalaza M.* et Andriamisara R.* pour leur demander quand les panneaux signalétiques censés indiquer les points de collecte des sacs d'ordures allaient être implantés à travers la ville, alors que la décision remontait à 2002. Un autre vice-président du comité résumait : « Quand le ROM fait, la voirie dit “ça, c'est pas notre travail, c'est le travail du ROM” »². Dans le vaste champ des administrations de projet sur-dotées en moyens d'action gravitant autour des administrations publiques sous-dotées en moyens d'action, le Comité ROM s'était dès le départ constitué comme une organisation paramunicipale et avait attisé très tôt le ressentiment et la démobilisation ou la décharge des services techniques de la commune dessaisis de leurs prérogatives. Mais ça n'est pas qu'aux yeux des agents et élus de la municipalité et aux acteurs du Comité ROM que s'est installée une ambiguïté persistante sur le rôle de la commune dans la gestion des ordures ménagères.

D. Une commune continûment « défaillante »

Entre 1996 et 2004, la commune apparaît comme absolument défaillante en la matière, aux yeux des autres pouvoirs publics comme aux yeux de la population. La saleté de la ville suscite l'ingérence régulière des autorités militaires, régionales ou provinciales sises en ville, notamment à l'occasion des « opérations coups de poing » dans lesquels tous les acteurs urbains sont mis à contribution pour nettoyer la ville avant ou après la venue du président de la République. Mais c'est aux yeux de tous, y compris des citoyens que la figure de l'institution communale est écornée par la gestion médiocre et partiellement privatisée des ordures ménagères. Dans la première section, j'ai montré que la propreté de la ville dans l'identité urbaine prenait le sens d'un attribut de la grandeur passée et regrettée, dont l'enjeu était aussi partiellement un enjeu d'égalité des droits, et que cet attribut regretté du collectif urbain était considéré comme relevant des

¹ Entretien avec B. Velotogny, vice-président du Comité Rom à partir de mai 2003, Diégo-Suarez, le 16/03/2007.

² Entretien avec Cheikh M., vice-président du Comité Rom à partir de mai 2003, Diégo-Suarez, le 17/03/2007.

responsabilités de la commune, voire du maire¹. Comme dans le cas de la politique de la mise en gestion associative et payante des points d'eau collectifs, on retrouve le brouillage des responsabilités et interventions municipales. Les dispositifs mis en place ne portaient aucun signe des liens pourtant existants avec la commune : les balayeurs de la DPEA, payés par la municipalité, portaient un uniforme DPEA (et on s'en souvient²). Le camion du prestataire du Comité ROM portait sur son flanc le nom de son propriétaire. Inversement, la ville se hérissait de tas d'ordures dans les interstices du tissu urbain (auxquels s'ajoutent ensuite des bacs pleins d'ordures). Or, à Diégo-Suarez comme dans la plupart des villes, en particulier les petites villes, la légitimité et l'autorité de la municipalité et du maire en particulier se jouent dans sa visibilité sur le territoire parce que la citoyenneté « est aussi partage du *topos* [...] reconnaissance de la coprésence dans le territoire au quotidien (et) la publicité reconnue au parcours du territoire auquel est attaché la citoyenneté » [Poche, 1992 ; Neveu, 2004 : 98, cité par]. Sous la Première République, le maire Vavihely était apprécié parce que, se rappelle-t-on, il faisait « tous les matins » un tour dans les rues et au marché³. Les uniformes des balayeurs (qu'ils les portent ou non, qu'ils soient trop vieux ou trop ridicules) sont un souci des employés, des cadres ou des élus. Autrement dit, quand on est élu on doit être vu dans la ville pour faire la preuve qu'on se soucie et qu'on appartient au collectif urbain. Et on souhaite que les agents municipaux soient vus en train de travailler dans la ville. Or les agents en charge du balayage, de la collecte des déchets ou de l'entretien des points d'eau sont les principaux agents sur le terrain avec les agents qui réparent les voies⁴.

Cependant, comparés à la révolution de l'eau payante qui fut tenue pour un abandon marqué des groupes sociaux dominés, ces dispositifs de gestion externalisée des ordures ménagères, s'ajoutant aux petits prestataires informels de collecte porte-à-porte, n'ont fait que renforcer l'image d'une réalité physiquement manifeste et déplorée par beaucoup qui était que la commune ne gérât plus, pendant plusieurs années, la collecte et le traitement des ordures, ce à quoi tout le monde était plus ou moins soumis. Notons ici que sur ce point, qu'on retrouve cette situation dans des villes africaines, grandes [cf. par ex. pour Ouagadougou et Bobo-Dioulasso Jaglin, 1995 : 166-195 ; Bouju et Ouattara, 2002 : 135-165] ou moyennes [par ex. pour Dogondoutchi et Tillabéri au Niger Blundo *et al.*, 2002 : 11]. Je n'ai cependant pas les matériaux pour aller plus loin et analyser, comme J. Bouju et F. Ouattara le font pour Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, le sens politique

¹ C'est tout à fait probant dans l'*Étude sur le ramassage des ordures ménagères à Diégo-Suarez* du conseil général du Finistère.

² Rivoire Sophie*, 2002, *Étude sur le ramassage des ordures ménagères à Diégo-Suarez*, Diégo-Suarez, Antenne du conseil général du Finistère (Corpus CGF/DS).

³ Entretiens avec J. Fatima Soazara, conseillère environnement du troisième maire, Diégo-Suarez le 17/03/2007, B. Velotogny vice-président du Comité Rom à partir de mai 2003, Diégo-Suarez, 16/03/2007 et Cassam Aly, notable *antankarana* et historien amateur de la ville, Diégo-Suarez, 01/02/2006.

⁴ Qu'on voit par ailleurs réparer les voies avec du matériel marqué au nom des entreprises locales...

des manquements aux attentes réciproques de la municipalité et des citoyens-citoyens en matière d'évacuation des déchets. Je ne peux pas creuser l'hypothèse que d'une part les citoyens percevaient la démission de la municipalité entre 1994 et 2004 comme un désintérêt pour l'espace public et un mépris des classes populaires [Bouju et Ouattara, 2002 : 140] et que, d'autre part, ils « jetteraient le discrédit » sur la municipalité et contesteraient l'ordre social et politique urbain par des pratiques conscientes de dépôt de l'ordure dans l'espace public [Bouju et Ouattara, 2002 : 135-142]. L'hypothèse en somme que l'échec des dispositifs de gestion des déchets entre 1994 et 2004 « cristallise la rupture du lien politique entre les habitants de la ville et la bureaucratie administrative » [Bouju, 2009 : 136].

III. RETOUR EN RÉGIE ET ÉLARGISSEMENT DE LA FABRIQUE TRANSNATIONALE DE LA GESTION DES DÉCHETS (2005-2010)

C'est courant 2004 que s'amorça le dernier virage de cette politique oscillante : le retour en régie directe de la collecte des ordures ménagères. Il dépendait à nouveau d'une conjonction de facteurs relatifs à la vie municipale et à la logique de l'aide (A), s'accompagnait d'une reproblématisation des enjeux et d'un ultime élargissement de la fabrique transnationale de la politique de gestion des déchets (B) et s'adossait à un constat d'échec des expérimentations jusqu'alors menées (C).

A. La régie à point nommé, conjonction des changements à la municipalité et dans l'aide

La convergence de préférences de l'équipe municipale et de tous les acteurs français de coopération impliqués dans le dossier autour d'un retour en régie de la collecte des déchets fut rendue possible par la conjonction de processus divers tenant au temps politique de municipalité (1), au changement institutionnel dans les logiques d'interventions et dans les relations entre acteurs français de l'aide au développement, et aux transformations des modes d'insertion professionnelle et des carrières professionnelles dans l'aide au développement (2).

1. De nouveaux interlocuteurs à la commune

Le premier facteur de changement dans la politique de gestion des déchets fut que, suite aux élections de novembre 2003, arriva à la tête de la mairie une nouvelle équipe. Le nouveau maire, R. Sylvain, défendait *a priori* la reprise en régie de la collecte et de la précollecte¹. Il était un

¹ Situation du ramassage et traitement des ordures ménagères à Diégo-Suarez – octobre 2005, Corpus CGF/DS.

restaurateur aisé qui avait, pour son restaurant et son domicile, toujours refusé de s'abonner au Comité ROM, préférant son « homme à la brouette »¹.

Encadré 30. Parcours de Rolland Sylvain, deuxième mandature de la Troisième République

Né à Diego-Suarez, Rolland Sylvain est un opérateur du secteur de l'hôtellerie-restauration, investi à la Chambre de commerce, d'industrie, d'agriculture et d'artisanat d'Antsiranana (la CCIAA) dont il fut président et membre du Groupement des opérateurs touristiques d'Antsiranana. Après deux défaites aux élections municipales précédentes, il avait été investi de haute lutte par le parti Tim (du président M. Ravalomanana arrivé au pouvoir en 2001) pour les élections municipales de novembre 2003.

Au-delà du fait que ce changement de mandat, comme souvent, impulsait des changements de priorités et d'orientations dans l'action municipale, il donna aussi aux coopérants de Diégo-Suarez des « interlocuteurs optimaux ». Le maire lui-même établit un très bon contact avec les représentants français du Païq et du conseil général du Finistère (à l'inverse du premier et même du deuxième maire) : il n'était ni un homme de parti ni un homme de l'administration, il était affable et parlait parfaitement français. Il constitua un nouveau bureau exécutif en réaffectant quelques directeurs et chefs de service et en nommant ses adjoints et membres de son cabinet, avec une personne dédiée à « l'environnement » : J. Fatima Soazara. Parce qu'elle ne venait pas du sérail municipal, parce qu'elle parlait elle aussi parfaitement français, parce qu'elle partageait avec les intervenants extérieurs les codes de l'interlocution française, une position et des dispositions sociales², elle constituait une « interlocutrice optimale » pour les *Vazaha* coopérants. Au-delà des compétences requises pour être un bon courtier en développement (maîtrise des « codes langagiers et culturels » des deux mondes en interface - celui des développeurs et celui des développés [Bierschenk *et al.*, 2000b : 26]), jouent ici, comme dans les cas des mailleurs, *straddlers* et *shifters* étudiés à l'échelle nationale, une logique d'homologie sociale et de « reconnaissance webérienne »³.

2. Le virage délicat de l'appui institutionnel vu de Diégo-Suarez.

Le soutien au projet du maire d'un retour en régie de la collecte des déchets allait être favorisé par le passage des acteurs de l'aide publique française à une logique d'appui institutionnel à la décentralisation. Or sur ce plan, c'est la Coopération française pour laquelle cette réorientation stratégique était actée, qui contribua à infléchir la trajectoire institutionnelle du conseil général du Finistère qui privilégiait encore, lui l'« appui à la société civile », par un travail d'influence qui

¹ Entretien avec R. Sylvain, troisième maire, Diégo-Suarez, 29/03/2007.

² Un rapide portrait de J. Fatima Soazara se situe plus haut.

³ Cf. chapitre 4.II.B.2.

ciblait particulièrement les jeunes volontaires du progrès « mises à dispositions » du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez.

Encadré 31. Objectivation des pratiques et représentations des volontaires du conseil général du Finistère entre 2002 et 2004

Dans les paragraphes qui suivent je m'appuie plus particulièrement sur mon expérience de volontaire chargée du volet urbain de la coopération décentralisée Finistère-Antsiranana entre mars 2004 et mars 2006, sur tout ce qui me permet de l'objectiver et de comparer ma situation à celle de ma prédécesseure et de mes deux successeures sur ce poste : les archives de l'antenne de conseil général du Finistère à Diégo-Suarez telles qu'elles étaient constituées en mars 2006 (notes stratégiques, rapports de suivi, mails...) et sur mes échanges avec elles trois, soit lors de nos périodes dites de « tuilage », soit lors de mes séjours d'enquête, soit à distance par mail. De là procède le « nous » que j'emploie parfois pour parler des quatre volontaires du Finistère qui se sont succédé à la tête du « volet urbain » entre 2002 et 2010.

Début 2004, le hiatus entre les logiques d'intervention de la Coopération française et du conseil général du Finistère était manifeste. G. Mas, le conseiller technique du Scac chargé de la Décentralisation défendait un appui aux maires et défendait l'intégration des structures locales du Paiq dans les organisations municipales, nous l'avons vu¹. M. Planeze l'assistante technique du Paiq était sur cette même ligne. En revanche, depuis 2001, la coopération Finistère-Antsiranana s'était épanouie à travers une myriade de subventions à des petits projets que les volontaires successives classaient et déclassaient dans des catégories changeantes et jamais adéquates, sans que la nature institutionnelle, les compétences juridiques, les savoir-faire du conseil général du Finistère ne déterminent significativement l'orientation d'un programme d'aide qui aurait aussi bien pu être piloté et financé par une ONG internationale².

La réorientation des interventions du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez fut en partie déterminée par des échanges intersubjectifs avec les agents Coopération française, échanges marqués par l'entremêlement, sur un plan institutionnel, de processus de professionnalisation³ des organisations et de reconnaissance entre organisations (« la Coopération française » et le conseil général du Finistère comme acteur de l'aide) et, sur un plan individuel, de processus de socialisations professionnelles différenciées et de reconnaissance entre professionnels. Dans les

¹ Cf. chapitre 2 : II.B.2 et 5 : II.

² En annexe 23 se situe un tableau des projets en cours ou réalisés dans le cadre du volet urbain de la coopération décentralisée Finistère-Antsiranana en mai 2004.

³ On entend ici par professionnalisation d'un sous-secteur ou d'une organisation de l'aide les transformations qui aboutissent à l'institutionnalisation de savoirs spécifiques, à la création et à la valorisation de formations spécifiques dans les recrutements, à la « la codification croissante et [au] développement de statuts spécifiques », à « la délégitimation de l'amateurisme », à la complexification et amélioration de la qualité des programmes d'action, et enfin à « l'exercice à titre principal et rémunéré d'une activité » donc, souvent, la salarisation croissante des intervenants [Dauvin et Siméant, 2002, chap. 3 §8].

années 1990 et 2000, les collectivités françaises travaillaient à faire reconnaître par le ministère de la Coopération puis des Affaires étrangères tant leur autonomie en matière d'action extérieure que la spécificité et de la qualité de leurs opérations. L'enjeu était de fonder un « respect mutuel » en France comme dans les pays d'intervention, entre services de l'État et collectivités¹. Sur le terrain, pour les jeunes volontaires chargés des programmes de coopération décentralisée la situation était néanmoins assez différente. Nous étions des jeunes diplômées à la socialisation professionnelle et politique limitée, ayant saisi l'opportunité d'une première expatriation comme entrée dans des carrières de l'aide au développement, et non pas, spécifiquement, un engagement dans la coopération décentralisée (cf. encadré ci-après). Nous étions, très classiquement [cf. Marie, 2005], confrontées au fait que l'identité institutionnelle du conseil général du Finistère comme acteur de coopération était encore incertaine, que la matrice cognitive et normative de son programme à Diégo-Suarez était particulièrement floue. Au moins les trois premières volontaires, peu solidaires de notre hiérarchie fonctionnelle à Quimper lointaine et peu présente et nous identifions peu cette institution mandataire qui nous laissait avec « sentiment de devoir souvent agir à l'aveuglette » [Marie, 2005 : 65]².

Encadré 32. La coopération décentralisée dans le champ de l'aide dans les années 2000, une professionnalisation tout juste entamée

Le pilotage de la coopération décentralisée Finistère-Antsiranana dans les années 2000 reflétait un processus de professionnalisation au milieu du gué de la coopération décentralisation française dans son ensemble [Marie, 2005, chap. 1]. Concrètement, le volet urbain de la coopération décentralisée du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez était piloté à Quimper par un agent chargé de mission Coopération décentralisée, le directeur de la direction du Développement économique et international et un élu référent (un vice-président du conseil), et à Diégo-Suarez par une coordinatrice qui avait un statut de volontaire de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) « mis à disposition » du conseil général du Finistère pour un mandat de 2 ans. Les quatre volontaires successives entre 2002 et 2010 étaient, à l'instar de la majorité des volontaires du progrès (VP) [Leroux, 2014 : 164], tout juste diplômées de masters professionnels généralistes en matière de coopération au développement (à Paris et à Lyon). L'AFVP était devenue au tournant des années 2000 une forme d'agence de volontariat pour des acteurs de

¹ Cette situation des relations entre État et collectivités en la matière très bien illustrée par le texte de Bertrand Gallet, directeur de Cités unies France, « Les enjeux de la coopération décentralisée », publié en 2005, dans la *Revue internationale et stratégique* (vol.1, n° 57 : 61-70). Sur l'histoire de la coopération décentralisée, voir notamment [Petiteville, 1995 ; Vion et Négrier, 2002].

² Je renvoie à l'encadré n°16 du chapitre 4 sur le « culte du terrain » qui nous tenait précisément à distance des chargées de mission successives du conseil général du Finistère qui avaient elles, précisément, fait le choix initial d'être « au siège ».

développement¹. La formation au départ dispensée par l'AFVP ne durait qu'une dizaine de jours et ne portait pas sur la mission qui allait être la nôtre mais sur rôle social de « volontaire de solidarité internationale » [Leroux, 2014 : 179] : « solidarité active et compréhensive avec les peuples des pays en voie de développement », « immersion dans le milieu local » et « compréhension des problèmes » [Marie, 2005 : 61]. Or nous étions confrontées à une autre attente de rôle, contradictoire : celle de gérer un programme de développement complexe et multidimensionnel de sorte qu'il « réussisse », produise des « résultats obligatoirement tangibles et visibles » [ibidem]. Pour ma part, quand j'ai pris mon poste à Diégo-Suarez, le programme Finistère – Antsiranana comprenait cinq axes, 34 projets pour un montant total de subventions de plus de 150 000 euros et un budget d'antenne géré de manière autonome de 50 000 euros.²

Les interactions avec la Coopération française sur le territoire malgache infléchirent le cours de la coopération décentralisée Finistère Antsiranana dans le sens d'un appui institutionnel plus marqué à la commune de Diégo-Suarez. Elles étaient de deux types. Jouèrent d'abord des interactions quasi quotidiennes entre les volontaires successives à Diégo-Suarez et l'assistante technique du Païq qui disposait d'un statut professionnel supérieur au nôtre et qui avait eu une influence décisive sur le démarrage du programme. Ces interactions étaient à la fois professionnelles et personnelles, confinées dans l'espace social et physique d'une communauté (hétérogène) d'expatriés dans une petite ville de province³. Il était difficile de s'opposer sur les orientations à suivre dans le cadre des projets communs. Jouèrent ensuite des interactions plus rares mais décisives avec G. Mas le conseiller de coopération du Scac et Y. Caron l'assistant technique français basé au ministère. Nous avions parmi nos obligations professionnelles celle de passer au Scac pour informer des avancements de la coopération Finistère-Antsiranana⁴. Dans l'extrait de mail suivant, ma prédécesseure rend compte à Quimper de ses premiers échanges avec G. Mas, à Antananarivo, en novembre 2002 :

¹ Créée en 1963 par le ministère de la Coopération comme une association cogérée avec des associations d'éducation populaire. Elle avait pour mission, d'après ses statuts, de « promouvoir le rapprochement de la jeunesse française et de la jeunesse des États d'outre-mer en organisant leur participation commune à diverses formes d'action en vue du développement », et moins formellement de maintenir une présence française dans les anciennes colonies. Elle avait d'abord envoyé dans les anciennes colonies françaises des volontaires qui élaboraient seuls, sur le tas, leurs projets (dans les secteurs de l'hydraulique, du développement rural, de la construction). Puis, elle était devenue dans les années 1980 un « opérateur de projets de développement », concevant et mettant en œuvre des projets avec des fonds de la Coopération. Et dans les années 2000, en difficulté financièrement, elle revenait à sa mission historique d'envoi de volontaires, cette fois pour le compte d'autres maîtres d'œuvre : les collectivités locales (qui se lançaient massivement dans la coopération décentralisée) ou des agences bi- et multilatérales d'aide (y compris la Coopération française) [Leroux, 2014 : 72].

² Sur les volontaires à Madagascar, voir Quashie [2016] et Ihaddadene [2018].

³ Sur le poids des ressorts affectifs dans les relations de travail entre professionnels de l'aide internationale, voir Dauvin [2004 : 835] et Fechter [2012 : 1392].

⁴ Sans que ce soit une obligation procédurale mais néanmoins au titre du fait que le conseil général du Finistère développait son programme en grande partie grâce à une subvention pluriannuelle du ministère des Affaires étrangères dont le Scac est une antenne sur la Grande Île.

J'ai donc pu rencontrer Gilles Mas*, après trois reports de notre rendez-vous, c'est un homme occupé.

Pas grand-chose à dire, il a commencé à attaquer « en général » la position des collectivités locales qui faisaient de la coopération sans faire attention ni se tenir informées des actions des autres coopérations et des pouvoirs publics malgaches [...].

Je lui ai demandé alors la parole et la possibilité de lui présenter nos actions [...] Du coup il s'est radicalement métamorphosé et je crois qu'il a compris que nous aussi, comme il le dit si bien, en sommes à « la compréhension globale du développement local ».

La coopération française souhaiterait que les collectivités se rapprochent d'elle et que nous puissions travailler de très près sur l'appui aux collectivités malgaches. Elle souhaiterait également que les collectivités françaises puissent avoir une démarche globale et non de projets ponctuels sans cohérence (je l'ai rassuré à ce sujet, on y travaille) et puissent intervenir plus souvent, en partenariat avec la coopération française, pour apporter expertise-conseil et appui institutionnel. Ceci pourrait se faire dans le cadre de conventions tripatites : coop dec, coop bilatérale, collectivité malgache.

On lit l'asymétrie forte de ces échanges. Quand on travaille à Diégo-Suarez avec un statut de volontaire, on est rarement en capitale¹, on est peu familiarisé au climat et aux dialectes des Hauts-Plateaux, aux normes d'interaction relativement austères qui y prévalent. Nous n'avions pas les habits qui convenaient (ni en termes de climat ni en termes de style vestimentaire)². À « Tana » nous nous sentions *a minima* décalées, au pire mal à l'aise quand nous devons y mener des entretiens professionnels avec des « imposants » [Laurens, 2007]. Et dans ces rendez-vous au Scac, ma prédécesseure, moi et mes successeures, nous avions en face de nous des hommes en costumes, ayant entre 10 et 20 ans de plus que nous, professionnels de la profession, savourant l'agitation et la concentration du pouvoir propres à la ville capitale, aux ministères et aux ambassades, sûrs d'eux et dans une posture surplombante à bien des égards : l'État français qui s'adresse aux collectivités, « Tana » qui parle à la province, la vieille coopération française qui s'adresse à la toute jeune coopération décentralisée, des hommes d'âge mûr qui s'adressent à des jeunes femmes, des vieux briscards qui s'adressent à des bleues...³ Ces rendez-vous nous plaçaient face à des attentes de rôles contradictoires. Nous devons défendre notre institution mandataire, la coopération décentralisée en général et notre programme à Diégo-Suarez. C'est ce que montre le contenu du récit de ma prédécesseure comme le fait qu'elle fasse ce récit à ses référents à Quimper : elle les rend témoins de sa prise de rôle. Mais nous devons aussi faire la preuve, devant les professionnels expérimentés du Scac, de notre compréhension des logiques

¹ Au cours de mon contrat (mars 2004-mars 2006), j'ai dû y séjourner quatre fois.

² Nous partions pour deux ans avec 23 de kilos d'affaires personnelles. Nous nous faisions fabriquer nos vêtements sur nos lieux d'affectation en fonction de nos besoins locaux.

³ Sur les relations entre volontaires et Coopération française à Madagascar, voir aussi [Quashie, 2016].

récentes d'appui institutionnel aux décentralisations : pour dire ce qu'il convenait de dire et paraître compétentes, nous devions nous démarquer du programme que nous incarnions.

Plus le temps avançait, plus le hiatus était flagrant entre les orientations de la Coopération française à Madagascar et celle du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez. Comme nous l'avons vu aux chapitres 2 et 3, à partir de 2004 précisément, la transnationalisation de la fabrique de la décentralisation malgache était en phase d'accélération, le conseiller de coopération du Scac connaissait mieux les collectivités locales et la coopération décentralisée, l'assistant technique français au ministère malgache de la Décentralisation était en place. Ils avaient une stratégie plus claire en direction des collectivités, un discours plus adapté. Le Ministère français des Affaires étrangères avait même créé un poste de volontaire au sein du ministère malgache de la Décentralisation pour dynamiser les coopérations décentralisées. Nous, les « VPettes » du Finistère accordions un crédit croissant aux informations que nous transmettaient régulièrement ces agents tananariviens de la Coopération française¹. Leurs préconisations rejoignaient le principe d'un appui institutionnel des collectivités du Nord aux collectivités du Sud et le principe de la bureaucratisation de la coopération décentralisée (au sens de rationalisation équipée de l'action), principes qui s'affirmaient et s'affinaient progressivement à l'échelle française et auxquelles nous adhérions, nous les volontaires de terrain et, moins vigoureusement la chargée de mission à Quimper, mais auxquelles notre programme tardait à se conformer du fait des réticences marquées des élus à cette bureaucratisation (ils trouvaient nos propositions « trop carrées »²) mais aussi à « abandonner les partenaires »³ associatifs originels du programme.

Nous finîmes cependant par obtenir gain de cause et le conseil général du Finistère accepta que le reliquat de sa subvention initiale au Comité ROM servît à l'achat d'un camion-benne par la commune. Le ministère chargé de la Décentralisation quant à lui avait décidé de financer la construction de 60 bennes à ordures par la Secren au profit de la commune et elles avaient commencé à être livrées dès mars 2004.

C'est alors que l'AFD débloqua les fonds pour l'achat de matériel roulant (*in fine* un camion-benne) et une étude sur l'organisation de la collecte et du traitement des ordures ménagères, au titre de la convention de 2001 encadrant le Projet d'appui au développement des villes secondaires⁴. Les cadres de l'AFD voyaient un réel intérêt à pouvoir s'appuyer sur la présence

¹ Informations sur les programmes d'action des agences d'aide et du ministère chargé de la Décentralisation.

² Mail de ma successeuse qui, en septembre 2007, me donne des nouvelles et rapporte les arguments avancés par les élus écarter ses propositions. Ma prédécesseur et moi nous étions affrontées au même problème.

³ Ibidem.

⁴ Suivi du ROM, Corpus CGF/DS. Sur le programme de l'AFD, cf. chapitre 5 : II.A.

continue, sur le terrain, des assistants techniques du Scac et des volontaires du Finistère pour faire le suivi de l'usage de leurs financements¹. Ils espéraient que le conseil général du Finistère puisse mobiliser ponctuellement l'expertise des Sicom en appui de l'équipe municipale. On le constate dans l'extrait de mail ci-après par lequel je rends compte à la chargée de mission à Quimper de la visite du directeur de l'agence d'Antananarivo en octobre 2004. Je retranscris le message qu'il me charge de faire passer aux décideurs finistériens :

Bien que nous ayons des logiques d'actions et des moyens différents, notre point commun c'est notre partenaire étranger : la commune de Diégo. Comme nous travaillons sur des dossiers communs aussi, ne travaillons pas séparément...

Concrètement, la première étape de notre collaboration peut et doit se situer dans la finalisation de l'élaboration des termes de référence de l'étude qu'ils devraient financer (verdict tout début novembre). Il faudrait faire participer les membres intéressés et mobilisés du SICOM sud-Finistère assez rapidement.

[Je reprends implicitement la parole en mon nom] Puis, ils financent effectivement l'étude et un deuxième camion-benne et nous on aide tant qu'on peut la réalisation de l'étude et on met le SICOM en appui de la mise en place du dispositif intelligemment élaboré grâce à cette fameuse étude.

Or en matière d'expertise spécialisée dans la gestion des déchets, ce qui manquait à tous à Diégo-Suarez était tout autant une expertise ponctuelle qu'une expertise disponible au jour le jour pour réaliser le travail d'assistance technique de fait que nous assurions auprès du Comité ROM et de l'équipe municipale, nous les VPettes du Finistère et l'assistante technique du Paiq sans aucune compétence en matière de gestion des ordures ménagères. Cette expertise quotidiennement disponible arriva de manière providentielle en la personne d'un consultant français qui accepta lui aussi de travailler bénévolement. Elle arriva du fait de la diversité des formes d'expatriation des coopérants et de leurs modèles économiques. J. Estadale* et sa femme étaient des consultants chevronnés en gestion environnementale dans l'océan Indien, ils étaient de retour à Madagascar où ils avaient déjà travaillé notamment dans le secteur de la gestion des déchets à Majunga. Ils se déplaçaient en fonction des contrats de l'un ou de l'autre. Ils avaient monté une structure associative qui leur permettait de vendre des services d'expertise tout en se présentant comme militants. Ils présentaient le temps de travail non facturé de prospection des contrats, de « service après-vente » ou de « relation client » (souvent considéré comme un « sale boulot » [Hughes, 1996]) comme une forme de valeur ajoutée morale et politique de leur organisation, une manière

¹ Dans un rapport de 2005 je notais « l'AFD finance les investissements lourds [et] a intérêt à ce que d'autres acteurs s'occupent du soft, principalement de l'accompagnement ou appui institutionnel et technique des acteurs locaux. Et nous, parfois, avons besoin qu'un acteur de coopération finance des investissements lourds dans les domaines où l'on prévoit des renforcements ou échanges de savoir-faire ». (Conseil général du Finistère antenne de Diégo-Suarez, 2005, *Enjeux actuels dans le cadre du partenariat Finistère-Antsirananana*, 14 novembre 2005, p.5).

de dépasser le dilemme moral « *buisness* »/« *will to improve* », de devenir consultants sans devenir marchands de soupe, exactement comme les consultants dominants de la décentralisation malgache mais hors de l'agitation de la capitale et des ministères, dans une ville de province de l'océan Indien. Il disposait de toute l'expertise que nous n'avions ni J. Fatima Soazara (la conseillère du maire sur l'environnement), ni M. Planeze (du Paiq), ni moi (la « ROM team »)¹ pour ne serait-ce que chapeauter les avancées du dossier. Il était présent à toutes nos réunions et orientait tous nos choix techniques. Il ne comptait pas son temps. Inversement, nous et le conseil général du Finistère à Diégo, nous l'occupions – parce que J. Estadale n'avait professionnellement rien d'autre à faire – tout en représentant la potentialité d'un contrat qui se concrétisa effectivement en janvier 2007².

Tous les ingrédients cognitifs, relationnels, institutionnels et matériels d'un appui extérieur et multilatéralisé à la reprise en régie de la gestion des ordures ménagères étaient donc réunis.

B. Reconfiguration effective des enjeux et du dispositif

La problématisation de la gestion des ordures ménagères comme des relations entre acteurs parties prenantes évolua et, avec elle, les représentations étayant la division du travail entre Comité ROM et municipalité. Dès lors que la régie était conçue comme étant un objectif commun, trois problèmes étaient saillants : la réorganisation des services municipaux dédiés au ramassage des déchets, le devenir des déchets collectés et l'avenir du Comité ROM.

Concernant l'organisation des services municipaux, les acteurs Nord conditionnèrent la suite des versements à la création d'un service dédié. Un service « nettoyage et traitement des ordures » fut donc créé au sein de la municipalité et confié en octobre 2005... au percepteur du Comité ROM, malgré les craintes du maire qu'il soit « empêché de travailler par des directeurs quelconques » de la municipalité³. J'avais personnellement recruté L. Benantonadro*, antsiranais titulaire d'une licence d'économie de l'Université de Tamatave, du même âge que moi, comme « assistant administratif et financier » de l'antenne locale du conseil général du Finistère en février 2005, puis je l'avais encouragé à postuler pour le poste de percepteur du ROM, poste sensible et vacant à la suite d'un deuxième détournement de fonds. Et ce fut lui, donc, le percepteur nommé à la tête du nouveau service municipal dédié. Il avait ma bénédiction pour garder quelque temps la double

¹ Mail envoyé par moi, en tant que coordinatrice locale du conseil général du Finistère à la chargée de mission « coopération décentralisée » à Quimper, octobre 2004.

² Le conseil général du Finistère commanda à son association une mission d'expertise financée dans le cadre de la mise en place d'une décharge d'urgence, cf. ci-après, chapitre 7 : III.

³ Entretien (en tant que praticienne) avec le troisième maire le 22/04/2004, consigné dans le document dit « Suivi ROM » (Corpus CGF/DS).

casquette Comité ROM/municipalité, au grand dam du conseil municipal et de membres du bureau du Comité ROM. Il bénéficiait de ma « reconnaissance wébérienne » et, si je considère rétrospectivement mon comportement, je voyais un intérêt à avoir un allié jeune, redevable¹ et influençable au cœur du dispositif, épaulé par J. Estadale l'expert français bénévole, J. Fatima Soazara, la conseillère environnement du maire, l'assistante du Païq et moi-même. L. Benantoandro travaillait donc fin 2005 avec deux camions-bennes, un nombre croissant de bennes livrées courant 2006. Il prenait conseil auprès l'expert bénévole mais surtout préparait ses dossiers, décisions, propositions, se rendait aux réunions avec le bureau exécutif de la commune ou toute partie prenante de la gestion des ordures ménagères accompagné de la volontaire du conseil général du Finistère qui avait repris mon poste en mars 2006².

Concernant la décharge, l'accord établi par le Comité ROM en janvier 2002 avec un particulier qui acceptait la mise à disposition de son terrain fut rompu par le particulier du fait l'absence de contrôle et de délimitation de la décharge. Je notais en novembre 2004 que « plus aucun site de décharge officiel n'est proposé : le prestataire comme les agents municipaux déversent les ordures collectées dans des points de dépôts sauvages tournants à peine à la limite de la ville »³. Tout le monde s'employait à identifier un emplacement idéal pour la décharge de la ville, à négocier longuement et vainement avec le ministère des Eaux et forêts qui détenait un de ces terrains « idéaux » dans une commune limitrophe. Finalement, en 2006, il fut décidé d'aménager transitoirement un « casier d'urgence » sur les lieux mêmes du plus grand dépôt sauvage (celui « ravin Star ») en espérant trouver à terme un terrain plus adapté. L'idée avait été âprement défendue par le consultant bénévole J. Grelot et son bureau d'étude fut chargé de concevoir ce casier⁴. Fin 2009, cette solution « d'urgence » était encore en *stand-by*.

Concernant le troisième problème, l'avenir du ROM, les choses étaient plus floues. Les membres du bureau qui étaient encore mobilisés votèrent la disparition de la structure (en mai 2005) mais ce fut longtemps sans effet. Le troisième maire lui-même était opposé à ce que disparaisse une structure qui générait des revenus, même minimaux. Il expliquait qu'il ne disposait pas d'un « budget annexe », au sens d'un instrument qui lui permette de réserver des sommes à des actions

¹ Non content de lui avoir mis le pied à l'étrier sur différents postes, j'étais son « encadrante professionnelle » pour un mémoire de DEA sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique à l'Université de Tamatave. J'étais valorisée par cette responsabilité disproportionnée eu égard à mon avancement professionnel.

² Entretien avec L. Benantonadro*, emploi de l'antenne du conseil général du Finistère, du Comité ROM puis de la commune, Diégo-Suarez, 20 et 22 mars 2007.

³ Note sur le ROM à Diégo, novembre 2004, Corpus CGF/DS.

⁴ Le 6 novembre 2006, la Commission permanente du Conseil général du Finistère a délibéré sur la mise en place d'une décharge d'urgence par le biais d'une convention tripartite entre la Commune urbaine de Diégo-Suarez, le Conseil général du Finistère et l'ONG Mitsio qui a été signée le 17 janvier 2007.

jugées prioritaires, et que verser ce qui restait des bénéfices du Comité au budget général de la municipalité (« une goutte d'eau ») c'était prendre le risque que cet argent soit utilisé à toute autre chose¹. Bref, en l'état, le Comité ROM revenu sous la houlette effective du maire constituait un instrument budgétaire très utile. Notons ici que les « comités mixtes » et autres unités de gestion qui s'avèrent de fait paramunicipaux ne présentent donc pas seulement un avantage pour les collectivités françaises qui rechignent à s'engager réellement dans une logique d'« appui » à la gestion municipale de leurs « partenaires » Sud et qui cherchent à garder la maîtrise des dépenses effectuées sur la base de leurs dons². Ils peuvent avoir la même utilité pour les dirigeants des collectivités Sud.

L'idée émergea en 2005 de donner au Comité ROM une double mission : formaliser le marché de la précollecte en attribuant des agréments municipaux aux petits collecteurs porte-à-porte informels³ et organiser les campagnes d'information et de sensibilisation des habitants. Autrement dit, achever la mise en marché de l'offre de service en matière d'évacuation des déchets et poursuivre l'entreprise d'inculcation aux citoyens récalcitrants des normes et pratiques propres à l'hygiénisme pasteurien désormais mâtiné des catégories de la protection de l'environnement⁴. Le Comité ROM n'en fit rien, et poursuivit le ramassage des poubelles containers de ses quelques abonnés dans deux quartiers jusqu'au moins 2009⁵.

C. Un bilan en demi-teinte

Les compromis productifs qui se sont élaborés et réélaborés à Diégo-Suarez entre 1994 et 2010 en matière de « gestion des ordures ménagères » sont tout à fait banals pour une ville secondaire subsaharienne. L'évolution du système de gestion des ordures ménagères suit une logique incrémentale, elle repose sur une succession d'expérimentations et de bricolages techniques et institutionnels, une succession d'essais, d'échecs et de rebonds, succession systématiquement suscitée par des « projets » et des acteurs de coopération d'abord bilatérale puis décentralisée [de

¹ Entretien avec Rolland Sylvain, troisième maire, Diégo-Suarez, 29/03/07.

² Ce qu'on entendait souvent dans les milieux de la coopération décentralisée française dans les années 2000 parmi les contempteurs des partenariats trop orientés « société civile ».

³ Rapports mensuels de l'antenne du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez de janvier et février 2005, Corpus CGF/DS ; Propreté urbaine – Plan d'action Comité Rom (décembre 2006 à mars 2007), Corpus CGF/Diégo-Suarez.

⁴ Il est question de « conscientisation » et de « sensibilisation et éducation à l'environnement » (Compte-rendu de la prise de fonction d' L. Benantonadro* au service de Nettoyage et gestion des ordures à la commune de Diégo-Suarez, 31 octobre 2005, Corpus CGF/DS) ou encore d'« animation/éducation environnementale » (rapport mensuel de l'antenne du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez de mars 2005).

⁵ Commune urbaine de Diégo-Suarez, Bureau de coordination des projets et investissements, 2009, *Projet d'amélioration de la gestion des déchets*, Diégo-Suarez, mai 2009, 8 p.

Miras et Dorier-Aprill, 2002 : 38]¹. Ces expérimentations sont globalement guidées, sur un plan institutionnel, par une logique de privatisation adossée à une lecture en termes de gouvernance plutôt que de décentralisation, par une logique de marchandisation, essentiellement attentive à l'offre de service plutôt qu'à la demande. Sur un plan socio-technique, les essais renvoient tous à une logique générale d'*évacuation* hors du domicile et hors de la ville (vs une optimisation des pratiques d'*élimination*). On a « une ingénierie socio-économique où interagissent une multitude d'institutions, de mots d'ordre, de guichets et de calendriers » [de Miras et Dorier-Aprill, 2002 : 24]. La construction à l'échelle de la ville d'une demande marchande de service elle, s'est avérée un échec (le Comité ROM n'a pas trouvé suffisamment de clients, la plupart des opérateurs économiques et des foyers aisés ont continué d'avoir recours à leur système antécédent parfois marchand mais toujours informel de précollecte domiciliaire), et tout comme par conséquent l'autonomisation des opérateurs délégués (avant le ROM la DPEA) qui sont restés dépendants de la rente internationale.

Ce qui distingue en revanche Diégo-Suarez des autres villes moyennes subsahariennes c'est le peu d'intérêt pour la structuration des opérateurs informels de précollecte comme l'absence de concurrence entre petits opérateurs délégataires [de Miras et Dorier-Aprill, 2002 : 38] mais surtout le retour en régie. Alors que la succession des expérimentations et des échecs semblait entre 1994 et 2004 aller de pair avec l'entérinement des principes d'externalisation et de recouvrement, s'est imposé *in fine* la préférence des élus et agents municipaux pour la régie directe coïncidant avec l'accent mis sur une logique d'appui institutionnel à la décentralisation (et plus sur une logique de gouvernance urbaine) par les acteurs de l'aide, la capacité de reproduction du système de gestion des ordures ménagères continuant de reposer sur la rente de l'aide puisque les ressources fiscales restent faibles.

En termes d'assainissement de la ville, le bilan général est en demi-teinte. Le système de ramassage des ordures ménagères s'est incontestablement amélioré. D'après l'étude financée par l'AFD en 2006, les camions municipaux enlevaient en moyenne 26 tonnes par jour, à partir des 60 bacs répartis dans la ville, quand le ROM en relevait 3,4, la Secren 7 dans le quartier « Glacière » où vivent ses cadres et les ramasseurs dotés de charrettes à bœufs (essentiellement dans le quartier de la Scama) ². Mais le système de ramassage municipal restait régulièrement interrompu par le manque de carburant et les bacs sont inégalement répartis dans la ville. Ainsi si

¹ Pour d'autres exemples de cette impulsion systématique des changements de systèmes de gestion des ordures ménagères par les agents ou les structures de l'aide, voir Blundo [2002], Quénot [2010, chap.2], Guitard [2012b] et Mas [2013, chap. 1].

² AFP, Agetipa, Burgeap, 2006, *Rationalisation de la collecte et du traitement des déchets*, op. cit., p.21.

le taux de desserte¹ est en moyenne de 70 % dans le périmètre urbain, il varie de 100 % dans la plupart des quartiers résidentiels denses à 0 % ou 30 % dans les quartiers périphériques qu'ils soient densément peuplés (Mahatsra, Ambohimitsinjo et Tsaramandroso) ou non (Scama, Ambalakazaha)². Et, par ailleurs, les déchets collectés ne faisaient l'objet d'aucun traitement, ils continuaient de s'accumuler dans des décharges non contrôlées, à la périphérie de la ville, précisément au ravin Star qui surplombe des rizières, les Salines et la baie, dans une région où souffle constamment un alizé (d'avril à novembre) hors saison des pluies.

Ces quinze années de politique de gestion des déchets ménagers donnent à voir que la division du travail de gouvernement est continuellement rediscutée et reconfigurée. Ramassage *vs* balayage, précollecte *vs* collecte, technique *vs* communication... la ligne de démarcation entre les tâches reconnues comme pouvant incomber à la municipalité et les tâches légitimement prises en charge par des opérateurs externes à la commune est constamment renégociée en fonction des logiques d'intervention de l'aide et des ressources de la commune (ressources de pouvoir sur les choses et sur les hommes [Giddens, 1984]), selon des temporalités entrecroisées qui donnent un poids important aux mandats électifs et aux mandats professionnels des agents de l'aide. Cette ligne de démarcation ou cette division du travail ne satisfaisant cependant jamais personne.

CONCLUSION

La gestion des ordures ménagères est donc une politique importante pour l'institution communale. L'histoire de la ville, les mémoires urbaines sont marquées par une période pendant laquelle la commune assurait en régie un ramassage quotidien « presque porte à porte » et était garante de l'ordre social, moral et politique attaché à la propreté et à la renommée de la ville du début des années 1960 à la fin des années 1980. Parfois, certes, c'était avec le matériel roulant « des opérateurs économiques » ou des dons étrangers, mais c'était en régie et au nom de la commune. Quand ce système s'est dégradé et que la situation a paru alarmante en 1994, ont été initiées, sous l'impulsion de *Vazaha*, des formes hybrides et instables d'externalisation du travail de collecte des déchets sur une fraction du territoire, travail délégué d'abord à une ONG puis à des comités mixtes rassemblant au moins sur le papier des opérateurs économiques, des services déconcentrés et la municipalité. Ces dispositifs étaient financés et en réalité pilotés par des acteurs de l'aide (la Coopération française, le conseil général du Finistère). La municipalité tentant d'agir sans moyens dans les quartiers non couverts par les dispositifs sous perfusion étrangère. Jusqu'à

¹ Calculé à partir de la densité de population par benne.

² AFP, Agétipa, Burgeap, 2006, *Rationalisation de la collecte et du traitement des déchets*, op. cit., p.53.

ce que les acteurs de l'aide et la municipalité s'accordent sur le retour en régie et que les ressources requises par le ramassage, fournies par les acteurs de l'aide, soient effectivement réattribuées à la municipalité à partir de 2005, manifestant à l'échelle locale et dans le secteur de la gestion des déchets le mouvement de boucle ou de *pendulum swing* qui fait qu'on revient régulièrement aux mêmes solutions après les avoir abandonnées momentanément au profit de solutions orthogonales [cf. Darbon, 2003 ; et pour la décentralisation Mawhood, 1993 ; Crook et Manor, 1998b].

Pendant ces dix années d'externalisation protéiforme, du point de vue de l'institution et du territoire communal, la politique de gestion des ordures ménagères fut, comme la politique de l'eau, opportuniste, composite et fragmentaire. Et les projets de gestion des déchets, comme le Paq avec la gestion de l'eau, ont joué dans le sens d'une désinstitutionnalisation de l'institution communale en faisant apparaître ses prérogatives et son organisation comme moins claires¹, son souci des citoyens-citoyens comme moins probant, en accroissant les désillusions et récriminations contre les élus et les agents.

La gestion des ordures ménagères illustre à nouveau que la transnationalisation de l'action publique locale est précoce et qu'il y a polyarchisation de l'aide au niveau local. Il n'y a pas ici de tentative de verrouillage, d'initiatives qui viseraient, par leur intégration ou leur coordination, à contraindre l'organisation « aidée » [Campbell, 2005]. Et il n'y a pas non plus de changement du cadre légal national qui serait impulsé ou « accompagné » par des agences d'aide comme dans le cas de l'eau ou de la gestion foncière. En revanche, comme mode d'enchâssement de l'aide dans l'action publique locale, il y a à nouveau infiltration : invasion multiforme, incrémentale et difficilement réversible d'une politique publique par plusieurs acteurs qui deviennent pour certains incontournables ou incontournés [Cabane et Tantchou, 2016a ; Hunsmann, 2016]. Les acteurs de l'aide fournissent continûment des ressources rendues incontournables pour la reproduction et l'évolution du système d'action (expertise, temps de travail, budget). Côté municipalité, le maire, le conseil et certains cadres mobilisent la plupart des formalités du répertoire des luttes pour la maîtrise de l'action publique déjà évoquées : l'évitement qui aboutit à l'évidement (des structures et des réunions), la temporisation et l'obstruction.

Mais ce qui distingue le cas de la gestion des ordures ménagères de celui de la gestion de l'eau, c'est que la division transnationalisée du travail de gouvernement (ce qui doit revenir à la commune et ce qui peut revenir à l'aide) tout comme le choix du modèle de gestion sont régulièrement rediscutés. Et que les acteurs de l'aide sont finalement contraints à se plier à la

¹ C'est à nouveau probant dans l'*Étude sur le ramassage des ordures ménagères à Diégo-Suarez* du conseil général du Finistère.

vision défendue avec ténacité par des élus (le système de la régie) et à la position tenue par certains agents (la non-implication des agents municipaux dans le travail du Comité ROM).

Sur ce même plan des facteurs favorisant l'emprise de l'aide, cette enquête sectorielle montre que la convergence des préférences, l'agrégation des intérêts, la coordination entre acteurs de l'aide publique française ont été décisives. On a pu constater que, dans les années 2000, un certain nombre de processus étudiés au centre du système (à Paris, à Bruxelles ou dans les grandes villes françaises) [Vion et Négrier, 2002 ; Battas, 2012 ; Pasquier, 2012] se jouent, se règlent ou s'organisent aussi *sur* ou *à partir* des terrains locaux d'intervention¹, aussi restreints et périphériques soient-ils : la reconnaissance institutionnelle entre coopérations décentralisées et coopération bilatérale, entre collectivités et État français, la convergence de représentations des problèmes et des traitements en matière de développement, l'interdépendance des organisations en termes de ressources (financières et humaines, d'expertise et de légitimité), donc la division du travail de coopération internationale. Ces processus s'y opèrent, normalisent, routinisent dans des interactions de face-à-face plus ou moins fréquentes entre des individus qui représentent et incarnent souvent à eux seuls leurs institutions, dans des interactions affectées par des jeux de distinction statutaire (entre différents statuts d'expatriation, entre volontaires et salariés, contractuels et fonctionnaires titulaires...). Et le cas illustre que la transnationalisation de la fabrique locale de l'action publique à Diégo-Suarez, dans ses mécanismes Nord-Nord, a suivi une logique de gouttière² : les premières interventions (ici le financement par le FAC des « foyers poubelles » imaginés par un conseiller en formation qui n'est pas encore assistant technique du Paig) créent un sillon qui permet d'agréger synchroniquement et diachroniquement les interventions suivantes, un sentier de dépendance. Ce processus se distingue par sa dimension intentionnelle et interactionnelle des processus de sédimentation *de facto* des projets dans un même secteur et/ou sur un même territoire.

Cette petite étude de cas montre enfin que ces formes de coordination synchronique et diachronique entre les interventions du conseil général du Finistère, de la Coopération française et de l'AFD, la capacité même de ces organisations à déployer leur présence et leurs interventions sur place, reposent sur du travail bénévole, en marge (avant, après ou à côté) des contrats de travail. C'est une conséquence d'au moins trois transformations de l'emploi et du travail dans l'aide française au développement. Premièrement, le fait que l'aide bilatérale soit de plus en plus

¹ Ces terrains locaux d'intervention sont ici des échelles d'intervention comme « visée » [Trémon, 2012] : le conseil général du Finistère, le Scac et l'AFD visent le territoire institutionnel de la commune de Diégo-Suarez, en font l'enjeu de leurs interactions.

² Je file la métaphore de l'infiltration proposée par L. Cabane et J. Tanchou [2016a ; sur la base des résultats de Hunsmann, 2016].

opérée par des agents contractuels fait qu'il y a sur le terrain des coopérants qui alternent des périodes d'activité et des temps de chômage. Deuxièmement, la privatisation de l'expertise pour le développement accroît le nombre de consultants indépendants sur le marché. Troisièmement, le processus limité de professionnalisation de la coopération décentralisée fait que le programme du Finistère a démarré sans agent de terrain et que quand il a eu des agents, ils avaient des compétences très générales et insuffisantes eu égard à leurs responsabilités. Tout ceci aboutit à des logiques de construction des carrières professionnelles dans l'aide et des logiques d'engagement dans le travail qui font que certains sont là, disponibles, alors même que les logiques de professionnalisme engagé rendent pensable le travail bénévole à côté, avant ou après des contrats de travail et qu'il y a des besoins situés, localisés d'incarnation des projets et de savoirs spécialisés. Ce travail bénévole constitue ici une variable d'ajustement pour les individus au fil de leur carrière et une variable d'ajustement pour les organisations, en marge du cadre d'intervention que sont les projets et les mandats des agents.

CHAPITRE 7 :

« DONNEZ-NOUS LES MOYENS DE NOUS DEMERDER ! »

AIDE ET CAPACITE POLITIQUE DE LA COMMUNE DE DIEGO-SUAREZ DANS LES ANNEES 2000

Le canevas utilisé par l'équipe exécutive pour établir son plan d'action triennal pour les années 2009-2011 était le suivant¹ :

COMMUNE URBAINE DE DIEGO-SUAREZ				
CADRE DES PROJETS	PROJETS 2009 – 2011			PTF
	ANNEE 2009	ANNEE 2010	ANNEE 2011	

Une telle formalisation donne à voir que pour chaque action d'envergure, chaque « projet », les ressources d'un « partenaire technique et financier » sont envisagées, voire requises. Il s'agit de « frapper aux portes des partenaires »/« *mandona varavaran'ny partenaire* », aux portes de « nos amis de l'extérieur »/« *lay namatsika an-dafy* »² selon les expressions du quatrième maire en poste depuis 2007.

Ce tableau est utilisé à la fin des années 2000, 15 ans après la recreation de la commune et après 15 années au cours desquelles des projets d'aide divers se sont déployés sur le territoire, prenant pour objets des processus sociaux divers, parfois les services collectifs dans le champ des compétences de la commune, voire des services de la municipalité elle-même. La logique d'action et de projection que ce tableau fait apparaître est celle d'une extraversion institutionnalisée, d'une mise en dépendance volontaire pour étayer un pouvoir d'agir [Bayart, 1999] : les cadres de la commune incorporent les ressources potentielles de l'aide comme conditions de possibilité de l'action municipale. L'usage de ce tableau en 2009 semble ainsi accréditer la thèse selon laquelle l'aide au développement, qui s'est intensifiée au niveau local depuis les années 1990 alors même que des processus de décentralisation étaient en cours, sape la construction d'une autonomie d'action des collectivités [par ex. Dorier-Apprill et Jaglin, 2002b ; Le Bris, 2004 ; Bousquet et Jaglin, 2007 ; Otayek, 2007]. C'est cette thèse que nous allons explorer maintenant.

¹ Bureau exécutif de la commune urbaine de Diégo-Suarez, « programme d'action 2009-2011 ».

² Carnet de terrain, discours du maire en assemblée générale.

Après avoir envisagé les effets des interventions d'aide sur la capacité politique de la commune de manière sectorielle, nous allons les réenvisager en prenant le point de vue de l'organisation municipale, en tant qu'organisation bureaucratique unitaire, pour laquelle ce qui se joue dans le secteur de l'eau a des conséquences sur ce qui se joue dans le secteur de l'urbanisme et sur l'organisation interne du travail dans l'ensemble des services. La capacité politique sera définie ici comme la capacité à mobiliser des moyens pour définir des objectifs (peser sur la construction des problèmes publics communaux, acter la prise en charge communale de ces problèmes, prévoir un mode de traitement...), pour agir effectivement (en déployant des procédures, des instruments, des agents...) et aboutir à un résultat [Dormois, 2006 ; Pasquier, 2015]. Nous nous demanderons si l'aide, récurrente, démultipliée et diversifiée accroît ou non la capacité de la commune à définir des objectifs et agir effectivement. Et par quels mécanismes.

Le chapitre est divisé en trois sections. La première étape du raisonnement porte sur ceux qui sont chargés, à la commune, de conduire les politiques municipales : le maire, ses adjoints, conseillers et les directeurs de services. J'y montre qu'émerge à partir de 2004 une nouvelle catégorie d'élus et de cadres ayant été employés dans l'aide, une nouvelle catégorie d'élites dirigeantes *a priori* dotée de savoirs et savoir-faire spécifiques (I). La seconde étape porte sur certaines ressources que ces dirigeants doivent pouvoir mobiliser pour élaborer et mettre en œuvre des décisions : le travail des employés, des savoirs sur la ville, des ressources matérielles et financières provenant des notables et des entreprises, des ressources provenant de l'aide elle-même. J'y constate que la mobilisation de ces ressources reste aléatoire et que si l'aide concourt à la stabilisation d'une configuration de ressources permettant à la commune de décider et d'agir, c'est par l'expérience que certaines personnes clefs ont faite de l'aide et qu'elles réinvestissent dans la commune (II). Enfin, la troisième étape porte sur les prises de décision elles-mêmes. J'y montre que ni le périmètre des affaires locales reconnues comme du ressort de la commune ni le périmètre et la hiérarchie des acteurs qui peuvent légitimement participer à la décision ne sont stabilisés et exempts de tensions (III).

I. S'ENTOURER : LES NOUVELLES ELITES MUNICIPALES PASSEES PAR L'AIDE

Le maire conduit l'action municipale au quotidien avec les membres du bureau exécutif. La composition de ce bureau est donc décisive. Or elle repose sur des choix complexes de promotion ou réaffectation interne des cadres municipaux ou de recrutements externes (A). La récurrence de l'aide dans un bassin de travail comme la ville de Diégo-Suarez a généré un

nouveau vivier de cadres et d'élus municipaux ayant été employés dans l'aide dans le cours de leurs parcours professionnels. Ils intègrent la municipalité à partir de 2004 (B) et constituent une part significative du bureau exécutif du quatrième maire, lui-même ancien ingénieur du programme Paq de la Coopération française (C). Le jeu répété de l'aide sur ce plan renouvelle les compétences parmi les élites politico-administratives de la commune mais accroît la différenciation interne de l'organisation municipale.

A. L'équation complexe du bureau exécutif

Entièrement distinct du conseil municipal, le bureau exécutif est composé autour du maire, des adjoints, du secrétaire général, des directeurs des principaux services et d'éventuels conseillers¹. Les membres de ce bureau sont censés appuyer le maire dans la préparation et l'exécution des décisions délibérées par le conseil municipal. Sur la base des quatre mandatures de la Troisième République, je peux établir qu'une fois élus, les maires nomment, d'une part, trois adjoints et quelques « conseillers spéciaux », tous extérieurs à l'administration et, d'autre part, confirment ou renouvellent les directeurs et le secrétaire général, en piochant soit à l'intérieur de la municipalité, soit dans les services déconcentrés, soit à l'université, ou les chambres consulaires ou encore en dehors de toute administration publique. Il y a donc à la commune un système de promotion interne des employés – sur une base légale-rationnelle et politique – mais il y a aussi un *spoils system* qui génère l'arrivée de nouveaux entrants directement au sommet de l'administration.

La composition de ce bureau est décisive en ce qu'il constitue pour le maire des appuis pour « gérer la ville » mais aussi pour « gérer la commune »² elle-même, organiser le travail des employés sous la direction des cadres, ce que les maires considèrent *a priori* comme difficile.

En entretien, les quatre maires, avec des profils très différents (chef d'entreprises publiques et privées, dentiste, patron de l'hôtellerie-restauration et ingénieur de l'aide³), appartenant à des générations (démographiques ou historiques) différentes, ont tous fait montre d'une vision extrêmement négative de l'organisation dont ils ont pris la tête. Ils incriminent le manque de formation initiale des cadres, leurs pratiques clientélistes et prédatrices, la démobilisation « des gens qui travaillent déjà à la commune, [pour qui] c'est de la routine, [qui] ne veulent que leur salaire "chaque le 30", [qui ne] cherchent pas des moyens pour avancer »⁴. Ils stigmatisent en

¹ L'organigramme de la commune en 2006 est placé en annexe 18.

² Ce sont les expressions mobilisées usuellement.

³ Les courts portraits des maires sont, pour Zasy Lucien, au chapitre 5 :II.C.1, pour Noël au chapitre 6 :B.2., pour Rolland Sylvain chapitre 6 :III.A.1.

⁴ Entretien avec un maire, Diégo-Suarez, 2009.

particulier l'apathie des agents recrutés sous la Deuxième République (ceux qu'on appelle communément « les gens du *firaisaina* »)

La plupart des cadres malgaches ont été formés sous la IIe République, ils ont une mentalité quasi anorexique, ils n'ont pas d'initiative, c'est ça le drame de ce pays. Ils ont un esprit léthargique, ils attendent. [...] N'oubliez jamais que c'est une société frappée d'abord par un néo-colonialisme paternaliste, c'est ce qui s'est passé du temps de Tsiranana [premier Président de la République indépendante]. On a tout, on ne sait pas d'où ça vient.¹

Ce sont des lieux communs. Les maires anticipent aussi de devoir composer avec la partisanisation de l'administration, son « aremaïsation » plus exactement. Un autre me raconte par exemple avoir dit à un cadre Arema :

Je sais que tu es Arema, et je ne cherche pas à te convertir. Moi je suis TIM [*Tiako Madagasikary*/J'aime Madagascar, le parti de M. Ravalomanana] et tu le sais très bien, mais y a un espace de travail possible... Pour moi, te nommer directeur, y a pas de problème, il faut y aller, il faut y aller. Mais le jour des élections, tu prends ton micro à droite, et je prends le mien à gauche.²

Le travail de composition du bureau exécutif est à la fois tenu pour déterminant et soumis à de nombreuses contraintes³. Le principal enjeu est de placer aux points stratégiques de l'organisation des gens qu'on considère loyaux, engagés et compétents, susceptibles de mobiliser à la fois au sein de la municipalité et dans la ville les ressources requises par l'action (de l'expertise, des relations sur des bases partisans, économiques, professionnelles, religieuses, associatives) tout en se pliant à des contraintes administratives (procédures d'avancement interne, procédures de demande de détachement aux autres administrations qui sont incertaines, contingentement des recrutements externes) et des contraintes socio-politiques et stratégiques (satisfaire le parti qui a permis l'accession au pouvoir, satisfaire la famille élargie et respecter les équilibres ethno-religieux qu'on considère légitimes ou opportuns⁴). Ces dernières sont hiérarchisées différemment selon les parcours et positions sociales de chacun des maires, les conditions dans lesquelles ils ont été élus et leurs perceptions des enjeux. Mais, quelle que soit la configuration, ces nominations sont un jeu complexe et long, émaillé de batailles et de casse-têtes, notamment parce que les ressources sont considérées comme rares. Le marché de l'emploi politico-administratif qualifié à Diégo-Suarez est en effet un marché restreint : les viviers – familiaux et amicaux, politiques,

¹ Entretien avec un autre maire, Diégo-Suarez, 2007.

² Entretien avec encore un autre maire, Diégo-Suarez, 2007.

³ Je fais ces constats sur la base de mes entretiens avec les maires, conseillers, agents et adjoints municipaux, des discours qu'ils tiennent les uns sur les autres, d'une analyse prosopographique des cadres et de mes matériaux ethnographiques et archivistiques sur la gestion du personnel.

⁴ L'enjeu, pour parler comme Brubaker [2001], est autant la connexité que la groupalité, autant de sélectionner des relais dans les différentes communautés que de signifier des choix en termes de représentation-miroir.

syndicaux, religieux, ethnico-régionaux, associatifs, professionnels – sont considérés comme étroits¹.

B. L'aide comme nouveau vivier

Or l'aide au développement est devenue l'un de ces viviers. À partir de 2004, des cadres et des élus passés par l'aide à Diégo-Suarez sont progressivement arrivés à la commune, par différentes voies.

J. Ramamonjisoa*, est enseignant vacataire à l'université de Diégo-Suarez et responsable d'une ONG locale estampillée « droits de l'homme » qui grappille des subventions onusiennes. Il s'est fait recruter par le troisième maire comme Directeur de l'état civil, pour être donc l'interlocuteur de l'AIMF qui finance la réorganisation et l'informatisation du service.

A. Manantsara a été cadre quelques années, à Diégo-Suarez, dans un programme américain de santé communautaire, puis dans un programme de développement rural de la l'Union européenne (le gigantesque PSDR), avant d'être élue conseillère municipale pour le TIM (entre 2004 et 2007, sous la troisième mandature), puis nommée cheffe de la région Diana et finalement directrice générale de la Décentralisation au ministère.

L. Benantonadro*, jeune diplômé, a été recruté (par moi-même) comme « assistant administratif et financier » de l'antenne locale du conseil général du Finistère en février 2005, puis est devenu percepteur du Comité ROM, avant d'être nommé directeur du service « nettoyage et traitement des ordures » que le conseil général du Finistère, la Coopération française et l'AFD avaient obligé la commune à créer².

L'intégration multiforme de l'équipe franco-malgache du Paiq à la commune marqua cependant un point de bascule de ce processus en doublant le nombre d'élus et d'agents passés par l'aide. Elle ne fut pas contrainte mais réfléchie et négociée à la fin de la phase 3 du programme, fin de l'année 2003, entre Antananarivo (c'est-à-dire le Scac et la cellule de pilotage national du projet), les équipes Paiq des grandes villes concernées, et les nouveaux maires élus en novembre 2003. Comme je l'ai évoqué précédemment³, les options quant à l'avenir des cellules locales étaient : qu'elles disparaissent tout simplement, qu'elles soient transformées en services municipaux, en bureaux d'étude privés ou en micro-agences locales d'urbanisme. Ces réflexions et négociations n'aboutirent pas aux mêmes résultats dans toutes les villes d'implantation du Paiq. Le projet

¹ Que je sois à Diégo-Suarez à cette époque ou non, on m'a décrit les tractations de différentes nominations, par le gouvernement ou le parti au pouvoir, des présidents de délégations spéciales à la région, à la province ou à la commune (quand le maire élu fut empêché en mars 2007). Les différents récits corroborent la difficulté perçue par les élites locales – en tout cas celles qui furent mes « interlocuteurs privilégiés » – à trouver des personnes considérées comme compétentes pour assumer ses responsabilités.

² Cf. Chapitre 6 : III.A.

³ Cf. chapitre 3 : III.A.3.

s'arrêta net à Fianarantsoa et Tamatave. À Tuléar, Majunga, et Diégo-Suarez, les unités locales du Paiq devinrent des « bureaux de développement local » intégrés aux municipalités, chargés d'établir les projets de développement communal et de lever les fonds nécessaires, tout en achevant la mise en gestion associative payante des points d'eau collectifs. À Diégo-Suarez, il prit le nom de Bureau de coordination des projets et investissements ou BCPI. Le Paiq, instance paramunicipale, devint alors à proprement parler une « enclave bureaucratique fonctionnelle » [Blundo, 2011].

À Diégo-Suarez, le maire était favorable à l'intégration de la cellule locale du Paiq dans l'organigramme de la municipalité. Je peux constater rétrospectivement les avantages qu'il y a trouvés alors qu'il venait d'arriver à la tête de la commune : 200 000 € de l'Ambassade de France pour la construction des nouveaux équipements d'adduction d'eau et des salaires ou compléments de salaires, un 4x4 supplémentaire pour la commune, un poste de directeur du BCPI pour un proche, mais aussi des alliés dans l'équipe du Paiq qui constituait des *outsiders* dans la municipalité, et tout simplement des cadres qualifiés, malgaches ou français, alors qu'il peinait à en recruter. L'assistante technique vit son contrat prolongé d'un an et devint « conseillère technique » du maire chargée de gérer ce qu'on appelait alors l'« institutionnalisation du Paiq ». Dans une note politique à Quimper d'août 2004, j'écris :

Magali est par ailleurs censée être directement en appui au maire. Sur quels dossiers ? là est la grande question. Elle avoue elle-même que son repositionnement n'est pas une tâche évidente. Surtout dans un contexte où l'équipe du maire est tellement dépassée par le train des affaires à gérer qu'elle se repose sur toute personne prenant un peu d'initiative. Elle avait choisi d'attendre que le maire la sollicite sur certains sujets pour définir son champ d'appui, elle se retrouve dans une situation où elle doit manœuvrer habilement pour ne pas devenir de fait son adjointe.¹

En septembre 2004, je rends compte par mail à Quimper du fait que nous étions bloqués sur le dossier des ordures ménagères parce que nous n'avions pas d'interlocuteur dans l'exécutif, à part Magali avec laquelle je tenais à bout de bras le dossier :

ROM on attend, la mairie ne s'en sort pas. [...] quand je demande au maire de me désigner un interlocuteur unique et clair sur le ROM il me dit « Magali » : je lui dis tout de go : vous comprenez bien que le CG 29 [conseil général du Finistère] ne débloquent pas d'argent sur un projet municipal élaboré par 2 coopérantes. Il me répond : je sais bien Camille mais c'est comme ça, je dois moi-même faire la compta de..., je n'ai pas d'équipe fiable ou disponible,

¹ Communication interne, Situation communale et ROM, août 2008, antenne du conseil général du Finistère, Corpus CGF/DS.

c'est Magali ou rien. Magali est évidemment contre, on se cherche donc un allié disponible et fiable dans cette équipe et on essaye de travailler.¹

Les maires précédents avaient eu des « conseillers spéciaux » français. La Coopération française convertie à l'appui institutionnel aux collectivités locales fournit à ce maire-ci, par le biais d'une assistante technique en fin de mandat, les appuis dont il manquait en interne.

La négociation sur la pérennisation du programme Paiq portait aussi sur le sort individuel des cadres malgaches du programme. Chacun devait accepter ou non de devenir agent municipal contractuel, d'assumer une « étiquette "commune" »² et d'être rétribué selon l'échelle de salaires incomparablement moins favorable du secteur public malgache. C'était un choix difficile. Leurs parcours et leurs positions sociales étaient différents mais tous avaient eu une socialisation politique primaire sous la Deuxième République, alors que l'échelon politico-administratif de référence était le *fokontany* et que la commune en tant que telle n'existait pas³. Tous mobilisent régulièrement (en entretien ou dans la vie professionnelle) une vision très négative du système politico-administratif *sous* la Deuxième République⁴. Mais aucun ne raconte d'engagement politique pendant la chute de la Deuxième République ou dans les années 1990. Tous étaient des diplômés du supérieur et avaient choisi, certes dans un contexte de rareté de l'emploi qualifié donc de fortes contraintes sur leurs choix professionnels⁵, de travailler dans le développement, l'aide offrant de meilleures conditions d'emploi et de travail sur le plan matériel et symbolique⁶. En 2004, les mandatures municipales s'étaient succédé, ils avaient interagi avec les différents acteurs municipaux pendant plusieurs années, l'approche du Paiq avait évolué, ils y avaient réfléchi et contribué, la vision qu'ils pouvaient avoir de la commune avait changé⁷. Leurs choix venaient s'inscrire dans le cours entremêlé de l'histoire de l'institution communale, de l'histoire de

¹ Communication interne, mail du 29 septembre destiné à la chargée de mission à Quimper, Corpus CGF/Diégo-Suarez.

² Entretien avec F. Rasolondraibe, coordinatrice locale du Paiq à Diégo-Suarez entre 2000 et 2006, Antananarivo, le 02/04/2008.

³ Pour Zasy Lucien, voir chapitre 5 : II.C.1 ; pour Noëlson, chapitre 6 : II.B. et pour Rolland Sylvain, chapitre 6 : III.A.1).

⁴ La plupart d'entre eux mobilisent en entretien ou dans la vie courante des visions dégradées de l'administration sous la Deuxième République ou des agents qui ont été recrutés sous la Deuxième République.

⁵ Précisons le champ des possibles pour un jeune diplômé à Diégo-Suarez (hors professions libérales médicales et juridiques) : l'enseignement supérieur, l'entrepreneuriat, les quelques grandes entreprises locales, l'administration et les projets. Rappelons que la municipalité attire peu les diplômés du supérieur : comme agents, ils y sont très peu nombreux et ils y sont très mal payés, comme élus au conseil – ils y sont aussi très peu nombreux et les rétributions matérielles et symboliques sont somme toute assez faibles.

⁶ Parfois après une courte expérience négative à la commune comme Maurice ou Johary Hussen Alibay (Hussen).

⁷ F. Rasolondraibe raconte qu'elle avait proposé à Hussen, à peu près à cette période, une expérience permettant de faire la preuve que le conseil municipal pouvait être un espace de débat constructif sur les affaires locales (en l'occurrence l'intercommunalité) et pas seulement une arène de luttes partisans et un ensemble de postes avancés de prévarication (entretien du 02/04/2008).

l'aide et dans celle de leur socialisation politique. La suite de l'histoire montre qu'ils ne furent pas si divergents qu'il y paraît au premier abord.

F. Rasolondraibe, coordinatrice locale du Paiq, préféra un poste de coordination d'un programme de développement local chez un autre opérateur, dans la région voisine. Johary Hussen Alibay (dit Hussen), ancien responsable technique, refusa aussi d'entrer au BCPI. Il se consacra à son entreprise de BTP et son bureau d'étude avec lequel il avait assuré la maîtrise d'œuvre déléguée de certaines infrastructures Paiq. Seuls Maurice le responsable de l'appui sociologique et Adija Bemaso* la responsable administrative et financière du Paiq acceptèrent initialement d'être intégrés à la commune, donc de devenir les premiers agents du Bureau de coordination des projets et investissement.

« L'intégration dans l'équipe municipale, le début était difficile », concède Maurice¹. Au départ, le BCPI a accru les clivages internes et rendu plus complexe le gouvernement de l'organisation. À l'instar du Comité ROM quelques années auparavant, il suscitait la résistance passive des services techniques dessaisis de leurs prérogatives et confrontés à des acteurs concurrents, avec des statuts considérés comme plus favorables et des ressources incommensurables pour travailler². La mission du nouveau bureau et le partage des rôles avec les autres services communaux sont restés flous pendant plusieurs mois³. De surcroît, le BCPI continuait de gérer des subventions accordées par l'Ambassade de France pour assurer cette « institutionnalisation du Paiq », ce qui confirmait l'étiquette de « manieurs de “gros sous” » portée par ses agents, entretenait l'hostilité des agents des services techniques à leur égard, et entravait la coopération entre les services. « Laisse-les faire, ils ont de l'argent pour faire ça »⁴. Enfin, le fait que le BCPI restait au Foyer des jeunes au lieu de déménager à l'Hôtel de Ville (« la grande commune »), confirmant aux yeux des autres services que ces agents se démarquaient.

Cependant en 2005-2006, Hussen, ancien ingénieur du Paiq, et F. Rasolondraibe, ancienne coordinatrice locale du Paiq, réalisèrent, au nom du bureau d'étude d'Hussen, en coordination avec le BCPI et à la demande du troisième maire Rolland Sylvain, un « Plan de développement

¹ Entretien avec Maurice, « animateur sociologique » du Paiq, 16/08/2010.

² Cf. chapitre 6 : II.C.3.

³ Iredec, 2005, *Atelier rencontre entre les trois bureaux de développement local du 2 au 5 mai 2005 à Antananarivo*, Iredec TNR, 27 p.

⁴ Interprétation de V. Rasoarimanana, coordinatrice nationale sociologique du Paiq de 1998 à 2004, Antananarivo, entretien du 16/04/08. Cette interprétation est la même dans le cas du Comité ROM (entretiens avec les deux vice-présidents des 17/03/2007 et 08/09/2009).

municipal» de la commune de Diégo-Suarez¹. Puis en avril 2007, quand Rolland Sylvain fut empêché, à l'issue d'un long conflit avec le conseil municipal, Hussen fut nommé président de la «délégation spéciale» et F. Rasolondraibe accepta d'être sa conseillère. Hussen fut ensuite désigné candidat du TIM (parti présidentiel d'alors) et s'assura du soutien local de différents partis ou associations politiques (l'UNDD, le VAM, l'Arema et *Zanaka'avaratra*, littéralement «les enfants du Nord»)². Il fut élu maire en décembre 2007. Pour Hussen, la reconversion des ressources tirées de l'aide à titre personnel (de l'argent, de la notoriété, de la légitimité, des savoirs et des savoir-faire) était achevée. L'«institutionnalisation du Païq» aussi d'une manière probablement inattendue par ses promoteurs.

C. Le bureau exécutif de la commune en 2007 comme décalque partiel du Païq

La composition du bureau exécutif que H.J.A. constitua une fois élu maire montre le produit sédimenté de ces modalités de recrutement et de réaffectation des cadres ainsi que la pénétration marquée de l'aide dans la municipalité. Il donne à voir la logique de nomination des cadres visant à assurer des appuis loyaux, aux points stratégiques de l'organisation, susceptibles de mobiliser les ressources requises par l'action tant au sein de la municipalité que dans la ville : des savoirs et savoir-faire, des attaches relationnelles politiques, familiales, religieuses, ethno-régionales, associatives, en particulier un certain capital d'autochtonie (être «natif de la région», lié à la l'appareil dynastique *antankarana* ou métis comorien³), et le fait d'être lié à des partis ou des mouvances qui au moins en 2007 ont finalement fait alliance, l'Arema et *Zanaka'avaratra*.

¹ Commune urbaine de Diégo-Suarez, Bureau de coordination des projets et investissements, 2006, *Plan de développement municipal de Diégo-Suarez*, 178, p.

² Fondée en 1999, cette structure rassemblait à l'origine principalement des métis comoriens dans l'objectif affiché, et classique, d'entraide mutuelle. Elle recrutait notamment parmi les journaliers du port qui restent en marge des structures syndicales. Sa visibilité repose jusqu'à aujourd'hui sur la réalisation de micro-projets urbains, parfois simplement ornementaux (jardins, murs peints, stèles...). Lors de l'élection présidentielle de 2001 puis du conflit post-électoral, elle a constitué la base de soutien locale de D. Ratsiraka et, d'après les travaux de D. Galibert, «à la fin de janvier 2002, *Zanaka'avaratra* est présentée comme une milice électorale de l'Arema par tous les informateurs » [Galibert, 2006a : 424]. Pour moi, à la fin des années 2000, *Zanaka'avaratra* a confirmé son poids politique local et est resté une organisation relativement autonome de l'Arema.

³ La catégorie d'identification «métis comorien» elle est importante parce qu'elle renvoie à un grand nombre de personnes et parce qu'elle renvoie à des luttes importantes en matière de reconnaissance politique. Les métis somaliens, yéménites ou comoriens sont nés de parents malgaches et de parents arrivés régulièrement de Somalie, du Yémen et des Comores dès la fondation de la ville. Ils ont aujourd'hui pour la plupart la nationalité malgache, mais ils gardent le statut de *zanatany*. Confrontés à la politique de nationalisation des moyens de production et à la priorité donnée aux Malgaches dans les organisations publiques, et à un pogrom contre les Comoriens de Majunga en 1976 au cours duquel plus de 1000 Comoriens ont été assassinés, les métis comoriens ont créés en 1980 une association appelée *Silamo Malagasy* « créée pour affirmer politiquement l'existence de musulmans malgaches sur le territoire national, [...] promouvoir et propager l'islam dans l'île » et plus précisément obtenir « la reconnaissance de ces

Partons d'Hussen lui-même :

Johary Hussen Alibay est originaire de Diégo-Suarez. Il a fait toute sa scolarité dans des établissements publics à Diégo-Suarez jusqu'au collège, puis au lycée technique de génie civil d'Ampefiloha à Antananarivo (où il a de la famille). Il a passé son bac en 1985 puis est parti à l'université en Chine et est devenu ingénieur spécialisé dans la construction de barrages hydro-électriques. De retour à Antananarivo, il fut interprète dans les entreprises de zones franches, puis, rentré à Diégo-Suarez en 1997, fut recruté comme ingénieur d'étude dans un bureau d'études privé. Il postula en vain à l'Agetipa et monta sa propre entreprise de BTP. Il se fit alors proposer par le premier maire (Zasy) de travailler ponctuellement pour la municipalité sur un projet de logements sociaux financés par des investisseurs singapouriens. Il mit fin à ce contrat en raison d'un conflit avec le maire et entra au Paiq en février 1999 comme responsable technique¹.

Devenu maire, Hussen constitua la « garde rapprochée » suivante :

Maurice*, ancien animateur sociologique du Paiq fut nommé adjoint en charge de la coordination du Bureau de coordination des projets et investissements : Maurice, vient d'Ambilobe (à 140 km au sud-ouest de Diégo-Suarez), il est chrétien et *antankarana*. Il a fait des études de géographie à Tuléar (notamment de géographie urbaine), « parce qu'il n'y a pas de sciences sociales ou humaines à Diégo » dit-il. Puis a travaillé comme « enquêteur recenseur » pour la commune (sur le bâti et le non bâti), puis « enquêteur » pour l'ONG Aide et Action (qui construit des écoles dans l'arrière-pays rural de Diégo-Suarez et à Diégo même) avant d'être recruté au Paiq dès 1996 comme animateur sociologique. Il s'est investi, au fil des années 2000, dans le mouvement *Zanaka'avaratra*, dont il devint le n° 2.

Adija Bemaso*, ancienne directrice administrative et financière du projet Paiq poste de directrice financière et responsable officieuse des relations internationales.

Nicole Soavola* fut nommé adjointe en charge des zones rurales. Protestante, investie dans le mouvement scout², ingénieure agronome formée en Union soviétique, elle est une « déflatée » de la Sirama (une sucrerie de l'arrière-pays nationalisée en 1976), recrutée au GTDR³ puis dans un programme de la Coopération française visant à monter à Diégo-Suarez un centre de formation et d'accompagnement des artisans (dans les secteurs de la menuiserie et de la transformation des fruits).

populations *zanatany* ». Et sur ce plan, leur combat rejoint celui des *Antankarana* avec lesquels ils cohabitent dans le Nord-Ouest de l'île depuis plus d'un siècle donc (avec lesquels ils se marient donc aussi et/ou ont des descendants)

¹ Les différents parcours ont été reconstitués à partir des entretiens et des archives municipales.

² Il y a à Diégo-Suarez plusieurs courants de scoutisme (laïc, anglican, luthérien, catholique, adventiste...) rassemblés au sein d'une fédération – la FSP (*Fikambanana scoutisme Diana*).

³ Groupe de travail pour le développement rural.

Robin Velonjara* fut nommé adjoint en charge de l'urbanisme. Originaire de Sambava (au sud-est de Diégo-Suarez, dans la région voisine), catholique pratiquant, sans parcours ni étiquette politique, il est diplômé de la même école d'ingénieurs que le maire et ils dirigent chacun une entreprise dans le secteur de la construction : ils partagent une culture professionnelle dont ils se revendiquent fréquemment.

Colonel Grégoire Jaotombo*, fut nommé conseiller spécial puis secrétaire général (à partir de 2009). Métis-comorien, « natif de la région », militaire formé dans la région, il fut affecté à la sécurité de l'Assemblée nationale de 1993 à 1998, puis nommé DRH à l'Office des mines nationales et des industries stratégiques (2000-2004), avant d'être réaffecté à Diégo-Suarez comme chef des personnels puis adjoint commandant de région, et enfin nommé par M. Ravalomanana comme maire par intérim de l'île de Nosy-Be.

Pour constituer le reste de son bureau exécutif, il confirma des cadres qui représentaient chacun des catégories plus anciennes d'agents municipaux, de modes de recrutement et de promotion interne.

Andriamisara René*, fut nommé directeur des services techniques (le plus gros des services, « bastion Arema »). Son parcours, déjà évoqué, est exemplaire des agents communaux Arema recrutés sous la Deuxième République¹ : il né à Diégo-Suarez, est marié à la nièce d'un haut général membre d'un lignage de la famille royale *antankarana*, très proche de Ratsiraka et directeur des chantiers navals de Diégo (haut lieu d'allocation des ressources politiques) en 1989, au moment où Andriamisara R. entra au service technique de la commune. Il fut promu agent voyer en 1996, puis chef de service voirie en 2004, par la suite directeur technique fin 2005, et enfin directeur de l'environnement urbain en 2008 ou 2009.

Arabo*, fut promu directeur des affaires sociales et culturelles Il a un parcours exemplaire des agents communaux Arema recrutés sous la IIIe République, précisément sous la deuxième mandature². Métis comorien, entra à la commune en 2000 comme chef de service des affaires sociales, partit étudier la planification à Antananarivo entre 2001 et 2003, réintègra la commune comme chef de service des sports en 2003, fut promu directeur des affaires sociales et culturelles en 2007, puis nommé directeur de l'environnement urbain en 2008 et directeur des ressources humaines en 2009. Il est syndicaliste et membre de l'association *Zanaka'avaratra*.

¹ L'Arema dominait la vie politique quand D. Ratsiraka était président de la République entre 1975 et 1993 puis entre 1997 et 2002, les recrutements étaient conditionnés à une affiliation partisane dans la première période et facilité par une affiliation partisane pendant la deuxième période.

² D. Ratsiraka a repris la tête de l'État en décembre 1996 et est parvenu à placer à la commune de Diégo-Suarez en novembre 1999 un maire Arema.

Roger Abdou*, fut rappelé à au poste de secrétaire général. Lui illustre la place des fonctionnaires détachés à la commune. Métis comorien, il fut secrétaire rédacteur à la province de 1987 à 1989, détaché à l'Institut National de la Statistique en 1990, gestionnaire du Palais du *Faritany* (Province) après 1993 puis chef du service financier à partir de 1995. Il fut nommé directeur des dépenses par le 2^e maire en 2001, puis directeur des Finances par le 3^e maire en 2003, mais il démissionna à la suite d'un conflit avec le maire fin 2004, puis reprit un poste à la province autonome avant d'être rappelé par le 4^e maire en 2007 au poste de secrétaire général de la commune, poste auquel il fut remplacé en 2009.

L'intégration de cadres malgaches de l'aide à l'organisation municipale a pu être négociée sous contrainte (cas de L. Benantonadro), négociée librement et collectivement (cas de Maurice et A. Bemaso) ou bien procéder des transformations structurelles du marché du travail et des formes de qualification des individus dues à cette pénétration de l'aide à l'échelle locale (cas de N. Soavola). Elle peut aussi, comme dans le cas de Hussen, prendre la forme classique [Bayart, 1989] mais décentralisée de la captation et de la mobilisation de la rente extérieure pour construire des carrières politiques¹. On constate en tout cas l'apparition d'une nouvelle catégorie d'élites politico-administratives passées par des postes dans des programmes d'aide, comme D. Galibert [2006a : 63] le repère pour le champ politique national dans les années 1980 et 1990². Dans une municipalité comme Diégo-Suarez, cela se produit plus tard, au milieu des années 2000, après que la démultiplication des programmes d'aide au développement local ou des subventions à des ONG locales dans les années 1990, ait suscité le recrutement ou la promotion d'un nombre croissant de cadres.

En constituant une nouvelle voie d'accès à la municipalité, l'expérience professionnelle dans l'aide s'ajoute à la longue liste des supports potentiels de solidarité et d'antagonisme entre agents et/ou élus, des ressources potentielles de domination : les générations (démographique, historique ou d'entrée à la commune), les attaches partisans, les affiliations syndicales, les (auto-)identifications ethniques et religieuses, les familles élargies (et l'appartenance ou la proximité avec l'appareil monarchique *antankarana*), les statuts, corps et parcours professionnels³. L'aide vient ainsi

¹ Sur ce plan, G. Blundo décrivait déjà les trajectoires des « ancêtres » des courtiers en développement que constituaient les premiers élus locaux au Sénégal, élus locaux qui avaient eu des positions d'intermédiation entre villages et fonds du développement étatique en tant que coopérateurs, peseurs ou gérant des centres de collecte des coopératives arachidières [Blundo, 1998a, 2000].

² Son enquête s'arrête en 2002.

³ La composition des quatre conseils municipaux fut extrêmement variée en termes d'affiliations partisans mais aussi de situations socio-professionnelles. Ils ont compté des ouvriers et des ingénieurs (notamment des chantiers navals), des employés (par exemple un caissier de la société malgache de télécommunication Telma), des femmes au foyer, des professeurs et cadres de l'enseignement secondaire et supérieur, privé et public, des fonctionnaires d'échelons variés, des entrepreneurs et des cadres de programmes privés et publics de développement local. Il y eut

s'inscrire dans ces facteurs de différenciation : les réformes de l'État et de la fonction publique (impulsée par les institutions financières multilatérales), l'histoire politique du pays, le *spoils system*, le mode de nomination des adjoints... tout ce qui fait de cette municipalité de Diégo-Suarez une bureaucratie aussi fragmentée que la plupart des bureaucraties africaines.

II. AGIR : INCORPORATION INCERTAINE DES SAVOIRS, LOGIQUES ET INSTRUMENTS REMANENTS DE L'AIDE

Les interventions d'aide successives affectent aussi la disponibilité et les modalités de mobilisation de différentes ressources, internes ou externes¹, requises pour prendre des décisions et les mettre en œuvre : le nombre des employés et les outils d'organisation et de contrôle du travail (A), les savoirs sur la ville (B) ou des dispositifs juridiques et financiers permettant d'associer les notables à l'action municipale (C). Les interventions d'aide affectent aussi récursivement la capacité de l'organisation à accéder à l'aide (D). Pour chacun de ces types de ressources, j'éclaire d'abord un état antérieur puis les effets des interventions d'aide.

A. Maîtriser les effectifs d'employés et organiser le travail

Sur le plan du travail, les acteurs de l'aide ont obligé au recrutement de personnels liés à l'exécution des projets et compliqué encore la gestion du personnel communal (1). Ils ont par ailleurs introduit dans l'organisation de nouveaux outils d'organisation et de contrôle du travail (2).

1. « Faire avec » les recrutements contraints d'employés

L'emploi des agents de la commune pose toute une série de problèmes avec plus ou moins d'acuité selon les périodes. La première difficulté se situe dans les autorisations de recrutement du fait de la tutelle provisoire du ministère du Budget. Puis vient le problème de pouvoir les payer.

entre deux et quatre femmes sous les différents mandats et le conseil fut et reste ouvert à des jeunes (entre 30 et 35 ans).

¹ Alors que l'on sait que les frontières des organisations ne sont pas étanches [Friedberg, 1993], alors que l'on peut faire l'hypothèse que les frontières organisationnelles d'une commune comme Diégo-Suarez sont particulièrement poreuses étant donnée la faible différenciation des appareils étatiques et des sociétés africaines, des sphères publique et privée [cf. Hagmann et Péclard, 2010], alors que l'on sait que l'enjeu consiste précisément à éclairer la construction sociale de cette frontière entre État et société [Mitchell, 1991] (ici je dirais entre la municipalité et son environnement), je garde cette distinction entre ressources internes et externes pour organiser cette réflexion. Parce qu'elle n'empêche pas de travailler sur leur dispersion dans la fabrique transnationale de l'action publique. Et parce qu'elle correspond aux représentations locales que les élus et les cadres ont de leurs rôles politico-administratifs respectifs, rôles qui consistent, selon l'expression consacrée, d'une part à « gérer la commune », autrement dit l'organisation municipale, et d'autre part à « gérer la ville », autrement dit à gouverner la population et encadrer l'urbanisation.

Nous avons vu sur ce plan que les salaires constituaient 75 % des crédits engagés en 2004¹. La capacité de la mairie à payer effectivement ses employés est un sujet récurrent de discussion au sein de l'exécutif et du conseil. L'emploi des agents subalternes pose ensuite une série de problèmes relatifs au suivi de carrière. Les outils et l'organisation du service des ressources humaines, ses relations avec les services déconcentrés de l'État, n'ont pendant longtemps pas permis de connaître le nombre, l'identité et la fonction de tous les employés de la commune. Il existe en effet des listes du personnel avec leurs noms, sexes, matricules et fonctions mais il n'est jamais certain que les employés soient vivants, en emploi et effectivement présents, et les fonctions répertoriées sont catégorielles (directeur, chef de bureau, secrétaire...) et imprécises. Il existe par ailleurs des organigrammes mais anonymes et il n'existe pas de fiches de poste². Les outils ne permettent pas non plus de gérer ou simplement suivre l'avancement des employés, de gérer en particulier leur « intégration » dans les divers corps de fonctionnaires³, et de calculer et d'ouvrir leurs droits à la retraite⁴. À la fin des années 2000, toutes ces contraintes pesaient encore très lourdement sur les conditions de vie des employés et des retraités de la commune, mais aussi sur les formes d'engagement professionnel et les relations internes à la commune⁵. Notons enfin que l'ensemble de ces enjeux financiers, institutionnels et organisationnels relatifs à l'embauche et à l'avancement des employés subalternes de la commune se recoupent avec des enjeux de politisation de recrutements et de népotisme – c'est-à-dire des pressions externes – qui rendent

¹ Cf. Introduction de la deuxième partie I.B.

² En 2009, une délégation du ministère en mission d'appui à la commune recommanda ainsi l'établissement d'« un tableau des emplois des personnels montrant la situation de chaque personnel (fonctions, attributions, tâches...) », (explication du directeur des ressources humaines à des missionnaires des services mahorais du Centre national de la fonction publique territoriale, carnet de terrain 13 juillet 2009).

³ Certains employés ont parfois largement dépassé les six années d'ancienneté mais leurs dossiers de demande d'intégration sont coincés quelque part entre la direction provinciale de la Fonction publique à Diégo-Suarez et Antananarivo où se prennent les décisions en la matière. Et ces décisions s'y prenaient en fonction des réformes de la fonction publique qui passaient par des contingentements et des décontingentements successifs depuis les premiers plans d'ajustement structurel. Si le gel des embauches décidé en 1989 a été suspendu en 1997, l'accroissement des effectifs est orienté dans des secteurs prioritaires [Razafindrakoto et Roubaud, 2001 : 50], et le maire expliquait à ses employés lors de l'assemblée générale de juillet 2009 que les contingentements de la fonction publique étaient organisés par catégories et que donc les intégrations pouvaient être très ralenties dans certaines catégories et moins d'en d'autres.

⁴ L'épineux problème des droits de retraite est surtout dû au fait que, comme l'explique le directeur des ressources humaines, « au temps du *fivondrona*, la commune était rattachée directement au ministère de l'Intérieur, et que le président [du *fivondrona*], désigné, qui s'occupe de la commune, n'a pas versé leurs cotisations, les cotisations employé et surtout employeur. » (Carnet de terrain 13 juillet 2009.)

⁵ Les archives du conseil municipal montrent que les conflits en la matière font régulièrement l'objet de débat au sein du conseil où viennent s'expliquer les agents concernés. L'assemblée générale de la commune de juillet 2009 fut aussi l'occasion de rappeler les principales doléances des employés. En novembre 2007 fut créé un poste de chef de bureau de gestion du personnel qui sera chargé de l'« itinéraire de carrière des agents depuis son recrutement jusqu'à sa mise en retraite ou à son débauchage, s'il y a lieu. » (Procès-verbal de la séance du conseil municipal du 30 novembre 2007). À l'été 2009, le BCPI était en train de créer de nouveaux outils informatiques pour la gestion des ressources humaines.

les recrutements et promotions non seulement donc complexes d'un point de vue bureaucratique mais aussi discrétionnaire.

L'analyse de la variation des effectifs par catégorie d'employés de la municipalité depuis les années 1960¹ permet de compléter ce bref tableau de la gestion des ressources humaines à la commune. D'abord, l'évolution des effectifs de la commune est irrégulière : alternent des phases de croissance régulière ou de croissance intense avec des phases de repli brutal. Ensuite le nombre total des employés et leur répartition par types de contrats peut évoluer pour deux raisons : d'une part parce que, un par un, des individus sont recrutés, renvoyés ou mis en retraite, d'autre part parce qu'on réalise des recrutements de cohortes d'agents dits temporaires (pour l'assainissement ou le recensement fiscal), des suppressions groupées et parfois massives d'emplois ou des vagues de changements de statuts en interne.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les recrutements suscités ou contraints par les interventions d'aide. Nous avons vu comment, dans la deuxième moitié des années 1990, donc au moment même où la commune se reconstituait et héritait des employés et de la gestion du *fivondrona* et des trois *firaisaina*, le projet des Foyers poubelles de la DPEA avait contraint la commune à embaucher plusieurs dizaines d'employés subalternes qui étaient encore pour certains balayeurs à la commune à la fin des années 2000, dans une logique socio-économique assumée d'aide à l'emploi des chômeurs peu qualifiés². J'ai souligné la réaction du conseil municipal portant précisément sur cette ingérence dans la gestion difficile des ressources humaines, sans considération ni pour l'état des finances communales ni pour sa capacité à assurer une carrière professionnelle et une retraite satisfaisante aux employés concernés. Or à la même période, le programme Pagu de la Coopération française imposait le recrutement d'une douzaine d'agents contractuels de recouvrement³.

Les projets internationaux n'ont donc pas introduit de nouvelles pratiques ou de nouvelles logiques de recrutement : il y a eu dans l'histoire de cette commune maints « recrutements de masse », maints recrutements à vocation « sociale », et il y a à la commune des recrutements reposant sur la maîtrise de compétences techniques précises. Mais ces projets ont constitué une voie d'accès professionnelle aux emplois municipaux subalternes. Et ils ont contribué à accroître les pressions externes sur les recrutements municipaux, ou plus exactement ils se sont ajoutés à

¹ Cf. annexe 17.

² Cf. chapitre 6 : II.A. Sur le papier les projets « filets de sécurité » comme l'était le projet « Foyers poubelles » ne peuvent financer des salaires que pour les « personnes gravement démunies ».

³ Et quatre d'entre eux y étaient encore en 2009. L'une était restée agente de recouvrement à la direction financière alors que les trois autres avaient intégré le Bureau de coordination des projets et investissements (BCPI), service lui-même issu de la greffe d'un autre projet de la coopération française, le Païq. Cf. ci-après.

l'ensemble des facteurs qui éloignent la gestion des recrutements et des avancements de la norme légale-rationnelle. Enfin ils ont participé à alourdir et complexifier la gestion des ressources humaines.

2. Organiser et contrôler le travail: les instruments d'un tournant gestionnaire espéré

Si l'aide affecte le recrutement des agents, elle affecte aussi l'organisation et le contrôle de leur travail, qui ne pose pas moins de problèmes. Elle introduit des catégories et des outils textuels de « mise en administration » de la commune elle-même [Offerlé, 1997]¹ qui se diffusent au sein de l'organisation à partir de points d'entrée de l'aide – des services, des agents, des formations. Pour le montrer, partons d'un document qui, parmi d'autres, illustre les changements qui s'opèrent à partir de 2005 : un courrier du directeur des services techniques adressé à son chef de service responsable du ramassage des ordures ménagères et du balayage des rues et marchés, reproduit à la page suivante. Ce courrier traduit l'espoir placé dans ces techniques de mise en chiffre de parvenir à recenser les équipements et à contrôler la présence physique, les déplacements et les gestes des petits employés qui arrivent trop tard, repartent trop tôt, disparaissent si facilement pour des pauses qui s'allongent, pour des activités parallèles ou restent tout simplement plantés là². Il traduit ainsi la place centrale que les édiles municipaux voudraient donner à la formalisation, l'abstraction, la quantification dans le « gouvernement des hommes de la Ville » [Pollet et Dumons, 1997], les agents municipaux³. Et il illustre la superposition qui s'opère au cours des années 2000 entre, d'une part, le registre du contrôle disciplinaire du travail des agents publics propre à la bureaucratie telle qu'elle s'épanouit (ou au pouvoir politique tel qu'il s'exerce) au XIXe siècle [Weber, 1971 ; Foucault, 1975, 2001]⁴ et, d'autre part, le registre de la mise en chiffre du réel (ici du travail des agents responsables du balayage et du ramassage des ordures)

¹ Par analogie avec la formule « étatisation [...] de l'État lui-même » de M. Offerlé [1997].

² Je rappelle ce que disait le premier président du conseil municipal de la Troisième République à propos des balayeurs de la voirie « les gens qui ont l'habitude de se réchauffer au soleil et de passer le matin pour acte de présence et de disparaître avec un manche à balai et une brouette. Chacun râle parce qu'ils n'ont pas le matériel pour masquer leur oisiveté ». Entretien du 27 mars 2007.

³ Je me place, pour ce micro-objet et dans les paragraphes qui suivent, dans la logique d'analyse construite et suivie par B. Samuel étudiant les calculs macro-économiques et leurs instruments en Mauritanie, en Guadeloupe et au Burkina Faso. Il réfère cette logique moins à l'usage qu'en a fait Harper qui ethnographie la production des chiffres au Fonds monétaire international qu'aux travaux d'anthropologie sur la valeur des objets [Appadurai, 1988 ; Kopytoff, 1988 ; Warnier, 2009] ou sur les procédures [Strathern, 2000 ; Riles, 2006] et qu'aux travaux sur les formalités [de Certeau, 1990 ; Guyer, 2004 ; Hibou, 2012]: des travaux qui partagent l'objectif d'ancrer leurs objets (considérés comme des supports de créativité, labiles et polysémiques) dans des rapports de pouvoir et de gouvernement.

⁴ Qui continue de s'exprimer à travers les demandes d'explication, les passages en « conseil de discipline », les avertissements, les blâmes, les réaffectations (motivées comme des sanctions). Sur la question de la discipline chez M. Weber et M. Foucault, voir O'Neill [1986].

comme technologie de gouvernement des agents municipaux – mise en chiffre devant permettre la rationalisation et l’efficacité du travail, une meilleure gestion et une meilleure *accountability* des travailleurs [Hibou, 2012].

Figure 10. Les instruments de contrôle du travail des balayeurs, juin 2007

Diégo-Suarez, le 21 Juin 2007

**LE DIRECTEUR DES SERVICES TECHNIQUES ET
DOMANIAUX DE LA COMMUNE URBAINE DE
DIEGO-SUAREZ**

À

**Monsieur LE CHEF DE SERVICE DE LA GESTION
DES ORDURES MENAGERES ET DE LA PROPRETE
DE LA COMMUNE URBAINE DE DIEGO-SUAREZ**

Monsieur Le Chef de Service,

Dans le cadre de l'AMÉLIORATION de la gestion du personnel de la voirie (Section BALAYAGE et NETTOIEMENT), pour RATIONNALISER, voir ORGANISER de façon à rendre plus efficaces nos agents d'exécution et pour obtenir un meilleur résultat et un rendement proportionnel à leur tâche, et de même, pour la remise à jour de l'organisation d'ENLEVEMENT journalier des bacs à ordures, il est strictement recommandé de faire un RECENSEMENT fiable avec un PLANNING d' ENLEVEMENT de tous les bacs à ordures numérotés et déposés dans les quartiers résidentiels ou périphériques

Aussi, vous êtes recommandé de présenter vos techniques d'organisation sur chantier des agents d'exécution (balayeurs) et le planning d'enlèvement des bacs à ordures dans le périmètre Urbain de DIEGO-SUAREZ.

Veuillez consulter le CANEVAS sur l'organisation de agents d'exécution (balayeurs) et le planning d'enlèvement des bacs à ordures dans le périmètre Urbain de Diégo-Suarez.

CANEVAS SUR L'ORGANISATION DES AGENTS BALAYEUR

N° D'Ordre	Nom de la Rue- Bd ou Av. Balayé	Distance (KM)	Agent Responsable (Secteur)	ETAT DE LA VOIE			Longueur de la Voie Balayée par L'Agent
				Axe Bitume	Trottoir Cimenté	Trottoir non Cimenté	

CANEVAS SUR LE PLANNING D'ENLEVEMENT DES BACS A ORDURE

N° D'ORDRE	Site d'Emplacement des Bacs à Ordures (Numéroté)	QUARTIER	Total des bacs mis en place	Planning d'Enlèvement des bacs à ordures

NB * : Délai d'exécution Quinze (15) jours Ferme.

Copie à :

- Président du Conseil Municipal } à titre de Compte rendu
- Maire ✓
- 1^{er} Adjoint au Maire
- S.G. } à titre d'information
- Chef Sce Voirie
- Le 02 Agents Voyer
- L'Inspecteur
- Le Contrôleur Voirie



MORATOMEO Thomas

La présence physique des employés et leur mise au travail effective sont vécues comme des problèmes et font l'objet de différentes stratégies et technologies depuis au moins la fin des années 1950, quand le personnel communal s'est étoffé¹. Et c'était encore au cœur des sermons du maire et du secrétaire général lors de l'assemblée générale des employés en juillet 2009. Mais dans la décennie 2000, elles ont fait l'objet d'une nouvelle instrumentation qui a fait évoluer le travail de mise en chiffre, l'exercice de quantification, effectué par les agents municipaux. À côté des traditionnels budgets et comptes administratifs, qui constituent les instruments historiques de programmation et de suivi de l'action communale, à côté des inventaires de « comptabilité matières » qui permettent de suivre les intrants matériels de l'action municipale², on voit apparaître de nombreux plans de travail et rapports d'exécution (journaliers, hebdomadaires ou mensuels). Suivons un petit segment de la « carrière » des nouvelles formes d'instruments administratifs que sont les plans de travail et les rapports d'activités, participant à la mise en administration de la municipalité elle-même qui vise à la fois la dépatrimonialisation et une meilleure efficacité du travail des agents.

Le déploiement des outils tels que les programmes de travail et les rapports d'activité visant à planifier le travail des agents et à maîtriser le rendement de leurs activités est indissociable de la mise en œuvre des projets français de développement urbain depuis les années 1990, et du Païq étudié dans les chapitres précédents notamment. Jusqu'en 2004 on ne trouve que très peu de tableaux de mise en forme du travail des services³. C'est sous le mandat de Rolland Sylvain, sous la troisième mandature, en 2005 précisément, que l'on repère un sensible « virage gestionnaire » [Samuel, 2013 : 272]. Apparaissent alors des rapports d'activité hebdomadaires pour les services de voirie-entretien-maintenance, urbanisme, environnement urbain, gestion du patrimoine, éducation-culture-loisir ou encore socio-sanitaire, dans lesquels les agents commencent à quantifier l'ensemble de leurs activités quotidiennes (courriers reçus, courriers émis, dossiers traités ou transmis, mètre linéaire de canaux curés ou de trottoirs nettoyés, mètres carrés

¹ À titre d'exemple, l'administrateur délégué jouant le rôle de maire dans la période intermédiaire entre les régimes communaux de la Première et de la Deuxième Républiques, envisageait d'utiliser le car de la fanfare municipale pour ramasser les employés le matin et les ramener chez eux le soir (procès-verbal de la sixième réunion du groupe d'experts administrateurs de la commune pour l'année 1975, séance du 28 nov. 1975).

² On pourrait ajouter à la liste des nouveaux types de documents permettant de contrôler les ressources communales des documents de recensement des biens communaux à disposition des (anciens) personnels ou élus, des listes des compteurs d'eau et d'électricité dont les consommations étaient dûment ou indûment facturées à la commune.

³ Hors bien entendu des tableaux permettant de compter les recettes et les dépenses ou les tableaux agrégés de comptabilité matières à l'échelle de l'organisation municipale dans son ensemble. Le bureau exécutif sous l'égide de Zasy Lucien formalise ses analyses et ses activités futures à travers un tableau à partir de janvier 1999, tableaux hebdomadaires organisés selon les catégories suivantes : objet, ordre du jour, analyse, solution, remarques. J'ai peu de documents comparables pour la deuxième mandature, le seul procès-verbal de réunion du bureau exécutif que j'ai pour cette période est aussi organisé en tableau, avec des colonnes : objet, analyse, décision, responsable.

désherbés...). Un saut quantitatif et qualitatif s'opère en fin d'année. Début 2006, l'ensemble des services de la commune ont remis au Bureau de coordination des projets et investissements, à la fois un rapport d'activité pour 2005 (quantifiant de la même manière l'ensemble de leurs tâches, souvent à travers des tableaux permettant de mesurer l'écart entre ce qui était prévu et ce qui a été effectivement fait, précisant les problèmes rencontrés et les « solutions » possibles) et des plans de travail annuels pour l'année 2006. Ces plans consistant tous en des tableaux dont les colonnes sont intitulées : « objectifs généraux », « objectifs spécifiques », « période », « coût (Fonds propres) », « coût total (apport extérieur) », « responsable », « observations ». Je l'explique par la tenue, en septembre 2005, d'une réunion de formation des cadres de la municipalité, délivrée par l'Iredec¹ dans le cadre du financement de la coopération française voué à assurer la bonne « institutionnalisation » du programme Paic. Le document support de cette formation fait apparaître qu'elle portait sur les définitions de la planification, les « plans de travail annuels », et les instruments dits « graphique de Gantt », « tableau à crochet de Taylor », « réseau Pert », « cadre logique ». Le document comporte deux modèles : le « plan de travail annuel » utilisé par la plupart des services pour l'année 2006 et le « plan d'action annuel des services », plus complexe, utilisé par le seul BCPI dont les agents, passés par l'aide, ont précisément plus d'expérience dans l'usage de ces techniques importées. Le caractère fragmentaire de mon corpus m'empêche d'être ici absolument exhaustive. Mais je peux dire que plusieurs services ont continué après 2006 à utiliser ces outils ou des outils comparables de programmation : le service de la voirie, celui des ressources humaines, celui de l'urbanisme et de l'habitat, et qu'en 2008 il y eut à nouveau un document transversal regroupant des rapports d'activités et des plans d'action pour tous les services, beaucoup moins élaborés que ceux de 2006². Étant entendu que les services financiers sont par nature soumis à la nécessité de mise en chiffre et qu'ils se sont équipés à la même période de tableaux mensuels des recouvrements effectués par chacun des percepteurs des taxes de marché³, que les ressources humaines s'y sont conformées progressivement et que l'état civil « réhabilité » et « informatisé » par l'AIMF se dota d'indicateurs de résultats chiffrés¹.

¹ Sur l'Iredec, cf. chapitre 2 : III.D.2.

² Néanmoins les habitudes langagières et les catégories propres aux programmes d'aide et aux administrations projetées continuent de teinter les traces écrites du travail des autres services : on retrouve de-ci de-là les expressions « objectifs spécifiques », « résultats attendus » ou cette manière si particulière de parler du futur en employant le temps grammatical du présent propres au « cadre logique ».

³ C'est une interface sensible du rapport aux administrés et un nœud sensible de la déviance à la norme. J'ai retrouvé la plupart des tableaux des années 2005 et 2008. Il paraîtrait logique que ces données soient conservées plus systématiquement encore auprès du receveur municipal mais leur conservation dans les archives de l'exécutif montre qu'ils remplissent une fonction de contrôle au-delà des enjeux purement comptables. Et de même que je fais l'hypothèse que cet instrument a été introduit dans sa forme actuelle dans le cadre du projet français d'amélioration

Le résultat de ce processus peut aussi s'énoncer en ces termes : Andriamisara René, entré au service technique en 1989, promu agent voyer en 1996, puis chef de service voirie en 2004, puis directeur technique en 2006, produit municipal de l'État Arema sous la Deuxième République, signa en janvier 2009 un plan de travail du service de l'environnement et des marchés, formalisé dans un tableau qui reprend les catégories hybridées de la planification développementiste que sont « activités », « résultats attendus », « timing d'exécution », « responsable de l'exécution », « responsable du suivi-contrôle et des comptes-rendus », assorti d'un budget programme (c'est-à-dire une formalisation dans les catégories de budgétisation municipale des activités du service)². Je ne préjuge pas ici d'un changement de la culture professionnelle de la vieille garde de la commune (les cultures professionnelles sont résistantes³), mais je constate l'évolution d'un rapport de pouvoir.

Comme je l'ai dit, mon enquête porte moins sur la capacité qu'ont ces instruments à réorienter effectivement le comportement des agents qui les produisent ou les utilisent ou qui sont soumis à leur utilisation, que sur les configurations d'action publique qui étayent l'émergence et la stabilisation de ces instruments et sont usinées par ces instruments [Baudot, 2014]. Elle porte moins sur les vecteurs, les intentions et l'efficacité de « l'injonction bureaucratique de la qualification » que sur la « pluralité de contextes » et le « point nodal d'une trajectoire politique » dans lesquels émerge « l'appel du chiffre » dont l'intensification est caractéristique de la « bureaucratisation néolibérale » [Hibou, 2013]. Ici la pluralité de contextes renvoie à six facteurs : 1. la persistante difficulté des édiles à organiser et contraindre le travail des agents, à trouver des appuis parmi les hauts cadres de la municipalité pour le faire, 2. l'abaissement de la régulation de l'organisation municipale par l'Arema avec la fin de la deuxième mandature, 3. le fait que le troisième maire se confronte au début de son mandat à une forte hostilité de la vieille garde mais

des ressources fiscales de la commune conduit entre 1995 et 1998. Les âpres discussions sur la faisabilité de l'objectif de recouvrement de 600.000 Ariary/jour imposé par l'exécutif le confirment.

¹ Entretien avec J. Ramamonjisoa, ancien directeur de l'état civil, Diégo-Suarez le 03/02/2006. Je n'ai jamais vu de rapports incluant ces indicateurs de l'État civil en dehors de ces rapports agrégés à l'échelle municipale en 2006 et 2008, je ne sais donc pas s'ils ont continué à être régulièrement construits.

² Parallèlement divers autres outils permettent de juguler les formes locales de détournement. Notamment des outils découlant des avancées technologiques comme les cartes prépayées pour le téléphone mais aussi pour les consommations d'eau et d'électricité. Le recours croissant à des formes de contrôle à distance par ce type de technologie ou par les indicateurs des rapports d'exécution, à des formes donc de surveillance « médiatisée par les chiffres » [Hibou, 2015 : 323], ne se substitue pas au recours à des formes traditionnelles de contrôle. Le maire (qui ne compte pas son carburant) continue à faire le tour de la ville en voiture pour observer discrètement les agents de la voirie en train de travailler.

³ Cf. par exemple pour les agents des parcs naturels sénégalais [Ségolini, 2013]. Voir aussi sur le changement incrémental des cultures professionnelles, l'analyse par P. Jarroux de l'hybridation des *ethos* et *praxis* des chefs de circonscriptions scolaires au Bénin, administration profondément remodelée par les projets dits « Education pour tous » [Jarroux, 2017, partie III].

aussi rapidement au conseil municipal qui demande des comptes sur la planification et l'exécution des interventions, 4. un quatrième maire qui se réclame d'une rationalité entrepreneuriale et qui est passé par l'aide, 5. le poids croissant des cadres municipaux passés par les organisations d'aide ou tout simplement de cadres municipaux plus jeunes et acculturés à ces formalités¹, et enfin, 6. la conversion achevée de la Coopération française à l'appui institutionnel et le fait qu'elle ait accordé un financement spécifique pour l'intégration à l'organisation municipale d'un service dédié à la coordination du travail et au management de l'action municipale. L'aide rend disponibles et, sur le moment, presque incontournables des techniques de gouvernement qui permettent aux élus et hauts cadres de l'administration de passer au crible de la formalisation abstraite (et le plus souvent chiffrée) non plus seulement les ressources financières ou matérielles de la municipalité mais aussi l'ensemble des tâches des agents municipaux, les hommes et leurs activités.

B. Produire, conserver, mobiliser les savoirs requis : un défi constant

Décider suppose de mobiliser des savoirs portant sur le territoire, la population, l'action collective, l'action publique des autres pouvoirs publics, l'action municipale passée... Quand les agents et les élus ont besoin d'informations pour agir, dans la plupart des cas, ils mobilisent de manière interpersonnelle et orale des individus qualifiés par leur position sociale et leurs parcours professionnels et politiques, à l'extérieur de la municipalité. Les élus et les agents municipaux ne fouillent pas dans des archives numériques ou papier. Seules les demandes des citoyens ou des litiges avec les citoyens (en matière de foncier ou d'état civil) déclenchent de telles enquêtes. Dans les autres domaines, dans le cours de l'action en train de se faire telle que j'ai pu l'observer, les élus et les cadres qui s'intéressent au passé de l'institution appellent des personnalités de référence pour les éclairer : des notables², notamment des anciens fonctionnaires. Cela tient au fait (ou est

¹ Au-delà des interactions directes entre des structures projets et des services communaux, jouent des effets de génération dans la sociabilisation aux catégories et instruments de l'aide. Par exemple à Diégo-Suarez en 2002, tous les jeunes de plus de 15 ans susceptibles d'être informés et de se sentir éligibles à l'obtention de subventions internationales pour des projets sportifs ou culturels ont été « accompagnés » dans le « montage de projet » par un programme jeunesse de la Coopération française. Ils présentent tous leurs plus simples projets collectifs sous forme de « cadres logiques ». Circulent dans la ville des formes de canevas et pour les statuts associatifs et pour les initiatives pour lesquels les habitants peuvent chercher des micro-financements. Certains travaux ont montré plus généralement que les projets sanitaires, éducatifs ou culturels sont de plus en plus empreints, depuis les années 1990, d'une logique entrepreneuriale [Hilgers, 2012 : 86 ; en référence à Andrieu, 2009 ; André, 2009].

² Ceux qui combinent de manière complexe des ressources liées à « une origine sociale, une activité professionnelle, un rapport au territoire, un discours souvent consensuel au nom de l'intérêt local, des relations de pouvoir vis-à-vis des différents niveaux d'administration » [Fontaine et Le Bart, 1994 : 13]. A Diégo-Suarez comme dans de nombreuses autres villes africaines, les notables sont cependant beaucoup moins qu'en France des individus dont la notabilité découle de positions d'élus locaux qui leur auraient permis de faire carrière en politique que de positions dans l'administration (coloniale ou postcoloniale) – autrement dit les ressources politiques découlent de positions administratives. En outre leurs ressources sociales découlent fréquemment de leur statut et rang dans les communautés ethno-régionales et religieuses. Enfin l'âge est plus déterminant en vertu de la prégnance des formes de dominations sociales des aînés sur les cadets (à Madagascar des *ray aman-dreny* sur les *zanaka*).

concordant avec le fait) que le système d'archivage est globalement déficient. En dehors des décisions foncières et budgétaires et des arrêtés du maire sur la circulation, mon exploration des archives montre que les traces écrites du travail des élus et des agents sont dispersées, et plus ou moins bien identifiées, localisées, organisées et conservées selon les services. Au-delà des savoirs sur le passé de l'action municipale, les élus et les cadres de la commune manquent chroniquement des données statistiques et géographiques sur la ville qui leur permettraient de concevoir, de calibrer, de territorialiser les interventions. Le conseil invite ainsi régulièrement des agents des services déconcentrés de l'État ou des acteurs économiques locaux. La situation est ancienne.

Les interventions d'aide n'apportent en la matière a priori que de piètres ressources. Les agents de l'aide ne transmettent pas systématiquement à la municipalité des exemplaires des études, rapports, plans qu'elles produisent¹. À Diégo-Suarez, s'il en reste sur place, ils sont dispersés dans les bureaux des agences d'aide. Quand des interventions visaient précisément la production de savoirs de gouvernement ou la mise en place de dispositifs de collecte de données au sein de la commune, elles ont connu les travers habituels. Le logiciel donné par l'AIMF pour la gestion des recettes n'a pas été mis à jour, donc les agents des Finances travaillent sur Excel. Les consultants venus réaliser le plan d'urbanisme directeur ont laissé un document truffé d'erreurs et inutilisable, entériné par l'Assemblée nationale.

Le cas des données produites dans le cadre du Paiq apporte cependant un autre éclairage. Quand j'ai fait à l'été 2010 mon enquête sur les points d'eau collectifs, il m'a fallu faire un long travail d'arpentage, de regroupement et de recoupement de documents épars et dissonants tant sur la nature et la localisation des points d'eau, que sur les associations à qui en était déléguée la gestion. Il n'y avait pas à la commune un fichier matériel ou immatériel dans lequel étaient clairement répertoriés les bornes-fontaines, les bassins-lavoirs, et les douches et w.c. publics. Roger*, le dernier responsable en date (en 2010) de cette politique travaillait, lui, sur la base du recensement réalisé par Handicap international, plus concrètement une impression des tableaux réalisés par Handicap international. Soafara*, responsable du suivi des consommations n'avait qu'une suite d'arrêtés de délégations de gestion. Je constatais donc que le Paiq n'avait pas eu un effet décisif sur cet aspect de la mise en administration de l'action municipale en matière d'accès à l'eau.

Pourtant l'« institutionnalisation du Paiq » a débouché sur une incorporation des savoirs sur la ville et des savoirs de planification de l'action collective à l'intérieur de la commune. Les savoirs produits dans le cadre du Paiq sur les dynamiques sociopolitiques ou les équipements des

¹ Bien que ça ne soit pas une pratique que j'ai pu observer, on peut faire l'hypothèse que certains projets en ont laissé, mais qu'ils n'ont pas été archivés à la commune. Si je m'autorise une préconisation pour l'aide dans cette thèse, ce sera qu'il faudrait en laisser plusieurs, dans différents services !

différents quartiers ont été incorporés par les cadres du projet qui, pour la plupart, occupèrent ensuite des postes clefs à la mairie. Et le produit textuel de ces diagnostics de quartier est aussi devenu la trame principale des documents programmatiques de la municipalité par la suite : le plan d'action municipal de 2008 reprend presque entièrement les diagnostics..

En somme, le fait que la mémoire de l'action municipale ou des savoirs sur la ville soit externe et personnalisée n'est ni nouveau ni le seul fait de l'aide. Mais les acteurs de l'aide participent désormais pleinement des activités conservatoires et mémorielles. Les organisations de l'aide stockent et archivent des savoirs de gouvernement, leurs employés les stockent et incorporent comme les anciens employés et élus communaux. De sorte que de fait, quand les structures intègrent l'organisation municipale (comme le Bureau de coordination des projets et investissements) ou quand les agents malgaches de l'aide intègrent la commune comme agents ou comme élus, ils intègrent avec eux, dans l'institution communale, les savoirs de gouvernement générés et conservés par l'aide. Certes ces savoirs seront soumis aux mêmes contraintes du milieu : fragmentation par service, faible référencement interne, désordre de la conservation, inégale valorisation en fonction du poids politique du service ou de l'individu, évaporation... Mais précisément, ils le seront au même titre que les autres savoirs municipaux.

Étudiant les transformations de l'accès à l'eau dans les villes africaines sous l'égide des programmes d'aide, A. Bousquet et S. Jaglin concluent à un pouvoir local, « dépossédé de ses capacités d'apprentissage », « des compétences cognitives et instrumentales nécessaires pour formuler des choix cohérents et “ouverts” en matière de création et gestion des services publics locaux », à « une accumulation des savoirs du côté des ONG plutôt que des collectivités locales africaines, dès lors captives d'un pouvoir d'expertise hégémonique qui se construit hors d'elles » [2007 : 14]. Le cas étudié suggère que l'accès aux savoirs de gouvernement avant ou après l'intensification de l'aide dans les années 1990 n'est pas si différent. Et qu'il faut pouvoir prendre en compte le caractère récursif de l'aide sur un même territoire, dans un même bassin de travail, et donc ses effets sur les trajectoires politiques et professionnelles territorialisées des classes moyennes supérieures et des élites locales, susceptibles d'intégrer un jour les collectivités locales.

C. S'assurer du concours des notables et des entreprises : une épreuve récurrente

Ce sont aussi des instruments à cheval entre la mise en administration de la ville et celle de la municipalité elle-même qui intègrent le répertoire des instruments du gouvernement urbain parce qu'ils ont été expérimentés dans l'aide, par des acteurs malgaches qui articulent aide et action

publique locale au fil de leurs parcours professionnels et militants. Ils sont remobilisés parce qu'ils semblent susceptibles d'accroître la capacité politique de la commune. C'est le cas par exemple du comité mixte et du compte bancaire annexe, expérimentés dans le cadre du Comité ROM et remobilisés en 2009 par la municipalité pour rassembler la part contributive de la commune et obtenir le financement de la réfection des routes de la ville. Lever des fonds auprès des notables de la ville supposait alors de restaurer la confiance dans la commune et une forme de citoyenneté contributive (mais hors impôts) pour résoudre le double problème du manque de ressources d'allocation et d'autorité de la commune. Revenons au préalable sur ces problèmes tels qu'ils se posent structurellement dans les années 2000.

La commune a besoin des ressources matérielles et financières des notables et des entreprises – hors impôts – pour assumer ses compétences minimales au quotidien et construire son autorité publique sur un plan plus symbolique. Cela donne lieu à des transactions dont les termes peuvent être assez clairs. À l'hôtel de ville, on est par exemple souvent en panne de papier ou de petit matériel pour travailler. Dans l'urgence, hors commandes ou quand les commandes sont impossibles pour des raisons budgétaires, soit un grand élu (ou parfois même un cadre) sort « l'argent de sa poche »¹, soit la commune s'endette auprès des commerçants. Vu la rareté des ressources, la commune n'aurait pas pris la décision de repeindre la façade de l'hôtel de ville mais à la fin des années 2000, l'entreprise de téléphonie publique Telma qui repeignait ses bâtiments a proposé de le faire (dans les mêmes couleurs !) contre un terrain municipal dont elle avait besoin. De même la brasserie Star a-t-elle construit des bancs publics en béton qu'elle a en échange pu peindre à son effigie². La commune organise aussi régulièrement des collectes de dons auprès des entreprises pour constituer les lots des compétitions sportives ou culturelles qui sont organisées à l'occasion de la fête nationale, du « 8 mars » (journée internationale des droits des femmes) ou autre. C'est aussi grâce à ce « sponsoring »³ que la commune a pu organiser le premier festival de la ville en août 2009 : un événement inédit, visant à mobiliser les habitants autour de l'histoire franco-*antankarana* et de la culture cosmopolite de la ville, à construire et à fédérer autour de ses

¹ Les quatre maires mettent en avant qu'être à la tête de la commune coûte de l'argent. Au moins à court terme.

² J'ai assisté à ces deux négociations.

³ Le principe et donc l'expérience de ces souscriptions sont anciens. De même que l'évaluation du civisme des citoyens à l'aune de leurs contributions et non contributions. On retrouve par exemple dans le rapport annuel de la province de Diégo-Suarez de 1943, le compte-rendu suivant : « Aucune observation défavorable n'a été relevée au sujet de l'attitude des Hindous et des Chinois qui ont participé aux souscriptions au profit du fond d'Armement et de l'Aide aux Patriotes par des versements en numéraires (Hindous : 90.000 francs – Chinois : 70.000 francs) et par des dons en nature pour les kermesses du 14 Juillet et 11 Novembre. Cependant ces gestes doivent être appréciés à leur juste valeur. Le but, en général utilitaire, a été pour les Hindous principalement de produire une impression favorable auprès de l'Administration en prévision des demandes qui pourraient être formulées, accompagnées d'un discret rappel de l'importance des sommes versées. » ANOM, Mad DS 89, Rapport annuel de 1943, province de Diégo-Suarez (numérisé par Lisa L. Gezon).

« attributs communs », à aiguillonner la « communalité » au sens de R. Brubaker [2001 : 77] et... à redorer l'image de la municipalité. C'était manifestement vécu par tous les cadres et élus de la municipalité comme une épreuve non seulement de cette communalité mais aussi de la capacité de la commune à incarner, à objectiver cette communalité¹, sur un plan à la fois symbolique – celui du langage et de la mise en scène des institutions – et pratique – celui de l'organisation des ressources d'allocation pour agir. Et donc là aussi tout fut rendu possible par des dons dont la collecte, assise sur un compte bancaire annexe et une commission dédiée, fut l'objet d'une grande attention. Il y a donc un système de recours extrêmement fréquent aux ressources d'allocation des entreprises et entrepreneurs locaux, plus ou moins formalisé, avec des contreparties matérielles et symboliques immédiates et claires. Parfois cependant les contreparties sont plus différées et plus tacites², générant alors des malentendus et des conflits.

Avec un certain nombre de notables s'est notamment instauré un cercle vicieux d'endettement réciproque (soutien matériel et financier à la commune contre absence d'impôts) qui grève récursivement les finances municipales et l'autorité publique de la commune, et qui noue ces deux déterminants de la capacité politique de la commune. Voici ce que me raconte une conseillère du troisième maire :

Je me souviens de [entrepreneur dans l'hôtellerie restauration et les transports] qui était très remonté parce qu'on lui a réclamé ses arriérés d'impôts. Alors qu'il a dit : « Moi j'ai contribué à faire marcher cette ville pendant des années... » Ah non, c'était pas ça. Tu sais, il avait ses véhicules qui gênaient près de l'école française. Je ne sais pas si ça s'est passé comme ça... Il aurait reçu une lettre lui disant de dégager ses véhicules. Moi j'étais allée le voir parce qu'il y avait un trou quelque part qu'il fallait boucher, il m'a donné une somme à laquelle je ne m'attendais pas du tout d'ailleurs, et j'étais même effarée. Mais il a d'abord déballé tout ce qu'il avait sur le cœur contre la mairie et contre le maire. [...] Il a pris ça comme un crime de lèse-majesté alors qu'il avait dépensé des milliards pour la propreté... Et voilà comment on le remercie ! [...] Par exemple, il y a beaucoup d'Indiens qui refusent de payer leurs arriérés d'impôts, parce que la commune a pris pendant des années des marchandises et ils n'ont jamais été payés. Pour eux c'est une façon de se rattraper. Il y a tout ce passé à gérer. Tu ne peux pas parler de civisme comme en France, parce que là il n'y a pas de passif et là la situation est nette et claire. [...] Parce qu'on a toujours vécu dans un régime un peu bâtard où l'État n'avait jamais pris ses responsabilités, le pouvoir communal n'avait pas pris ses responsabilités, donc il faut tout le temps ménager les gens pour ne pas les heurter parce qu'on leur doit quelque chose. Il y a cette histoire de service rendu dont tu ne peux pas faire abstraction du jour au lendemain³.

¹ Le critère de vérité ou de vérification se situant ici tout simplement dans la réussite ou l'échec.

² Je ne parle pas ici de la corruption ou des pratiques clientélares. Je m'intéresse aux pratiques publiques des agents et élus de la commune en dehors de leur dimension potentiellement clientélaire.

³ Entretien avec J. Fatima Soazara*, Diégo-Suarez, 17/03/07.

Ici, la conseillère du maire fait référence aux années 2004 et 2005 et à la position du troisième maire qui avait dû éditer des rôles remontant à 2001 et recouvrer des impayés sur des rôles remontants à 1998¹. L'essentiel des impôts alimentant le budget communal étant des impôts fonciers (sur la propriété bâtie et non bâtie), ils concernent souvent de gros contribuables – des entrepreneurs et plus largement des notables – et sont un outil de redistribution décisif vu l'inégalité de la propriété foncière en ville². Pour poursuivre les contribuables, la commune est dépendante des agents du Trésor qui ne donnent pas leur accord³. Son autorité fiscale repose donc exclusivement sur le consentement et aucunement sur la coercition. Sur ce plan, les impôts sont au cœur d'un système de reconnaissance réciproque de l'autorité publique de la commune et des contributions des membres du collectif urbain, ici les entrepreneurs comme chefs de leurs entreprises et propriétaires fonciers⁴. Ces conflits entre gros contribuables qui ont joué les évergètes et la municipalité m'évoquent les « luttes d'interprétation » et les « désaccords intenses » qu'expriment pour J. Roitman les mobilisations sociales contre les taxes (une campagne de désobéissance fiscale) dans la zone frontalière du bassin du Lac Tchad [Roitman, 2005]. La contestation du principe de justice inscrit dans l'impôt ne fait pas à Diégo-Suarez l'objet d'une action collective, l'informalisation et la criminalisation de l'économie y sont bien plus faibles que dans le bassin du Lac Tchad, bien entendu. Mais il y a bien pour moi ici des « luttes d'interprétation » et des « désaccords intenses » sur la légitimité des collectivités à recouvrer effectivement les impôts. Les désobéissants mettant en avant ce qu'ils ont pu donner en nature au titre de leurs obligations sociales : « *they interrogate the very relations of dependence and indebtedness that found wealth and the productive relations of the community* » [Roitman, 2005 : 79]. Pour le formuler dans les termes de C. Lund⁵ [2006 : 696], le paiement des impôts fonciers constitue des mises à l'épreuve (au sens pragmatiste du terme⁶) des processus de reconnaissance dialectique d'un côté

¹ Courrier adressé par le maire au président de la République, 7 novembre 2005. Le montant des arriérés d'impôts fonciers depuis 1998 s'élevait d'après l'exécutif à 700 millions d'Ariary (soit 270 000 €) quand le budget réalisé en 2004 était de 500 millions d'Ariary. (Comptes administratifs de l'année 2004, commune urbaine de Diégo-Suarez)

² On trouve dans les archives de l'exécutif des listes de contribuables endettés, et des listes de fournisseurs à payer.

³ En vertu d'un décret de 1970 et d'un décret de 1990 relatifs aux responsabilités des services du Trésor et des collectivités quant au recouvrement des impôts et taxes, les agents de la commune doivent recevoir un ordre du trésorier principal pour poursuivre les contribuables et ne le reçoivent jamais. (Courrier du maire au président de la République du 7 novembre 2005)

⁴ Sur les liens entre foncier, citoyenneté et appartenance, hors question des impôts et taxes, voir Jacob et Le Meur [2010].

⁵ « *Thus, public revenue — in cash or kind — not only constitutes a significant economic dynamic for public authorities; it also entails processes of recognition of their authority, as well as of the citizenship (or membership) of the populace.* » [Lund, 2006 : 696].

⁶ J'utilise ici la notion d'épreuve dans une acception pragmatiste d'épreuve comme sanction de controverse (et non dans une perspective humaniste d'épreuve comme défi individuel et existentiel) [Martuccelli, 2015]. Des situations de

de l'autorité municipale et de l'autre de la citoyenneté ou de l'appartenance¹ des notables propriétaires².

C'est dans ce contexte que la forme du comité mixte articulée à celle du compte bancaire annexe, expérimentée dans le cadre du Comité ROM, fut reprise par la commune pour tenter de formaliser l'évergétisme des notables et grandes entreprises, de sorte que la commune bénéficie de leurs ressources et puisse agir sans donner prise à la critique, en restaurant son autorité publique. L'enjeu était de déjouer le cercle vicieux par lequel les prêts et dons des notables permettent certes d'agir à court terme mais alimentent à moyen terme la faiblesse des ressources fiscales et la critique de l'institution. À l'été 2009, comme je l'ai évoqué dans le prologue, les élus et les cadres montaient une demande de financements au Fonds d'entretien routier (dit Fer). La commune devait rassembler 2 milliards de FMG pour obtenir une dotation gouvernementale de 20 milliards de FMG destinée à la réfection des voies. S'il fut envisagé de solliciter toutes les coopérations bilatérales imaginables ou de faire un emprunt bancaire, c'est finalement dans la « collecte publique » que furent investis le plus d'espoir et d'efforts.

Pour mettre en place cette collecte publique, l'adjoint chargé de la coordination du Bureau de coordination des projets et investissements (l'ancien animateur « socio-organisationnel » du Païq) fit appelle à B. Velotogny dont nous avons déjà parlé : un fonctionnaire retraité, militant associatif, représentant local du KFM/CNOE (mouvement engagé dans la surveillance des élections et plus généralement dans la transparence de la vie publique), en bref une personnalité reconnue pour sa probité. Ils réunirent cinq personnalités de la ville (des professeurs retraités, d'autres membres du KFM/CNOE, un comptable) et leur proposèrent de monter une ONG qui serait à court terme chargée de cette collecte de fonds privés puis de gérer cette part contributive communale au Fer, part contributive qui serait donc techniquement déposée sur un compte bancaire au nom de l'ONG. C'était bien l'un des buts de la démarche, éviter comme souvent que ces fonds ne « tombent » dans le budget municipal et ne servent à autre chose. Maurice et B. Velotogny avaient explicitement composé cette équipe pressentie pour constituer le noyau de l'ONG de manière à faire la preuve de la « probité publique » [Bezes et Lascoumes, 2005] du dispositif³. Lors des premières réunions, qui se déroulèrent au Foyer des jeunes – siège historique

vérification ou des moments de vérité dont l'issue, la sanction, viennent trancher une controverse sur (ou une simple tension entre) des conceptions différentes de la justice, du bien commun.

¹ C. Lund utilise les notions de *citizenship* et de *membership*.

² Comme la gratuité de l'eau aux bornes-fontaines constituait pour les usagers une mise à l'épreuve de la reconnaissance d'un côté de l'autorité municipale et de l'autre de la citoyenneté citadine des classes populaires.

³ Le comité devait avoir un statut d'ONG et s'appeler l'Adua pour « Association pour le Développement Urbain d'Antsiranana ».

du Paiq – et non à la « grande commune », l'exemple du Comité ROM fut explicitement mobilisé : on discutait de ses réussites et de ses travers. Il apparut assez rapidement que le projet allait au-delà de la demande de financement au Fer et qu'il s'agissait en fait de monter une structure permanente visant à fédérer les élites locales dans un engagement formel pour le « développement urbain ». Sur ce plan, c'est assez classique, bien qu'en général ce soient les citoyens des classes populaires qu'on cherche à mobiliser (ailleurs qu'à la chambre de commerce ou dans les associations d'entrepreneurs qui visent précisément le développement économique de la région ou dans les loges maçonniques où je n'ai pas été voir). Ce qui est moins commun – pour une initiative sans interférence étrangère – c'est le positionnement à l'égard de la municipalité : il se serait agi d'une « structure d'appui » créée « ne serait-ce que pour permettre à la Commune de mieux se concentrer sur sa mission de base »¹. Ce qui était proposé était donc de formaliser, de structurer, de pérenniser et de publiciser cet engagement financier, matériel et moral des élites locales aux côtés de la municipalité (au-delà du secteur de la gestion des déchets donc et au-delà des contributions fiscales) au travers d'une structure qui garantisse une confiance que l'institution avait perdue². La petite équipe semblait pleinement convaincue (par l'adjoint et B. Velotogny) de l'intérêt de ce dispositif. Cette ONG ne vit finalement jamais le jour, Maurice s'étant finalement rendu compte qu'elle n'aurait pas permis de toucher les financements du Fer.

Ce qui me semble intéressant ici est de voir comment des instruments de l'aide, à cheval entre la mise en administration de la ville et de la municipalité elle-même, intègrent le répertoire des instruments du gouvernement urbain, une grammaire de l'action publique locale, sous des formes montrant leur plasticité et la créativité des individus engagés dans ce gouvernement municipal. Et qu'ils intègrent ce répertoire parce qu'ils ont été expérimentés par des acteurs qui restent sur le territoire et sillonnent le paysage institutionnel au fil de leurs trajectoires professionnelles, militantes et/ou politiques. Les structures de l'aide n'étant en réalité pas intervenues (l'aide est systématiquement intégrée au champ des possibles mais rarement présente au pied levé). On a ici affaire à un ce que M. Douglas [1986] a conceptualisé comme relevant du « bricolage institutionnel », et que C. Lund résume comme étant des « mécanismes de gestion des ressources et d'action collective qui sont empruntés ou construits à partir d'institutions existantes, de styles de pensée et de relations sociales reconnues »³ [Lund, 2006 : 691]. Ajoutons que l'aide participe à

¹ Statuts de l'Adua, dans une version non définitive (puisque l'ONG n'a finalement pas été créée), mais complète. C'est la version discutée lors de ces réunions. Un extrait de ce brouillon se situe en annexe 19.

² Dans les statuts non définitifs, on peut lire comme quatrième objectif : « Mettre en confiance et fidéliser les partenaires par un système de *reporting* sans faille ». cf. annexe 19.

³ M. Douglas « *uses the term institutional bricolage to suggest how mechanisms for resource management and collective action are borrowed or constructed from existing institutions, styles of thinking and sanctioned social relationships* » [Lund, 2006 : 691].

ce titre, indirectement, de la rationalisation bureaucratique du gouvernement municipal ou du système d'action collective local, et que cela part d'une initiative de la municipalité qui a besoin de légitimer son action, de la rendre publique pour la légitimer et renforcer son autorité.

D. Capter les ressources de l'aide : des fonctions progressivement internalisées

L'une des transformations majeures des années 1990 et 2000 en matière de ressources disponibles pour les communes consiste dans le fait qu'un nombre croissant de structures d'aide (agences bi et multilatérale, collectivités étrangères) aient fait des collectivités malgaches des interlocutrices directes, quand bien même les programmes ne sont pas des programmes d'appui institutionnel aux collectivités. Soit comme simples interlocutrices, soit comme cibles de l'aide, les communes sont désormais inscrites dans la chaîne de production de l'aide reliant les sièges des agences d'aide, leurs bureaux nationaux, leurs éventuels bureaux locaux et les « populations bénéficiaires » en dernier ressort. Dans une commune comme celle de Diégo-Suarez, en parallèle du travail de courtage politique (d'intermédiation visant à capter les ressources de l'État), le travail de courtage en développement (d'intermédiation visant à capter les flux d'aide) s'est donc intensifié. Une part de ce travail de courtage développementiste se fait au niveau local auprès des structures de l'aide ayant une représentation plus ou moins continue en périphérie. Une autre se fait au centre.

À Diégo-Suarez, les tâches de courtage développementiste, très tôt internalisées, sont progressivement partagées entre des acteurs municipaux et formalisées comme des mandats [Hughes, 1996]. Sous la première mandature, le maire Zasy L. assumait seul ou en tout cas polarisait fortement l'intermédiation avec les ressources de l'aide, sur la base des ressources propres à son parcours professionnel et politique. À partir de la troisième mandature en revanche, un nombre conséquent d'agents et d'élus ont acquis les savoir, savoir-faire, capital relationnel, positions requis par le travail de courtage, qu'ils aient été socialisés à l'aide avant leur intégration à la commune (les anciens du Paiq, L. Benantonadro, N. Soavola...) ou après, en devenant les interlocuteurs privilégiés des professionnels de l'aide à l'intérieur de la commune (le troisième maire, J. Fatima Soazara, sa conseillère environnement, l'adjoint Robin sous la quatrième mandature). Outre l'expérience vécue par les individus, leurs savoir-faire intégrés, les relations interpersonnelles qu'ils peuvent mobiliser et maintenir, l'intégration dans la municipalité des formalités de l'aide crée un terrain favorable à l'expansion de celle-ci. À l'été 2009, dans une pile de documents dans l'armoire de la secrétaire du maire voisinaient d'une part le plan d'action du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez pour l'année 2007, « envoyé dans un souci de

transparence et dans un esprit partenarial¹, et, d'autre part, le plan d'action du service de nettoyage cosigné avec le conseil général du Finistère. Ils reprenaient les mêmes catégories de la bureaucratie du développement – objectifs généraux, objectifs spécifiques, activités prévues, résultats attendus, moyens, période et partenaires – rendant flagrante une dimension de cette configuration d'action publique. Dans une commune sous régime d'aide, aussi, se développent non seulement une mémoire commune des interventions d'aide et des politiques qu'elles visent, une mémoire commune des transactions d'aide passées, mais aussi un langage commun [Jacob, 2000], au fil des interactions et des formations. Ce savoir commun concerne moins ici des paradigmes de développement, ou des orientations générales pour des politiques sectorielles, que des normes ou des instruments communs d'organisation de l'action collective qui cimentent potentiellement ces configurations [Dormois, 2006]². Pour reprendre les catégories de J.-P. Olivier de Sardan, le « langage-développement » – à l'heure de la néomanagerialisation de l'aide – commence à pénétrer le « langage-local » de l'administration municipale [Olivier de Sardan, 1995 : 165]. Et facilite les interventions d'aide futures.

À Diégo-Suarez en outre, cette internalisation du courtage développementiste (du travail et des savoir-faire de courtage) va avec un fractionnement de l'interface aide/municipalité qui découle de la récursivité des interventions d'aide et de leur sédimentation dans l'organisation. Le BCPI, émanation du Paiq, était officiellement chargé de « contribuer à la recherche de moyens nécessaires à la réalisation des projets communaux »³. Plus précisément il devait monter les « projets », sur un plan « administratif et technique » pour les soumettre aux agences d'aide.

Il sera le premier interlocuteur des partenaires tels que l'AFD, l'AIMF et la Banque Mondiale. [et] restera par ailleurs parfois impliqué en tant que collaborateur dans la mise en œuvre des projets, par exemple aux côtés de l'AFD.⁴

L'objectif était de capitaliser sur l'expérience des équipes Paiq à travailler avec et pour des agences d'aide. Mais au-delà même de ce nouveau service, en quelque sorte en charge des relations avec les structures de l'aide, d'autres services « branchés » à l'aide voyaient leur chef officiellement investi d'une responsabilité d'intermédiation transnationale. Ainsi dans ce qui peut être considéré

¹ C'est ce qui était mentionné dans la lettre accompagnant le plan de travail.

² Concernant la socialisation des fonctionnaires aux orientations politiques ou gestionnaires des agences d'aide, C. Ségolini montre dans sa thèse sur la gestion intégrée des ressources maritimes et côtières, que la diffusion des cadres cognitifs et normatifs tramant les discours des agences d'aide dans l'administration sénégalaise est limitée par les dynamiques internes de l'État (gestion des ressources humaines défaillante, rivalités entre services et petite corruption) et qu'elle reste essentiellement de l'ordre de la façade, d'un registre de communication essentiellement voué à capter à titre individuel et collectif la rente du développement [Ségolini, 2014].

³ Iredec, 2005, *Atelier rencontre entre les trois bureaux de développement local du 2 au 5 mai 2005 à Antananarivo*, Iredec TNR, 27 p.

⁴ Note interne intitulée « paysage local », 2004 (Corpus CGF/DS).

comme sa fiche de poste, L. Benantonadro passé par l'antenne locale du conseil général du Finistère et placé à la tête du nouveau « service de nettoyage et de traitement des ordures ménagères », créé à la demande du conseil général du Finistère, était chargé de « servir d'interlocuteur des partenaires extérieurs (locaux et étrangers) pour la mise en œuvre de projets » en même temps qu'il était chargé de gérer son service¹. En revanche, c'est officieusement que Adija Bemaso (nommée à la direction financière) restait l'interlocutrice des organisations d'aide pour tout ce qui concerne une forme de suivi administratif et financier des programmes communs. Le fait que son bureau soit au cœur de l'hôtel de ville, sur le chemin de celui du maire, favorisait de surcroît son travail d'intermédiation. Même l'adjoint Robin devint de fait l'interlocuteur technique du conseil général du Finistère et de la commune de Saint-Denis dans le suivi du projet de « casier d'urgence » visant l'enfouissement des déchets sur les lieux de la décharge principale. Le maire, lui, gardait la charge de la diplomatie de la ville, des relations avec les instances politiques des collectivités partenaires. La succession et la diversification des projets produisent une multiplication pérenne des interfaces entre l'aide et une organisation publique comme la municipalité : à Diégo-Suarez à la fin des années 2000, les professionnels de l'aide basés à Diégo-Suarez s'adressaient quotidiennement à ces différents interlocuteurs privilégiés.

Notons pour finir que malgré la déconcentration des organisations d'aide, une part des ressources d'aide reste cependant allouée au centre. Et l'État central (*fanjakana foibe*) est perçu comme un verrou potentiel ou effectif de l'aide. Le premier maire, ancien ministre, m'explique :

Moi : Est-ce que vous pensez qu'un candidat indépendant peut gagner à Diego ?

Lui : [hésitation] Il peut gagner mais il ne faut pas qu'il se mette en porte-à-faux avec les dirigeants. Il n'a aucun intérêt à être contre les dirigeants en place du pays. Son ego va dire « j'ai été élu », mais après, c'est toute la population qui va être prise en otage. Rien de concret ne sera fait, tout sera indirectement saboté, même leurs droits. Les gens qui viennent faire ici des...projets de développement, personne ne va les aider. Les gens qui viennent vous rendre visite (combien de visites ils ont faites les gens du Finistère ?), ils sentent que le maire n'est pas appuyé. (...) En arrivant directement à Tana, les Européens, ils sont déjà influencés : « N'allez pas à Diego, etc. »²

Diego-Suarez n'est plus, depuis longtemps, le premier point d'ouverture de l'île sur le monde³. La perception dominante est que, pour avoir accès aux investissements étrangers, aux projets d'aide internationale, il faut ne pas être en opposition avec le gouvernement ou l'administration qui

¹ Note de présentation. Organisation du service de nettoyage et de traitement des ordures ménagères, signée du maire, janvier 2005 (Corpus CUDS).

² Entretien Zasy Lucien, premier maire (1996-1999), Diégo-Suarez le 07/04/2007.

³ Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale au moins, Diégo était la première escale des bateaux venant de métropole, la ville « la plus proche de Paris » en quelque sorte [Randrianja, 1987 : 368].

orientent ou décident de ces arbitrages, étant entendu que ces derniers se feraient en fonction de clivages et conflits partisans. Le gouvernement ou le ministère dispose par ailleurs du pouvoir de compliquer les relations transnationales que les collectivités mettent en place ou entretiennent avec une certaine autonomie¹. Il leur arrive par exemple de bloquer le départ à l'étranger de tel ou tel membre d'une équipe municipale en ne renouvelant pas un passeport, en n'octroyant pas de passeport de service, ou en interdisant aux communes de prendre en charge les dépenses afférentes à un tel séjour².

Après avoir dessiné la configuration des ressources présupposées par la décision et l'action telle qu'elle est affectée par le jeu répété de l'aide, observons finalement ce système d'action en mouvement.

III. DECIDER LOCALEMENT : UNE DIVISION TRANSNATIONALE DU TRAVAIL DE GOUVERNEMENT CONTESTEE

Attachons-nous donc finalement à deux situations de prise de décision dans un secteur d'intervention historique de la commune et de l'aide : la gestion des ordures ménagères. La première est une situation observée, une situation de travail routinière qui illustre les jeux entre les agents de la municipalité passés par l'aide, ceux qui ne le sont pas et les représentants divers des collectivités étrangères qui interviennent à Diégo-Suarez. Elle permet de voir comment l'aide, en tant qu'elle a sédimenté dans l'organisation et en tant qu'elle réintervient, crée des tensions rémanentes sur la problématisation, sur le choix des traitements, sur le périmètre même de qui peut participer à l'élaboration de la décision au titre de ses savoirs spécialisés (**A**). La deuxième situation m'est racontée et illustre les luttes entre la commune et la région. Elle montre qu'après 15 années d'intervention de l'aide dans le secteur de la gestion des ordures ménagères, restent incertains le périmètre et la hiérarchie de ceux qui peuvent décider localement, dans des interactions de coprésence, et la prise en charge par la commune de ce problème public local (**B**). Ces différentes formes de réunion permettent d'éclairer les relations entre acteurs à partir des interactions langagières et non langagières dans lesquelles sont produites et mobilisées des connaissances requises pour décider [Grosjean, 2011], les rôles qu'ils se partagent et disputent dans ce processus.

¹ J'écris « une certaine autonomie » parce que j'ai évoqué, par exemple, le rôle joué par la Coopération française dans l'établissement des partenariats de coopération décentralisée, notamment entre régions françaises et régions malgaches (cf. chapitre 4). Sur les modalités de contrôle par le centre des circulations transnationales de collectivité à collectivité occidentales, voir Béal *et al.* [2015].

² Entretiens élus et agents municipaux 2009.

A. Faire avec les nouveaux agents de l'aide et la mémoire des anciennes

La situation, observée, est une « descente de terrain » organisée le 6 juillet 2009 sur la principale « décharge sauvage », dite du Ravin Star, en périphérie de la ville¹. La situation et les enjeux sont les suivants. Cherchant en vain depuis 2004 un nouveau terrain pour établir une décharge « contrôlée », la municipalité et ses « partenaires » étrangers ont décidé de construire un « casier d'enfouissement » provisoire au cœur de cette décharge. En 2008, une équipe de la Société d'assainissement de la Réunion (Sar) était venue à Diégo-Suarez concevoir ce casier d'urgence. Suite à cette visite, les techniciens de la commune de Diégo-Suarez avaient dû « traduire » l'« argumentaire » et le croquis laissé par les ingénieurs de la Sar en un « bordereau détaillé estimatif », pour lancer un appel d'offres permettant de sélectionner une entreprise pour la construction du casier d'enfouissement. Ils ont commis des erreurs et ce processus était bloqué au moment où une délégation de la commune de Saint-Denis, partie prenante du dossier, arrivait à Diégo-Suarez pour la signature de la convention de coopération décentralisée entre les deux villes, prévue le 7 juillet 2009. Ce type de mission est l'occasion de faire un point d'avancement sur les projets en cours et de prendre des décisions collégialement. Il est donc convenu que des représentants des communes de Diégo-Suarez et de Saint-Denis de la Réunion et du conseil général du Finistère – des techniciens et non des politiques – se réunissent le 6 juillet sur le site de la décharge pour comprendre les documents produits par les techniciens réunionnais, s'accorder sur la localisation exacte du casier, les aménagements requis, et donc pouvoir relancer l'appel d'offres². La lecture du chapitre 6 permet de comprendre qu'elle s'intègre à une longue série d'autres réunions de travail devenues routinières, de cérémonies officielles, de missions d'expertise, de rendez-vous politiques ou techniques, d'envois de matériel, de temps de latence qui constituent la matière et le cours des coopérations (bilatérales ou décentralisées) touchant la politique de gestion des ordures ménagères.

Pour plus de clarté, listons les personnages dont certains sont déjà connus :

- Julie Joncourt*, Française, quatrième représentante du conseil général du Finistère, presque au terme de son mandat de deux ans. Elle a 23 ans, un certain franc-parler

¹ Ces matériaux ont été exploités dans le cadre d'un article [Al Dabaghy, 2015] dont je reprends quelques passages que je ne marque pas comme des citations pour ne pas alourdir le texte.

² Les « descentes de terrain » constituent un élément essentiel et banal du répertoire d'action des agents et élus communaux malgaches. Elles tiennent plus ou moins, selon les cas, de la descente de police (on contrôle le travail des agents communaux ou le comportement des administrés), de la visite de chantier (les différentes parties prenantes suivent conjointement la construction des équipements) et de l'inscription des édiles dans l'espace politique urbain par le parcours répété des lieux. Il y a un attendu presque magique de cette mise en relation physique, directe et peu formalisée, avec les cibles et parfois les agents ou les enjeux d'une politique publique : qu'elle produise de la clarté et de l'efficacité.

et bénéficie visiblement de la reconnaissance et de la sympathie des autorités locales,

- Bakhatir*, directeur d'un bureau d'étude réunionnais, venu en mission courte à Diégo-Suarez,
- Adija Bemaso, ancienne responsable administrative et financière du Païq devenue directrice financière de la commune mais aussi officieusement directrice des relations internationales,
- Robin, l'ingénieur BTP adjoint au maire de Diégo-Suarez chargé de l'urbanisme et des infrastructures,
- Thibault, créole malgache-réunionnais de nationalité française, réside à Diégo-Suarez. C'est un *zanatany*¹. Il est entrepreneur dans le secteur privé mais a été nommé en 2008 représentant officiel de la mairie de Saint-Denis à Diégo-Suarez,
- Andriamisara R., alors directeur technique de la commune de Diégo-Suarez,
- Bemalaza M., directeur de la police municipale et ancien responsable des services techniques à la commune de Diégo-Suarez,
- Agnès V.*, collaboratrice de Bakhatir, qui vient pour la première fois à Madagascar,
- moi, ex-deuxième « VPette » du conseil général du Finistère
- le conducteur et un manœuvre du camion municipal qui passent décharger une benne,
- des chiffonniers qui trient les ordures pour recycler ce qui peut l'être,
- des casseurs de cailloux qui concassent les blocs rocheux excavés du talus et vendent ensuite ces cailloux pour la construction de bâtiments ou de routes.

Partis de l'hôtel de ville en voiture, Robin, Adija B. et moi-même arrivons les premiers au Ravin Star. Après une dizaine de minutes, Julie arrive seule dans sa 4 L aux armes du conseil général du Finistère. Elle est suivie de peu par les représentants de Saint-Denis de la Réunion qui arrivent dans un autre véhicule. Tout le monde se salue et part vers le vaste terre-plein sur lequel il faut comprendre où exactement les ingénieurs de la Sar imaginaient creuser le casier. L'adjoint Robin annonce rapidement et explicitement l'objet de la réunion : « On va décider ensemble l'emplacement du casier. » Nous commençons à déambuler, ils discutent².

¹ *Zanatany* est qualificatif attribué pour un territoire donné de l'espace malgache (local ou national) à celui qui, sans ancestralité locale, est né sur ce territoire ou l'a habité suffisamment longtemps pour ne plus être un *vahiny*, un « étranger de passage » [Berger et Branchu, 2005 : 72].

² En tant que coordinatrice des activités du « volet urbain de la coopération décentralisée » entre le Finistère et la région de Diégo-Suarez en 2004 et 2005, j'ai collaboré sur ce dossier avec la moitié des personnes présentes lors de cette réunion. Je suis donc familière des acteurs et de leurs affaires mais je m'astreins au silence et reste auprès

Une dizaine de minutes après, nous voyons Bemalaza M. et Andriamisara R. se garer au loin, sortir de leur voiture et commencer à déambuler sur la décharge. Andriamisara R. avait été l'interlocuteur des ingénieurs de la Sar en août 2008 : c'est lui qui a mal traduit le projet en bordereau détaillé estimatif. Ils ne sont certainement pas attendus par les Français mais doivent avoir été informés de la réunion par l'adjoint Robin. Ils se rapprochent mais s'arrêtent à 40 mètres de nous, Robin et Thibault vont à leur rencontre, puis reviennent vers nous. Bemalaza M. et Andriamisara R. continuent leur déambulation sans autres interférences avec nous.

À partir du moment où ils sont là et pendant les 40 minutes où nous sommes co-présents sur le site dégagé de la décharge, trois groupes se distinguent par leurs déplacements et le fait qu'ils se parlent ou non. Un premier groupe est constitué de Julie représentant le Finistère, Bakhatir et Agnès les missionnaires représentants intermittents de Saint-Denis, Adija B. chargée des relations internationales de la commune de Diégo-Suarez et moi-même. Un deuxième groupe est constitué des cadres techniques communaux Bemalaza M. et Andriamisara R. qui se tiennent soigneusement à distance de nos échanges, tout en étant sur le terrain au même moment que les autres et pour les mêmes motifs apparents, avec le fameux « bordereau détaillé estimatif » erroné que tout le monde cherchait. Et un troisième groupe, constitué de Robin, l'ingénieur adjoint au maire, et de Thibault, le *zanatany* tête de pont permanente de Saint-Denis à Diégo, qui passent du premier au deuxième groupe sans faire circuler aucune information. Personne ne s'adresse aux chiffonniers et casseurs de cailloux qui continuent de travailler tout en nous observant.

Les échanges que j'ai pu entendre entre les représentants des collectivités françaises, Robin et Adija B., ont en fait très peu porté sur le nœud du problème, c'est-à-dire les différents aspects techniques du casier d'urgence (emplacement, forme, procès de déversement, système d'évacuation des lixiviats...). Ils n'aboutissent à aucune décision : il manque des informations « techniques » pour que tout le monde comprenne le projet des ingénieurs réunionnais de la même manière. Par contre deux tiers des échanges en français sont consacrés à la « partie sociale » du projet, ce qui n'était pas à l'ordre du jour. Sur ce point, comme le dit Bakhatir : « Il y a deux niveaux : "Diégo ville propre" et ici même. » : d'une part des enjeux de communication en direction de toute la population de Diégo-Suarez en matière de gestion des ordures et d'autre part le « problème humain » à la décharge, c'est-à-dire le sort des populations vivant sur le site et/ou de l'exploitation du site, chiffonniers et casseurs de cailloux. « Vous ne pouvez pas retirer les chiffonniers, ils seront toujours là », explique Bakhatir à Antonin. Ils voudront continuer d'avoir accès aux ordures déversées par les camions de la mairie, quand bien même ce serait au fond d'un casier, donc en courant le risque de se faire ensevelir par le contenu de la benne suivante ou déblayer par un bulldozer... Quant aux « casseurs de cailloux », on craint un conflit. Julie conclut qu'il faut « trouver un moyen de les intégrer dans le projet » (reconfigurer le mode de travail des « chiffonniers », relocaliser les « casseurs de cailloux »). Tous les représentants des collectivités étrangères s'accordent sur le caractère crucial du volet « social », et sur ce point

d'Adija B. pour marquer ma nouvelle position de chercheuse. Cela fait peu de temps que j'ai rencontré, à Diégo-Suarez, Julie.

des argumentaires ont été déployés. Mais toute décision est suspendue à la volonté du maire dont Julie et Bakhatir soulignent la réticence à s'engager sur cette question. Globalement, les représentants des collectivités françaises ont davantage parlé que Adija B. et Robin qui ne sont intervenus que lorsque sollicités par les autres.

Ils constatent finalement qu'ils ne peuvent décider de rien et on repart vers nos voitures. Dans les jours suivants, les représentants techniques et politiques des trois collectivités ont continué à faire des réunions (sur le terrain ou à l'hôtel de ville), à dessiner des plans sur des bouts de papier, et sont parvenus à une compréhension commune du projet. Ils ont cependant rencontré d'autres obstacles et le casier ne fut jamais construit.

Ce qui est mis en scène et mis en jeu dans cette descente au Ravin Star c'est une communauté de décision. Comme je l'ai dit, Robin a fait de cette décision commune l'ordre du jour en annonçant « On va décider ensemble l'emplacement du casier », insistant quelques instants plus tard « Nous allons décider maintenant, on va décider ensemble l'endroit idéal. » Cet engagement réciproque ici et maintenant reflète le principe général d'une coopération pour le développement de la ville. Il est souligné *a contrario* par la vive réaction de Julie représentant le Finistère quand Bakhatir et Thibault évoquent le nom d'un seul des entrepreneurs ayant répondu au premier appel d'offres erroné et qu'elle croit le marché presque attribué : « Mais qui a décidé que c'est lui qu'on prend ?! »

Au cours de cette descente de terrain, Bakhatir pour Saint-Denis mais surtout Julie pour le Finistère affirment leur position centrale dans la prise de décision pour la ville malgache. En posant des questions, en sollicitant les interventions des uns et des autres, ils organisent l'émergence et la mise en circulation de savoirs ou mettent en scène les leurs. Julie connaît par exemple les modes de fonctionnement de l'institution communale. À propos d'un bulldozer nécessaire au maniement des déchets versés dans le casier, elle affirme : « Même si on le met dans le budget [du projet], au premier chantier il sera utilisé [pour d'autres activités]. » Elle connaît les failles socio-économiques ouvertes par toute action de développement : elle signale qu'« il faut travailler sur la fiche de poste du gardien [...] On a discuté de ça avec Hussen [le maire] : ce gardien va être le patron du site. » Se tournant vers les Réunionnais, elle décrit les salaires moyens des gardiens (au mieux 300 000 Ariary, soit 110 euros) et explique qu'il faudra le payer un ou deux millions d'Ariary pour limiter les risques de détournement d'usage du lieu pour des activités rentables susceptibles de compléter un salaire jugé insuffisant. Elle connaît l'histoire de cette politique publique (telle « campagne de comm' [...] est restée dans les tiroirs ») et plus largement celle de l'aide internationale à la commune. Elle peut la mettre en scène :

Julie – Il faut prévoir la campagne [d’information] en parallèle des travaux d’exécution. [...] À la mairie, il n’y a personne de disponible or c’est un travail à plein temps. La coordo. [coordonnatrice] de la Jeune Chambre Internationale¹ travaille même le week-end. Il faut voir s’il existe une association du *fokontany* [de quartier]. [...] Adija, qu’est-ce que tu penses ? Qui est le mieux habilité à gérer ça ?

Adija B. – Une association. Il y a plein d’associations qui ont travaillé avec nous [dans le cadre du Programme d’appui aux initiatives de quartier (Paq) de la coopération française] sur la mise en gestion des bornes-fontaines. Elles ont déjà l’habitude de la sensibilisation dans les quartiers périphériques.

Julie marque ainsi la complémentarité de ses savoirs avec ceux d’Adija B., malgré une asymétrie de pouvoir manifeste. Elle relie les interactions présentes à d’autres interactions passées, situées à Diégo-Suarez ou ailleurs. Elle, plus que tous les autres, rend présents « des documents lus, [des] collaborations et discussions passées, [des] expériences vécues qui vont contribuer à l’émergence de connaissances » sur la gestion des déchets [Grosjean, 2011 : 47]. Elle construit la continuité des opérations de développement de la ville (elle construit le « récit partagé » qui « transcend[e] les diverses temporalités » [Jacob, 2000] et elle en défend l’existence), mais elle construit aussi sa légitimité propre et celle du département breton. Elle s’inscrit et inscrit le conseil général du Finistère dans l’histoire du développement de la ville, en bonne place sur une sorte d’échelle d’autochtonie des développeurs étrangers.

Or elle, et dans une moindre mesure Bakhatir, s’affirment non seulement comme des « développeurs du local transnationalisé » mais plus clairement encore comme des « décisionnaires locaux » : celles et ceux qui ont la possibilité et la volonté de participer « localement et dans une interaction de co-présence » à cette décision commune qui met en jeu des organisations de l’échiquier global. Ils mettent en avant leurs échanges fréquents et donc leur proximité avec le maire lui-même. Ils rapportent à de nombreuses reprises ce qu’il pense, comprend ou veut. Bakhatir dira par exemple : « C’est ce que j’ai dit au maire en réunion, il demande du temps pour réfléchir. » Julie précise : « Vous dites “pousser”, je ne crois pas que le maire a compris ça comme ça. Hussen voyait le camion “déverser”. » Mais surtout, Julie emploie systématiquement un « on » ou des tournures impersonnelles pour évoquer les actions « de » ou « au nom de » la commune, de sorte qu’elle ne se positionne pas dans un champ qui serait structuré par un « vous » – les décideurs locaux – et un « nous » – les décideurs supralocaux, elle est du côté des décideurs locaux :

Julie – Il faut déléguer cette partie. La jeune Chambre Internationale s’y intéresse. J’ai relancé Hussen, il a du mal à s’occuper de cette partie. Il faut descendre sur le site,

¹ Antenne à Diégo-Suarez d’une association internationale de jeunes entrepreneurs.

convoquer la population. Sur le côté technique, on est préparé. Quand l'argent arrivera, on a repéré les entreprises. On fera du gré à gré ou de la régie.

L'ambiguïté de sa position personnelle est telle qu'elle doit être finalement levée :

Julie – Attention juste sur la question de l'imperméabilité. Morvan [directeur des salines en contre-bas] va me tomber dessus, mêmes les élus, « mes » élus [« souligné » par elle].

Julie doit préciser que « les élus » ne sont pas les conseillers municipaux de Diégo-Suarez mais les conseillers généraux du Finistère¹. Julie se démarque de ses supérieurs hiérarchiques élus et agents des collectivités françaises en poste à Quimper ou à Saint-Denis de la Réunion, ce qui les soustrait partiellement à l'épineuse question de l'ingérence. Elle se débat avec la distinction entre le « nous » et le « eux » qui fonde l'aide « inter » nationale en dépit ou à rebrousse-poil de son historicité et de sa robustesse, elle tente de se décaler dans cette distinction fondatrice [Cooper, 2010 : 17]².

L'aparté permanent des directeurs de la police et des services techniques manifeste leur flagrante opposition au principe de décision commune, à l'ouverture du cercle des décisionnaires locaux à ces étrangers. Du fait de leur expertise ou statut, de leur rôle dans le projet, ils auraient dû participer à la décision. La langue ne constitue pas une barrière dans cette situation. La non-communication de Bemalaza M. et Andriamisara R. avec les représentants étrangers des collectivités françaises et leur distance physique manifestent de manière ostentatoire leur refus de rentrer dans le jeu de la réunion, de la ritualisation et de la normalisation des relations qu'elle propose. Ils gardent la main sur la rédaction de l'appel d'offres, qu'ils fassent ou non des « erreurs ». Ils ne coopèrent pas. Ils ne rendent pas possible la décision avec les représentants de l'aide sur la décharge. Ils incarnent la vieille garde Arema, le bastion Arema du service technique. Ils sont en conflit larvé avec le conseil général du Finistère et la Coopération française qui ont initié la mise en place du Comité ROM, ce qui revenait à dessaisir leurs services de certaines tâches et responsabilités. Depuis des années, ils manifestent une résistance passive dès lors que leur collaboration était requise. Ils sont, en retour, très mal perçus chez les coopérants français successivement en poste depuis la fin des années 1990 : on me les a présentés et je les ai présentés à ma successeuse comme incompetents, désinvestis, manipulateurs, cumulant les avantages tirés des interventions étrangères sans les réinvestir dans un meilleur fonctionnement de la commune

¹ Elle dira aussi qu'il faut « convoquer le *fokontany* » c'est-à-dire, dans la bouche d'un étranger, convoquer le chef ou l'assemblée de quartier (un Malgache aurait dit le *fokonolona*, donc la population organisée du territoire dit *fokontany*, sans ambivalence). Cette proposition constitue un exemple frappant de rémanence d'un geste de gouvernement colonial.

² Comme déjà cité : « *Aid is 'foreign' (and it is aid) because of a 'we'-'they' distinction that it both presumes and reinforces: the wealthy give to the poor. But the boundary of the 'we' and the 'they' has a history.* » [Cooper, 2010 : 17]

et des services publics. Bref, l'exact opposé de l'«interlocuteur optimal», exclu de toute «reconnaissance wébérienne». De sorte que les coopérants successifs se méfient, n'insistent pas. Et que la transnationalisation de l'action communale se fait sans eux (ils n'y contribuent pas) et contre eux (ils suscitent l'hostilité des professionnels étrangers de l'aide).

À l'inverse d'Andriamisara R. et Bemalaza M., Adija B. et Hussen le maire sont devenus du fait de leur passage au Paiq des «interlocuteurs optimaux» pour les acteurs de l'aide. Ils sont très appréciés des partenaires français¹, leur paraissent plus compétents et plus ouverts que la plupart des autres cadres de la commune. Au Paiq, ils ont acquis ou développé un certain nombre de savoirs et de savoir-faire qui sont propres à l'aide et qui sont attendus des développeurs malgaches par les développeurs étrangers (lors des recrutements dans une certaine mesure et dans les relations de travail ensuite), savoirs et savoir-faire qui recoupent ceux des courtiers en développement étudiés par les chercheurs de l'Apad dans les années 1990 (capacité d'organisation bureaucratique de l'action collective et maîtrise du « langage-développement »² mais aussi maîtrise des codes de sociabilité professionnelle de l'aide). Eux, à l'inverse d'Andriamisara R. ou Bemalaza M., répondent aux attentes de rôle des étrangers à l'égard des développeurs malgaches à la fin des années 2000.

Ceci ne détermine pas en retour qu'ils défendent systématiquement une forte implication des étrangers dans les décisions. Quand il arrive à la tête de la municipalité, Hussen a une connaissance fine des acteurs de l'aide. Dans nos entretiens ou dans les interactions que j'ai observées, il objective spontanément les enjeux, ressources et contraintes des différents acteurs de la fabrique transnationale de la décentralisation comme de l'action publique locale (y compris les services internes de la commune). Et il a une idée relativement claire de la place qu'il veut donner aux acteurs de l'aide dans la conduite de l'action publique : « Il ne faut plus faire les projets comme avant. Les aides oui, on en a besoin. Mais laissez nous nous démerder. Donnez-nous les moyens de nous démerder ! »³ Adija B. souligne : « avec Hussen, ça marche pas comme ça. Si ça correspond pas à ses attentes, il n'accepte jamais. »⁴ Précisément ici le maire quant à lui refuse de se voir imposer des campagnes de sensibilisation du public ou l'intégration des chiffonniers et des casseurs de cailloux dans le projet, refuse qu'une décision sur ces questions

¹ Les volontaires qui ont pris en charge le volet urbain de la coopération avec le Finistère, celui qui a pris en charge le nouveau volet tourisme de la même coopération, le responsable local du programme de Coopération avec la région Picardie en 2009.

² Le langage-développement – l'« univers langagier des institutions de développement » – s'opposant au langage-local – l'« univers langagier des populations "à développer" » [Olivier de Sardan, 1995 : 165].

³ Entretien avec Hussen début avril 2007, il venait alors d'être nommé président de la délégation spéciale après que le troisième maire avait été empêché. Il préparait ouvertement sa candidature pour les élections de novembre.

⁴ Carnet de terrain, 7 juillet 2009, le lendemain donc de la descente au Ravin Star.

soit prise en fonction des attentes et préconisations des acteurs étrangers. C'est au-delà du périmètre de ce sur quoi peuvent peser les étrangers. Sur la décharge, Thibault ou Julie soulignent que le maire rechigne à donner de l'importance à la « dimension sociale » du projet de casier : « Le maire cale sur la problématique de la population », ou « Ça fait trois semaines que je discute avec Hussen ; il faut d'abord qu'il se décide. Il dit : "Pour les fonds, concentrons-nous sur le technique." » Les relances et réunions n'y font rien. C'est un point de discorde suffisamment fort pour que Julie envisage d'en faire une conditionnalité à la participation financière des collectivités française : « Et si on conditionnait le technique à tout ça. Si c'est une attente des bailleurs, peut-être que ça peut avancer. [...] Oui, faut peut-être parler de condition. » Ce coup joué, ou plutôt esquissé, est étonnant. Dans les années 2000, parmi les jeunes volontaires du progrès, les conditionnalités sont considérées comme étant de l'ordre de l'ingérence, comme une manifestation de la domination outrancière des bailleurs de fonds, particulièrement contradictoire avec la rhétorique de la coopération décentralisée liant prétendument des collectivités locales sur un pied d'égalité¹. Imposer une conditionnalité c'est assumer des rapports de domination. Envisager une conditionnalité, c'est sortir du champ des décideurs locaux pour contraindre la décision de l'extérieur. Elle aussi, comme toutes les coopérantes à Diégo-Suarez évoquées dans les chapitres précédents, elle oscille, cherche un point d'équilibre entre une implication technique dans le cercle des décisionnaires locaux qui permettent que les projets avancent dans le sens qui lui paraît optimal et la nécessité de ne pas être des deux côtés de l'aide au développement, de manière à ce qu'il y ait officiellement un partenaire autonome, et que la fiction de l'aide soit sauve.

Lors de la descente au Ravin Star du 6 juillet, Robin et Thibault jouent des rôles d'intermédiaires par leurs déplacements et leurs discussions, ils peuvent faire le lien entre les groupes de participants parce qu'ils n'ont pas de passif. Comme le maire et Adija B., ils travaillent volontiers avec les Français, mais – à la différence d'Adija B. qui fait, comme les autres employés du Païq d'abord et du BCPI ensuite, l'expérience de l'hostilité des services techniques – ils peuvent jouer plus facilement la courroie de transmission entre la vieille garde des directeurs techniques qui refusent la coopération et les coopérants qui rechignent à collaborer avec d'anciens employés communaux déconsidérés². Thibault, représentant de Saint-Denis, a des relations fluides avec la plupart des cadres et élus communaux parce qu'il est un homme, quadragénaire, *zanatany*, malgachophone, entrepreneur, impliqué dans le « business » avec la Réunion qui en concerne un certain nombre... La commune de Saint-Denis de la Réunion n'a jusqu'alors monté aucune

¹ Sur la distinction des volontaires à l'égard des postures paternalistes et néocoloniales, voir Quashie [2016 : 56].

² S'ajoutent à la situation des enjeux de genre, de confession et/ou d'ethnicité que je mesure moins bien dans cette situation.

intervention qui dessaisisse les services municipaux, elle a au contraire soutenu la création d'un service supplémentaire de gestion des incendies.

Cette descente de terrain montre le caractère routinier des relations entre agents techniques des collectivités « partenaires ». Ces acteurs techniques sont investis ici d'un pouvoir de décision délégué par le maire sur un aspect. La prise de décision sur la localisation du casier est compliquée par la réactualisation, la performance de l'opposition ancienne entre le Paiq et les services techniques, opposition qui s'est trouvée internalisée avec l'internalisation des agents du Paiq, et de l'opposition ancienne entre le conseil général du Finistère et le service technique dont le substrat (la non-reconnaissance wébérienne des chefs du service technique) se transmet de génération en génération de volontaires.

L'analyse de cette situation fait aussi ressortir les catégories et les pratiques de division transnationalisée du travail de gouvernement local. Une perspective constructiviste et relationnelle de l'échelle géographique présentée dans l'introduction générale¹ permet de montrer que cette descente ne donne pas seulement à voir un système de relations sociales de portée globale, dont la réalité empirique s'impose à l'observateur, et qu'il lui reviendrait de redéployer par l'enquête comme nous l'avons fait dans les deux chapitres précédents. Huit personnes qui représentent des collectivités séparées par plusieurs milliers de kilomètres qui œuvrent au « développement » de Diégo-Suarez. Cette descente donne aussi à voir la manière dont les acteurs conçoivent et modèlent, par leurs discours et leurs actions, la communauté politique des acteurs organisée par l'enjeu du développement de la ville, communauté composée de développés – ceux qui ne peuvent pas décider : habitants, chiffonniers, casseurs de cailloux² –, opposés à des développeurs – ceux qui peuvent décider et qui sont prétendument placés sur un pied d'égalité entre eux, qu'ils soient étrangers ou Malgaches, qu'ils soient élus, agents ou prestataires des collectivités Nord et Sud. Plus précisément, si l'on porte attention à la manière dont les acteurs observés mobilisent le système de relations sociales voué au développement de la ville, à ce qu'ils en font et en disent dans leurs interactions, à la façon dont ils en font un enjeu de leurs interactions, on constate qu'ils participent chacun différemment à dessiner, défendre ou contester le périmètre du cercle de ceux qui « décident localement », à Diégo-Suarez et pour Diégo-Suarez, « dans des interactions de face-à-face » routinisées. C'est ce que l'on voit ici être dessiné, visé,

¹ Dans le sillage de géographes ou d'anthropologues comme A. Herod [Herod, 1997] et A. Tsing [Tsing, 2000], A.-C. Trémon propose de distinguer l'échelle comme « portée des systèmes sociaux constitués des interactions entre acteurs » et échelle « comme relation, définie relativement à d'autres échelles et issue de stratégies visant à la produire ». Et, partant d'analyser d'une part les « échelles de l'action » et d'autre part l'« actionnement des échelles » par les acteurs sociaux en fonction de la manière dont ils les perçoivent [Trémon, 2012 : 262].

² Ils représentent des publics constitués ou en constitution de la politique municipale ; ils sont rendus présents dans les propos et/ou incorporés dans le dispositif physique de la descente.

contesté ou défendu, c'est là que l'actualisation est en jeu à travers les interactions langagières et non langagières de cette réunion. Si tout le monde s'accorde sur le fait que des ressources matérielles, voire des formes d'expertises, puissent venir de l'extérieur de la ville, les différents régimes d'engagement et de désengagement des acteurs dans la discussion et la décision, tout comme l'inefficience des procédures habituelles de travail, révèlent que tout le monde ne s'accorde pas sur qui peut participer aux décisions localement prises, au titre de ses savoirs spécialisés. Les cadres de la municipalité de Diégo-Suarez mobilisent et défendent des conceptions divergentes, plus ou moins ouvertes aux acteurs étrangers, du cercle des décisionnaires locaux légitimes, déterminées en partie au moins par leurs parcours professionnels. Enfin, on constate à nouveau que les problèmes typifiés comme « sociaux » sont ceux que les acteurs de l'aide pensent pouvoir légitimement soustraire à l'intervention de la commune.

B. Défendre le périmètre d'un champ d'intervention historique de la municipalité et de l'aide

Le cas de la gestion des déchets permet de constater que la commune est obligée de défendre régulièrement son autorité sur les affaires urbaines face aux incursions des autorités régionales, provinciales et nationales¹.

C'était le cas assez logiquement quand la commune, entre 1996 et 2004, n'avait structurellement plus les ressources pour assurer la collecte des déchets. L'épisode du scandale suscité par la saleté de la ville lors du passage de M. Ravalomanana en décembre 2002 est remémoré spontanément par plusieurs de mes interlocuteurs comme illustrant l'échec incontestable de la commune et la honte que pouvait susciter une telle mise en cause². M. Ravalomanana avait alors débloqué 40 millions de FMG et fait mettre sur pied un comité avec les principaux opérateurs économiques privés, le chantier naval (la Secren), les autorités militaires et des associations pour nettoyer la ville en 30 jours. Le deuxième et le troisième maire subirent ensuite régulièrement la pression des chefs de province ou de région, dont les postes dépendaient en partie de la qualité de l'action

¹ À propos des « arènes politiques locales » que constituent les villages africains, caractérisées par la sédimentation et donc la pluralité d'institutions politiques issues d'époques successives, T. Bierschenk, J.-P. Chauveau et J.-P. Olivier de Sardan notent : « "l'empilement" des diverses institutions politiques locales suscite une flexibilité et une plasticité de ces institutions et de leurs relations mutuelles et laisse une marge importante de négociation, le plus souvent informelle, aux différents acteurs pour fixer les compétences et les règles du jeu ». Cette situation est ici exacerbée par le caractère urbain et la nature de capitale provinciale dans un contexte où à Madagascar comme ailleurs en Afrique, les processus de formation de l'État sont labiles, réversibles, incertains.

² Entretien avec le troisième maire du 27 mars 2007, entretiens avec chacun des deux vice-présidents du Comité ROM des 16 et 17 mars 2007. L'événement est aussi relaté dans le rapport mensuel de l'antenne du conseil général du Finistère à Diégo-Suarez, janvier 2003. La situation se reproduit en janvier 2005 (note du 13 janvier 2005, Corpus CGF/DS).

communale et précisément de la propreté de la capitale du Nord¹, en dépit du principe d'autonomie communale.

La reprise en régie du ramassage des ordures ménagères et le rééquipement de la municipalité avec le soutien des acteurs de l'aide n'a eu qu'un effet précaire sur la sanctuarisation du périmètre des affaires communales à l'égard de ces différentes autorités. Voici le récit d'une lutte qui s'est jouée de manière feutrée entre la région et la commune à ce propos en 2007. La situation peut être brossée ainsi : début 2007, des problèmes de trésorerie empêchaient la commune d'acheter le carburant nécessaire au ramassage des ordures ménagères qui n'étaient donc temporairement plus évacuées. Or se tenait à Diégo-Suarez le premier « conseil des ministres décentralisé » de l'ère Ravalomanana. La présidence constatant la saleté de la ville, la région fut mise en cause, et décida de mettre en place une commission mixte chargée de résoudre le problème en 90 jours, dans le cadre de ce qu'on appelait à l'époque une « initiative à résultats rapides » ou IRR. Les IRR participaient d'un dispositif qui dotait plusieurs régions d'un « coach », délégué par le gouvernement. Le maire de l'époque (sous la troisième mandature), encore énervé quelques jours après les événements, m'interrompt alors que nous parlions de toute autre chose :

On en parle de la propreté de la ville... Si c'est sale, « c'est le maire ! », si c'est propre, « on ne sait pas pourquoi », mais si c'est sale, « c'est le maire ! ». Donc, [le coach de la région] monte l'IRR et au niveau de la région, [il] convoque tous les chefs de service [régionaux et communaux, le maire et son premier adjoint]. Et [un conseiller du chef région] qui vient nous voir, le premier adjoint et moi : « Voilà on a discuté de ça, on a décidé ci et ça ! » Je lui dis : « Mais attends, l'histoire du Rom, on va pas te la rappeler ?! Nous avons un budget, dans le budget il est bien écrit 50 balayeurs, qui coûtent tant, qui sont habillés de telle manière. Il y a bien le budget de leurs brouettes, de leurs balais, de leurs pelles. Il y a bien le budget des chèques carburants. Il y a tout ce budget pour nettoyer la ville. Maintenant la région, c'est eux qui vont compléter nos faiblesses. Mais non pas autre chose. Attention, là. Combien paie la commune ? Nous nous avons un budget, c'est pas alloué par l'État. Ça a été voté par le conseil municipal et on doit suivre ce document, on ne peut pas sortir de ce document ». Bon le premier adjoint dit : « Dans ce cas, on reprend la tête de tout cela et on va mener la baraque [sic]. » Attends, le coach de la région, il vient et il dit qu'on a rien foutu. Attends, on a 20 000 euros dans notre compte là aujourd'hui, on a avancé avec le missionnaire du Finistère, très fortement. C'est notre faute, on ne sait pas communiquer et le résultat est là.

Donc. On ramène tout le monde à la mairie. Je vois « Monsieur le Chef de Région, Monsieur le Directeur, bonjour, Monsieur le Chef service, etc. » ...tout le monde est un peu perdu. Je commence à prendre ma chaise, je m'assois, on fait une table ronde, chacun

¹ La saleté de la ville a contribué au limogeage d'un président de délégation spéciale à la tête de la province qui en 2003 et 2004 interpellait le maire presque hebdomadairement. La note interne que je rédigeais sur la gestion des ordures ménagères le 13 janvier 2005 fait mention de telles pressions (Corpus CGF/DS).

tire sa chaise. Et j'ai bien vu des gens faire « ouf », j'ai compris, ils ne voulaient pas se voir gérer en quelque sorte par le maire, assis à une table avec ses adjoints et puis tous les chefs de service [régionaux et municipaux] face à eux. Je l'ai senti et j'ai fait une table ronde, et j'ai bien vu : deux chefs de service se regarder et faire « ouf ». Se faire encore diriger, dans une réunion solennelle par le maire, non ! [...] On a bien discuté et on reprend [la main] sur la propreté de la ville.

Cet extrait d'entretien donne à voir une institution politique locale – la commune – qui par la bouche de son maire – dans la situation relatée et en entretien – veut faire la preuve non seulement qu'elle gère les affaires locales qu'elle a à gérer mais qu'elle le fait en tant qu'elle dispose d'une autorité publique locale, en s'appuyant sur le registre de la décision de nature publique – c'est-à-dire pour le bien public et dans les formes requises de l'autorité publique (l'inscription au budget, qui engage). Comme beaucoup des communes à Madagascar ou ailleurs, elle est placée dans une configuration de rivalité avec d'autres administrations publiques – ici la région dont l'exécutif n'est pas élu mais nommé. Cette situation illustre la menace constante que le champ des compétences mais surtout le champ des interventions effectives de la commune (âprement étendu et défendu) soit investi par d'autres acteurs, privés mais surtout publics. Ici la commune était en difficulté sur le ramassage des ordures ménagères et la région n'est pas venue appuyer la commune, elle a pris une initiative parallèle. Le maire parvient cependant à reprendre le dossier en main : matériellement cela se manifeste par le fait qu'il réunisse tous les acteurs publics concernés à l'hôtel de ville, sous sa conduite. Mais il présente comme incongru et difficilement acceptable par les responsables des services déconcentrés (les directeurs de services et le « coach ») le fait qu'il dirige cette assemblée depuis une position de surplomb, physique et statutaire. Il choisit donc une disposition concrète et symbolique en « table ronde ». En somme, la crédibilité de la commune reste faible ; son autonomie est facilement remise en cause dès lors que sa gestion des affaires urbaines s'avère problématique. Le statut spécifique des élus communaux n'est pas reconnu : ceux-ci restent, dans les imaginaires, au bas de l'échelle de la hiérarchie publique¹. Et quand les élus (ou les cadres) se battent pour la reconnaissance de l'autorité publique de leur institution, ils le font avec cette ambivalence qui consiste à « être l'État tout en s'opposant à l'État »² [Lund, 2006 : 689]. L'aide en matière de ramassage des ordures ménagères n'y a rien changé.

¹ À la fin des années 2000, on pouvait observer que des membres du conseil municipal avaient accédé à des fonctions considérées comme plus élevées selon les représentations dominantes des positions publiques. Un ancien conseiller était devenu chef de région, un autre président de délégation spéciale à la province, une troisième directrice de la décentralisation au ministère. Mais il n'y avait pas du tout de *cursus honorum* institutionnalisé.

² « *In a variety of ways, public authority seems to manifest itself in an ambiguous process of being and opposing the state.* » [Lund, 2006 : 689].

CONCLUSION

Les interventions d'aide qui prennent pour objet des services publics locaux ou des services transversaux de la municipalité, affectent effectivement les ressources de la commune et les conditions de mobilisation de ces ressources, et ce sur différents plans : le recrutement des employés et des cadres, les instruments d'organisation du travail, les savoirs de gouvernement mobilisables, sans compter évidemment les ressources financières d'investissement comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Les interventions d'aide affectent la capacité des dirigeants municipaux à décider soit directement, en imposant par exemple des recrutements, soit par capillarité et rémanence, quand des agents et des élus municipaux, ou encore des acteurs paramunicipaux, font circuler entre les services des instruments, des savoirs, des savoir-faire introduits par un programme, ou qu'ils les remobilisent plus tard. Les interventions d'aide ont enfin des effets non seulement tangibles et transversaux mais aussi parfois contrastés sur le fonctionnement de l'organisation. Elles affaiblissent par exemple la maîtrise municipale des recrutements et de la masse salariale. Mais elles génèrent un nouveau vivier pour le recrutement des cadres et des candidats aux postes électifs, un nouveau vivier d'élites municipales dotées de nouvelles compétences. Elles favorisent une division interne progressive du travail de courtage en développement. Mais elles accroissent aussi les clivages internes à la commune, liés à l'histoire politique et administrative du pays et de la ville : une nouvelle intervention d'aide réactualisant le clivage entre des agents et des élus qui sont favorables à la transnationalisation de l'action publique et ceux qui ne le sont pas, entre autres raisons du fait de leur expérience passée de l'aide¹.

Le cas des agents du Paiq intégrés à la commune n'est pas isolé, d'autres agents et d'autres élus ont le même type de parcours. Les interventions d'aide au développement ou de solidarité internationale affectent l'organisation municipale en ce qu'elles se multiplient en ville, dans le champ des compétences communales ou non, et qu'elles socialisent un nombre croissant d'individus à des catégories, normes, instruments d'action collective, à des savoirs, savoir-faire et croyances en matière d'action collective. Et certains d'entre eux finissent par intégrer la commune (comme agents ou élus) ou par travailler main dans la main avec ses services, ils finissent donc par y importer, diffuser ou défendre ces catégories, normes, instruments, savoirs, savoir-faire et

¹ C'est peut être le point de comparaison le plus facile avec le processus d'internationalisation du gouvernement urbain au Nord, le fait que ce processus génère de nouveaux rôles professionnels dans le gouvernement des villes et se traduise par une reconfiguration des échanges localisés entre les acteurs directement impliqués dans l'action publique, reconfiguration qui génère des tensions [Vion, 2002].

croyances auxquels ils ont été socialisés par l'aide, notamment en matière d'organisation et de contrôle du travail.

Pour finir, les ressources et les contraintes véhiculées par l'aide s'inscrivent dans une configuration de ressources dispersées que les élus et cadres municipaux peinent à mobiliser et de contraintes externes multiples qu'ils peinent à lever. Dans un contexte où l'organisation politico-administrative change constamment, où le champ politique national est instable¹, où les modalités et les orientations des interventions d'aide changent aussi rapidement, rien ne consolide suffisamment des règles formelles ou des normes et routines relationnelles qui lient la commune aux services déconcentrés, aux ministères et au gouvernement, aux entreprises locales, aux structures de l'aide. Rien ne se reconstruit suffisamment de son autorité et de sa légitimité pour qu'elle puisse anticiper la mobilisation des ressources d'allocation requises pour prendre des décisions et surtout mettre en œuvre ses décisions. L'anthropologue S. F. Moore [1978] établit une dichotomie fertile pour penser la situation des collectivités émergentes (ou réémergentes) et les enjeux de polarisation des espaces politiques locaux multicentriques [Bierschenk, 1994a ; Jacob, 1998b] dans une configuration où interviennent des acteurs externes aux arènes locales². Elle propose de distinguer deux processus inverses, jouant le plus souvent de manière concomitante : un processus de « régularisation » des échanges entre institutions qui participent à la régulation des espaces locaux, et un processus d'« ajustement situationnel » par lequel les acteurs exploitent et renforcent l'indétermination de la situation, des règles et des échanges qui y prévalent. De sorte que les processus de régularisation jouent dans le sens d'une plus grande prédictibilité des situations, des relations ou de l'action, quand les processus d'ajustements situationnels jouent dans le sens inverse et minent la congruence des institutions qui interviennent dans l'action collective (et potentiellement publique) locale. À Diégo-Suarez, les processus d'ajustements situationnels prévalent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation, avec toute la porosité qui caractérise cette frontière.

¹ Cf. chapitre 2.

² C'est C. Lund qui mobilise les travaux de S. F. Moore [Lund, 2006], pour envisager l'évolution récente des espaces politiques locaux et de leur multicentricité. Il conteste le point de vue de J.-F. Médard [1991], inspiré par les travaux de M. Weber [1971], selon lequel la réduction du nombre d'institutions et d'autorités politico-administratives constitue un processus nécessairement central de la formation de l'État en Afrique. Concernant les espaces politiques locaux, il défend l'idée que c'est moins la réduction du nombre d'institutions localement engagées dans l'action collective ou dans l'action publique qui est décisive que leur non-rivalité (*rivalry*), donc leur accord ou leur concordance (*congruence*).

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Entre la Deuxième Guerre mondiale et les débuts de la Troisième République, la ville de Diégo-Suarez semble n'avoir pleinement bénéficié du système de l'aide au développement que dans les années 1960, une fois l'État et la commune « indigénisés », mais avant le départ de l'armée française (à partir de 1973). Entre 1995 et 2010, en revanche, les principaux champs de compétence et services de la municipalité ont fait l'objet d'interventions de la Banque mondiale, de la Coopération française, de l'Agence française de développement (AFD), de l'Association internationale des maires francophones (AIMF), du conseil général du Finistère, de la commune de Saint-Denis de la Réunion et de la région Picardie. À Diégo-Suarez, le face-à-face des Malgaches et des Français, historiquement triangulé par les Réunionnais, demeure. Le système de l'aide y est proprement post-colonial. Il y est aussi majoritairement public. Les bureaux d'études et firmes transnationales impliquées dans la production des services locaux qui, dans les grandes villes africaines, peuvent jouer un rôle décisif dans la production et la circulation des modèles de politiques publiques urbaines¹ n'ont ici qu'un rôle très marginal.

L'investissement multiforme des structures de l'aide dans l'action collective et publique à Diégo-Suarez a été favorisé par l'articulation des interventions entre elles. Les projets se sont appuyés les uns sur les autres tels les segments d'une gouttière du fait de multiples facteurs conjugués : la présence continue de personnel sur place, le flou des identités institutionnelles², la professionnalisation limitée ou réversible des organisations, l'éthos du professionnalisme engagé et du surinvestissement, la distribution inégale des ressources entre organisations et le confinement provincial des relations interpersonnelles.

Mais le déploiement de l'aide dans ses principaux domaines d'intervention découle aussi d'une stratégie d'extraversion [Bayart, 1999] de l'action municipale mise en œuvre par les quatre maires successifs³. Néanmoins, ces maires manquent des ressources requises pour aller chercher l'aide ailleurs, ils restent dépendants de l'offre d'aide à Diégo-Suarez même, donc des choix qui sont effectués aux sièges des organisations pourvoyeuses d'aide et à Antananarivo. L'imbrication de l'aide dans l'action publique locale n'en a pas moins suscité des résistances du conseil municipal et

¹ Voir par exemple pour les politiques sécuritaires [Bénit-Gbaffou *et al.*, 2012], pour les politiques de gestion de l'eau [Goldman, 2007 ; Bakker, 2009].

² De la Coopération française affectée par la réforme de l'aide française, de l'AFVP reconvertie en prestataire de volontariat et du conseil général du Finistère devenant opérateur d'aide.

³ Ils construisent aussi bien entendu leur pouvoir d'agir propre, comme maire, et leurs carrières politiques (pour ceux qui avaient fait le choix d'une carrière politique). Ça n'était pas ici l'angle d'analyse choisi.

de certains cadres, autrement dit, des deux types d'acteurs municipaux qui sont restés longtemps non pris en compte par les acteurs de l'aide [Mas, 2009]. Enfin, les maires eux-mêmes ont régulé les incursions des responsables techniques de l'aide sur le terrain politique des décisions, qu'ils les aient facilité, autorisés ou freinés.

Les effets de l'aide sur la figure de l'institution communale à Diégo-Suarez découlent du fait que celle-ci s'était en partie construite autour de l'accès gratuit à l'eau potable des plus pauvres aux points d'eau collectifs et de la propreté de la ville comme bien commun. Les interventions d'aide ont ainsi remis en question le fait que l'institution communale garantisse, sur ces deux plans, l'inscription équitable des concitoyens dans ce qui est conçu comme la modernité urbaine. Dans les deux cas ont joué une préférence conjoncturelle pour l'externalisation à l'échelle globale, la prégnance du prisme communautaire dans l'aide [Dahou, 2011], une forme de cécité des structures de l'aide à l'égard des enjeux politiques de la reconstruction de la commune [Leclerc-Olive, 2001b ; Blundo, 2002]. Et cette cécité a notamment tenu à la prégnance, parmi les agents malgaches de l'aide, d'une vision négative de l'État (du *fanjakana foibe*) et de la commune (comme un *fanjakana kely*) articulée à une vision idéalisée du *fokonolona* [Raison-Jourde, 1994].

Sur le plan de la capacité politique, les interventions d'aide, nombreuses, diverses et récurrentes, ont constitué l'essentiel des ressources d'investissement de la commune sur la période considérée. Néanmoins pour la gestion de l'eau ou des ordures ménagères, en dépit de ces interventions, la capacité d'action de la commune est restée fragmentaire et intermittente. Dans ces deux secteurs, ces interventions d'aide n'ont pas non plus conforté sa capacité à choisir pleinement les modèles de gestion, ni contribué de manière décisive à consolider le périmètre des affaires locales pour lesquelles on se réfère prioritairement et spontanément à la commune. Elles n'ont pas conforté, le fait que la commune devienne « le pivot habituel et normal des choix collectifs » [Thoenig, 2005 : 5] et régule la gestion urbaine en fonction de son statut de pouvoir public local [cf. Jacob, 1998b ; Leclerc-Olive, 2001b ; Le Meur, 2001 ; Piveteau, 2004]. L'un des effets les plus probants de la transnationalisation de l'action publique locale sur les ressources internes et externes de la capacité politique de la commune réside sans doute dans l'émergence d'une nouvelle génération d'agents et d'élus municipaux passés par l'aide. C'est grâce à ces cadres et élus ayant été employés dans par l'aide que les instruments, les savoirs de gouvernement, les savoir-faire introduits par l'aide se diffusent dans l'organisation municipale. Mais globalement, les effets des interventions locales de l'aide s'ajoutent aux changements constants de l'organisation territoriale, à l'absence de réforme du financement des collectivités, à la partisanisation des administrations, au choix initial du bicéphalisme municipal... bref, à l'ensemble des processus et états de fait qui concourent à ce que rien ne se régularise suffisamment des échanges entre institutions localement actives (services

déconcentrés des ministères, entreprises et notables), rien ne se stabilise suffisamment dans la gestion des ressources internes de la commune de sorte que les dirigeants restent contraints, à la fin des années 2000, à des « ajustements situationnels » [Moore, 1978] dès lors qu'il faut prendre et appliquer une décision. La stabilité ici ne s'institutionnalise pas [Nevers, 1983].

Revenons pour finir sur les modalités propres, à Diégo-Suarez, de l'enchevêtrement durable de l'aide et de l'action publique, à partir de la notion de « configuration circulatoire » de P.-Y. Saunier [2008b : 16-17]. On a observé à « un groupe d'acteurs individuels et collectifs » qui développent des projets et des trajectoires pour établir et maintenir des connexions et faire circuler des ressources, des idées... Ils interconnectent effectivement des lieux (Diégo-Suarez, Antananarivo, Quimper, Saint-Denis de la Réunion, Paris) et des institutions qui constituent un bassin de circulation. En revanche, le fait qu'il y ait « communautés d'interconnaissance » et « d'intertextualité » et des « interactions durables » entre eux ne caractérise pas la fabrique transnationale de la commune à Diégo-Suarez. Le marché de l'expertise ou de l'emploi salarié dans les agences d'aide est trop étroit pour que les professionnels de l'aide restent sur un territoire si restreint aussi longtemps qu'ils le souhaitent. Les organisations maintiennent localement des activités, une présence incarnée, parfois plus d'une décennie mais les individus qui les représentent changent. Les interactions entre acteurs de l'aide et acteurs municipaux sont informelles et routinisées du fait des formes de sociabilité propres à une petite ville de province mais elles sont circonscrites dans le temps à un mandat d'expatrié et vécues comme telles. De même, ce ne sont pas des textes qui circulent entre acteurs des projets et acteurs du gouvernement municipal ou de l'action publique locale. Personne n'y fait référence à des rapports que les uns et les autres auraient lus¹. Quant au « langage commun » sur la base duquel on peut discuter de « notions, de catégories, de procédés, de visions du monde » [Saunier, 2008b : 16], il est plus relatif dans la fabrique de l'institution communale à Diégo-Suarez que dans la fabrique de l'institution communale malgache. Les acteurs de l'aide et les acteurs municipaux ont des trajectoires de socialisation, de formation, de professionnalisation bien plus différenciées que dans les hautes sphères de l'État malgache ou dans les milieux de l'expertise. À Diégo-Suarez dans les années 1990 et 2000, il y avait moins d'« interlocuteurs idéaux », moins de « présupposition d'égalité » [Rancière, 1998], moins de « reconnaissance wébérienne » entre acteurs de l'aide et acteurs municipaux, en tout cas jusqu'à ce que les salariés malgaches du Paiq, et plus largement des professionnels passés par l'aide, n'arrivent à la tête de la commune.

¹ Ça n'est donc pas le prisme déformant de mes matériaux différenciés dans l'enquête sur la fabrique de l'institution communale malgache et de l'institution communale à Diégo-Suarez qui me fait aboutir à cette conclusion.

CONCLUSION GENERALE

Si on observe la reconstruction de la commune malgache sous la Troisième République depuis Antananarivo et depuis Diégo-Suarez, on voit se déployer un ensemble d'organisations et de professionnels qui ont progressivement fait de la commune leur objet d'intervention et l'enjeu de leurs relations. La thèse visait à décrire ce processus au plus près des acteurs, à l'expliquer en le restituant dans la trajectoire des organisations et individus concernés, et à en comprendre les effets sur l'institution communale, telle qu'elle se reconstruit au centre et en périphérie.

Enchevêtrement progressif des organisations, des instruments et des activités de l'aide et de l'action publique domestique

Il n'y avait rien d'évident dans cette transnationalisation de la fabrique de l'institution communale, quand bien même la décentralisation était une recommandation de la Banque mondiale dès le début des années 1990. Aux réticences initiales des élites politico-administratives malgaches à voir s'impliquer des agences d'aide dans un processus endogène, se sont ajoutées les réticences du gouvernement à renforcer l'autonomie des communes, des crises politiques se traduisant précisément dans la remise en cause de l'organisation territoriale et, de surcroît, les réticences des agences d'aide à se convertir effectivement à une logique d'appui institutionnel à la décentralisation et aux collectivités. Ce n'est donc qu'à partir de 2004 que se structure ce que j'ai proposé d'appeler un secteur-pays : ce qui est à la fois un secteur d'intervention de l'État malgache et un secteur d'intervention de l'aide. À Diégo-Suarez, en revanche, les maires confrontés à des ressources propres extrêmement limitées ont mis en œuvre dès le premiers mandats de véritables stratégies d'extraversion [Bayart, 1999]. Ils ont donc laissé agir les acteurs d'aide sur leur territoire en fonction de leur logique prégnante de développement local et d'appui à la société civile.

Au centre ou en périphérie, la transnationalisation de l'action publique y prend cependant finalement une forme comparable. Les organisations d'aide et administrations malgaches sont intimement imbriquées et elles développent des instruments d'intervention communs. De ce fait, tous les professionnels (assistants techniques et volontaires, cadres des bureaux nationaux des agences, cadres du ministère chargé de la Décentralisation et cadres et élus municipaux) coproduisent parfois au jour le jour, dans des interactions interindividuelles suivies, souvent de face-à-face, les politiques publiques de la décentralisation, de l'eau et de la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez et des appuis à ces politiques. Ce sont donc de multiples agents des administrations publiques, y compris locales, qui sont *chargés de* ou *impliqués dans* les relations

extérieures, avec une certaine autonomie, agents dont les prescriptions de rôle évoluent en conséquence. Pour la commune de Diégo-Suarez, la thèse a ainsi montré l'institutionnalisation progressive d'une division interne du travail de courtage en développement [Bierschenk *et al.*, 2000a]. Sur ce point, la thèse permet de souligner que l'enchevêtrement de l'aide et de l'action publique qui caractérise le régime d'aide à partir des années 2000 [Harrison, 2004 ; Whitfield et Fraser, 2009b], d'une part ne concerne pas que les secteurs dans lesquels les réformes sont impulsées par les agences d'aide et, d'autre part, concerne les collectivités, y compris les communes des villes secondaires.

Enchevêtrement des mondes sociaux et enracinement de l'aide

L'approche mise en œuvre dans la thèse, attentive aux parcours individuels et aux relations intersubjectives, aussi symétrique que possible, a permis de montrer que la récurrence et la démultiplication des interventions d'aide dans un même secteur ou sur un même territoire génèrent un enchevêtrement des mondes sociaux de l'aide et de l'action publique. Celui-ci prend cependant des formes différentes dans la fabrique de la décentralisation et dans la fabrique de l'action publique locale.

Dans la première, l'enchevêtrement des mondes sociaux procède de la mise en marché de la production des savoirs de gouvernement et de la valorisation de l'expertise domestique, processus qui s'affirment au fil des années 1990 et 2000, alors que les débats et décisions se resserrent autour du ministère, du gouvernement et des agences d'aide, alors que la décentralisation se technocratise. Émerge et se consolide de ce fait, sur la moyenne durée, un noyau dur d'intermédiaires [Nay et Smith, 2002] prépondérants : des consultants étrangers et des experts malgaches qui occupent successivement ou concomitamment des positions significatives dans la conduite de la décentralisation et des appuis à la décentralisation, notamment aux interfaces entre organisations de l'aide et État malgache. Ils parviennent ainsi à durer dans le secteur pays, à y élaborer et défendre avec opiniâtreté des problématisations *ad hoc* et des solutions *ad hoc* en termes d'instruments d'action publique, plutôt qu'ils ne feraient circuler des problèmes et traitements clefs en main. Ils constituent le cœur d'un « tout petit monde » d'élites administratives engagées dans la décentralisation *malgache*, dans le projet technique et politique de la décentralisation *malgache*, petit monde qui compte aussi quelques hauts cadres réformateurs au ministère, des cadres des bureaux nationaux des agences d'aide et des assistants techniques. A eux tous, ils ne constituent pas des « élites programmatiques » [Genieys et Hassenteufel, 2012] : ils ne s'accordent pas sur tous les principes généraux ou les déclinaisons opérationnelles qu'ils défendent et manquent collectivement des ressources qui permettraient de contrecarrer les véto posés par la présidence ou les autres ministères. En revanche, tous ensemble, ils constituent bien un acteur

collectif, une communauté professionnelle d'interconnaissance, de reconnaissance et d'intertextualité, qui constitue un ensemble de ressources sur lesquels s'appuient les uns et les autres pour construire leurs carrières et, au moins, défendre leurs options [Saunier, 2008b]. Chacun à leur manière, ils incarnent, ossifient et défendent quelque chose de « spécifiquement transnational » mais de circonscrit à un secteur-pays, ancré dans un secteur-pays, du transnational qui n'est pas « extraterritorial » [Lefranc, 2009 : 565].

Dans la fabrique de l'action publique locale à Diégo-Suarez, les structures d'aide investies le sont pour longtemps. Elles s'inscrivent matériellement et symboliquement dans la société urbaine. Mais aucun professionnel de l'aide ne reste plus de quatre ou cinq ans. Il ne se structure pas une communauté comparable au « tout petit monde de la décentralisation malgache ». L'enclassement des mondes sociaux de l'aide et de l'action publique repose donc essentiellement sur le parcours d'élites locales qui, du fait de la valorisation de l'expertise domestique dans l'aide, ont été employées dans différents programmes d'aide avant d'occuper des postes à la commune, des postes d'élus ou d'agents contractuels. Ce sont ces nouveaux cadres, socialisés à l'aide, qui défendent une vision ouverte aux agents de l'aide du cercle des acteurs qui peuvent, au titre de leurs savoirs spécialisés et/ou de leur mandat professionnel, participer à l'élaboration ou à la prise des décisions.

Maîtrise de l'action publique transnationalisée et (dé)politisation par l'aide, une relecture.

L'enjeu n'était pas de mesurer le degré de maîtrise par le gouvernement malgache et la municipalité de Diégo-Suarez des politiques de décentralisation, de gestion de l'eau et de gestion des ordures ménagères [Whitfield, 2009] : l'enjeu était de comprendre comment se jouent les luttes pour la maîtrise des politiques publiques [Harrison, 2009], par quelles pratiques et sur la base de quelles catégories. Pour ce faire, l'enquête s'est située au plus près des interactions entre acteurs de l'aide et des pouvoirs publics, s'est appuyée sur une lecture désagrégée des administrations et des processus de décision, et portait une attention particulière à la production ou à la mobilisation des savoirs de gouvernement. Une telle démarche a permis de constater que, du fait du jeu répété et démultiplié de l'aide, dans les années 2000, l'aide s'est inscrite dans la division interne du travail administratif et politique de gouvernement, dans les équilibres, jeux ou luttes que cette division suppose. Au niveau central, les hauts cadres réformateurs enrôlent les ressources de l'aide (ressources en temps, expertise, relations, extériorité des cadres et consultants étrangers) pour effectuer leur travail quasi politique, pour renforcer leurs incursions sur le terrain politique. À Diégo-Suarez, pareillement, les agents de l'aide, leur expertise, leur temps de travail, leurs relations institutionnelles, leurs ressources financières et matérielles sont mobilisés dans les

jeux et luttes entre segments de la municipalité (les différentes générations ou factions d'élus et d'agents notamment) de même qu'ils sont mobilisés dans les relations entre la municipalité et les autres administrations. Dans les deux cas, l'éthos professionnel des praticiens de l'aide, y compris de certains consultants – leur professionnalisme engagé [Dauvin, 2004] – ainsi que les logiques structurelles des agences d'aide – logique de l'offre et logique de décaissement, favorisent cette instrumentalisation de l'aide. L'enquête montre ainsi un état transnationalisé de la division du travail politique et administratif de gouvernement. Il n'y a pas d'un côté des jeux domestiques entre segments de l'État malgache ou segments de la municipalité de Diégo-Suarez et, de l'autre, des jeux entre étrangers et Malgaches pour la maîtrise des politiques. Du fait de l'imbrication multiforme de l'aide et de l'action publique domestique, ces différents types de jeux finissent par se confondre partiellement. La régulation du travail administratif et politique de gouvernement et la régulation des rapports entre étrangers et malgache dans ce travail de gouvernement s'arriment.

Sur ce plan, mon travail propose une relecture de la thèse de J. Ferguson selon laquelle la dépolitisation cognitive et discursive du monde social (de la pauvreté, du développement) est ce qui permet l'expansion de l'aide et constitue un effet-instrument de l'hégémonie occidentale et de la gouvernementalisation néolibérale des sociétés subalternes, thèse ancienne mais reprise et étayée par de très nombreuses analyses des opérations d'aide au développement qui sont faites sur la base de la rhétorique des agences d'aide et des savoirs produits dans le cours de ces opérations. Sur un plan théorique, je propose de réenchasser les opérations de cognition par lesquels on transforme (ou non) des objets du monde social pour qu'ils fassent (ou non) l'objet d'un changement, pour en faire (ou non) des objets d'intervention publique, dans les opérations par lesquels les acteurs politiques et administratifs de gouvernement typifient comme politique ou non politique des objets de l'action publique, des activités bureaucratiques afin de se répartir les tâches de gouvernement. La thèse montre en effet que si la dépolitisation rend possible et acceptable la transnationalisation de la fabrique de la commune à l'échelle nationale, c'est parce que les processus dialectiques de politisation et de dépolitisation constituent un moyen de régulation des activités cognitives de production transnationale des savoirs de gouvernement et plus largement un moyen de régulation de la division transnationale du travail de gouvernement (entre parlementaires, cercle présidentiel, ministres, hauts cadres de l'administration ou de l'aide, élus et agents des collectivités, associations militantes, assistants techniques et jeunes volontaires internationaux, consultants étrangers et malgaches...). Étant entendu que la production et la mobilisation de savoirs jouent une place centrale et croissante dans le travail de gouvernement. Ces processus dialectiques de politisation et de dépolitisation sont des processus conscients et réflexifs, alimentés et contestés par des étrangers *et* des Malgaches (consultants ou bureaucrates de l'aide et de l'action publique aidée). Ce sont des processus qui permettent à ces acteurs

individuels et collectifs qui poursuivent des buts multiples (y compris des formes de bien commun), de coordonner l'action collective dans la fabrication transnationale de l'action publique.

Dans le cas étudié, les processus dialectiques de politisation et de dépolitisation reposent sur une représentation dominante du « politique » comme ce qui est le domaine réservé de la souveraineté, précisément le domaine de la décision publique souveraine. Le non-politique est conçu et désigné en creux comme ce qui n'est pas strictement du domaine de la décision publique souveraine et qui supporte l'intervention des étrangers. Dans les interactions sociales observées, la dichotomie des catégories politique et non-politique est un schème *descripteur* des objets de l'action et de la décision publiques (ici la décentralisation, l'institution communale, la planification ou la fiscalité locale, le modèle de gestion de l'accès à l'eau, le recrutement des agents municipaux, les dispositifs de contrôle de leur travail...), objets qui ont des dimensions politiques et non-politiques qu'il faut (ou ne faut pas) décrire. Mais c'est aussi un schème *opérateur* de la division du travail de gouvernement avec des acteurs et des activités politiques ou non-politiques qu'il ne faut pas confondre. La catégorie du non-politique peut prendre des étiquettes variables : le technique, le financier, le social (étiquette repérée dans mon cas à la seule l'échelle locale). À l'échelle locale toujours, la dichotomie politique/non-politique comme schème opératoire de la division du travail de gouvernement se double d'une dichotomie (non émique) entre décisionnaires locaux et extra-locaux, entre ceux qui peuvent participer à la décision prise *localement*, par la municipalité, au titre de leurs savoirs spécialisés, comme des techniciens.

Cette dichotomie entre politique et non-politique (adjointe à la dichotomie entre décisionnaires locaux et extra-locaux) structure un ensemble de règles pragmatiques et normatives sur ce qui *peut* être dit et fait et *ferait mieux* d'être dit et fait dans la description des problèmes, dans la prescription des solutions, dans la division du travail. Autrement dit ces dichotomies et ces règles constituent un lexique et une grammaire de la sanctuarisation de la décision publique souveraine (du gouvernement, du parlement, de l'exécutif ou du délibérant municipal) - *publique* au sens où elle est assumée par des autorités publiques et *souveraine* au sens où la souveraineté de ces acteurs (totale pour l'État, partielle pour la commune de Diégo-Suarez) est la condition d'existence de la relation d'aide. Ce lexique et cette grammaire étayent un répertoire tactique du « faire avec » l'aide qui s'institutionnalise avec la transnationalisation de la fabrique de l'action publique (de la décentralisation et de l'action publique locale).

Dans les situations étudiées, l'aide apparaît comme parfaitement équipée pour le politique si on considère la (dé-)politisation comme une pratique réflexive de régulation de la production et de la mobilisation des savoirs, comme une pratique réflexive de régulation de la division du travail de

gouvernement. L'équipement [Vinck, 2009] politique de l'aide contribue à rendre possible la transnationalisation parce qu'il rend possible les jeux sur la frontière entre le politique et le non-politique, la sanctuarisation toujours en jeu de la décision politique souveraine. Bâtiments, bureaux, salariés, volontaires et consultants, équipements techniques, contrats de travail et lettres de mission, termes de références des études, planning des missions d'experts ou d'élus, dispositifs de restitution de ces missions et études, réunions des plates-formes de « partenaires techniques et financiers », réunions de travail entre structures de l'aide et structures publiques « aidées » ... tout ce qu'on doit ajouter à l'intervention pour qu'elle s'intègre sur un terrain physique, social et institutionnel d'intervention, tout ce qui constitue les conditions concrètes de possibilité de l'inscription de l'aide dans l'action publique, a un usage ou une valence politique. Autrement dit, toutes ces infrastructures, ces instruments, ces procédures de l'aide constituent des espaces-temps et des supports de discussion, de qualification et de négociation du mandat des structures et acteurs de l'aide, du périmètre des objets traités ou non, des facettes qui vont être traitées, de l'étiquetage de ces objets traités ou non, des relations entre acteurs de l'aide et de l'administration ou du gouvernement domestique (national ou local). Ce sont des espaces-temps et des supports de fixation, déplacement, torsion, mise en scène et mise en cause de la frontière entre le politique et le reste, ce qui est strictement de l'ordre de la décision publique souveraine ou non. Ce travail social d'équipement des projets, extrêmement minutieux, objet d'une grande attention et de constantes tensions, constitue précisément un processus non mécanique d'arrimage (robuste sur le long terme et précaire sur le court terme) entre production de l'aide et production de l'action publique domestique dans le respect du « claim to rule » [Brown, 2013] qui fonde la souveraineté et étaye la fiction légitimatrice de l'aide au développement.

Production de l'aide en configuration, une multilatéralité de fait

Les configurations d'action publique observées permettaient d'étudier une multilatéralité de fait de l'aide dans un secteur-pays comme la décentralisation-malgache ou sur un terrain d'intervention comme Diégo-Suarez. Elles permettaient d'examiner comment cette multilatéralité infléchit les logiques de production de l'aide considérées comme structurelles, de reconsidérer ces logiques de production de l'aide dans des configurations d'organisations d'aide.

La thèse s'appuyait notamment sur les résultats de différents travaux qui montrent que les discours de l'aide – les doctrines et stratégies d'intervention, jusqu'au cadrage opérationnel des projets de développement – sont en grande partie des mises en forme *a posteriori* d'un ensemble de pratiques désordonnées générées dans les interactions de terrain entre développeurs et développés [Mosse, 2004]. L'enquête sur le montage des Centres d'appui aux communes ou sur l'histoire de l'aide à la gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez montre que ce sont

notamment à travers les échanges plus ou moins formalisés entre professionnels, donc entre organisations, que se règlent, dans le même mouvement, vision du problème, vision de la solution, image de soi (comme professionnel et comme organisation) et image des autres [Ambrosetti et Buchet de Neuilly, 2009a]. Dans cette enquête, *policy discours* et *projet design* de l'aide apparaissent comme le produit de relations internes aux organisations d'aide (entre sièges, bureaux nationaux et terrains locaux d'intervention), de relations entre les développeurs et leurs interlocuteurs institutionnels nationaux, mais aussi de relations inter-organisations et de relations interpersonnelles (parfois transnationales parfois non), charpentées par des rapports de pouvoir et de domination (parfois racialisés), des différences de statut et de mandat (volontaires, assistant techniques, consultants...), des compétitions commerciales, des amitiés et les inimitiés professionnelles, qui sont marquées par les formes de sociabilité propres à l'expatriation dans une capitale ou dans une petite ville de province.

Sur ce plan des relations entre agences, la thèse interrogeait notamment la thèse des nationalismes réformateurs [Le Roy, 1997 ; Otayek, 2007], défendue par les praticiens de l'aide étudiés. Elle a montré que les luttes qui visent à faire prévaloir, à Madagascar, tel ou tel modèle occidental de décentralisation, assumées comme telles dans la période de codification de la décentralisation au début des années 1990, ne peuvent plus s'exprimer légitimement dans les années 2000. Et qu'alors la forme légitime d'expression des concurrences entre agences consiste dans l'expérimentation territorialisée d'instruments d'appui aux collectivités. Elle montre aussi que, pour les petits bailleurs, les positions doctrinales, aussi peu formalisées ou stables soient elles, pèsent peu au regard des enjeux stratégiques de maintien des positions dans le cénacle des bailleurs de la décentralisation, voire de survie institutionnelle pour la Coopération française. Tout ceci alimente la convergence des préférences et des alliances autour d'instruments d'intervention communs comme les Centres d'appui aux communes à l'échelle de Madagascar ou le Comité Rom de gestion des ordures ménagères à Diégo-Suarez.

Les dynamiques de convergence et de divergences des préférences et des interventions entre acteurs de l'aide dans la fabrique transnationalisée de la commune à Madagascar ou à Diégo-Suarez tiennent aussi à des facteurs structurels affectant les conditions d'emploi et de travail et les régimes de vérité dans la production de l'aide. Au centre, l'intensification et la mise en marché du travail d'expertise, la délégation à des bureaux d'étude de segments toujours plus importants de l'aide publique au développement a permis l'émergence de consultants qui, en multipliant les opportunités d'intermédiation cognitive et stratégique, concourent à la définition partagée des problèmes comme à la valorisation de telle ou telle solution. Ce maillage de la configuration par une poignée de consultants privés trouve une espèce d'équivalent à l'échelle locale, dans la

fabrique de l'action publique à Diégo-Suarez, dans le fait qu'un certain nombre d'expatriés sont sur place, disposés à travailler hors du cadre de leur contrat ou sans contrat, pour une ou plusieurs organisations d'aide, à la jonction entre organisations. Cela crée un flou aux marges des organisations, des mandats professionnels et des projets, une forte flexibilité des dispositifs d'intervention – malgré leur procéduralisation croissante [Lavigne Delville, 2011b : 153-157]- et cela permet l'expansion du domaine de l'aide (temporelle, spatiale et thématique) dans une ville comme Diégo-Suarez. Au centre et à Diégo-Suarez enfin, les modes d'insertion professionnelle et de recrutement dans l'aide, leur précarisation plus exactement, favorisent l'arrivée sur le terrain de générations successives de jeunes professionnels – des volontaires- qui découvrent tout à la fois un pays, un objet, un environnement et des cultures institutionnels, alors même qu'ils pèsent d'un poids parfois déterminant dans l'orientation des programmes qu'ils coordonnent. L'asymétrie de leurs relations avec les assistants techniques, cadres des agences d'aide et consultants confirmés, leur envie de « faire quelque chose » du temps de leur mandat, favorisent la convergence des préférences entre professionnels et parfois entre organisations.

Aux deux niveaux enfin, on constate que les catégories d'action publique – la décentralisation, la déconcentration, la commune – et les instruments d'intervention de l'aide – un ensemble de guides à destination des élus communaux, un fond de développement local, un centre d'appui aux communes, un comité mixte de gestion des ordures ménagères – disposent de toute la « flexibilité interprétative » [Star et Griesemer, 1989] requise pour ne pas nécessiter d'accord mais être l'objet d'alliances. Ils permettent aux acteurs de se différencier, de s'autonomiser *et* de coopérer [Trompette et Vinck, 2009] dans une configuration caractérisée par le fait qu'aucune agence ne domine réellement et n'impose une problématisation ou une solution d'action publique. Ces instruments de la décentralisation, instruments d'intervention pour certains communs aux agences d'aide et à l'État malgache, usinent et pérennisent en retour les configurations dans lesquelles ils émergent comme objets-frontières.

La commune à Madagascar et à Diégo-Suarez

Quand elle fut réinstaurée, la commune fut à nouveau vouée à jouer le rôle de « cellule de base » du développement et de la démocratisation, comme au début de la Première République et dans la continuité des luttes des années 1950 pour l'extension du droit de vote et de représentation. Mais au fil des années 1990 et 2000, dans les discours de l'État et dans les discours de l'aide qui se confondent progressivement, l'accent fut mis sur le développement, sur la légitimité instrumentale de l'institution au détriment de sa légitimité politique. Et sur ce plan, l'enquête à Diégo-Suarez a montré que l'imbrication de l'aide dans l'action publique locale a rendu, aux yeux des citoyens-citoyens, ses compétences moins claires et qu'elle a contrarié son rôle de garante

d'une forme d'accès équitable à la « modernité urbaine ». Les interventions d'aide ont en outre, récursivement, contribué à l'actualisation et à la persistance sur un terrain urbain au tournant du XXI^e siècle de la valorisation différenciée du dipôle *fokonolona*/commune, cristallisée au tournant des années 1970.

Sur le plan de sa capacité politique, telle qu'elle se construit en partie au centre, acteurs de l'aide et élites politico-administratives malgaches engagées dans la décentralisation ne sont parvenus, au fil des années 1990 et 2000, ni à ce que se stabiliser les règles des relations entre niveaux de collectivités, ni à infléchir significativement les relations entre communes et services déconcentrés, ni à stabiliser un accès à des ressources financières suffisantes. La commune reste sur ce plan, comme par le passé, soumise aux stratégies gouvernementales de contrôle du jeu politique et des ressources d'État. Ce que l'enquête montrait aussi incidemment c'est que ce qui a constitué un enjeu commun aux acteurs Nord et Sud de la fabrique de la décentralisation ou de la fabrique de l'action publique à Diégo-Suarez, ce fut longtemps le fonctionnement des services collectifs plutôt que la capacité des communes à mobiliser des ressources pour décider et agir en conséquence. Ce qu'on a défini ici, sur un plan étique, comme la capacité politique ne devient, sur un plan émique, un enjeu conçu et formulé comme tel par des acteurs municipaux et des agents de l'aide à Antananarivo ou à Diégo-Suarez que dans la deuxième partie des années 2000.

L'enquête se distinguait enfin par le fait qu'elle traite de la municipalité comme d'une organisation bureaucratique unitaire et sur la moyenne durée, qu'elle s'intéresse frontalement au fait que l'aide est réursive sur un même territoire (c'est-à-dire dans un champ politique local et dans un bassin d'emploi politico-administratif relativement clos). Elle a notamment permis de mettre en avant la multiplication en 15 ans des points d'entrées de l'aide, soit dans les services soit dans les champs de compétences de la commune. Mais elle donne à voir une forme de paradoxe, somme toute commun dans le « régime de l'aide ». L'aide au développement a progressivement imprégné l'organisation municipale, les parcours et les « champs d'expérience » [Koselleck, 1987] des élus et des agents, leurs activités quotidiennes, les attentes relatives à leurs rôles, les divisions internes à l'organisation, les conditions matérielles de travail, les instruments d'organisation et de gestion, les catégories pour penser l'avenir, les conditions de possibilité de la décision et de l'action. Pourtant, quelle que soit la diversité de leurs positions, ressources propres, représentations de la décentralisation et préférences à l'égard de l'aide, les cadres et les maires successifs doivent presque systématiquement redéfinir l'alliage des ressources d'allocation ou d'autorité qu'ils vont mobiliser pour décider et agir en conséquence, avec une très faible capacité à anticiper cet alliage et à évaluer les chances qu'il prenne et tienne. Les ressources véhiculées par l'aide s'inscrivent

dans un champ de ressources dispersées. Ce qui s'est finalement le mieux institutionnalisé, c'est la relation d'aide, c'est le travail d'internationalisation du gouvernement municipal.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Les principales étapes de la pré-enquête et de l'enquête	18
Tableau 2. Organisation politico-administrative du territoire au début de la Troisième République.	126
Tableau 3. Organisation politico-administrative du territoire après la réforme constitutionnelle de mars 1998.....	144
Tableau 4. Les interventions d'aide internationale en matière de décentralisation entre 2004 et 2009	164
Tableau 5. Volets thématiques et commanditaires de l'étude outils	235
Tableau 6. Répartition des outils et des contrats dans le cadre de l'étude outils	241
Tableau 7. Les contrats d'M. Froger (MF), M. Bern (MB) et Syllabe dans le secteur-pays de la décentralisation-malgache (2005-2010)	263
Tableau 8. Types de parcours des élites administratives malgaches dans la décentralisation entre 2004 et 2010.....	291
Tableau 9. Budget de la commune urbaine de Diégo-Suarez pour l'année 2004	338
Tableau 10. Champs des interventions communales et champs des interventions de l'aide	342
Tableau 11. Matériaux de l'enquête locale	347
Tableau 12. Corpus des archives de la commune urbaine de Diégo-Suarez	348
Tableau 13. Construction des points d'eau collectifs de la ville jusqu'en 1975.....	369

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Montants engagés dans l'aide multilatérale (à gauche) et bilatérale (à droite) entre 1979 et 2004, en millions de \$ [Rabesahala Horning, 2008 : 426]	151
Figure 2. Les instruments de la politique de décentralisation sous régime d'aide (2004-2009)	162
Figure 3. Relations entre acteurs de l'aide et acteurs ministériels entre 2004 et 2009	219
Figure 4. L'hôtel de ville en 1973	333
Figure 5. Repères chronologiques généraux de la politique de l'eau à Diégo-Suarez	376
Figure 6. Kiosque-fontaine du Paiq, Mahatsara, photo personnelle.....	410
Figure 7. Panneau situé à l'entrée de la ville, photo personnelle, 2009.	417
Figure 8. Repères chronologiques généraux de la politique de gestion des déchets à Diégo-Suarez.....	432
Figure 9. Les attendus de la sanctuarisation du balayage par la commune, avril 1997.....	440
Figure 10. Les instruments de contrôle du travail des balayeurs, juin 2007	486

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1. Madagascar, la France, l'Afrique, l'Océan Indien et le reste du monde : des bibliothèques mélangées	22
Encadré 2. Catégorisation des travaux sur les décentralisations d'Afrique subsaharienne depuis les années 1990	44
Encadré 3. La langue de l'enquête documentaire sur la décentralisation malgache	52
Encadré 4. Le <i>fokonolona</i> colonial dans les textes de 1902 [Massiot, 1971 : 150-152]	65
Encadré 5. La question ethnique à Madagascar et dans cette thèse.....	79
Encadré 6. Mondes ruraux dans les années 1960	86
Encadré 7. Histoire juridico-administrative du vote à Madagascar jusqu'à l'Indépendance	89
Encadré 8. Les élections municipales et la mainmise du PSD sur l'État, une chronologie.....	90
Encadré 9. Le rapport Hobgood	112
Encadré 10. Mes sources sur le Comité des experts pour la décentralisation effective.....	117
Encadré 11. Bicéphalisme de communes sous la Troisième République	129
Encadré 12. Dépolitisation, technicisation, technocratisation, rappels et repères définitionnels.....	169
Encadré 13. Le « groupe des PTF sur la décentralisation »	189
Encadré 14. Socle commun des décentralisations européennes...et malgache	204
Encadré 15. La coopération décentralisée française à Madagascar	210
Encadré 16. Mes sources sur l'« étude outils »	236
Encadré 17. « Culte du terrain » et des savoirs indigènes, « professionnalisme engagé », les acquis de la littérature	266
Encadré 18. Diégo-Suarez ou Antsiranana ?	330
Encadré 19. Quelle est l'institution « partenaire » du Finistère à Diégo-Suarez ?	341
Encadré 20. Modalités d'élaboration et de lecture du tableau croisant champs des interventions communales et champs des interventions de l'aide.....	341
Encadré 21. Les langues de l'action publique locale	349
Encadré 22. Celles et ceux qui sont venus habiter et travailler à Diégo-Suarez (de la fondation à l'entre-deux-guerres).....	361
Encadré 23. Modernité et urbanité	367
Encadré 24. L'économie politique de la ville bouleversée par le départ de l'armée française (1973-1975)	372
Encadré 25. <i>Code de l'eau</i> de janvier 1999.....	377
Encadré 26. Mes matériaux sur le Païq	380
Encadré 27. La dette croisée entre la Jirama et la commune urbaine de Diégo-Suarez	382
Encadré 28. Dette et budget de la commune en 1996.....	401
Encadré 29. Économie politique de l'accès à l'eau à Diégo-Suarez à la fin des années 2000	406
Encadré 30. Parcours de Rolland Sylvain, deuxième mandature de la Troisième République	454
Encadré 31. Objectivation des pratiques et représentations des volontaires du conseil général du Finistère entre 2002 et 2004	455
Encadré 32. La coopération décentralisée dans le champ de l'aide dans les années 2000, une professionnalisation tout juste entamée	456

BIBLIOGRAPHIE

ABBOTT Andrew Delano, 1988, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, The University of Chicago Press.

———, 2009, « À propos du concept de turning point », in Marc Bessin, Claire Bidart, et Michel Grossetti (dir.), *Bifurcations: les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*, Paris, Éd. la Découverte : 187-211.

ABELES Marc, 1995, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, vol. 35, n° 135 : 65-85.

———, (dir.), 2011, *Des anthropologues à l'OMC: scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, France, CNRS éditions, impr. 2011.

AGIER Michel, 2004, *La sagesse de l'ethnologue*, Paris, France, l'Oeil neuf éd.

AGRAWAL Arun et RIBOT Jesse, 1999, « Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases », *The Journal of Developing Areas*, vol. 33, n° 4 : 473-502.

AÏT-AOUDIA Myriam, BENNANI-CHRAÏBI Mounia, et CONTAMIN Jean-Gabriel, 2010, « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, n° 48 : 207-220.

AL DABAGHY Camille, 2007, « *Inquiétudes levées, les vitres teintées peuvent rester* », *Décentralisation et espace public local à Madagascar, Une étude de cas à Diego-Suarez*, mémoire de master 2, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 235 p.

———, 2014, « Le prix de l'eau. Hiérarchies urbaines, voisinage hydrique et communalité à Diégo-Suarez (Madagascar) », *Etudes rurales*, vol. 2, n° 194 : 123-143.

———, 2015, « Un terrain de mésentente. Observer les interactions routinières de développement à Diégo-Suarez (Madagascar) », *Genèses*, vol. 1, n° 98 : 69-88.

ALLAL Amin, 2010, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transferts à portée limitée », *Critique internationale*, n° 48 : 97-116.

ALTHABE Gérard, 1966, *Communautés villageoise de la côte orientale malgache*, Antananarivo, ORSTOM.

———, 1969, *Oppression et libération dans l'imaginaire: les communautés villageoises de la côte orientale de Madagascar*, Paris, F. Maspero.

———, 1972, « Les manifestations paysannes d'avril 1971 », *Revue Française d'Etudes Politiques Africaines*, n° 78 : 72-74.

AMBROSETTI David, 2009, « «Décide de demeurer saisi de la question». La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises », *Cultures & Conflits*, n° 75 : 99-122.

AMBROSETTI David et BUCHET DE NEUILLY Yves, 2009a, « Les organisations internationales au cœur des crises. Configurations empiriques et jeux d'acteurs », *Cultures & Conflits*, n° 75 : 7-14.

———, (dir.), 2009b, « Crises et organisations internationales [dossier] », *Cultures & Conflits*, n° 75.

AMSELLE Jean-Loup, 2006, « Les usages politiques du passé. Le N'ko et la décentralisation administrative au Mali. », in Claude Fay, Yaouaga Félix Koné, et Catherine Quiminal (dir.),

- Décentralisation et pouvoirs en Afrique: en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, France, IRD : 39-65.
- ANDERS Gerhard, 2005, *Civil Servants in Malawi: Cultural Dualism, Moonlighting and Corruption in the Shadow of Good Governance*, PhD Dissertation, Erasmus University Rotterdam [Host], 265 p.
- ANDRE Géraldine, 2009, « L'éducation comme entreprise. Légitimations marchande, civique et culturelle de l'école bilingue au Burkina Faso », *Bulletin de l'APAD*, n° 29-30 : 39-54.
- ANDRIAMAHEFAZAFY Fano, 2005, « Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement: le cas du Plan national d'actions environnementales (PNAE) de Madagascar », *Les cahiers du GEMDEV*, n° 30 : 47-57.
- ANDRIANJAFY-ANDRIANMANINDRISOA Emmanuelle, 2004, *Économie populaire, territoires et développement à Madagascar: les dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokonolona. Études de cas: la commune rurale de Masindray et la commune urbaine d'Anosibe*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, Louvain, 307 p.
- ANDRIEU Sarah, 2009, « Le métier d'entrepreneur culturel au Burkina Faso. Itinéraire et conditions de réussite d'un professionnel du spectacle vivant », *Bulletin de l'APAD*, n° 29-30 : 55-69.
- APPADURAI Arjun (dir.), 1988, *The social life of things: commodities in cultural perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- APTHORPE Raymond, 2005, *Postcards from Aidland, Or: Love from Bubbleland*, communication au Graduate seminar at the Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Juin.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia, 2005, *Au bonheur des autres: anthropologie de l'aide humanitaire*, Nanterre, Société d'ethnologie.
- , 2009, « L'anthropologie de l'aide humanitaire et du développement. Histoire, enjeux contemporains et perspectives. », in Laëtitia Atlani-Duault et Laurent Vidal (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement: des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris, France, A. Colin, impr. 2009 : 17-40.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia et DOZON Jean-Pierre, 2011, « Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale », *Ethnologie française*, vol. Vol. 41, n° 3 : 393-403.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia et VIDAL Laurent (dir.), 2013, « La santé globale, nouveau laboratoire de l'aide internationale ? [dossier] », *Revue Tiers Monde*, vol. 3, n° 215.
- AUBRIOT Julie, 2012, *Usages militants du droit à l'eau en Afrique du Sud: du projet Gcin'Amanzi à l'affaire Mazibuko*, Thèse de doctorat, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Noisy-le-Grand, Seine-Saint-Denis, France.
- AUTESSERRE Séverine, 2014, *Peaceland: conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, New York, Etats-Unis, Cambridge University Press, 2014.
- AYEE Joseph R. A., 1996, « The Measurement of Decentralization: The Ghanaian Experience », *African Affairs*, vol. 95, n° 378 : 31-50.
- BADIE B., 1992, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- BAILEY Frederick George, 1971, *Les règles du jeu politique: étude anthropologique*, Paris, France, Presses universitaires de France.

- BAKKER Karen, 2009, « Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 139 : 91-105.
- BALANDIER Georges, 1951, « La situation coloniale : approche théorique », *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. XI : 44-79.
- , 1988, *Le désordre: éloge du mouvement*, Paris, France, Fayard, impr. 1988.
- , 2007, « Préface », in *La situation postcoloniale. Les postcolonial studies dans le débat français*, Presses de Sciences Po : 17-24.
- BALLARIN Marie-Pierre, 2000, *Les reliques royales à Madagascar: source de légitimation et enjeu de pouvoir (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris, France, Éd. Karthala.
- BALLEIX Corinne, 2013, « Peut-on parler d'une européanisation de la politique française de coopération au développement? », in Gérard Bossuat (dir.), *La France, l'Europe et l'aide au développement. Des traités de Rome à nos jours*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique : 163-182.
- BANCEL Nicolas, 2002, « La voie étroite : la sélection des dirigeants africains lors de la transition vers la décolonisation », *Mouvements*, vol. 3, n° 21-22 : 28-40.
- BANEGAS Richard, 2014, « Etudes africaines : l'exotisme est-il devenu banal? Décentrement du regard, comparatisme et doxa disciplinaire », *12e colloque international de l'IdA: Aires culturelles. Paris, 5-7 novembre 2014*.
- BARE Jean-François, 1987, « Pour une anthropologie du développement économique », *Études rurales [en ligne]*, n° 106-107 : 267-298.
- , 2006, « L'intervention de développement comme une activité intellectuelle », in Jean-François Baré (dir.), *Paroles d'experts : études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala : 3-28.
- BARON Catherine, 2006, « Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau », *Développement durable et territoires [en ligne]*, vol. Dossier n°6 : Les territoires de l'eau.
- BARON Catherine et ISLA Anne, 2005, « Modèles d'accès à l'eau dans les villes d'Afrique subsaharienne, Entre efficacité et équité », *Sciences de la société*, n° 64 : 157-173.
- BARRAQUE Bernard, 1995, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3 : 420-453.
- BATTAS Marie-Paule, 2012, « Un local global? Une coopération décentralisée au DSU », *Le sociographe*, vol. 40, n° 4 : 95.
- BAUDOT Pierre-Yves, 2014, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*, Paris, France, Presses de Sciences Po : 193-236.
- BAVOUX Claude, 2002, « Les conditions d'insertion sociale des créoles à Diégo-Suarez, ville pluriethnique, au début de la colonie », in Françoise Raison-Jourde et Solofo Randrianja (dir.), *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Karthala : 229-246.
- BAVOUX Claude et BAVOUX Claudine, 1993, « Le coût social des dernières politiques linguistiques », *Politique africaine*, n° 52 : 76-88.

- BAYART Jean-François, 1989, *L'État en Afrique, La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- , 1992, « La politique africaine de la France. Ni le Zambèze ni la Corrèze », *Le Monde*.
- , (dir.), 1996, *Les trajectoires du politique*, Paris, France, Éd. Karthala, DL 1996.
- , 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, vol. 5, n° 4 : 97-120.
- BAYART Jean-François, FAURE Yves-André, et COULON Christian, 1981, « Avant-propos », *Politique africaine*, n° 1 : 2-4.
- BAYART Jean-François, GESCHIERE Peter, et NYAMNJOH Francis, 2001, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, vol. 10, n° 1 : 177-194.
- BAZIN Laurent, HERNANDEZ Valeria A., HOURS Bernard, et SELIM Monique (dir.), 2005, « Gérard Althabe », *Journal des anthropologues*, n° 102-103 : 559.
- BEAL Vincent, EPSTEIN Renaud, et PINSON Gilles, 2015, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3 : 103-127.
- BEAUJARD Philippe, 2007, « L'Afrique de l'Est, les Comores, et Madagascar dans le système-monde eurasiatique et africain avant le XVIème siècle », in Didier Nativel et Faranirina V. Rajaonah (dir.), *Madagascar et l'Afrique: entre identité insulaire et appartenances historiques*, Paris, Karthala : 29-102.
- BECKER Howard Saul, 1963, *Outsiders: studies in the sociology of deviance*, New York, The Free Press of Glencoe.
- BECKER Howard Saul Auteur, 2002, *Les ficelles du métier: comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte.
- BELLANGER Emmanuel, 2005, « La ville en partage : les « savoir-administrer » dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne (années 1880-1950) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, vol. 1, n° 12 : 79-95.
- , 2014, « Le maire au XXe siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Pouvoirs*, vol. 1, n° 148 : 15-29.
- BELLIER Irène, 2002, « Du lointain au proche. Réflexions sur le passage d'un terrain exotique au terrain des institutions politiques », in Christian Ghasarian (dir.), *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive: nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, France, A. Colin : 45-62.
- BENICOURT Emmanuelle, 2001, « La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale », *Études rurales*, vol. 3, n° 159-160 : 35-54.
- , 2006, « Amartya Sen : une nouvelle ère pour le développement ? réponse à Alexandre Bertin », *Revue Tiers Monde*, vol. 2, n° 186 : 433-447.
- BENIT-GBAFFOU Claire, 2008, « Démocratisation et participation locale à Johannesburg : la voix et les voies de la société civile face à des institutions participatives dysfonctionnelles », *Revue Tiers Monde*, n° 196 : 759-778.
- BÉNIT-GBAFFOU Claire, DIDIER Sophie, et PEYROUX Elisabeth (dir.), 2012, « Circulation of Security Models in Southern African Cities: Between Neoliberal Encroachment and Local Power Dynamics [dossier] », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, n° 5.

- BENSA Alban et FASSIN Didier (dir.), 2008, *Les politiques de l'enquête. Epreuves ethnographiques*, Paris, La Découverte.
- BERARD Yann, 2007, « L'internationalisation de l'expertise. Une comparaison des activités d'ingénierie - conseil dans le domaine des transports urbains et de l'aide publique au développement en Europe : recherches en cours », *Politique européenne*, vol. n° 21, n° 1 : 193-199.
- , 2012, « Sécuriser et prévenir : l'assistance technique face aux situations d'après-conflit », *Politiques et management public*, vol. 29, n° 1 : 39-56.
- BERARD Yann et CRESPIEN Renaud, 2010, « Introduction : Objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », in *Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes : 15-31.
- BERGAMASCHI Isaline, 2009, « Mali : Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership », in Lindsay Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Oxford University Press : 217-245.
- , 2011a, *Le consensus post-Washington au Mali: trajectoires, usages et processus d'appropriation*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Paris, France, 453 p.
- , 2011b, « « Appropriation » et « lutte contre la pauvreté » au Mali », *Revue Tiers Monde*, n° 205 : 135-150.
- , 2014, « Building State capacities? The case of the Poverty Reduction Strategy Paper Unit in Mali », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 271-299.
- BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane, et PAUL Élisabeth, 2007, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, vol. 3-4, n° 223-224 : 219-249.
- BERGER Laurent, 2006a, *Les raisons de la colère des ancêtres Zafinifotsy (Ankarana, Madagascar). L'Anthropologie au défi de la mondialisation*, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 824 p.
- , 2006b, « Les voix des ancêtres et les voies du développement Les populations de l'Ankarana en butte à la mondialisation », n° 178.
- BERGER Laurent et BLANCHY Sophie, 2015, « La fabrique des mondes insulaires. Altérités, inégalités et mobilités au sud-ouest de l'océan Indien », *Etudes rurales*, vol. n° 194, n° 2 : 11-46.
- BERGER Laurent et BRANCHU Olivier, 2005, « L'Islam à l'épreuve de l'ancestralité dans les villes et campagnes du nord de Madagascar », in M. Gomez-Perez (dir.), *L'Islam politique au sud du Sahara. Identités, discours et enjeux*, Paris, Karthala : 69-118.
- BERIDOGO Bréhima, 2006, « Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali », in Claude Fay, Yaouaga Félix Koné, et Catherine Quiminal (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique: en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, France, IRD.
- BERIZIKY Jean Omer, 1983, *Diego-Suarez: De l'occupation d'une baie à la création d'une ville 1885-1905*, Maîtrise d'Histoire, Université Jussieu-Paris VII.
- BERTRAND Romain, 2014, *L'histoire à parts égales: récits d'une rencontre Orient-Occident, XVIe-XVIIe siècle*, Paris, France, Points, DL 2014.
- BEZES Philippe, 2007, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, vol. 2, n° 35 : 9-29.

- , 2015, « Le New Public Management », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte : 319-321.
- BEZES Philippe et LASCOUMES Pierre, 2005, « Percevoir et Juger la « corruption politique ». Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5 : 757-786.
- BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, 2011, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, France, Belin : 55-73.
- BEZES Philippe, PALIER Bruno, et SUREL Yves, 2018, « Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, vol. 68, n° 6 : 961-965.
- BEZES Philippe et PIERRU Frédéric, 2012, « État, administration et politiques publiques : les déliaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, n° 2 : 41-87.
- BIAGOTTI Isabelle et QUANTIN Patrick, 2001, « Les bailleurs de fonds, la conditionnalité et la promotion de la gouvernance en Afrique », in Gérard Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique: pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala : IRD : 325-345.
- BIERSCHENK Thomas (dir.), 1994a, « La démocratie au village : Etat, démocratisation et “politique par le bas” au Bénin », in *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin: résultats des recherches*, Stuttgart, Germany, Allemagne, Universität Hohenheim.
- , (dir.), 1994b, *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin: résultats des recherches*, Stuttgart, Germany, Allemagne, Universität Hohenheim.
- , 2014, « Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds in (West) African Public Services », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 211-245.
- BIERSCHENK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre, et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (dir.), 2000a, *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD - Karthala.
- BIERSCHENK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre, et SARDAN Jean-Pierre Olivier de, 2000b, « Les courtiers entre développement et État », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*, Mayence, APAD - Karthala : 5-42.
- BIERSCHENK Thomas et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (dir.), 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.
- , 2014a, « Studying the Dynamics of African Bureaucracies. An Introduction to States at Work », in *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 3-34.
- , 2014b, « Ethnographies of Public Services in Africa: An Emerging Research Paradigm », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 35-67.
- , (dir.), 2014c, *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill.
- BILAND Émilie, 2010, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 2 : 172-194.
- BINOCHÉ Jacques, 1971, « Les élus d'outre-mer au Parlement de 1871 à 1914 », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 58, n° 210 : 82-115.
- BLANCHY Sixte, 1995a, « Contribution de l'histoire à la compréhension de l'épidémiologie de la peste à Madagascar », *Histoire des sciences médicales*, vol. XXIX, n° 4 : 355-364.

- BLANCHY Sophie, 1995b, *Karana et banians. Les communautés commerçantes d'origine indienne à Madagascar*, Paris, L'Harmattan.
- BLANC-PAMARD Chantal et FAUROUX Emmanuel, 2004, « L'illusion participative, Exemples ouest-malgaches », *Autrepart*, n° 31 : 3-19.
- BLOCH Maurice, 1971, « Decision-making in Councils among the Merina of Madagascar », in Audrey Isabel Richards et Adam Kuper (dir.), *Councils in action*, Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, University Press : 29-62.
- BLUM Françoise, 2011, « Madagascar 1972 : l'autre indépendance », *Le Mouvement Social*, n° 236 : 61-87.
- BLUNDO Giorgio, 1998a, *Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal: une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995)*, Thèse de doctorat en sociologie et anthropologie, Université de Lausanne, Suisse, xxv+440 p.
- , 1998b, « Logiques de Gestion Publique dans la Décentralisation Sénégalaise : Participation Factionnelle et Ubiquité Réticulaire », *Bulletin de l'APAD*, n° 15.
- , 2000, « Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal. Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*, Mayence, APAD - Karthala : 71-100.
- , 2002, « Editorial. La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD : La gouvernance au quotidien en Afrique: les services publics et collectifs et leurs usagers*, n° 23-24 : 1-13.
- , 2011, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'Etat au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, vol. 2-3, n° 202-203 : 427-452.
- , 2012, « Du plaidoyer à l'engagement politique. État, ONG et politiques de « bonne gouvernance » au Sénégal », in Boris Petric (dir.), *La fabrique de la démocratie*, Paris, France, Ed. de la Maison des sciences de l'homme : 24-45.
- , 2014, « Les Eaux et Forêts sénégalais entre participation et militarisation. Ethnographie d'une réforme », *Anthropologie & développement*, n° 37-38-39 : 185-223.
- BLUNDO Giorgio et LE MEUR Pierre-Yves (dir.), 2009, *The governance of daily life in Africa: ethnographic explorations of public and collective services*, Leiden, Pays-Bas.
- BLUNDO Giorgio et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (dir.), 2007, *État et corruption en Afrique: une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Marseille, France, APAD.
- BLUNDO Giorgio, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, et HAHONOU Erik, 2002, *La question des déchets et de l'assainissement dans deux villes moyennes du Niger*, Marseille, Programme gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain, PS-Eau/PDM.
- BOCQUET Denis, CHATZIS Konstantinos, et SANDER Agnes, 2008, « From free good to commodity: universalizing the provision of water in Paris (1830-1940) », *Geoforum*, vol. 39, n° 6 : 1821-1832.
- BOIS Dominique, 2004, « Les équipements en eau à Diego Suarez : un échec de l'urbanisme colonial », in Chantal Chanson-Jabeur, Catherine Coquery-Vidrovitch, et Odile Goerg (dir.), *Politiques d'équipement et services urbains dans les villes du sud: étude comparée*, Paris, Editions L'Harmattan : 213-231.

- , 2007, « Les marchés d'Antsiranana (Diégo-Suarez) de l'extranéité à l'autochtonie (1885-1975) », in Faranirina V Rajaonah et Dominique Bois (dir.), *Marchés urbains de Madagascar XIXe, XXe siècles : Antananarivo, Antsirabe, Antsiranana*, Paris, l'Harmattan : 177-214.
- BONGRAND Philippe, GERVAIS Julie, et PAYRE Renaud (dir.), 2012a, « Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" [dossier] », *Gouvernement & action publique*, n° 4.
- , 2012b, « Introduction : Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" », *Gouvernement et action publique*, n° 4 : 7-20.
- BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. Vol. 55, n° 1 : 73-111.
- BORHAUG K., 1994, *Local Government and Decentralisation in Sub-Saharan Africa. An Annotated Bibliography*, CMI Working paper n°5, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- BORRAZ Olivier, 2000, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, vol. 13, n° 1 : 11-26.
- BORTOLOTTI Chiara, 2016, "Collaborative Dilemmas: Introduction", communication au colloque *Collaborative dilemmas*, EHESS, Paris, 12 avril.
- BOUILLON Florence, FRESIA Marion, et TALLIO Virginie (dir.), 2005, *Terrains sensibles: expériences actuelles de l'anthropologie*, Paris, France, Centre d'études africaines, EHESS.
- BOUJU Jacky, 2009, « L'assainissement et la gouvernance urbaine », in Laëtitia Atlani-Duault et Laurent Vidal (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement. Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris, A. Colin : 123-154.
- , 2010, « La leçon des ordures. Ou l'affrontement politique entre une municipalité "sourde" et des citoyens muets" (Bobo-Dioulassou, Burkina-Faso) », in Mathieu Hilgers et Jacinthe Mazzocchi (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire: le cas du Burkina Faso*, Paris, France, Éd. Karthala : 151-173.
- BOUJU Jacky et OUATTARA Fatoumata, 2002, *Une anthropologie politique de la fange: conceptions culturelles, pratiques sociales et enjeux constitutionnels de la propriété urbaine à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)*, France.
- BOURDIEU Pierre, 1979, *La distinction: critique sociale du jugement*, Paris, France, Les éditions de minuit.
- , (dir.), 1998, *La misère du monde*, Paris, France, Éd. du Seuil.
- BOUSQUET Anne et JAGLIN Sylvie, 2007, « Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique subsaharienne », *Working paper*.
- BOUZELY Jean-Claude, 1980, « Vie des Collectivités Locales: où vont les sous-préfets d'arrondissement? », *La Revue administrative*, vol. 33, n° 195 : 299-301.
- BRINKERHOFF Derick W., 1996, « Implementing Policy Change, Coordination issues in policy implementation networks: An illustration from Madagascar's Environmental Action Plan », *World Development*, vol. 24, n° 9 : 1497-1510.
- BROWN William, 2013, « Sovereignty Matters: Africa, Donors, and the Aid Relationship », *African Affairs*, vol. 112, n° 447 : 262-282.

- BRUBAKER Rogers, 2001, « Au-delà de l'«identité» », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. no 139, n° 4 : 66-85.
- BUCHET DE NEUILLY Yves, 2009, « Devenir diplomate multilatéral. Le sens pratique des calculs appropriés », *Cultures & Conflits*, n° 75 : 75-98.
- BUTON François, 2009, « Portrait du politiste en socio-historien: la "socio-histoire dans les sciences politiques », in François Buton et Nicolas Mariot (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, France, Presses universitaires de France.
- CABANE Lydie et TANTCHOU Josiane, 2016a, « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 2 : 127-145.
- , (dir.), 2016b, « Mesurer et standardiser : les technologies politiques du gouvernement de l'Afrique [dossier] », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 2.
- CADOUX C., 1993, « La Constitution de la Troisième République malgache », *Politique africaine*, n° 52 : 58-66.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, et BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, France, Éd. du Seuil.
- CAMPBELL Bonnie, 1996, « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID », *Politique africaine*, n° 61 : 18-28.
- , 2000, « Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale », in *Mondialisation, gouvernance et Etat de droit. Acte de la journée d'étude de l'équipe CEDIM/FCAR*, Montréal, Université du Québec à Montréal : 1-41.
- , 2001, « Governance, Institutional Reform & the State: International Financial Institutions & Political Transition in Africa », *Review of African Political Economy*, vol. 28, n° 88 : 155-176.
- , 2005, « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et stratégies de réduction de la pauvreté : sur quel agenda de développement ? », *Gouvernance pour le développement du 21e siècle. Vues d'Afrique et d'Amérique latine. Enjeux et défis de l'appropriation locale de la gouvernance*.
- CAMPREGHER Chris, 2010, « Development and anthropological fieldwork: Towards a symmetrical anthropology of inter-cultural relations », *Anthropology Matters*, vol. 12, n° 2.
- CARE Sébastien et CHATON Gwendal, 2016, « Néolibéralisme(s) et démocratie(s) », *Revue de philosophie économique*, vol. 17, n° 1 : 3-20.
- CASCIARRI Barbara, 2008, « Du partage au clivage : marchandisation de l'eau et des rapports sociaux dans un village du Maroc présaharien (Tiraf, Vallée du Dra) », in *Anthropologues et économistes face à la globalisation*, Paris, L'Harmattan : 87-127.
- CASCIARRI Barbara et VAN AKEN Mauro, 2013, « Anthropologie et eau(x). Affaires Globales, eaux locales et flux de culture », *Journal des anthropologues*, n° 132-133 : 15-44.
- CEFAÏ Daniel (dir.), 2003, « Postface. L'enquête de terrain en sciences sociales », in *L'enquête de terrain*, Paris, France, Éditions la Découverte : MAUSS, impr. 2003 : 465-615.
- DE CERTEAU Michel, 1990, *L'invention du quotidien. 1. arts de faire*, Paris, France, Gallimard.
- CHABAL Patrick et DALOZ Jean-Pascal, 2006, *Culture troubles: politics and the interpretation of meaning*, Chicago, Ill., Etats-Unis d'Amérique, University of Chicago Press.

- CHABOUD Christian, FROGER Géraldine, et MERAL Philippe, 2007, *Madagascar face aux enjeux du développement durable: des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris, Karthala.
- CHABROL Fanny, 2012, *Prendre soin de sa population: le sida au Botswana, entre politiques globales du médicament et pratiques locales de citoyenneté*, Thèse de doctorat, Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux, Paris, France, 414 p.
- CHARTIER Angeline, 2016, *Transferts et appropriations de modèles de développement dans les pays du Sud: pour une analyse du (dys)fonctionnement de l'aide*, Thèse de doctorat, Université Bordeaux Montaigne, France.
- CHARTON Hélène, 2015, « Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal », *Revue Tiers Monde*, vol. 3, n° 223 : 49-66.
- , 2017, « De l'art de bien gouverner l'école en Afrique : domination gestionnaire et élimination des résistances », *Education et sociétés*, n° 39 : 101-117.
- CHAUVEAU Jean-Pierre, 1992, « Du populisme bureaucratique dans l'histoire institutionnelle du développement rural en Afrique de l'ouest », *Bulletin de l'APAD [En ligne]*, n° 4.
- CHAUVEAU Jean-Pierre, 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne-Delville (dir.), *Les associations paysannes en Afrique: organisation et dynamiques*, Marseille, APAD-Karthala-IUED : 25-60.
- CHAUVEAU Jean-Pierre et LAVIGNE DELVILLE Philippe, 1996, « Communiquer dans l'affrontement : la participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés », in J.P. Deler, Pierre-Yves Fauré, Alain Piveteau, et J.P. Roca (dir.), *ONG et développement : du nord aux suds (Afrique, Amérique Latine, Asie)*, Talence, CNRS : 193-214.
- CHAUVEAU Jean-Pierre, LE PAPE M., et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques. », in Gérard Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique: pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala : IRD : 145-162.
- CHERLET Jan, 2012, *Development aid to water management in Mali: the actors, 'global' paradigms, and 'local' translations*, Ghent University.
- CHRETIEN Jean-Pierre et PRUNIER Gérard, 1989, *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala.
- COLE Jennifer, 1997, « Quand la mémoire resurgit », *Terrain*, n° 28 : 9-28.
- COLONOMOS Ariel, 2005, *La morale dans les relations internationales: rendre des comptes*, Paris, France, O. Jacob.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2007, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*, Bruxelles: Commission européenne, Office de coopération EuropeAid.
- COMTE Jean, 1963, *Les Communes malgaches*, Tananarive, Éditions de la Librairie de Madagascar.
- , 1967, *Les communes à Madagascar*, Tananarive, Madagascar, Université de Madagascar, Ecole nationale de promotion sociale.
- CONDOMINAS G., 1961a, *Fokon'olona et collectivités rurales en Imerina*, Paris, Berger-Levrault.
- CONDOMINAS Georges, 1961b, « La situation coloniale à Madagascar (la société merina) », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 30 : 67-74.

- CONTAMIN Bernard, MILANESI Julien, et MONTAUD Jean-Marc, 2008, « Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles », *L'Actualité économique*, vol. 84, n° 2 : 155-178.
- CONYERS Diana, 1986, « Decentralisation and Development: A Framework for Analysis », *Community Development Journal*, vol. 21, n° 2 : 88-100.
- COOPER Frederick, 2005, *Colonialism in question: theory, knowledge, history*, Berkeley (Calif.), Etats-Unis, Royaume-Uni.
- , 2010, « Writing the History of Development », *Journal of Modern European History*, vol. 8, n° 1 : 5-23.
- , 2014, *Citizenship between Empire and Nation: Remaking France and French Africa, 1945-1960*, Princeton.
- COPANS Jean, 2001, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, n° 20 : 11-26.
- , 2011, « La recomposition des sciences sociales du développement et de l'humanitaire au XXI^e siècle », *Cahiers d'études africaines*, vol. 2-3, n° 202-203 : 311-329.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1988, « Villes coloniales et histoire des Africains », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 20, n° 1 : 49-73.
- , 2001, « Nationalité et citoyenneté en Afrique occidentale française : originaires et citoyens dans le Sénégal colonial », *The Journal of African History*, vol. 42, n° 02 : 285-305.
- CORNIA Giovanni Andréa, JOLLY Richard, et STEWART Frances (dir.), 1987, *Adjustment with a human face*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Clarendon Press.
- COURTY Guillaume (dir.), 2005, *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, M. Houdiard.
- COUSSY Jean, 2006a, « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Économie politique*, vol. 4, n° 32 : 29-40.
- , 2006b, « L'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives ? », *L'Économie politique*, vol. 2, n° 30 : 7-20.
- CROOK Richard, 2010, « Rethinking civil service reform in Africa: "islands of effectiveness" and organisational commitment », *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 48, n° 4 : 479-504.
- CROOK Richard Charles et MANOR James, 1998a, « Introduction », in *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press : 1-21.
- , 1998b, *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.
- CROUZEL Ivan, 2004, *Refonder l'Etat par le local : gouvernement local et institutionnalisation d'un Etat post-apartheid en Afrique du Sud*, Thèse doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 331 p.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd. du Seuil.
- DAHOU Tarik, 2011, « Les modes passent, la communauté reste », *Cahiers d'études africaines*, vol. N° 202-203, n° 2 : 395-414.
- DAHOU Tarik et ABDOUL Mohamadou, 2003, « Décentralisation et construction d'un espace public local en milieu urbain. Les comités de développement local (CDL) au Sénégal. Concertation en milieu urbain », in Marc Totté, Tarik Dahou, et René Billaz (dir.), *La*

décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement, Bruxelles, Paris, Dakar, Cota-Karthala-Enda-Graf : 183-199.

DANDA Mahamadou, 2004, *Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger: le cas du Damagaram*, Thèse doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1995-2013, France, 421 p.

DARBON Dominique, 1985, « Pour une socio-anthropologie administrative », *Revue française d'Administration publique*, n° 35 : 457-468.

———, 2001, « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », *Afrique contemporaine*, n° 199 : 48-62.

———, 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 105-106 : 135-152.

———, 2004, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? », in Alessandro Triulzi (dir.), *State power and new political actors in postcolonial Africa*, Milano, Italie, Feltrinelli : 175-198.

———, (dir.), 2009, « Introduction », in *La politique des modèles en Afrique: simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, France, Karthala : 5-14.

———, 2015, « L'état de l'Etat dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des Etats et sociétés fragiles notamment africains », communication au 13^e Congrès de l'AFSP 2015, Aix-en-Provence, juin.

DARBON Dominique et CROUZEL Ivan, 2009, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala.

DAUVIN Pascal, 2004, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Revue Tiers-Monde*, vol. 4, n° 180 : 825-840.

DAUVIN Pascal et SIMEANT Johanna, 2002, *Le travail humanitaire: les acteurs des ONG, du siège au terrain [version numérique repaginée]*, Paris, France, Presses de Sciences Po.

DAVID-ISMAIL Meryll, 2014, « Les politiques de présence des États occidentaux au sein des organisations internationales : Comprendre le maintien de la domination occidentale à partir du cas français (note de recherche) », *Études internationales*, *Études internationales*, vol. 45, n° 2 : 285-306.

DAVIRON Benoit et GIORDANO Thierry, 2006, *Le millennium challenge account : une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?*, Les documents de l'Iddri, n°06-2, Paris, IDDRI, 45 p.

DEBARBIEUX Bernard, 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *L'Espace géographique*, vol. 24, n° 2 : 97-112.

DELCAMP Alain, 1997, « 4 -Le modèle français de libre administration face aux autres modèles européens », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 17, n° 1 : 73-99.

DELEIGNE Marie-Christine, 2001, « Partenariat bailleur/État et communauté pour l'enseignement primaire dans le sud de Madagascar: les écoles à « contrat-programme » », *Autrepart*, vol. 1, n° 17 : 133-153.

DELPEUCH Thierry, 2008, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche/Research in Question*, n° 27.

- DEMANGE Elise, 2010, *La controverse « Abstain, Be Faithful, Use a Condom »: transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1995-2013, France, 724+72 p.
- DEMANGE Élise, 2012, « La convergence des politiques du sida en Ouganda et aux États-Unis : les chrétiens évangéliques comme intermédiaires », *Revue internationale de politique comparée*, vol. Vol. 19, n° 3 : 149-168.
- DEMAZIERE Didier et GADEA Charles (dir.), 2009, *Sociologie des groupes professionnels: acquis récents et nouveaux défis*, Paris, la Découverte.
- DESAGE Fabien, 2012, « La ségrégation par omission. Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n° 2 : 197-226.
- DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4 : 633-661.
- DESCHAMPS Hubert Jules, 1959, *Les migrations intérieures, passées et présentes à Madagascar*, Paris, Berger-Levrault.
- DEVERIN-KOUANDA Yveline, 1993, « De la fertilité rurale à la nuisance urbaine : les difficiles variations culturelles du tampusse (tas d'ordures) en pays mossi (région de Ouagadougou-Burkina Faso) », *Géographie et cultures*, n° 6 : 121-134.
- DEZ J., 1965, « Le fokonolona malgache, institution désuète ou cellule de développement », *Cahiers de l'ISEA*.
- DEZALAY Yves, 2004, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152 : 4-35.
- DEZALAY Yves et GARTH Bryant G., 2002a, *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, France, Seuil, impr. 2002.
- , 2002b, *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*, Chicago, États-Unis d'Amérique.
- , 2010, *Asian legal revivals: lawyers in the shadow of empire*, Chicago, Ill., États-Unis d'Amérique.
- DI MEO Guy et BULEON Pascal (dir.), 2005, *L'espace social: une lecture géographique des sociétés*, Paris, France, A. Colin.
- DIALLO Rozenn Nakanabo, 2012, « Élitisme administratifs, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, n° 126 : 143-161.
- , 2013, *Politiques de la nature et nature de l'Etat: (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique*, Thèse de doctorat, École doctorale Sociétés, politique, santé publique, Bordeaux, France.
- , 2014, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, vol. 165, n° 42 : 51-63.
- DIAWARA Mahamadou, 2007, « La communalisation intégrale au Burkina Faso. Les élections municipales et la reconfiguration des arènes locales dans le Ganzourgou (Plateau central, Burkina Faso) », *Étude Recit. Laboratoire citoyennetés*, n° 19 : 18.

- DICKOVICK J. Tyler, 2003, « Centralism and “decentralization” in unitary states : a comparative analysis of Peru and Senegal », *Journal of Public and International Affairs*, vol. 14.
- DIMIER Véronique, 1998, « Le discours idéologique de la méthode coloniale chez les Français et les Britanniques de l'entre-deux-guerres à la colonisation (1920-1960) », *Travaux et documents du Centre d'Etudes d'Afrique Noire*, n° 58-59.
- , 2002, « L'internationalisation du débat colonial : rivalités autour de la Commission permanente des Mandats », *Outre-mers*, vol. 89, n° 336 : 333-360.
- , 2003a, « Décentraliser l'Empire ? Du compromis colonial à d'un gouvernement local dans l'Union Française », *Outre-mers*, vol. 90, n° 338-339 : 83-107.
- , 2003b, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la commission européenne : l'exemple de la DG développement », *Politique européenne*, vol. 3, n° 11 : 99-121.
- , 2003c, « De la décolonisation... à la décentralisation. Histoire de préfets « coloniaux » », *Politix*, vol. 14, n° 53 : 203-225.
- , 2004, *Le gouvernement des colonies, regards croisés franco-britanniques*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles.
- , 2005, « Politiques indigènes en France et en Grande-Bretagne dans les années 1930 : aux origines coloniales des politiques de développement », *Politique et Sociétés*, vol. 24, n° 1 : 73-99.
- , 2014, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: recycling empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- DIOUF Mamadou, 1999, « L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique. », *Politique africaine*, vol. N° 74, n° 2 : 13-23.
- DOLOWITZ David et MARSH David, 1996, « Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, vol. 44, n° 2 : 343-357.
- DOMENICHINI Jean-Pierre, 1989, « Tribu, ethnie, nation à Madagascar : peut-on corriger les dénominations ? », in Jean-Pierre Chrétien et Gérard Prunier (dir.), *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala : 13-31.
- DORIER-APPRILL Élisabeth et JAGLIN Sylvie (dir.), 2002a, « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, n° 21 : 5-16.
- , (dir.), 2002b, « Gérer la ville entre local et global [dossier] », *Autrepart*, n° 21 : 198.
- DORIER-APPRILL Élisabeth et MEYNET Cécilia, 2005, « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », *Autrepart*, vol. 35, n° 3 : 19-37.
- DORMOIS Rémi, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5 : 837-867.
- DOUGLAS Mary, 1986, *How institutions think*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press.
- DOUILLET Anne-Cécile, 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4 : 583-606.
- DOUILLET Anne-Cécile, NEGRIER Emmanuel, et FAURE Alain, 2015, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Pauline Ravinet Laurie Boussaguet Sophie Jacquot (dir.), *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?*, SciencesPo Les Presses : 319-348.

- DOZON Jean-Pierre et FASSIN Didier (dir.), 2001, *Critique de la santé publique: une approche anthropologique*, Paris, France, Éditions Balland, DL 2001.
- DUBAR Claude, BOUSSARD Valérie, et TRIPIER Pierre, 2015, « Chapitre 7 - Profession : fonctionnaire. Les corps de la fonction publique », in *Sociologie des professions*, Armand Colin.
- DUBOIS Vincent, 2001, *Action publique et processus d'institutionnalisation: sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.
- , 2009, « Action publique [version en ligne] », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte.
- DUBOURDIEU Lucile Jacquier, 1986, « Les fondements économiques et sociaux de l'implantation des partis politiques dans la région de Majunga sous la première République », in Françoise Raison-Jourde (dir.), *Emergence des partis et légitimation du pouvoir politique à Madagascar, 1936-1972: séminaire JJ 424 Sociétés et civilisations de l'Océan Indien occidental, 1982-1984*, Paris, France, Laboratoire Tiers-Monde Afrique : Université Paris 7 : 183-199.
- DUBRESSON André et FAURE Yves-André, 2005, « Décentralisation et développement local: un lien à repenser », *Revue Tiers Monde*, vol. 46, n° 181 : 6-20.
- DUFFY Rosaleen, 2006, « Non-governmental organisations and governance states: The impact of transnational environmental management networks in Madagascar », *Environmental Politics*, vol. 15, n° 5 : 731-749.
- DULUCQ Sophie, 1996, « L'exportation du modèle urbain européen en Afrique noire francophone; les ambiguïtés du discours et des pratiques (c. 1900-c.1980) », in Catherine Coquery-Vidrovitch et Odile Goerg (dir.), *La ville européenne outre mers, un modèle conquérant? XVe-XXe siècles*, Paris, L'Harmattan : 217-234.
- DULUCQ Sophie, COQUERY-VIDROVITCH Catherine, FREMIGACCI Jean, SIBEUD Emmanuelle, et TRIAUD Jean-Louis, 2006, « L'écriture de l'histoire de la colonisation en France depuis 1960 », *Afrique & histoire*, vol. 6, n° 2 : 235-276.
- DULUCQ Sophie et GOERG Odile, 1990, *Les investissements publics dans les villes africaines: (1930-1985)*, Paris, France, Éd. L'Harmattan.
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles (dir.), 2003, *Administrer la ville en Europe: XIXe-XXe siècles*, Paris, France, Hongrie, Italie.
- DURUFLE Gilles, 1988, *L'ajustement structurel en Afrique: Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Karthala.
- DUTEIL Simon, 2009, *Enseignants coloniaux: Madagascar, 1896-1960*, Thèse de doctorat, Université du Havre, France, 947 p.
- EBOKO Fred, 2002, *Pouvoirs, jeunesse et sida au Cameroun: politique publique, dynamiques sociales et constructions des sujets*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, Bordeaux, 489 p.
- , 2015, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Questions de recherche*, n° 45 : 40.
- EBOKO Fred, BOURDIER Frédéric, et BROQUA Christophe (dir.), 2011, *Les Suds face au sida: quand la société civile se mobilise*, Marseille, France, IRD Éditions.
- ELIAS Norbert, 1981, *Qu'est-ce que la sociologie?*, Paris, Pocket.
- ENGUELEGUELE Maurice, 2002, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne, Les apports de la notion de « référentiel » et du concept de « médiation » », *L'Afrique politique* : 233-253.

- , 2008, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 1 : 3-28.
- ESOAVELOMANDROSO Manasse, 1982, « Les “villages administratifs” dans le pays betsimisaraka à la fin du XIXe siècle », *Omaly sy Anio*, n° 16 : 61-68.
- , 1993, « Antagonisme des fanjakana », in Bruno Hubsch (dir.), *Madagascar et le christianisme*, Paris, France, Madagascar, Agence de coopération culturelle et technique : Karthala : 39-57.
- , 2009, « Etats africains et agences internationales de développement : le cas de Madagascar (2002-2008) », *Studia Africana*, n° 20 : 22-26.
- EVANS Peter B., RUESCHEMEYER Dietrich, et SKOCPOL Theda (dir.), 1985, *Bringing the state back in*, Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambridge University Press, 1985.
- EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, 2005, « Frontière ou marches? De la contribution de la haute administration à la production du politique [version auteur repaginée] », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin : 47-77.
- EZRA Henri, 2005, *L'immigration yéménite à Diégo-Suarez & Majunga (Madagascar), à travers les archives de l'administration coloniale (Aix en Provence) (1896-1950)*, Mémoire de maîtrise d'Histoire, Université Denis Diderot - Paris VII, Paris, 101 p.
- FARVACQUE-VITKOVIC Catherine et GODIN Lucien, 1997, *L'avenir des villes africaines: enjeux et priorités du développement urbain*, Washington, Etats-Unis d'Amérique, Banque Mondiale.
- FASSIN Didier, 1996, *L'espace politique de la santé: essai de généalogie*, Paris, France, Presses universitaires de France.
- , 2000, *Les enjeux politiques de la santé: études sénégalaises, équatoriennes et françaises*, Paris, France, Karthala.
- , 2002, « Le sida comme cause politique », *Les Temps Modernes*, vol. 4, n° 620-621 : 312-331.
- FAURE Alain, 1994, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3 : 462-479.
- , 2012, « Conclusion générale. Penser la démocratie différentielle » : 305-312.
- FAY Claude, 2006, « Réformes administratives et logiques politiques, ancrages locaux et transnationaux. Introduction », in Claude Fay, Yaouaga Félix Koné, et Catherine Quiminal (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique: en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, France, IRD : 13-36.
- FAY Claude, KONE Yaouaga Félix, et QUIMINAL Catherine (dir.), 2006, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique: en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, France, IRD.
- FECHTER Anne-Meike, 2012, « The Personal and the Professional: Aid workers' relationships and values in the development process », *Third World Quarterly*, vol. 33, n° 8 : 1387-1404.
- FECHTER Anne-Meike et HINDMAN Heather (dir.), 2011, *Inside the everyday lives of development workers: the challenges and futures of Aidland*, Sterling (Va.), Etats-Unis d'Amérique, Kumarian Press.
- FELIX Julien, 1996, « L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles », *Bulletin de l'APAD [En ligne]*, n° 11.
- FERGUSON James, 1990, *The Anti-politics Machine: « Development », depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge, Royaume-Uni.

- , 2004, « Power Topographies : beyond the state and civil society in the study of African politics », in David Nugent et Joan Vincent (dir.), *A Companion to the Anthropology of Politics*, Oxford, Blackwell : 383-399.
- FESLER James W., 1965, « Approaches to the Understanding of Decentralization », *The Journal of Politics*, vol. 27, n° 3 : 536-566.
- FICHTNER Sarah, 2010, « A laboratory for education reform or a battlefield of donor intervention?: Local debates on primary education and the New Study Programmes in Benin », *International Journal of Educational Development*, vol. 30, n° 5 : 518-524.
- FINO Daniel, 1991, « La démarche d'appui institutionnel aux services publics », in *Jeux et enjeux de l'auto-promotion : Vers d'autres formes de coopération au développement [en ligne]*, Genève, Graduate Institute Publications.
- FONTAINE Joseph et LE BART Christian, 1994, *Le métier d'élu local*, Paris, Éditions L'Harmattan.
- FONTEIN Joost, MARSLAND Rebecca, et MCGREGOR JoAnn (dir.), 2008, « The Power of Water: Landscape, Water and the State in Southern & Eastern Africa », *Special Issue of Journal of Southern African Studies (JSAS)*, vol. 34, n° 4.
- FOUCAULT Michel, 1975, *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- , 2001, « La gouvernementalité », in Daniel Defert et François Ewald (dir.), *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, France, Gallimard, impr. 2001 : 635-657.
- FOUERE Marie-Aude, 2010, « La mémoire au prisme du politique », *Cahiers d'études africaines*, n° 197 : 5-24.
- FOURCHARD Laurent, 2000, *Espaces, pouvoirs et sociétés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, Haute-Volta, fin 19ème siècle-1960*, Thèse de doctorat, Université Paris 7 Denis Diderot, France, 563 p.
- , 2001, *De la ville coloniale à la cour africaine: espaces, pouvoirs et sociétés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, Haute-Volta*, Paris, France, Hongrie, Italie.
- , 2003, « Sécurité, crime et ségrégation : une perspective historique », in Laurent Fourchard et Isaac Olowale Albert (dir.), *Sécurité, crime et ségrégation dans les villes d'Afrique de l'ouest du 19e siècle à nos jours*, Paris, France, Karthala : 1-23.
- , 2004, « L'histoire urbaine en Afrique : une perspective ouest-africaine », *Histoire urbaine*, vol. n° 9, n° 1 : 129-144.
- FRASER Alastair, 2009, « Aid recipient sovereignty in historical context », in Lindsay Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Oxford University Press : 45-73.
- FREMIGACCI Jean, 1978, « L'administration coloniale : aspects oppressifs », *Omalý sy Anio*, n° 7-8 : 209-237.
- , 1981, « Protectorat intérieur et administration directe dans la province de Tulear (1904-1924), mythes et réalités », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, vol. 68, n° 250 : 359-379.
- , 1987, « Insécurité, banditisme et criminalité dans le nord de Madagascar au début du 20ème siècle », *Omalý sy Anio*, n° 25-27 : 297-320.
- , 1989, « Origines et limites d'un parlement colonial : les premières délégations économiques et financières (1921-1924) », *Omalý sy Anio*, n° 29-32 : 381-415.

- , 1993, « L'Etat colonial français, du discours mythique aux réalités (1880-1940) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 32, n° 1 : 27-35.
- , 2014a, « Apogée et mise à mort de la coopération universitaire. France-Madagascar (1975-1992) », *Outre-mers*, vol. 102, n° 384-385 : 81-102.
- , 2014b, *État, économie et société coloniale à Madagascar: de la fin du XIXe siècle aux années 1940*, Paris, Karthala.
- FRESIA Marion, 2009, « Une élite transnationale. La fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 25, n° 3 : 167-190.
- , 2012, « La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR », *Critique internationale*, n° 54 : 39-60.
- FRESIA Marion et LAVIGNE DELVILLE Philippe (dir.), 2018, « Les institutions de l'aide et leurs pratiques. Regard ethnographique sur des fragments d'une gouvernance globalisée », in *Au coeur des mondes de l'aide internationale: regards et postures ethnographiques*, Montpellier, APAD : 9-40.
- FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil.
- FROGER Géraldine et MÉRAL Philippe, 2012, « Towards an Institutional and Historical Analysis of Environmental Policy in Madagascar », *Environmental Policy and Governance*, vol. 22, n° 5 : 369-380.
- GALIBERT Didier, 2006a, *Les gens du pouvoir à Madagascar: État postcolonial, légitimités et territoire*, Thèse de doctorat, Université de la Réunion, Réunion, France, 861 p.
- , 2006b, « Fonder le territoire : état postcolonial et enjeux de mémoire à Madagascar », *Journal des anthropologues [en ligne]*, n° 104-105 : 287-306.
- , 2009, « Mobilisation populaire et répression à Madagascar. Les transgressions de la cité cultuelle », *Politique africaine*, vol. 1, n° 113 : 139-151.
- , 2011, *Les gens du pouvoir à Madagascar: État postcolonial, légitimités et territoire, 1956-2002*, Paris, Karthala.
- , 2012, « Traduction et pouvoir à Madagascar : du marquage des distances à l'énonciation de l'autorité », *Études littéraires africaines*, n° 34 : 43-53.
- , [s. d.], « Manipulations factionnelle et dynamiques spatiales à Madagascar : un exemple de résilience du territoire? », 12 p.
- GALLIOT Norvène, 2006, *Action internationale des collectivités dans le domaine de l'eau : les conséquences de la loi Oudin*, Paris, Agence CoopDec Conseil.
- GARRIGOU Alain, 1992, *Le vote et la vertu: comment les français sont devenus électeurs*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- GAÜZERE B.-A. et AUBRY P., 2013, « Histoire des épidémies et des endémoépidémies humaines dans le sud-ouest de l'océan Indien », *Médecine et Santé Tropicales*, vol. 23, n° 2 : 145-157.
- GAYON Vincent, 2009, « Un atelier d'écriture internationale: l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" », *Sociologie du Travail*, vol. 51 : 324-342.
- GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick, 2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2 : 89-115.

- GENTIL Dominique, 1999, « Jean-Pierre Jacob entre a priori et tentation autoritaire », *Bulletin de l'APAD*, n° 17.
- GEORGAKAKIS Didier et LASSALLE Marine de, 2007, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1, n° 166-167 : 38-53.
- GERVAIS-LAMBONY Philippe et LANDY Frédéric, 2007, « Introduction », *Autrepart*, vol. 1, n° 41 : 3-14.
- GESCHIERE Peter et JACKSON Stephen, 2006, « Autochthony and the Crisis of Citizenship: Democratization, Decentralization, and the Politics of Belonging », *African Studies Review*, vol. 49, n° 2 : 1-7.
- GEZON Lisa Lynn, 2000, « The Changing Face Of NGOs: Structure And Communitas In Conservation And Development In Madagascar », *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, vol. 29, n° 2 : 181-215.
- GHASARIAN Christian (dir.), 2002a, *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive: nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, A. Colin.
- , 2002b, « Sur les chemins de l'ethnographie réflexive. », in Christian Ghasarian (dir.), *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive: nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin.
- GIDDENS Anthony, 1984, *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press.
- , 1987, *La constitution de la société: éléments de la théorie de la structuration*, Paris, France, Presses universitaires de France.
- GILBERT François et RABENOMANANA Laurent Désiré, 1995, *Aperçu sur la pêche thonière à Madagascar*, Expert Consultation on Indian Ocean Tunas, EC601-08.
- GINGEMBRE Mathilde, 2012, « Les Églises malgaches dans la crise de 2009 », in Solofo Randrianja (dir.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009*, Paris, France, Karthala, impr. 2012 : 97-121.
- GINISTY Karine, 2014, *Inégalités et (in)justices spatiales à Maputo: pratiques des services urbains (Mozambique)*, Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, France.
- GOERG Odile, 1996, « Municipalités coloniales (Conakry/Freetown) : modèles occidentaux, villes africaines », in Catherine Coquery-Vidrovitch et Odile Goerg (dir.), *La ville européenne outre mers, un modèle conquérant ? XVe-XXe siècles*, Paris, L'Harmattan : 245-260.
- , 1997a, « Les municipalités : versant moderne de la gestion locale dans les villes coloniales? », in Jean-Luc Pinol et Denis Menjot (dir.), *Enjeux et expressions de la politique municipale: XIIe-XXe siècles : actes de la 3e table ronde internationale du Centre de recherches historiques sur la ville*, Paris, France, L'Harmattan : 223-245.
- , 1997b, *Pouvoir colonial, municipalités et espaces urbains: Conakry-Freetown des années 1880 à 1914. Urbanisme et hygiénisme.*, Paris, France, L'Harmattan.
- , 2003, « Construction de sociétés urbaines en Afrique », *Le Mouvement Social*, vol. 204, n° 3 : 3-16.
- , 2006, « Domination coloniale, construction de « la ville » en Afrique et dénomination », *Afrique & histoire*, vol. 5, n° 1 : 15-45.

- GOERG Odile et HUETZ DE LEMPS Xavier, 2003, « La ville européenne outre-mer », in Jean-Luc Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe urbaine. 2, De l'Ancien Régime à nos jours: expansion et limite d'un modèle*, Paris, France, Éd. du Seuil, DL 2003 : 279-551.
- GOGUEL Anne Marie, 2006, *Aux origines du mai malgache: désir d'école et compétition sociale, 1951-1972*, Karthala.
- GOLDMAN Michael, 2007, « How "Water for All" policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks », *Geoforum*, vol. 38, n° 5 : 786-800.
- GOUDAIL Agnès, 2002, « Les sources de l'électrification de l'Outre-mer au Centre des archives d'Outre-mer », *Outre-mers*, vol. 89, n° 334 : 31-36.
- GOULD Jeremy (dir.), 2005, *The new conditionality: the politics of poverty reduction strategies*, Londres, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
- , 2008, *Thinking outside development. Epistemological explorations 1994 – 2008*, autoédition en ligne.
- GRAEBER David Rolfe, 2007, *Lost people: magic and the legacy of slavery in Madagascar*, Bloomington, États-Unis, Indiana University Press.
- GREEN Maia, 2010, « Making Development Agents: Participation as Boundary Object in International Development », *The Journal of Development Studies*, vol. 46, n° 7 : 1240-1263.
- , 2011, « Calculating Compassion: Accounting for Some Categorical Practices in International Development [version auteure mise en ligne] », in David Mosse (dir.), *Adventures in Aidland: the anthropology of professionals in international development*, New York, États-Unis, Berghahn Books.
- GREMION Pierre et WORMS Jean-Pierre, 1970, « L'Etat et les collectivités locales », *Esprit*, n° 1 : 20-35.
- GRIFFITHS Peter, 2004, *The economist's tale: a consultant encounters hunger and the World Bank*, London, États-Unis d'Amérique.
- GROSJEAN Sylvie, 2011, « Actualisation et « mise en scène » de connaissances organisationnelles : Ethnographie des réunions de travail », *Recherche qualitative*, vol. 30, n° 1 : 60-87.
- GUEYE Amy, 2012, *Précarité et services d'eau potable et d'assainissement: les quartiers pauvres de Dakar (Sénégal) à l'épreuve des projets communautaires*, Thèse doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Département de géographie, France, 393 p.
- GUILHOT Nicolas, 2001a, « La promotion internationale de la démocratie : un regard critique », *Mouvements*, vol. 18, n° 5 : 28.
- , 2001b, « Les professionnels de la démocratie: Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, n° 4 : 53.
- , 2005, *The democracy makers: human rights and international order*, New York, États-Unis d'Amérique, Columbia University Press.
- GUITARD Emilie, 2012a, « Le fou, le génie et le tas d'ordures : la passion des déchets comme marqueur de la folie dans la ville de Garoua (Nord Cameroun) », in E. Rothmaler, H. Tourneux, et R. Tchokothe (dir.), *Man and Health in the Lake Chad Basin / L'homme et la santé dans le bassin du lac Tchad*, Bayreuth, Rüdiger Köppe Verlag : 91-108.

- GUITARD Émilie, 2012b, « Le chef et le tas d'ordures : la gestion des déchets comme arène politique et attribut du pouvoir au Cameroun », *Politique africaine*, vol. 127, n° 3 : 155.
- GUITARD Émilie, 2014, « *Le grand chef doit être comme le grand tas d'ordures* : gestion des déchets et relations de pouvoir dans les villes de Garoua et Maroua (Cameroun), Thèse de doctorat, Université Paris Nanterre, France.
- GUTIERREZ RUIZ Carolina, 2010, *Une décentralisation en kit: analyse des trajectoires des politiques de régionalisation et de décentralisation dans la construction de l'État au Chili (1964-1996)*, Thèse de doctorat, Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales, Lille, France.
- GUYER Jane I., 2004, *Marginal gains: monetary transactions in Atlantic Africa*, Chicago, University of Chicago Press.
- HAAS Peter M., 1992, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1 : 1-35.
- HACHE Émilie, 2007, « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 28, n° 4 : 49-65.
- HAFTECK Pierre, 2003, « An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping », *Public Administration and Development*, vol. 23, n° 4 : 333-345.
- HAGBERG Sten, 2010, « Decentralisation and citizen participation in West Africa », *Bulletin de l'APAD*, n° 31-32 : 3-34.
- HAGBERG Sten, KÖRLING Gabriella, et KIBORA Ludovic (dir.), 2019, *Démocratie par le bas et politique municipale au Sabel*, Uppsala, Uppsala papers in African Studies.
- HAGMANN Tobias et PÉCLARD Didier, 2010, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4 : 539-562.
- HAHONOU Éric Komlavi, 2006, *En attendant la décentralisation au Niger...: dynamiques locales, clientélisme et culture politique*, Thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, Paris, France, 296 p.
- HAMANI Oumarou, 2014, « “We make do and keep going!” Inventive Practices and Ordered Informality in the Functioning of the District Courts in Niamey and Zinder (Niger) », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 145-174.
- HAMZAOUI Mejed, 2008, « Les formes contemporaines de l'univers professionnel du social », *Pensée plurielle*, vol. 2, n° 18 : 103-108.
- HANE Fatoumata, 2007, *Émergence de la fonction soignante: reconfigurations professionnelles et politiques publiques autour de la prise en charge de la tuberculose au Sénégal*, Thèse doctorat, École des hautes études en sciences sociales, Paris, France, 357 p.
- HANSEN Thomas Blom et STEPPUTAT Finn, 2002, « Introduction : States of Imagination », in Thomas Blom Hansen et Finn Stepputat (dir.), *States of imagination: ethnographic explorations of the postcolonial state*, Durham, Etats-Unis d'Amérique : 1-40.
- HARPER Richard, 1998, *Inside the IMF: an ethnography of documents, technology, and organisational action*, San Diego, Etats-Unis d'Amérique, Academic Press.
- , 2000, « The Social Organization of the IMF's Mission Work. An Examination of International Auditing », in Marilyn Strathern (dir.), *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London, Routledge.

- HARRISON Graham, 2004, *The World Bank and Africa: the construction of governance states*, London, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
- , 2005, « The World Bank, Governance and Theories of Political Action in Africa », *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 7, n° 2 : 240-260.
- , 2009, « Debt, Development and Intervention in Africa: The Contours of a Sovereign Frontier », in David Chandler (dir.), *Statebuilding and Intervention: Policies, Practices and Paradigms*, New York, Routledge : 189-209.
- HARTOG François et LENCLUD Gérard, 1993, « Régimes d'historicité », in Alexandru Duțu et Norbert Dodille (dir.), *L'état des lieux en sciences sociales*, Paris, France, l'Harmattan : 18-38.
- HASSENTEUFEL Patrick, 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1 : 113-132.
- , 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, France, Armand Colin.
- HATCHER Pascale, 2009, *The Politics of Entrapment: The World Bank, the Integrated Development Model and Citizenship at a Crossroad.*, Thèse de doctorat, the International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam, The Hague.
- HEILBRUNN J.R., 2006, « Analyzing Public Policies in Africa : an exercice in conceptual transfer », communication présentée lors du colloque *L'Afrique des politiques publiques. Banalités des terrains ou illusions méthodologiques*, CEAN, IEP de Bordeaux, 3-4 mars.
- HELARY Julien, 2014, « Des empereurs sans empire : l'administrateur colonial devient coopérant », *Outre-mers*, vol. 102, n° 384-385 : 37-63.
- HENRY Odile, 1992, « Entre savoir et pouvoir », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 95 : 37-54.
- HENRY Odile et PIERRU Frédéric, 2012, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193 : 4-15.
- HEROD Andrew, 1997, « Labor's spatial praxis and the geography of contract bargaining in the US east coast longshore industry, 1953-1989 », *Political Geography*, vol. 16, n° 2 : 145-169.
- HIBOU Béatrice, 1997, « Le « capital social » de l'État falsificateur, ou les ruses de l'intelligence économique », in Jean-François Bayart, Stephen Ellis, et Béatrice Hibou (dir.), *La criminalisation de l'État en Afrique*, Collection « Espace international », Bruxelles-Paris : 105-158.
- , 1998, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne: du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n° 39 : 44.
- , 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, France, La Découverte, impr. 2012.
- , (dir.), 2013, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, France, Éd. La Découverte, impr. 2013.
- , 2015, « La domination bureaucratique aujourd'hui », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, et Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte : 321-325.
- HILGERS Mathieu, 2008, « Politiques urbaines, contestation et décentralisation Lotissement et représentations sociales au Burkina Faso, Urbanization, contestation and decentralization. Land management and social representations in Burkina Faso », *Autrepart*, n° 47 : 209-226.

- , 2011, « L'autochtonie comme capital: appartenance et citoyenneté dans l'Afrique urbaine », *Social Anthropology*, vol. 19, n° 2 : 143-158.
- , 2012, « The historicity of the neoliberal state », *Social Anthropology*, vol. 20, n° 1 : 80-94.
- HOOD Christopher, 1986, *The Tools of Government*, Chatham (N.J.), Chatham House.
- HUGHES Everett C., 1996, *Le regard sociologique: essais choisis*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- HUGHES Everett Cherrington, 1958, *Men and their work*, Glencoe, Ill., Free Press.
- HUGON Philippe, 2005, « La stagnation de l'économie malgache : le rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période », *Revue internationale et stratégique*, vol. 4, n° 60 : 19-31.
- , 2014, « Portraits comparés du coopérant et de l'administrateur de la France d'outre-mer au tournant des indépendances », *Outre-mer*, vol. 102, n° 384-385 : 15-35.
- HUNSMANN Moritz, 2016, « Le « plaidoyer fondé sur des preuves » dans l'action sanitaire internationale. Vers un nouveau type d'ingénierie sociale ? », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 2 : 219-243.
- HYDÉN Göran, 2006, « The Policy Deficit », in *African politics in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press : 116-137.
- IGOE Jim et BROCKINGTON Dan, 2007, « Neoliberal Conservation: A Brief Introduction », *Conservation and Society*, vol. 5, n° 4 : 432-449.
- IHADDADENE Florence, 2018, « Politiques d'engagement ou d'employabilité ? Concurrences au sein des programmes de volontariat à Madagascar », *Critique internationale*, vol. 4, n° 81 : 63-82.
- ION Jacques, 2009, « Travailleurs sociaux, intervenants sociaux : quelle identité de métier ? », *Informations sociales*, vol. 2, n° 152 : 136-142.
- JACOB Jean-Pierre, 1998a, « L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les Etats et les intervenants externes », *Bulletin de l'APAD*, n° 15 : 119-137.
- , 1998b, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique africaine*, n° 71 : 133-147.
- , 1999, « L'empirisme idéologique de Dominique Gentil », *Bulletin de l'APAD*, n° 17.
- , 2000, « Connaissance et développement en Afrique », in *Sciences sociales et coopération en Afrique : Les rendez-vous manqués*, Genève, Graduate Institute Publications : 11-30.
- JACOB Jean-Pierre et BLUNDO Giorgio, 1997, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain: bibliographie sélective et commentée*, Genève, Institut universitaire d'études du développement.
- JACOB Jean-Pierre et LE MEUR Pierre-Yves, 2010, « Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les sociétés du Sud », in Jean-Pierre Jacob et Pierre-Yves Le Meur (dir.), *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala.
- JAGLIN Sylvie, 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou: pouvoirs et périphéries, 1983-1991*, Paris, France, Éd. Karthala.
- , 2001, « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, vol. 42, n° 166 : 275-303.

- , 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions.
- , 2012, « Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ? », *L'Espace géographique*, vol. Tome 41, n° 1 : 51-67.
- JAGLIN Sylvie et ZERAH Marie-Hélène (dir.), 2010, « Eau des villes: repenser des services en mutation [dossier] », *Revue Tiers Monde*, vol. 3, n° 203.
- JAMOUS Haroun, 1969, *Sociologie de la décision: la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique.
- JAMPY Véronique, 2012, *Le gouvernement expert de l'aide publique au développement: pratiques et représentations des « développeurs » au Sénégal*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- JARROUX Pauline, 2017, *Faire l'école au quotidien au Bénin Une ethnographie des chefs de circonscriptions scolaires*, Thèse de doctorat en anthropologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Marseille, 511 p.
- JEANPIERRE Laurent, 2006, « Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 38, n° 2 : 87.
- JOANA J., 2000, « Du gouvernement des villes au gouvernement municipal », *Pôle Sud*, n° 13 : 4-10.
- JOBERT Bruno, 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2 : 219-234.
- , 1995, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Alain Faure, Gilles Pollet, et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, France, Éd. l'Harmattan.
- , 2002, « Le mythe de la gouvernance antipolitique », *Communication lors du VIIe congrès de l'Association française de science politique à Lille, les 18, 19, 20 et 21 septembre 2002*.
- JOBERT Bruno et MULLER Pierre, 1987, *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 1987.
- JOHNSON G. Wesley, 1971, *The Emergence of Black Politics in Senegal: the Struggle for Power in the Four Communes, 1900-1920*, Stanford, Calif., Etats-Unis, Stanford University Press.
- JOHNSTON James, 2002, *Qualities of development: discourse, governmentality and translation of education policy in the People's Republic of China.*, MA dissertation, SOAS, University of London, London.
- JOURDE Cédric, 2009, « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'État. », in Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala : 43-70.
- JUUL Kristine, 2006, « Decentralization, Local Taxation and Citizenship in Senegal », *Development and Change*, vol. 37 : 821-846.
- KASFIR Nelson, 1993, « Designs and Dilemmas of African Decentralization », in Philip Mawhood (dir.), *Local government in the Third World: the experience of decentralization in tropical Africa*, Johannesburg, Afrique du Sud, Africa Institute of South Africa.
- KASONGO Makita-Kass, 2003, « Fédéralismes africains : l'idée fédérale dans l'Afrique des turbulences politico-ethniques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 1 : 19-40.

- KASSIBO Bréhima, 1998, « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'APAD [En ligne]*, n° 16.
- , 2006, « Mali : une décentralisation à double vitesse ? Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison », in Claude Fay, Yaouaga Félix Koné, et Catherine Quiminal (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique: en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, France, IRD : 67-95.
- KAUFMANN Jean-Claude, 1996, *L'entretien compréhensif*, Paris, France, Nathan, 1996.
- KECK Margaret E. et SIKKINK Kathryn, 1998, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca (N.Y.), Etats-Unis d'Amérique.
- KEOHANE Robert Owen et NYE Joseph S., 1977, *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Etats-Unis d'Amérique.
- KEROUEDAN Dominique et EBOKO Fred, 1999, *Politiques publiques du SIDA en Afrique*, Talence, France, Centre d'étude d'Afrique noire.
- KILLICK Tony, 1998, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London and New York, Routledge.
- KING Desmond et LE GALES Patrick, 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3 : 453-480.
- KINGDON John W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public policies*, Boston, Little, Brown and Co.
- KOERNER Francis, 1969, « L'accession des Malgaches à la citoyenneté française (1909-1940). Un aspect de la politique d'assimilation aux colonies », *Revue Historique*, vol. 242, n° 1 : 77-98.
- KONE Yaouaga Félix, 1997, « Les Micro-Communes : Expression de Logiques Locales », *Bulletin de l'APAD [En ligne]*, n° 14.
- KOPYTOFF Igor, 1988, « The cultural biography of things: commoditization as process », in Arjun Appadurai (dir.), *The social life of things: commodities in cultural perspective*, Cambridge, Cambridge University Press : 64-94.
- KÖRLING Gabriella, 2013, « La matérialité de la reconnaissance : les mobilisations locales pour la fourniture de services publics à Niamey », *Politique africaine*, n° 132 : 27-47.
- KOSELLECK R., 1987, « Temps et Histoire », *Romantisme. Revue de la Société des Études Romantiques*, n° 56.
- KOTT Sandrine, 2008, « Une « communauté épistémique » du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, vol. 2, n° 71 : 26-46.
- , (dir.), 2011, « Une autre approche de la globalisation: socio-histoire des organisations internationales (1900-1940) [dossier] », *Critique internationale*, vol. 3, n° 52.
- KRASNER Stephen D., 1999, *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, N.J., Etats-Unis d'Amérique, Princeton University press.
- KÜHL Stefan, 2009, « Capacity Development as the Model for Development Aid Organizations », *Development and Change*, vol. 40, n° 3 : 551-577.
- KULL Christian A., 1996, « The evolution of conservation efforts in Madagascar », *International Environmental Affairs*, vol. 8, n° 1 : 50-86.

- LABAZEE Pascal, 1993, « Les dynamiques du champ du pouvoir en pays kiembara : alliances et conflits entre autorité locale et appareil d'Etat », in Alain Dubresson et Sylvie Jaglin (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. Décentralisations en question*, Paris, Karthala : 219-243.
- LABORIER Pascale, 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France : 419-462.
- LABORIER Pascale et TROM Danny, 2003, « Introduction », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France : 5-22.
- LACASSE François et THÉNIG Jean-Claude (dir.), 1996, *L'action publique: morceaux choisis de la revue Politiques et management public (PMP)*, Paris, France.
- LACHENAL Guillaume, 2010, « Le médecin qui voulut être roi Médecine coloniale et utopie au Cameroun », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 1 : 121-156.
- LACROIX Bernard et LAGROYE Jacques (dir.), 1992, *Le Président de la République: usages et genèses d'une institution*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LAGROYE Jacques (dir.), 2003, « Les processus de politisation », in *La politisation*, Paris, France, Belin, DL 2003.
- LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien, et SAWICKI Frédéric, 2006, *Sociologie politique*, 5e édition Paris, France, Presses de Sciences po : Dalloz.
- LAMBEK Michael et WALSH Andrew, 1997, « The Imagined Community of the Antankaraña: Identity, History, and Ritual in Northern Madagascar », *Journal of Religion in Africa*, vol. 27, n° 3 : 308-333.
- LANGE Marie-France, 2002, « Politiques publiques d'éducation », in Marc Lévy (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités: pour une méthodologie des politiques publiques*, Bondy, Paris, IRD, Karthala : 37-59.
- LANGE Marie-France et HENAFF Nolwen (dir.), 2015, « Internationalisation et transformation des systèmes éducatifs au Sud [dossier] », *Revue Tiers Monde*, vol. 3, n° 223.
- LANGUILLE Sonia, 2011, « Mali : la politique de décentralisation à l'heure de l'« Agenda de Paris » pour l'efficacité de l'aide », *Politique africaine*, vol. N° 120, n° 4 : 129-152.
- LASCOUMES Pierre, 1996, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, France, Presses universitaires de France : 325-338.
- , 2004, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, n° 13-14.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, France, les Presses Science Po, 2004.
- LATOURES Aurélie, 2008, *Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Bordeaux.
- LAURENS Sylvain, 2007, « « Pourquoi » et « comment » poser les questions qui fâchent ? », *Reflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » », Geneses*, vol. 4, n° 69 : 112-127.
- LAURENT Pierre-Joseph, 2004, « Stratégies populaires dans une ville émergente et système des valeurs partagées », in Pierre-Joseph Laurent, André Nyamba, Felice Dassetto, Boureima

Ouedraogo, et Pamphile Sebahara (dir.), *Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso, le cas de Ziniare*, Paris - Louvain-la-Neuve, L'Harmattan - Académia BruylantLaurent, J.P. : 423-448.

LAURENT Pierre-Joseph et PEEMANS Jean-Philippe, 1998, « Les Dimensions Socio-Économiques du Développement Local en Afrique au Sud du Sahara : Quelles Stratégies pour quels Acteurs ? », *Bulletin de l'APAD [En ligne]*, n° 15.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2011a, « Du nouveau dans la « participation » ? Populisme bureaucratique, participation cachée, et impératif délibératif », in Eyolf Jul-Larsen, Pierre-Joseph Laurent, et Pierre-Yves Le Meur (dir.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire: conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Uppsala (Suède), France, Suède, APAD : 160-187.

———, 2011b, *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Lyon 2, Lyon, 242 p.

———, 2011c, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, vol. 2, n° 202-203 : 491-509.

———, 2013, « « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, vol. 1, n° 129 : 135-155.

———, 2015, *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*, Montpellier, France, APAD.

LAVIGNE DELVILLE Philippe et JACOB Jean-Pierre, 2016, *Comprendre la trajectoire des interventions de développement. Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana). rapport final de recherche*, IRD GRED APAD IHEID.

LAWRANCE Benjamin Nicholas, OSBORN Emily Lynn, et ROBERTS Richard L. (dir.), 2006, *Intermediaries, interpreters, and clerks: African employees in the making of colonial Africa*, Madison, Wis., Etats-Unis d'Amérique, The University of Wisconsin Press.

LE BART Christian, 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur: critique de la communication municipale*, Paris, France, Pedone.

LE BRIS Émile, 2004, « Les municipalités dans le champ politique local. Les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient », in Charles Goldblum, Annik Osmont, et Isabel Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action, Actes du colloque international du PRUD*, Paris, Ministère des Affaires Étrangères : 223-226.

LE BRIS Émile et PAULAIS Thierry, 2007, « Introduction thématique. Décentralisations et développements », *Afrique contemporaine*, vol. 1, n° 221 : 21-44.

LE LIDEC Patrick, 2001, *Les maires dans la République: l'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, France, 658 p.

———, 2007, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 121-122 : 111-130.

LE MEUR Pierre-Yves, 1998, « Empilements et chevauchements. Pouvoirs et histoire à Ahouannonzoun (Atlantique) », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Les pouvoirs au village. le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 191-235.

———, 2001, « Décentralisation et développement local : espace public légitime et contrôle des ressources », *Cahiers du GEMDEV*, n° 27.

- LE NAËLOU Anne, 1995, « Experts, expertise et coopération européenne », *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. XCVIII : 129-160.
- , 2012, « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, n° 180 : 773-798.
- LE ROY Etienne, 1991, « L'expertise internationale en Afrique : le cas de l'expertise juridique sur les questions foncières », *Bulletin de l'APAD*, n° 2.
- , 1997, « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX^e siècle », in GEMDEV (dir.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala : 153-160.
- LECLERC Gérard, 2001, « Histoire de la vérité et généalogie de l'autorité », *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. 2, n° 111 : 205-231.
- LECLERC-OLIVE Michèle, 1998, « Les citoyens du développement : un exemple malien », in Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (dir.), *La Convention de Lomé en questions: les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne après l'an 2000*, Paris, France, Éd. Karthala, impr. 1998 : 425-443.
- , 2001a, « Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations », *Les cahiers du GEMDEV*, n° 27.
- , 2001b, « Décentraliser la coopération : enjeux théoriques et politiques », *Cahier du GEMDEV*, n° 2727.
- , 2003, « Arènes sahéniennes : communautaires, civiles ou publiques », in Daniel Cefaï et Dominique Pasquier (dir.), *Les sens du public: publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses universitaires de France : 151-175.
- , 2005, « Décentralisation et "réforme de l'État" à l'épreuve des pratiques de coopération », in Gemdev et Université du Mali (dir.), *France-Mali. Regards sur une histoire partagée*, Paris, Karthala.
- , 2006a, « Affaires locales : affaires communautaires ? publiques ? », in Michèle Leclerc-Olive (dir.), *Affaires locales. De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala : 7-17.
- , 2006b, « Un pouvoir local peut-il être public ? », in *Affaires locales. De l'espace social communautaire à l'espace public politique*, Paris, Karthala : 214-241.
- LECLERC-OLIVE Michèle et ROCHEGUDE Alain (dir.), 2001, « Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations [dossier] », *Les cahiers du GEMDEV*, n° 27.
- LEFRANC Sandrine, 2009, « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit : l'invention de la justice transitionnelle », *Droit et société*, vol. 3, n° 3 : 561-589.
- LEGROS Olivier, 2002, « Aide internationale et pouvoir local en milieu urbain. », *Annales de géographie*, n° 626 : 339-358.
- LEJAMBLE Georges, 1963, *Le fokonolona et le pouvoir: mémoire pour le diplôme d'études supérieures de science politique*, Tananarive, Madagascar, Publication du Centre de droit public et de science politique.
- LEMIEUX Vincent, 1996, « L'analyse politique de la décentralisation », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 04 : 661-680.
- LENTZ Carola, 2006, « Decentralization, the State and Conflicts over Local Boundaries in Northern Ghana », *Development and Change*, vol. 37 : 901-919.

- , 2014, « “I take an Oath to the State, not to the Government” : Career Trajectories and Professional Ethic of Ghanaian Public Servant », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 175-204.
- LEROUX Céline, 2014, *Le volontariat solidaire à l'international: une expérience formative à l'épreuve des parcours professionnels*, Thèse de doctorat, Université Paris Descartes, France.
- LESERVOISIER Olivier, 2005, *Terrains ethnographiques et hiérarchies sociales: retour réflexif sur la situation d'enquête*, Paris, France, Karthala.
- , 2011, « Démocratisation et décentralisation en Afrique. Un exemple mauritanien », *Ethnologie française*, vol. 41, n° 3 : 443-452.
- LEVI-STRAUSS Claude, 1983, *Le regard éloigné: avec 1 carte et 3 diagrammes dans le texte*, Paris, France, Plon, impr. 1983.
- LEWIS David et MOSSE David (dir.), 2006a, « Theoretical Approaches to Brokerage and Translation in Development », in *Development Brokers and Translators: the Ethnography of Aid and Agencies*, West Hartford CT, Kumarian Press Inc. : 1-20.
- , (dir.), 2006b, *Development Brokers and Translators: the Ethnography of Aid and Agencies*, West Hartford CT, Kumarian Press Inc.
- LEYMARIE Philippe, 1974, « L'AKFM malgache (1968-1972) », *Revue française d'études politiques africaines*, n° 107 : 46-61.
- LI Tania Murray, 1999, « Compromising Power: Development, Culture, and Rule in Indonesia », *Cultural Anthropology*, vol. 14, n° 3 : 295-322.
- , 2007, *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham & London, Duke University Press.
- , 2011, « Rendering Society Technical: Government Through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia », in David Mosse (dir.), *Adventures in Aidland: the anthropology of professionals in international development*, New York, Etats-Unis, Berghahn Books : 57-80.
- LISTER Sarah, 1999, *Power in partnership? an analysis of an NGO's relationships with its partners*, CVO International Working Paper Number 5, London, CVO, London School of Economics, 18 p.
- LONG Norman (dir.), 1989, *Encounters at the interface: a perspective on social discontinuities in rural development*, Agricultural University.
- LORRAIN Dominique, 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, vol. 33, n° 4 : 461-484.
- LOUIS Marieke et MAERTENS Lucile, 2014, « Des stratégies de changement dans les organisations internationales: Une analyse comparée du HCR et de l'OIT », *Études internationales, Études internationales*, vol. 45, n° 2 : 183-206.
- LOWI Theodore J., 1972, « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4 : 298-310.
- LUND Christian, 1995, « Competition over jurisdictions and political manoeuvres in Niger », *Bulletin de l'APAD [En ligne]*, n° 9.
- , 2006, « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa », *Development and Change*, vol. 37, n° 4 : 685-705.

- LUSSAULT Michel, 1998, « Images (de la ville) et politique territoriale », *Géocarrefour*, vol. 73, n° 1 : 45-53.
- LUSTHAUS Charles, ADRIEN Marie-Hélène, et PERSTINGER Mark, 1999, « Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation », *Universalial Occasional Paper*, n° 35.
- MABILEAU Albert, 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3/4 : 340-376.
- MAIPOSE Gervase, 2009, « Botswana : the African Success Story », in Lindsay Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Oxford University Press : 108-130.
- MALINOWSKI Bronislaw, 1963, *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris, France, Gallimard.
- MANGALAZA E.R, 2001, « L'autonomie dans l'autonomie: l'exemple des six universités de Madagascar », *Afrique Contemporaine* : 143-147.
- MARCUS Richard R. et RATSIMBAHARISON A.M., 2005, « Political Parties in Madagascar: Neopatrimonial Tools or Democratic Instruments? », *Party Politics*, vol. 11, n° 4 : 495-512.
- MARIE Alain, 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes : dérives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Paris, Karthala.
- MARIGNY Océane, 2004, *Diégo-Suarez, 1898-1923 : naissance d'une ville cosmopolite*, Mémoire de Maîtrise d'Histoire, Université Denis Diderot - Paris VII, Paris, 170 p.
- MARTUCELLI Danilo, 2015, « Les deux voies de la notion d'épreuve en sociologie », *Sociologie*, vol. 6, n° 1 : 43-60.
- MAS Simon, 2009, « « Ce que les fonctionnaires municipaux font aux réformes » : la mise en œuvre de politiques de gestion des déchets financées par la Banque mondiale au Burkina Faso et au Ghana », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 18 : 175-196.
- , 2013, *La Banque mondiale et la « bonne » gestion municipale au Burkina Faso et au Ghana : Les politiques transnationales de gestion des déchets à Ouagadougou, Accra, Kumasi et Bobo-Dioulasso (1980-2008)*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.
- MASSIOT Michel, 1971, *L'administration publique à Madagascar: Évolution de l'organisation administrative territoriale de Madagascar, de 1896 à la proclamation de la République malgache*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- MATTINA Cesare, 2007, « La transformation des politiques clientélares de redistribution. Nouvelle gestion urbaine et pratiques politiques à Marseille et à Naples », *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 1 : 1-18.
- MAWDSLEY Emma, 2007, « The millennium challenge account: Neo-liberalism, poverty and security », *Review of International Political Economy*, vol. 14, n° 3 : 487-509.
- MAWHOOD Philip (dir.), 1993, *Local government in the Third World: the experience of decentralization in tropical Africa*, Johannesburg, Afrique du Sud, Africa Institute of South Africa.
- MBACK Charles Nach, 2003, *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, KARTHALA Editions.
- MBEMBE Achille, DIOUF Mamadou, et MEMEL FOTE Harris, 1997, « L'état-civil de l'Etat en Afrique », in GEMDEV (dir.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala : 319-338.

- MBEMBE Joseph-Achille, 2000, *De la postcolonie: essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, France, Karthala.
- MBUAGBO Oben Timothy et OROCK Rogers Tabe Egbe, 2012, « Urban Governance Policies in Cameroon and the Crisis of Political Exclusion: A Case Study of the City of Kumba », *Journal of Asian and African Studies*, vol. 47, n° 2 : 176-189.
- MEDARD Jean-François, 1982, *L'état sous-développe en Afrique noire: clientelisme politique ou neo-patrimonialisme?*, Bordeaux, France, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, Domaine universitaire.
- , 1991, « Étatisation et désétatisation en Afrique noire », in Jean-François Médard (dir.), *États d'Afrique noire*, Paris, Karthala : 356-365.
- MEDARD J.-F., 1992, « Le big man en Afrique, du politicien entrepreneur », *L'Année Sociologique*, n° 42 : 167-192.
- MEIMON Julien, 2004, « La socialisation militante des professionnels de la solidarité internationale. L'exemple des agents de la Coopération », in Johanna Siméant et Pascal Dauvin (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan : 91-114.
- , 2005, *En quête de légitimité: le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse de doctorat, Université du droit et de la santé, Lille, France, 548 p.
- , 2007, « Que reste-t-il de la Coopération française? », *Politique africaine*, vol. 1, n° 105 : 27-50.
- , 2010, « Culte du terrain à la rue Monsieur. Les fonctionnaires de la France d'outre-mer et de la coopération », *Afrique contemporaine*, vol. 4, n° 236 : 53-65.
- , 2014, « Faire carrière en Coopération. Les logiques contrariées de la professionnalisation des “développeurs” », *Outre-mers*, vol. 102, n° 384-385 : 65-79.
- MERAL, ANDRIAMAHEFAZAFY Fano, et RAKOTOARIJONA Jean-Roger, 2007, « La planification environnementale : un outil pour le développement durable? », in Christian Chaboud, Géraldine Froger, et Philippe Méral (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable: des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris, Karthala : 23-49.
- METODJO Alain Kisito Anani, 2007, *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin. Logiques de construction de la notabilité de maire*, Mémoire de master recherche, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 156 p.
- MIAKATRA Soamarina Landitiana, 2012, *Inégalités d'accès et coproduction du service d'eau dans les quartiers pauvres de Toamasina (Madagascar)*, Thèse doctorat, Université de Nantes, France, 293 p.
- MIAKATRA Soamarina Landitiana et ASINOME Elisé, 2011, « Le lavoir public à Toamasina (Madagascar) : enjeux autour d'un espace à multiples fonctions. », *Tsingy*, n° 14 : 163-174.
- MICHEL Hélène, 2006, *La cause des propriétaires: État et propriété en France, fin XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin.
- DE MIRAS Claude et DORIER-APRILL Elisabeth, 2002, *Gestion des déchets urbains et aide à la décision municipale: municipalité de Mopti (Mali) et circonscription urbaine de Porto Novo (Bénin)*, Marseille, Programme gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain, PS-Eau/PDM.
- MIRAS Claude de et LE TELLIER Julien, 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc: partenariat public-privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*, Paris.

- MITCHELL Timothy, 1991, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1 : 77-96.
- MOORE Sally Falk, 1978, *Law as process: an anthropological approach*, London, Royaume-Uni.
- MOSSE David, 2001, « Social Research in Rural Development Projects », in David N. Gellner et Eric Hirsch (dir.), *Inside organizations: anthropologists at work*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
- , 2003, *The rule of water: Statecraft, ecology and collective action in South India*, New Delhi, Inde, Oxford University Press.
- , 2004, « Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice », *Development and Change*, vol. 35, n° 4 : 639-671.
- , 2005, *Cultivating Development - An ethnography of aid policy and practice*, Ann Arbor (Mich.): Pluto press, xvii + 315 p.
- , 2007, « Notes on the ethnography of expertise and professionals in international development », communication lors du colloque *Ethnografeast III: 'Ethnography and the Public Sphere'*, Lisbonne, 20-23 juin.
- , (dir.), 2011a, « Introduction. The Anthropology of Expertise and Professionals in International Development », in *Adventures in Aidland: the anthropology of professionals in international development*, New York, Berghahn Books : 1-31.
- , (dir.), 2011b, *Adventures in Aidland: the anthropology of professionals in international development*, New York, Etats-Unis, Berghahn Books.
- MOUFFE Chantal, 1994, « Political Liberalism. Neutrality and the Political », *Ratio Juris*, vol. 7, n° 3 : 314-324.
- MOUROUX Laure, 2008, *L'aventure Iredec à Madagascar: du militantisme à la marchandisation du développement*, Paris, France, Madagascar, L'Harmattan.
- MUECKE Stephen, 2010, « Action in Madagascar: the World Bank, Ravalomanana and leadership », *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 11, n° 2 : 248-254.
- DE MULLENHEIM Christel, 1999, *Diégo-Suarez: étude d'une ville cosmopolite entre 1930 et 1960*, Mémoire de Maîtrise d'Histoire, Université Denis Diderot - Paris VII, Paris, 135 p.
- MÜLLER Birgit (dir.), 2012, « L'anthropologie des organisations internationales [dossier] », *Critique internationale*, vol. 1, n° 54.
- NATIVEL Didier, 2002, « Entre image unitaire de l'île et puzzle ethnique: l'enjeu des recensements et de la cartographie à Madagascar (XIXe-XXe siècles) », in Françoise Raison-Jourde et Solofo Randrianja (dir.), *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Paris, Karthala : 61-75.
- , 2004, « Le renouveau de l'écriture de l'histoire de Madagascar: de l'érudition coloniale à Omaly sy Anio (années 1950-années 1990) », in Séverine Awenengo Dalberto, Pascale Claire Barthélémy, et Charles Tshimanga (dir.), *Écrire l'histoire de l'Afrique autrement ?*, Paris, L'Harmattan : 103-127.
- NATIVEL Didier et RAJAONAH Faranirina V. (dir.), 2007, *Madagascar et l'Afrique: entre identité insulaire et appartenances historiques*, Paris, France, Karthala.
- NAUDET Jean-David, 1999, *Trouver des problèmes aux solutions: vingt ans d'aide au Sabel*, Paris, France, OCDE.

- , 2012, « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », *Document de travail de l'Agence française de développement*, n° 119.
- NAY Olivier, 2010, « Les politiques de développement », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po : 139-170.
- , 2012, « How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS », *Journal of Public Policy*, vol. 32, n° 1 : 53-76.
- , 2015, « Les agences d'État, la production de l'expertise internationale et les transformations du marché des savoirs de réforme », in Boris Attencourt, Virgile Coujard, Meryll David-Ismayil, Johanna Siméant, Romain Lecler, et Cécile Rabot (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS éditions : 185-196.
- NAY Olivier et PETITTEVILLE Franck, 2011, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 4, n° 53 : 9-20.
- NAY Olivier et SMITH Andy, 2002, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions [version repaginée en ligne] », in Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica : 47-86.
- NEVERS Jean-Yves, 1983, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, vol. 33, n° 3 : 428-454.
- NEVEU C., 2004, « Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n° 3 : 89-101.
- NEVEU Catherine, 2005, *Anthropologie de la citoyenneté*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Provence - Aix-Marseille I.
- NICAISE Natacha, 2012, « La race comme catégorie pratique: le noir et la coopération européenne au développement. », *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 9, n° 1 : 473-506.
- NONJON Magali, 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 2, n° 70 : 89-112.
- OFFERLE Michel, 1997, « Étatsisations », *Genèses*, vol. 28, n° 1 : 3-4.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1990, « Populisme développementiste et populisme en sciences sociales. Idéologie, action, connaissance », *Cahiers d'Études Africaines*, n° 120 : 475-492.
- , 1993, « Le développement comme champ politique local », *Bulletin de l'APAD*, n° 6.
- , 1995, *Anthropologie et développement, Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala.
- , 1998, « Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche », *Bulletin de l'APAD*, n° 16 : 165-171.
- , 2000, « Le "je" méthodologique: Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, vol. 41, n° 3 : 417-445.
- , 2008a, « A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique », in *Discussion Papers de l'APPP, " Afrique: pouvoir et politique "*, Londres, Overseas Development Institute.
- , 2008b, *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Belgique, Academia-Bruylant.

- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995, « La politique du terrain », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, n° 1 : 71-109.
- OLOWU Dele, 2001, *Decentralization policies and practices under structural adjustment and democratization in Africa*, Program Paper n°4, Geneva: UNRISD. Democracy, Governance and Human Right.
- OLOWU Dele et WUNSCH James S., 2004a, « Conclusions : What Have We Learned? », in Dele Olowu et James S. Wunsch (dir.), *Local governance in Africa: the challenges of democratic decentralization*, Boulder, Etats-Unis, Lynne Rienner Publishers : 237-271.
- OLOWU Dele et WUNSCH James Stevenson, 2004b, « Historical context », in Dele Olowu et James Stevenson Wunsch (dir.), *Local governance in Africa: the challenges of democratic decentralization*, Boulder, Etats-Unis, Lynne Rienner Publishers : 29-46.
- O'NEILL John, 1986, « The Disciplinary Society: From Weber to Foucault », *The British Journal of Sociology*, vol. 37, n° 1 : 42-60.
- OSMONT A., 1995, *La Banque Mondiale et les villes, Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.
- OSMONT Annik, 1997, « L'État efficace selon la Banque mondiale. Les villes et l'ajustement structurel », in GEMDEV (dir.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala : 45-60.
- OTAYEK René, 2007, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines », *Revista critica de ciências sociais*, n° 77 : 131-150.
- PADIOLEAU J., 1982, *L'État au concret*, 222.
- PAGE Ben, 2003, « Communities as the agents of commodification: The Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon », *Geoforum*, vol. 34, n° 4 : 483-498.
- PAPADOPOULOS Yannis, 2003, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France : 119-135.
- PAPINOT Christian, 1998, « « VAZAHHA - L'étranger » : de l'origine extra-territoriale à l'exclusion symbolique », *Journal des anthropologues. Association française des anthropologues*, n° 72-73 : 107-117.
- PASQUALINI Noëlle, 1990, *Etude démographique de la population française de Madagascar de 1915 à 1960*, mémoire de maîtrise, Université de Provence, Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône, France.
- PASQUIER Romain, 2002, « L'invention de la régionalisation « à la française » (1950-1964) », in , IEP de Rennes/CRAP.
- , 2008, « Villes et régions », in Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger, et Jean-Louis Quermonne (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, France, Economica : 335-353.
- , 2012, « Quand le local rencontre le global: contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1 : 167-82.
- , 2015, *La capacité politique des régions: Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, France, La Découverte.
- PAYRE Renaud et SPAHIC Mili, 2012, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pôle Sud: revue de science politique de l'Europe méridionale*, n° 37 : 117-137.

- PEEMANS Jean-Philippe, ESTEVES Ana, et LAURENT Pierre-Joseph, 1996, *Stabilité politique et dimensions socio-économiques de la gouvernamentalité locale, volume 2 : les cas du Bénin et du Burkina-Fasso*, Institut d'Etudes du Développement. Université Catholique de Louvain.
- PELLERIN Mathieu, 2009, « Madagascar : un conflit d'entrepreneurs? Figures de la réussite économique et rivalités politiques », *Politique africaine*, vol. 1, n° 113 : 152-165.
- PETTTEVILLE Franck, 1995, *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, France, Éd. L'Harmattan.
- PETRIC Boris (dir.), 2012, *La fabrique de la démocratie*, Paris, France, Ed. de la Maison des sciences de l'homme, impr. 2012.
- PETTTT Philip, 1997, *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard.
- PIERREIN Louis, 1951, « La question portuaire et l'économie de Madagascar », *Revue de géographie alpine*, vol. 39, n° 1 : 127-147.
- PINSON Gilles, 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 4, n° 56 : 619-651.
- PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5 : 555.
- PIVETEAU Alain, 2004, « Les « nouveaux » avatars du développement aidé : décentralisation et gouvernance locale », in , Université Montesquieu-Bordeaux 4.
- PLANK David N., 1993, « Aid, Debt, and the End of Sovereignty: Mozambique and Its Donors », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31, n° 3 : 407-430.
- POCHE Bernard, 1992, « Citoyenneté et représentation de l'appartenance », *Espaces et sociétés*, n° 68/1.
- POLLARD Amy et STREET Alice, 2010, « Anthropology Through Development: Putting Development Practice into Theory [dossier] », *Anthropology Matters*, vol. 12, n° 2.
- POLLET Gilles et DUMONS Bruno, 1997, « De l'administration des villes au gouvernement des «hommes de la Ville» sous la IIIe République », *Genèses*, vol. 28, n° 1 : 52-75.
- PONTI Claude, 1999, *L'écoute-aux-portes*, Paris, L'école des loisirs.
- PROVINI Olivier, 2015, *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'est, les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, France.
- PROVINI Olivier et SCHLIMMER Sina, 2016, « Négocier l'action publique dans un État sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 2 : 199-223.
- QUARLES VAN UFFORD Philip, 1993, « Knowledge and ignorance in the practices of development policy », in Mark Hobart (dir.), *An anthropological critique of development: The growth of ignorance*, London, Routledge : 135-160.
- QUARLES VAN UFFORD Philip, GIRI Ananta Kumar, et MOSSE David, 2003, « Interventions in development Towards a new moral understanding of our experiences and an agenda for the future », in Philip Quarles van Ufford et Ananta Kumar Giri (dir.), *A moral critique of development: in search of global responsibilities*, London, Routledge : 3-40.

- QUASHIE Hélène, 2016, « Débuter sa carrière professionnelle en Afrique. L'idéal d'insertion sociale des volontaires français à Dakar et Antananarivo (Sénégal, Madagascar) », *Cahiers d'études africaines*, n° 221 : 53-80.
- QUENOT Hélène, 2010, *La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso): le cas de la politique de gestion des déchets*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1995-2013, France, 463 p.
- QUERE Louis, 2006, « Action », in Sylvie Mesure et Patrick Savidan (dir.), *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF.
- QUIMINAL Catherine, 2006, « Décentralisation, démocratie et migrations dans la région de Kayes », in Claude Fay, Yaouaga Félix Koné, et Catherine Quiminal (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique: en contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, France, IRD : 239-262.
- RABEARIMANANA Lucile, 1980, *La presse d'opinion à Madagascar de 1947 à 1956: contribution à l'histoire du nationalisme malgache du lendemain de l'insurrection à la veille de la Loi-Cadre*, Antananarivo, Madagascar, Librairie Mixte.
- RABEARIMANANA Lucile, FREMIGACCI Jean, et RAZAFIMBELO Célestin (dir.), 2008, *L'insurrection de 1947 et la décolonisation à Madagascar*, Antananarivo, Madagascar, Ed. Tsipika.
- RABEMANANTSOA Georges, 1990, *Les compétences locales à Madagascar ou le Fokononolona, institution locale, comme instrument de pouvoir*, Thèse de doctorat, Université Paris 13, France.
- RABENIRAINY Jaona, 2002, « Les forces armées et les crises politiques (1972-2002) », *Politique africaine*, vol. 2, n° 86 : 86-101.
- RABENORO Irène, 1995, *Le vocabulaire politique malgache pendant les événements de Mai 1972*, Thèse d'Etat, Université Paris Diderot - Paris 7, France, 743 p.
- RABESAHALA HORNING Nadia, 2008, « Strong Support for Weak Performance: Donor Competition in Madagascar », *African Affairs*, vol. 107, n° 428 : 405-431.
- RAFFINOT Marc, 2010, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement: de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, vol. 1, n° 149 : 87.
- RAFFINOT Marc et ROUBAUD François (dir.), 2001, « Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés [dossier] », *Autrepart*, n° 20.
- RAFIDINARIVO RAKOTOLAHY C., 2002, « Stratégies territoriales de la crise malgache », *Politique africaine*, n° 86 : 138-151.
- RAISON Jean-Pierre, 1986, « 'enracinement territorial des populations Merina (Hautes terres centrales malgaches) [Fondements, modalités et adaptations] », *Espace géographique*, vol. 15, n° 3 : 161-171.
- RAISON-JOURDE Françoise, 1983, « Introduction », in *Les souverains de Madagascar. L'histoire royale et ses résurgences contemporaines*, Paris, Karthala : 7-69.
- , 1986, « Un Etat précolonial affronté à la modernisation occidentale: le royaume Merina au XIX^e siècle », in Alain Forest et Catherine Coquery-Vidrovitch (dir.), *Décolonisations et nouvelles dépendances: modèles et contre-modèles idéologiques et culturels dans le Tiers-monde*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses universitaires de Lille : 123-157.
- , 1991, *Bible et pouvoir à Madagascar au 19^e siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'État*, Paris, Karthala.
- , 1993, « Une transition achevée ou amorcée ? », *Politique africaine*, n° 52 : 6-18.

- , 1994, « La constitution d'une utopie du fokonolona comme mode de gouvernement par le peuple dans les années 1960-1973 à Madagascar », *Omaly sy Anio*, n° 33-36 : 675-712.
- , 1997, « Préface », in *PADESM et luttes politiques à Madagascar: de la fin de la deuxième guerre mondiale à la naissance du PSD*, Paris, Karthala : 9-18.
- , 2005, « Oppression et libération à l'épreuve du temps », *Journal des anthropologues*, n° 102-103 : 189-226.
- RAISON-JOURDE Françoise et RAISON Jean-Pierre, 2002a, « Ravalomanana et la troisième indépendance? », *Politique africaine*, n° 86 : 5-17.
- , (dir.), 2002b, « Madagascar, les urnes et la rue [dossier] », *Politique africaine*, n° 86.
- RAISON-JOURDE Françoise et RANDRIANJA Solofo, 2002a, « Introduction », in Françoise Raison-Jourde et Solofo Randrianja (dir.), *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Paris, Karthala : 7-36.
- , (dir.), 2002b, *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Paris, Karthala.
- RAISON-JOURDE Françoise et ROY Gérard, 2010, *Paysans, intellectuels et populisme à Madagascar: de Monja Jaona à Ratsimandrava, 1960-1975*, Paris, France, Éd. Karthala, impr. 2010.
- RAJAONA A.R., 1997, « Madagascar: Fédéralisme versus décentralisation? En attendant Godot... », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, vol. 15, n° 1.
- RAJAONAH Faranirina, 2004, « Usages et usagers de l'eau à Tamatave pendant la période coloniale (1896-1960) », in Chantal Chanson-Jabeur, Catherine Coquery-Vidrovitch, et Odile Goerg (dir.), *Politiques d'équipement et services urbains dans les villes du sud: étude comparée*, Paris, France, Hongrie, Italie, Editions L'Harmattan : 171-192.
- RAJAONAH Faranirina V., 2002, « Les imaginaires de l'étrangers dans la crise malgache », *Politique africaine*, n° 86 : 152-170.
- RAJAONAH Faranirina V et BOIS Dominique, 2007, *Marchés urbains de Madagascar XIXe, XXe siècles : Antananarivo, Antsirabe, Antsirananana*, Paris, l'Harmattan.
- RAJAONAH Faranirina V. et VACHER Odile, 2015, « Altérités et clivages en situation coloniale. Fonctionnaires réunionnais à Tananarive », *Etudes rurales*, vol. 2, n° 194 : 145-172.
- RAJAONARISON Alain, 2002, « Les associations d'originaires et leur impact, entre solidarité familiale et influence politique », in Françoise Raison-Jourde et Solofo Randrianja (dir.), *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Paris, Karthala : 257-276.
- RAKOTOARISOA J.-E., 2002, « 1991-2002: le difficile apprentissage de la démocratie », *Afrique contemporaine*, n° 202-203 : 15-25.
- RAKOTONDRABE Daniela Tovonirina, 1993, « Essai sur les non-dits du discours fédéraliste », *Politique africaine*, n° 52 : 50-57.
- , 2002, « Postface: La question ethnique et la mise en œuvre des provinces autonomes à Madagascar », in Françoise Raison-Jourde et Solofo Randrianja (dir.), *La nation malgache au défi de l'ethnicité*, Paris, Karthala : 403-414.
- RAKOTONIAINA Justin, 1997, « Démocratie et aspirations populaires. Essai sur les événements de Madagascar en 1991-1992 », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, n° XV : 41-50.
- RAMAMONJISOA Janine, 2002, « Les relations entre « ethnies » à Madagascar: une problématique souvent mal posée », *Afrique contemporaine*, n° 202-203 : 55-71.

- , 2005a, « Althabe et Madagascar. La réflexion sur le pouvoir. », *Journal des anthropologues*, n° 102-103 : 97-135.
- , 2005b, « L’ethnisation des rapports sociaux (suite) », *L’Express de Madagascar*.
- , 2005c, « L’ethnisation des rapports sociaux (suite) », *L’Express de Madagascar*.
- , 2005d, « L’ethnisation des rapports sociaux (suite) », *L’Express de Madagascar*.
- RAMAMONJISOA Josélyne, 2007, « Les restructuration des marchés d’Antsiranana », in Faranirina V Rajaonah et Dominique Bois (dir.), *Marchés urbains de Madagascar XIXe, XXe siècles : Antananarivo, Antsirabe, Antsiranana*, Paris, l’Harmattan : 215-228.
- RAMAMONJISOA Suzy, 1980, « Le fokontany à Madagascar. Approche géographique », *Revue Malgache de Géographie*, n° 37.
- RAMSAMY Edward, 2006, *The World Bank and urban development: from projects to policy*, London, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord.
- RANAIVO Charles et LEVALLOIS Michel, 1950, *Le Fokonolona rural*, Tananarive, Madagascar, Impr. de l’Imerina.
- RANAIVO Velomihanta, 2007, « Le système éducatif de Madagascar », *Revue internationale d’éducation de Sèvres*, n° 46 : 125-132.
- RANCIERE Jacques, 1998, *Aux bords du politique*, Paris, France, la Fabrique.
- RANDERIA Shalini, 2006, « Legal plurality and overlapping sovereignties: Globalisation and the “cunning state” of India. », *Soziale Welt-Zeitschrift Fur Sozialwissenschaftliche Forschung Und Praxis*, vol. 57, n° 3 : 229-+.
- RANDERIA Shalini [b1] (analytic), 2007, « The State of Globalization: Legal Plurality, Overlapping Sovereignties and Ambiguous Alliances between Civil Society and the Cunning State in India », *L’état de la mondialisation : pluralité juridique, souveraineté envahissante et alliances ambiguës entre la société civile et l’état de ruse en Inde (French)*, vol. 24, n° 1.
- RANDRIAMARO Jean-Roland, 1997, *PADESM et luttes politiques à Madagascar: de la fin de la deuxième guerre mondiale à la naissance du PSD*, Paris, Karthala.
- RANDRIAMIHAINGO Lala Herizo, 2004, *Les Partis gouvernementaux et l’espace malgache de 1960 à 2001*, Mémoire de DEA, Université d’Antananarivo, Antananarivo, Madagascar.
- RANDRIANANTOANDRO H., 2005, « Mobilisations civiques à Madagascar », *Manière de voir*, n° 84 : 42-43.
- RANDRIANJA Solofo, 1987, « L’action de Ralaimongo à Diégo-Suarez. », *Omaly sy Anio*, n° 25-26 : 367-382.
- , 1997, « Madagascar: entre restauration autoritaire et réseaux mafieux », *L’Afrique politique* : 21-38.
- , 2001, *Société et luttes anticoloniales à Madagascar (1896 à 1946)*, Paris, Karthala.
- , 2005, *Ravalomanana, 2002-2005. Des produits laitiers aux affaires nationales*, Working paper n°3, FAST Country Risk Profile Madagascar, Bern: Swisspeace.
- , (dir.), 2012a, « Les années Ravalomanana (2002-2009). Politique et libéralisme économique », in *Madagascar, le coup d’État de mars 2009*, Paris, France, Karthala, impr. 2012 : 239-277.
- , (dir.), 2012b, *Madagascar, le coup d’État de mars 2009*, Paris, France, Karthala, impr. 2012.

- RANDRIANJA Solofo et ELLIS Stefen, 2009, *Madagascar, A Short History*, London, Hurst & Compagny.
- RASOLOARISON Lalaso Jeannot, 1995, « Problèmes socio-économiques et ambiance politique à Tananarive avant et au lendemain de l'insurrection de mars 1947 », *Omaly sy Anio*, n° 41-44 : 193-204.
- RASOLOMANANA Edmond Denis, 1973, « Le Système traditionnel et l'incidence d'éléments étrangers », *Annales de l'Université de Madagascar - Droit*, vol. 8, n° 77-98.
- RAVINET Pauline, 2014, « Fenêtre d'opportunité », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de Sciences Po : 251-256.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, 2001, « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart*, vol. 4, n° 20 : 43-60.
- RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, et WACHSBERGER Jean-Michel, 2017, *L'énigme et le paradoxe: économie politique de Madagascar*, Marseille, IRD éditions : AFD.
- REINALDA Bob (dir.), 2013, *Routledge handbook of international organization*, Milton Park, Abingdon, Oxon, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Routledge.
- REINALDA Bob et VERBEEK Bertjan (dir.), 1998, *Autonomous policy making by international organizations*, London, Routledge.
- REVEL Jacques, 1989, « L'histoire au ras du sol », in G. Levi (dir.), *Le pouvoir au village*, Paris, Gallimard.
- , 1996, « Micro-analyse et construction du social », in Jacques Revel (dir.), *Jeux d'échelles. De la micro-analyse à l'expérience*, Paris, EHESS-Gallimard-Seuil : 15-36.
- , 2000, « Pratiques du contemporain et régimes d'historicité », *Le genre humain*, n° 35 : 13-20.
- RIBOT Jesse C., 2001, *Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues*, Washington D.C.: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- RIBOT Jesse C. et LARSON Anne M., 2013, « Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction », in Jesse C. Ribot et Anne M. Larson (dir.), *Democratic Decentralisation Through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*, Routledge : 1-25.
- RIDDE Valéry, 2004, « Kingdon à Bamako, conceptualiser l'implantation d'une politique publique de santé en Afrique », *Politique et société*, vol. 24, n° 2-3.
- , 2009, « Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach », *Public Administration*, vol. 87, n° 4 : 938-954.
- RILES Annelise (dir.), 2006, *Documents: artifacts of modern knowledge*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- RIST Gilbert, 1996, *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, impr. 1996.
- , (dir.), 2002, « Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale [dossier] », *Nouveaux cahiers de l'IUED*, n° 13.
- ROIG Charles, 1966, « Théorie et Réalité de la Décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 16, n° 3 : 445-471.

- ROITMAN Janet Lee, 2005, *Fiscal disobedience: an anthropology of economic regulation in Central Africa*, Princeton, Princeton University Press.
- ROLL Michael, 2014, « The State that Works: A 'Pockets of Effectiveness' Perspective on Nigeria and Beyond », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 365-398.
- RONDINELLI Dennis A., NELLIS John R., et CHEEMA G. Shabbir, 1984, *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*, Washington, D.C., World Bank.
- ROQUEPLO Philippe, 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Editions Quae.
- ROSE Nikolas, 1999, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSSI G., 1973, « Une ville de colonisation française dans l'Océan Indien : Diego-suarez », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. XXVI, n° 104 : 410-426.
- ROTTENBURG Richard, 2009, *Far-fetched facts: a parable of development aid*, Cambridge, Mass., Etats-Unis.
- ROUBAUD F., 2000, *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, Paris, L'Harmattan.
- , 2001, « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar », *Document de travail DIAL*, n° 03.
- ROUBAUD François (dir.), 2002, « Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transition politique et économique [dossier] », n° 202-203.
- ROY Gérard et RAKOTONIRINA J.-F Régis, 1986, « La démocratie des années 1960 à Madagascar. Analyse du discours politique de l'AKFM et du PSD lors des élections municipales de 1969 à Antsirabe (Vakinankaratra). », in Françoise Raison-Jourde (dir.), *Emergence des partis et légitimation du pouvoir politique à Madagascar, 1936-1972: séminaire JJ 424 Sociétés et civilisations de l'Océan Indien occidental, 1982-1984*, Paris, Laboratoire Tiers-Monde Afrique : Université Paris 7 : 111-171.
- SAADA Emmanuelle, 2005, « Entre « assimilation » et « décivilisation » : l'imitation et le projet colonial républicain », *Terrain. Revue d'ethnologie de l'Europe*, n° 44 : 19-38.
- SABATIER Paul A., 1988, « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy Sciences*, vol. 21, n° 2/3 : 129-168.
- , 1998, « The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1 : 98-130.
- SAHLINS Marshall David, 1989, *Des îles dans l'histoire*, Paris, France, Gallimard : Le Seuil.
- SAINT-MARTIN Denis, 1998, « The New Managerialism and the Policy of Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France », *Governance*, vol. 11, n° 3.
- , 1999, « "Les consultants et la réforme managerialiste de l'Etat en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une "consultocratie"? », *Revue canadienne des sciences politiques*, vol. 32, n° 1.
- SAMUEL Boris, 2013, « 10. L'«Éducation pour tous» au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, La Découverte : 263-290.

- SANCHEZ Samuel F., 2013, *Le long XIXe siècle de Nosy Be et de la baie d'Ampasindava (Nord-Ouest de Madagascar). Dynamiques malgaches et mondialisations dans un comptoir du Sud-Ouest de l'océan Indien.*, Thèse de doctorat, Université Paris Diderot – Paris 7, Paris, 775 p.
- , 2014, « L'État et les matières premières à Madagascar », *Afrique contemporaine*, vol. 251, n° 3 : 157-166.
- SANOU André, 2010, « La révolte des autochtones bobo contre les autorités municipales », in Mathieu Hilgers et Jacinthe Mazzocchi (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire: le cas du Burkina Faso*, Paris, France, Éd. Karthala : 119-132.
- SAUNIER Pierre-Yves, 2004a, « «Tel Mickey Mouse jouant au tennis...» Note de recherche : Charles S. Ascher et l'internationalisation de la public administration », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152 : 49-56.
- , 2004b, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, vol. 57, n° 4 : 110-126.
- , 2005, « Épilogue : à l'assaut de l'espace transnational de l'urbain, ou la piste des mobilités », *Géocarrefour*, vol. 80, n° 3 : 249-253.
- , 2006, « La toile municipale aux 19^e-20^e siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Urban history review. Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIV, n° 2 : 163-176.
- , 2008a, « Introduction : Global City, Take 2: A View from Urban History », in Shane Ewen et Pierre-Yves Saunier (dir.), *Another global city: historical explorations into the transnational municipal moment, 1850-2000*, New York, Royaume-Uni, Etats-Unis : 1-.
- , 2008b, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, vol. 2, n° 71 : 4-25.
- , 2012, « La secrétaire générale, l'ambassadeur et le docteur. Un conte en trois épisodes pour les historiens du « monde des causes » à l'époque contemporaine, 1800-2000 », *Monde(s)*, vol. 1, n° 1 : 29-46.
- SAUNIER Pierre-Yves et EWEN Shane (dir.), 2008, *Another global city: historical explorations into the transnational municipal moment, 1850-2000*, New York, Royaume-Uni, Etats-Unis.
- SAUNIER Pierre-Yves et PAYRE Renaud, 1998, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) [version repaginée] », *Amministrare*, vol. XXX, n° 1-2 : 217-239.
- SAWADOGO Raogo Antoine, 2002, *L'État africain face à la décentralisation: la chaussure sur la tête*, Paris, France, Karthala : Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, impr. 2002.
- SAWICKI Frédéric, 2003, « Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, France, Belin : 123-146.
- SCALETARIS Giulia, 2013, *La fabrique du gouvernement international des réfugiés. Bureaupgraphie du HCR dans la crise afghane*, Thèse de doctorat, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris, 484 p.
- SCHARPF Fritz, 1999, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, Royaume-Uni, Oxford university Press.

- SCHMITZ Hubert et MCCORMICK, Dorothy, 2011, « Donor Proliferation and Co-ordination: Experiences of Kenya and Indonesia - Dorothy McCormick, Hubert Schmitz, 2011 », *Journal of Asian and African Studies*.
- SEBAHARA Pamphile et SINDOGO Flore, 2004, « Décentralisation et citoyenneté communale. Réflexions sur la construction de l'espace public municipal », in Pierre-Joseph Laurent, André Nyamba, Felice Dassetto, Pamphile Sebahara, et Boureima Ouedraogo (dir.), *Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso, le cas de Ziniare*, Paris - Louvain-la-Neuve, L'Harmattan - Académia Bruylant-Laurent, J.P. : 357-398.
- SEGALINI Céline, 2013, « Les agents des parcs nationaux au Sénégal : soldats de la participation ? », *Politique africaine*, n° 128 : 101-119.
- , 2014, *Les professionnels de l'aide sénégalais De la précarité au travail à la fragile légitimation de l'écologie dominante*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, Bordeaux, 482 p.
- SERRE-RATSIMANDISA G., 1978, « Théorie et pratique du "Fokonolona" moderne a Madagascar », *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 12, n° 1 : 37-58.
- SEVERINO Jean-Michel et RAY Olivier, 2012, « La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, vol. 20, n° 2 : 83-142.
- SHARMA Chanchal Kumar, 2005, « Why Decentralization ? The Puzzle of causation », *Synthesis*, vol. 3, n° 5 : 1-27.
- SHUTT Cathy, 2006, « Power in Aid Relationships: A Personal View », *IDS Bulletin*, vol. 37, n° 6 : 79-87.
- SIBEUD Emmanuelle, 2009, « Une libre pensée impériale ? Le Comité de protection et de défense des indigènes (ca. 1892-1914) », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, vol. 1, n° 27 : 57-74.
- SIMEANT Johanna, 2001, « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 1 : 47-72.
- SIMEANT Johanna, LICKERT Victoria, et POUPONNEAU Florent, 2015, « Echelles, récifs, bureaux - Terrains du politique à l'international », in Boris Attencourt, Virgile Coujard, Meryll David-Ismayil, Johanna Siméant, Romain Lecler, et Cécile Rabot (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS éditions : 13-32.
- SINOUE Alain, POINSOT Jacqueline, et STERNADEL Jaroslav, 1989, *Les villes d'Afrique noire: politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat entre 1650 et 1960*, Paris, France, Ministère de la coopération et du développement : la Documentation française.
- SLATER David, 1990, « Debating Decentralization — A Reply to Rondinelli », *Development and Change*, vol. 21, n° 3 : 501-512.
- SODIKOFF Genese, 2007, « An Exceptional Strike: A Micro-history of "People versus Park" in Madagascar », *Journal of Political Ecology*, vol. 14, n° 1 : 10-33.
- SPACENSKY Alain, 1967a, « Regards sur l'évolution politique malgache, 1945-1966 », *Revue française de science politique*, vol. 17, n° 2 : 263-285.
- , 1967b, « Regards sur l'évolution politique malgache, 1945-1966 (suite) », *Revue française de science politique*, vol. 17, n° 4 : 668-688.

- , 1970, *Madagascar, 50 ans de vie politique: de Ralaimongo à Tsiranana*, Paris, France, Nouvelles éditions latines.
- STAR Susan L. et GRIESEMER James R., 1989, « Institutionnal ecology, “Translations”, and Boundary objects: amateurs and professionals on Berkeley’s museum of vertebrate zoologie », *Social studies of science*, vol. 19, n° 3 : 387-420.
- STIRRAT R. L., 2000, « Cultures of Consultancy », *Critique of Anthropology*, vol. 20, n° 1 : 31-46.
- STOLER Ann Laura, 2002, « Colonial Archives and the Arts of Governance », *Archival Science*, n° 2 : 87-109.
- STONE Clarence N., 1989, *Regime Politics. Governing Atlanta: 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas Cité par Payre HDR.
- , 1993, « Urban Regimes and The Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1 Cité par Payre HDR : 1-28.
- STONE Diane, 2004, « Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 11 : 545-566.
- STRANG David et MEYER John W., 1993, « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, vol. 22, n° 4 : 487-511.
- STRATHERN Marilyn (dir.), 2000, *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London, Routledge.
- STREN Richard, 2004, « Faire de nécessité vertu: du gouvernement local à la gouvernance locale et au-delà dans la gestion urbaine en Afrique », in Charles Goldblum, Annik Osmont, et Isabel Diaz (dir.), *Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action, Actes du colloque international du Programme de la Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD)*, Paris, Ministère des Affaires Étrangères : 270-279.
- , 2014, « Urban Service Delivery in Africa and the Role of International Assistance », *Development Policy Review*, vol. 32, n° s1 : s19-s37.
- TEMPELHOFF Johann W. N., 2005, *African water histories: transdisciplinary discourses*, Vanderbijlpark, South Africa, Vaal Triangle Faculty, North-West University.
- THERKILDTSEN Ole, 2014, « Working in Neopatrimonial Settings: Public Sector Staff Perceptions in Tanzania and Uganda », in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Etats-Unis, Brill : 113-140.
- THIRIOT Céline et GAZIBO Mamoudou, 2009, « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicité et héritages », in Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala : 21-42.
- THOENIG Jean-Claude, 2005, « Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique [version en ligne HAL] », in Filâtre Daniel et Gilbert de Terssac (dir.), *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*, Octarès : 1-28.
- TIDJANI ALOU Mahaman, 2009, « La décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales », in Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala : 185-207.
- TOPALOV Christian (dir.), 1999, *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales.

- TREMON Anne-Christine, 2012, « Que faire du couple local/global? Pour une anthropologie pleinement processuelle », *Social Anthropology*, vol. 20, n° 3 : 250–266.
- TROMPETTE Pascale et VINCK Dominique, 2009, « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 3, n° 1, n° 1 : 5–27.
- TRONCHON Jacques, 1986, *L'insurrection malgache de 1947: essai d'interprétation historique*, Fianarantsoa, Madagascar, Éd. Ambozontany.
- TSING Anna, 2000, « The Global Situation », *Cultural Anthropology*, vol. 15, n° 3 : 327–360.
- URBAN Yerri, 2015, « La citoyenneté dans l'empire colonial français est-elle spécifique? », *Jus Politicum*, n° 14.
- VAN DE WALLE Nicolas, 2001, *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*, Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Cambridge University Press.
- VIARD-CRETAT Aurore, 2016, « Savoirs tactiques et expertises. La candidature camerounaise pour le programme forestier Redd+ de la Banque mondiale », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 2 : 279–301.
- VIDAL Laurent, FALL Abdou Salam, et GADOU Dakouri (dir.), 2005, *Les professionnels de santé en Afrique de l'Ouest: entre savoirs et pratiques*, Paris, France.
- VIDAL Laurent et KUABAN Christopher (dir.), 2011, *Sida et tuberculose: la double peine?*, Louvain-la-Neuve, Belgique, Bruylant-Academia.
- VILTARD Yves, 2008, « États, savoirs et politiques de développement », in Vincent Geronimi, Irène Bellier, Jean-Jacques Gabas, Michel Vernières, et Yves Viltard (dir.), *Savoirs et politiques de développement: questions en débat à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Karthala : GEMDEV : 21–43.
- VINCK Dominique, 2009, « De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. Vol. 3, n° 1, n° 1 : 51–72.
- VION Antoine, 2002, « Le gouvernement urbain saisi par l'internationalisation », in Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change?: les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, DL 2002 : 95–113.
- VION Antoine et NEGRIER Emmanuel, 2002, « La coopération décentralisée, un nouvel étage du jeu diplomatique », in , Lille.
- WAAST Roland, 1998, « Salaires et prix dans le nord malgache au 20ème siècle », in Bernard Schlemmer (dir.), *Terrains et engagements de Claude Meillassoux: hommages précédés d'un essai de Claude Meillassoux: « du bon usage des classes sociales » et suivis d'une bibliographie de ses travaux*, Paris, Karthala : 71–101.
- WAAST Roland, FAUROUX Emmanuel, SCHLEMMER Bernard, et SAUTTER Gilles, 1980, *Changements sociaux dans l'Ouest malgache*, Paris, France, Éditions de l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer.
- WALLACE Tina, BORNSTEIN Lisa, et CHAPMAN Jennifer, 2007, *The Aid Chain: Coercion and Commitment in Development NGOs*, Bourton on Dunsmore, Practical Action Publishing.
- WARNIER Jean-Pierre, 2009, « Les politiques de la valeur », *Sociétés politiques comparées*, n° 11.
- WEBER M., 1971, *Économie et société*, Paris, Plon.
- WEDEL Janine R., 1998, *Collision and collusion: the strange case of Western aid to Eastern Europe, 1989-1998*, Basingstoke, Macmillan.

———, 2009, *Shadow elite: how the world's new power brokers undermine democracy, government, and the free market*, New York, Basic Books.

WHITFIELD Lindsay (dir.), 2009, *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press.

WHITFIELD Lindsay et FRASER Alastair, 2009a, « Introduction. Aid and Sovereignty », in Lindsay Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press : 1-26.

———, 2009b, « Negotiating Aid », in Lindsay Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press : 27-44.

———, 2009c, « Understanding Contemporary Aid Relationships », in Lindsay Whitfield (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press : 74-107.

WILLEMEZ Laurent, SURDEZ Muriel, PAVIS Fabienne, et CHAMBOREDON Hélène, 1994, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, vol. 16, n° 1 : 114-132.

WILLIAMS David, 2000, « Aid and Sovereignty: Quasi-States and the International Financial Institutions », *review of International Studies*, vol. 26, n° 4 : 557-573.

WITTORSKI Richard, 2008, « La professionnalisation », *Savoirs*, vol. 2, n° 17 : 9-36.

WOOD Geof D., 1998, « Projects as communities: consultants, knowledge and power », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 16, n° 1 : 54-64.

YATTA François P., 2009, *La décentralisation fiscale en Afrique - Enjeux et perspectives*, Karthala.

ZIMMERMAN Bénédicte, 2013, « Parcours, expérience(s) et totalisation biographique. Le cas des parcours professionnels », in Servet Ertul, Jean-Philippe Melchior, et Éric Widmer (dir.), *Travail, santé, éducation: individualisation des parcours sociaux et inégalités*, Paris, L'Harmattan : 51-61.

ZOBEL Clemens, 2004, « Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain: le cas des communes maliennes », *Afrique et Développement*, vol. XXIX, n° 2 : 1-25.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	2
Sommaire	7
Avertissement.....	10
Introduction générale	11
L'énigme.....	11
I. La construction transnationale de l'institution communale à Madagascar : histoire de l'enquête et construction de l'objet	16
A. Une enquête bifocale, ethnographique et archivistique	16
B. L'institutionnalisation de la commune au « prisme de l'action publique »	19
II. Une sociologie politique de l'action publique transnationalisée « à parts égales » : cadre conceptuel et méthodologique	23
A. Concevoir les agences d'aide comme des organisations bureaucratiques en configuration	25
B. Prendre en compte parcours individuels et intersubjectivité des relations de travail	26
C. Partir des savoirs de gouvernement pour comprendre la production de l'aide et la division transnationalisée du travail de gouvernement.....	29
D. Saisir l'extraversion à partir des pratiques bureaucratiques	33
E. Traiter du changement dans l'action publique : <i>process tracing</i> et logiques de l'historicisation.....	35
III.Problématique et plan de la thèse	38
A. Problématique.....	38
B. Économie générale et plan de la thèse.....	39
Partie I La fabrique de la commune à Madagascar	41
Introduction de la première partie	43
I. Transposer aux réformes de décentralisation les changements de paradigmes de l'étude de l'État en Afrique.....	43
II. Les terrains du versant non local de l'objet commune, pente glissante	47
A. De la trajectoire d'un crabe de mangrove incertain de sa vocation.....	47
B. Du fil de l'interconnaissance à celui de l'intertextualité (les entretiens).....	49
C. De la décentralisation « dans le texte » (corpus documentaires et ethnographie).....	52
III. Plan de la première partie	54
Chapitre 1 : La commune comme legs colonial <i>versus</i> le <i>fokonolona</i> comme modèle autochtone. Articulation historique de deux modèles de gouvernement local	55
I. Construction impériale du dipôle <i>fokonolona</i> -commune (1787-1944).....	59
A. Construction de l'État et administration territoriale dans le Royaume merina : émergence du <i>fokonolona</i>	59
B. Naissance du dipôle <i>fokonolona</i> /commune sous la colonisation (de 1894 aux années 1920).....	62

1. Logique de communalisation de l'empire colonial français	62
2. Généralisation du fokonolona à tout le territoire malgache	65
3. Les premières communes à Madagascar, base d'un système de droits civiques discriminatoires	66
4. Émergence du double statut communal (1908/1913) et premiers conseils municipaux élus (par les colons)	68
C. Introduction du vote malgache dans le cadre communal et consolidation du dipôle <i>fokonolona</i> /commune (l'entre-deux-guerres)	70
II. La commune cheville ouvrière d'une citoyenneté électorale calquée sur le modèle français (1945-1972)	75
A. La question municipale s'inscrit dans les luttes d'émancipation (1945-1956)	76
1. Construction de l'« Union française » et collectivités locales	76
2. Situation et échiquier politiques malgaches entre 1945 et 1956	78
3. Premières revendications municipales malgaches et première victoire : la parité de représentation à Madagascar	81
4. Mobilisation en faveur de la non-dissociation du cas malgache de la loi municipale de 1955	83
B. La commune rurale ou l'école du civisme à marche forcée (1945-1972)	85
1. Communalisation intégrale des zones rurales mais maintien du fokonolona (administratif)	85
2. La commune rurale dans le dispositif d'inculcation de la citoyenneté électorale	88
C. Les communes et la mainmise du PSD sur les institutions politico-administrative (1956-1972)	90
III. Suppression de la commune et « deuxième indépendance. » : refonder un État malgache sur l'institution du <i>fokonolona</i> (autour de 1973)	93
A. La situation politique et socio-économique au début des années 1970	93
B. La réforme du <i>fokonolona</i> de 1973 : script réformateur	96
C. La configuration intellectuelle transnationale du retour en grâce du <i>fokonolona</i>	98
1. Une vision endogène, identitaire et idéalisée du fokonolona	98
2. Une vision exogène, anthropologique et démystifiante du fokonolona et de la commune	99
3. Une quête de savoirs chez les élites politico-administratives	100
Conclusion	104

Chapitre 2 : Une décentralisation incertaine. La commune comme point d'ancrage de l'aide sous la Troisième République

I. Le temps des fondations : des étrangers à la « bonne distance » (1991-1996)	109
A. La décentralisation au cœur du changement de régime	111
1. La décentralisation comme revendication centrale du mouvement des Forces vives	111
2. Ethnicisation du politique, crise des États fédérés et reproblématisation de la décentralisation	113
3. Consécration constitutionnelle du choix d'un État unitaire décentralisé	115
B. Abstention, discrétion et rémanence : les étrangers dans le travail de codification	116
1. Les agences d'aide spectatrices attentives du travail du Comité d'experts pour la décentralisation effective (CEDE)	117
2. Des experts français au cœur des possibles et des arbitrages	123
C. Architecture de compromis et cristallisation d'un sens technocratique et démocratique pour les régions et les communes	125

II. Le vent tourne : premières interventions et premiers revirements (1997-2002).....	132
A. La Banque mondiale et le début des interventions officielles dans la codification de la décentralisation.....	133
1. Agetip II : la décentralisation comme levier pour de reconfiguration des services urbains.....	133
2. Le Paigep : la décentralisation comme partie intégrante d'une réforme néolibérale de l'État...	135
B. La Coopération française et les résistances internes à prendre acte de la décentralisation.....	139
1. L'aggiornamento de la Coopération française en matière de décentralisation.....	139
2. Paiq versus Pagu : deux entrées orthogonales qui témoignent des indécisions de la coopération française	141
C. L'ébranlement de la révision constitutionnelle de 1998.....	143
1. Une réforme qui fragilise les communes	143
2. Une réforme qui déstabilise les agences d'aide et leurs interventions.....	146
III. Relance de la décentralisation et polyarchisation des appuis à la décentralisation (2002-2009)	147
A. L'arrivée au pouvoir de M. Ravalomanana et l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité.....	149
1. Alignement du gouvernement malgache sur les prescriptions des bailleurs et afflux d'aide	149
2. Une relance engageante de la décentralisation	151
3. Intégration de la décentralisation dans les programmes d'action de la quasi-totalité des agences d'aide présentes sur la Grande Île.....	153
B. La commune au cœur d'un dispositif d'aide à l'acmé de sa polyarchisation et de sa densification.....	158
C. La fermeture de la fenêtre d'opportunité Ravalomanana	166
D. Dépolitisation de la commune et technocratisation de la décentralisation dans les années 2000	168
1. Dépolitisation cognitive et discursive de la décentralisation et de la commune.....	169
2. Une fabrique transnationale de la décentralisation technocratisée	172
Conclusion.....	177

Chapitre 3 : La fabrique des instruments. Luttres bureaucratiques et coalitions transnationales dans un secteur-pays multilatéralisé (2004-2009)

I. Instruments communs d'intervention et concurrence entre agences d'aide : le cas des CAC.....	186
A. Le cercle des bailleurs de la décentralisation, supports et ressorts d'une controverse	187
1. Élaboration concertée des CAC et présentation de soi vertueuse des « bailleurs de la décentralisation ».....	187
2. Élaboration concertée des CAC, démarcation des opposants et distinction des professionnels	190
B. Terrains d'expérimentation et projection spatiale de la puissance, les ressorts d'une coalition	201
1. Des concurrences relégitimées par le principe d'expérimentation.....	202
2. Les CAC comme cadre commun idoine d'expérimentations différenciées	208
3. D'une logique de puissance à une logique de survie, la Coopération française.....	209
II. Instrumentalisation des appuis à la décentralisation et luttres bureaucratiques domestiques	214
A. Transnationalisation de la division du travail administratif et politique de gouvernement	215
1. Isolement de la Décentralisation dans le gouvernement et les administrations centrales	216
2. Coalition des hauts cadres du ministère et cadres de l'aide : travailler ensemble, faire cause commune	218
3. La stratégie présidentielle de l'évidement institutionnel.....	229

B.	Les instruments en contexte de crise, le cas liminal de l'étude « outils ».....	234
1.	Les « outils » : un terrain neutre âprement circonscrit.....	236
2.	Les tentatives de repolitisation de l'étude outils	242
3.	La frontière de la décision souveraine.....	245
	Conclusion.....	248
 Chapitre 4 : Le tout petit monde de la décentralisation-malgache dans les années 2000. Des intermédiaires multipositionnés au cœur de la fabrique transnationale des instruments		
I.	L'oligopole des consultants étrangers de la décentralisation-malgache	259
A.	Privatisation et concentration d'une expertise occidentale essentiellement française	260
B.	Des consultants indépendants empreints du « culte du terrain »	266
1.	Connaître le secteur-pays	267
2.	Adapter les préconisations	270
3.	Devenir consultants sans devenir « marchands de soupe ».....	272
C.	Des intermédiaires prépondérants de la fabrique multilatéralisée de la décentralisation	275
1.	S'engager pour ou contre un instrument, mailler le secteur-pays	275
2.	Les mailleurs et la (dé)politisation cognitive et discursive de la décentralisation	282
3.	Des intermédiaires persévérants plutôt que des passeurs déresponsabilisés de recettes standardisées.....	286
II.	Les élites domestiques multipositionnées de la décentralisation-malgache.....	288
A.	Les élites administratives malgaches de la décentralisation, des parcours distinctifs	289
1.	Les hauts fonctionnaires.....	292
2.	Les (stricts) experts-consultants	293
3.	Les <i>shifters</i>	293
4.	Les <i>straddlers</i>	295
B.	La reconnaissance de l'expertise domestique dans la production privatisée des savoirs de gouvernement, un processus inabouti	297
1.	Le maintien d'une domination post-coloniale dans la production privatisée des savoirs de gouvernement.....	297
2.	« Retrouvailles dispositionnelles » ou reconnaissance wébérienne entre élites Nord et Sud.....	301
C.	<i>Straddlers</i> et <i>shifters</i> aux interfaces fragmentées entre monde de l'aide et monde de l'État	305
1.	Peser sur la décentralisation-malgache : les ressources de la durée et de la multipositionnalité côté malgache	305
2.	Composer avec les contraintes de l'intermédiation : la voie étroite de la repolitisation cognitive	309
3.	Préserver la compatibilité des rôles, tisser de l'interconnaissance et de l'intertextualité	314
	Conclusion.....	318
 Conclusion de la première partie		
		323

Partie II La fabrique de la commune à Diégo-Suarez.....	327
Introduction de la deuxième partie	329
I. Diégo-Suarez : une ville et une municipalité progressivement lardées de projets d'aide au développement	329
A. Un port militaire, une ville industrielle enclavée et une capitale administrative de province	329
B. Une municipalité aux ressources financières limitées (Troisième République)	336
C. La transnationalisation de l'action publique locale <i>via</i> l'aide, un premier regard synthétique	339
II. L'action publique locale aux interfaces aide/municipalité, enquête et cadre d'analyse	344
A. Passer du point de vue de l'aide à celui de l'institution municipale, tirer vers la symétrie	345
B. Étudier le gouvernement municipal sous régime d'aide	349
C. Prendre la capacité politique de la commune comme question.....	350
III. Problématique et plan de la partie	354
Chapitre 5 : L'eau du <i>fanjakana kely</i>. De la commune à la Coopération française et retour.....	355
I. L'eau potable à Diégo-Suarez : dualité du système et dépendance extérieure au fil de l'histoire	358
A. L'approvisionnement en eau : un domaine d'intervention originel décisif	358
1. La nouvelle administration municipale et la « question si angoissante de l'eau »	358
2. Les modalités locales d'« un échec de l'urbanisme colonial » en matière d'eau.....	360
B. Les débuts du « développement » (1956-1973)	365
1. Un « âge d'or » urbain	365
2. Une politique toujours duale mais « solidaire »	368
3. Une politique toujours dépendante de ressources extérieures	370
C. Diégo-Suarez passe à côté de la « décennie de l'eau » (1973-1995)	371
II. Pluralisation des « partenaires de l'aide » et marchandisation de l'eau publique : un tournant.....	374
A. Les projets qui enserrent la politique locale de l'eau	376
1. La Banque Mondiale et l'édiction du Code de l'eau : néolibéralisation du secteur eau à l'échelle nationale	376
2. Le Païq, opérateur local de la « privatisation communautaire » de l'eau.....	379
3. Le Pagu, l'AFD, l'apurement du contentieux avec la Jirama et les conditionnalités appliquées aux communes	382
B. Comprendre le positionnement du Païq : fokonolisme et populisme des agents de l'aide	385
1. Une logique d'intervention communautaire qui laisse la commune hors champ.....	386
2. La commune, un <i>fanjakana kely</i>	389
3. Le « social » comme terrain légitime de substitution à la commune.....	392
C. Comprendre le positionnement de la municipalité : libéralisme et pragmatisme des édiles municipaux	394
1. Des édiles par principe favorables au changement de modèle de gestion des points d'eau collectifs	395
2. Coûts et bénéfices politiques anticipés de la mise en gestion associative et payante des points d'eau collectifs	402

III. Des conséquences politiques de la « privatisation communautaire »	405
A. Des hiérarchies urbaines renforcées et des subjectivations citadines affectées	406
B. Une figure de la commune effritée.....	409
1. L'inscription urbaine du Paiq comme bureaucratie parallèle.....	409
2. Le passage à l'eau payante comme un abandon par la commune des petites gens	412
Conclusion	413
 Chapitre 6 : La propreté, « vocation » contrariée de la municipalité de Diégo-Suarez.....	417
I. « Diégo ville de la propreté » : la gestion des ordures ménagères jusqu'en 1994.....	420
A. Le temps colonial de l'adjudication et de la lutte contre la « crasse ».....	420
B. Les temps glorieux de la régie municipale et de l'ordre urbain et sanitaire (années 1960, 1970 et 1980).....	424
II. De la DPEA au Comité ROM : une délégation partielle, provisoire et inefficace de la collecte des ordures ménagères (1995-2004).....	431
A. La DPEA, première brèche dans la régie (1994-1999).....	434
1. Une ONG à l'appui d'une administration municipale en transition.....	434
2. Positions divergentes des nouveaux élus et sanctuarisation du balayage en régie.....	436
B. L'APE, première expérience avortée de comité mixte délégataire de la collecte des déchets (1999) ..	441
C. Le Comité ROM, un (deuxième) comité mixte qui dure sans fonctionner (à partir de 2001)	443
1. Diversification de l'offre d'aide : le conseil général du Finistère sur les rails de la Coopération française	444
2. Un cadrage négocié au sein de et avec la municipalité.....	445
3. Le fonctionnement originellement « cahotique » du Comité ROM.....	449
D. Une commune continûment « défailante »	451
III. Retour en régie et élargissement de la fabrique transnationale de la gestion des déchets (2005-2010).....	453
A. La régie à point nommé, conjonction des changements à la municipalité et dans l'aide	453
1. De nouveaux interlocuteurs à la commune.....	453
2. Le virage délicat de l'appui institutionnel vu de Diégo-Suarez.....	454
B. Reconfiguration effective des enjeux et du dispositif.....	461
C. Un bilan en demi-teinte.....	463
Conclusion	465
 Chapitre 7 : « Donnez-nous les moyens de nous démerder ! » Aide et capacité politique de la commune de Diégo-Suarez dans les années 2000.....	469
I. S'entourer : les nouvelles élites municipales passées par l'aide	470
A. L'équation complexe du bureau exécutif.....	471
B. L'aide comme nouveau vivier	473
C. Le bureau exécutif de la commune en 2007 comme décalque partiel du Paiq.....	477
II. Agir : incorporation incertaine des savoirs, logiques et instruments rémanents de l'aide.....	481
A. Maîtriser les effectifs d'employés et organiser le travail	481
1. « Faire avec » les recrutements contraints d'employés	481

2. Organiser et contrôler le travail : les instruments d'un tournant gestionnaire espéré.....	484
B. Produire, conserver, mobiliser les savoirs requis : un défi constant	490
C. S'assurer du concours des notables et des entreprises : une épreuve récurrente	492
D. Capter les ressources de l'aide : des fonctions progressivement internalisées	498
III. Décider localement : une division transnationale du travail de gouvernement contestée	501
A. Faire avec les nouveaux agents de l'aide et la mémoire des anciennes	502
B. Défendre le périmètre d'un champ d'intervention historique de la municipalité et de l'aide.....	511
Conclusion	514
Conclusion de la deuxième partie.....	517
Conclusion générale.....	521
Enchevêtrement progressif des organisations, des instruments et des activités de l'aide et de l'action publique domestique	521
Enchevêtrement des mondes sociaux et enracinement de l'aide	522
Maîtrise de l'action publique transnationalisée et (dé)politisation par l'aide, une relecture.....	523
Production de l'aide en configuration, une multilatéralité de fait	526
La commune à Madagascar et à Diégo-Suarez.....	528
Table des tableaux	531
Table des figures	532
Table des encadrés.....	533
Bibliographie.....	535
Table des matières	580
Résumé.....	587
Abstract	588

RESUME

Réformes de décentralisation, gestion de l'eau, gestion des ordures ménagères, voirie, marché, état civil... : sous la Troisième République, l'aide au développement a pris pour objet la plupart des politiques ou des services qui comptent dans le processus de reconstruction de l'institution communale, introduite par l'administration coloniale à la fin du XIXe siècle mais supprimée entre 1973 et 1993. L'enquête porte sur cette transnationalisation croissante et conjuguée de la politique de décentralisation et de l'action publique communale dans les années 1990 et 2000. Sur la base de matériaux archivistiques et ethnographiques, elle réinscrit ce processus dans le temps moyen du gouvernement colonial, examine ses modalités récentes et interroge ses effets sur le double plan de la figure de l'institution communale et de la capacité politique des communes, telles qu'elles se dessinent au centre, pour l'ensemble des communes, et à Diégo-Suarez, pour une commune urbaine en particulier.

La thèse décrit le travail de production de l'aide et de l'action publique aux interfaces toujours plus nombreuses et fragmentaires entre organisations d'aide et administrations domestiques. Elle montre que l'aide s'est inscrite dans la division interne du travail administratif et politique de gouvernement. Se sont arrimées les luttes domestiques entre acteurs politico-administratifs malgaches et les luttes entre acteurs de l'aide et acteurs publics malgaches pour la maîtrise de l'action publique. L'enquête montre par ailleurs que le jeu répété et démultiplié de l'aide s'est traduit par la prééminence progressive, dans la reconstruction de la commune, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale, d'élites politico-administratives malgaches qui cumulent, diachroniquement ou symboliquement, des positions dans l'aide et des positions dans les administrations publiques. Ce sont des élites qui incarnent, légitiment et défendent la transnationalisation de l'action publique. Elle montre enfin que les édiles municipaux d'une ville comme Diégo-Suarez se sont bien engagés dans des stratégies de construction de leur capacité d'action sur la mise en dépendance à l'égard de l'aide. Mais que, si les interventions d'aide ont affecté la figure de l'institution communale, le fonctionnement même de l'organisation municipale, ce fut sans accroître significativement sa capacité politique. Rien ne s'institutionnalise véritablement de l'accès des acteurs municipaux aux ressources qui leur permettraient de décider et d'agir en conséquence. Sauf la transnationalisation de l'action publique, la relation d'aide.

Mots clefs : communes, décentralisation, Madagascar, État, transnationalisation de l'action publique, sciences sociales du développement, socio-histoire des gouvernements municipaux.

ABSTRACT

The transnational construction of a scale of government. The municipality in Madagascar and Diego Suarez under the Third Republic (1993-2010)

Decentralization reforms, water management, household waste management, roads, markets, civil status, etc.: under the Third Republic, development aid focused on most of the policies or services that count in the process of rebuilding the municipal institution, introduced by the colonial administration at the end of the 19th century but abolished between 1973 and 1993. The survey focuses on this increasing and combined transnationalisation of decentralisation policy and municipal public action in the 1990s and 2000s. On the basis of archival and ethnographic materials, it re-establishes this process in the average time of the colonial government, examines its recent modalities and questions its effects on the dual level of the figure of the communal institution and the political capacity of the communes, as they appear in the centre, for all the communes, and in Diego Suarez, for a particular urban commune.

The thesis first describes the work of aid production and public action at the increasingly numerous and fragmented interfaces between aid organisations and domestic administrations. It shows that aid has become part of the internal division of administrative and political work of government, that the struggles between Malagasy aid and public actors and the domestic struggles between Malagasy political and administrative actors for the control of public action have been established. The survey also shows that the repeated and multiplied play of aid has resulted in the pre-eminence gradually acquired in the reconstruction of the municipality, at both national and local level, by Malagasy political and administrative elites who cumulate, diachronically or synchronically, positions in aid and positions in public administrations. They are elites who embody, legitimize and defend the transnationalization of public action. Finally, it shows that the municipal councils of a city like Diego Suarez have been well engaged in strategies to build their capacity to act on aid dependency. But that, if the aid interventions have affected the figure of the communal institution, the very functioning of the municipal organization, it is without significantly increasing its political capacity. Nothing is truly institutionalized about the access of municipal actors to the resources that would allow them to decide and act accordingly. Except transnationalization of public action.

Keywords : Municipality; Decentralization; State; Madagascar; Diego Suarez; African studies; Development studies; transnational public action; socio-history of municipal governments.