

**Démocratie locale et décentralisation à Madagascar.
Essai sur la notion d'impératif de citoyenneté dans la
gouvernance locale**

Tsantaniaina Herizo Andriamifidy

► **To cite this version:**

Tsantaniaina Herizo Andriamifidy. Démocratie locale et décentralisation à Madagascar. Essai sur la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2019, pp.185-204. hal-02550279

HAL Id: hal-02550279

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02550279>

Submitted on 22 Apr 2020

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.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
SCIENCES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Démocratie locale et décentralisation à Madagascar. Essai sur la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale

Tsantaniaina Herizo ANDRIAMIFIDY

*Juriste consultant*¹

*Master II Droit public et Science politique (promotion 2015/2016) –
Faculté des Sciences Sociales – Université Catholique de Madagascar –*

Résumé :

Les notions de démocratie locale et de décentralisation surgissent en permanence en matière de gouvernance locale. Pourtant, l'aspiration à la bonne gouvernance locale s'est essentiellement formulée sur la base des rapports entre décentralisation et déconcentration, qui ont tant bien que mal déterminé l'autonomisation des collectivités territoriales malgaches. Le lien entre démocratie locale et décentralisation n'a suffisamment été approfondi, se suffisant à une vague énonciation. Une exploration du lien propose une autre appréhension de la bonne gouvernance locale et une approche ascendante de l'autonomisation des collectivités territoriales, établies sur la base de la citoyenneté. Cela se cristallise à travers l'alimentation de la conjugaison de la démocratie locale et de la décentralisation par la notion d'impératif de citoyenneté, socle de la bonne gouvernance locale. La formule Impératif + Citoyenneté implique une rupture avec l'illusion de l'unicité du champ d'action, un agencement structurel et organisationnel, la recherche de l'existence d'une identité sociale, politique, économique et culturelle ainsi que des pactes locaux. Ainsi, la réflexion sur l'action publique et le développement local, en termes de gouvernance locale, admet l'existence et l'importance d'une multitude d'acteurs individuels et collectifs qui vont peser sur le devenir d'un champ d'action.

Mots-clés :

Collectivités territoriales, démocratie locale, décentralisation, gouvernance locale, citoyenneté

¹ L'auteur peut être joint à l'adresse mail suivante : herizobodorandriamifidison@gmail.com.

Abstract :

The notions of local democracy and decentralization are constantly emerging on the subject of local governance. However, the aspiration for a good local governance has essentially been formulated on the basis of the relationship between decentralization and deconcentration, which in turn have somehow determined and shaped the autonomy of local authorities in Madagascar. The link between local democracy and decentralization has not been sufficiently addressed, it is limited to a simple statement. A further exploration of the above mentioned link provides another understanding of a good local governance and a bottom-up approach to empowering the autonomization of local governments based on the premise of citizenship. The framework of such prospect is initiated and reinforced thus by means of the combination of local democracy and decentralization through the notion of the “imperative” of citizenship, the bedrock of a good local governance. The adoption of the “imperative + citizenship” formula implies a break from the illusion of single-faceted field of action, an initiation of a structural and organizational arrangement, and a search for a social, political, economic and cultural identity as well as local pacts. Thus, the discussion on public actions and local development, in terms of local governance, acknowledges the existence and the importance of a multitude of individual and collective actors who will influence the future of a field of action.

Key-words:

Territorial communities – Local democracy – Decentralization – Local governance - Citizenship

Introduction. L'histoire de l'humanité reflète l'image d'une odyssée éternelle sans boucle prévisible et définie dans laquelle seule la réalité semble être le principal héritage concret qui persiste constamment. Nombreux sont ceux qui s'essaient à poser les bornes de l'humanité mais se heurtent souvent à des problématiques dont les réponses sont parfois variables et dynamiques. Éventuellement, cette réalité retrace les aspects tangibles de l'histoire de l'humanité, tantôt ses moments de force tantôt ses moments de faiblesse. L'humanité ne peut uniquement être de passage et ne peut exister que dans un environnement qui lui est vital et viable. Cet environnement peut être apprécié comme une société dans laquelle l'humanité est en relation avec elle-même pour établir une harmonie positive que l'on désigne communément cohésion sociale. La cohésion sociale – perçue comme un lien social – est « L'ensemble des processus et des mécanismes qui permet de faire en sorte que la société « tienne » ou, autrement dit, qui permet de « faire société ». La cohésion sociale correspond donc, pour une société donnée, à la nature et à l'intensité des relations sociales qui existent entre ses membres. »². M. GRAWITZ³ identifie la cohésion sociale comme « La solidarité des membres d'un groupe résultant de l'attraction réciproque ou de la complémentarité des individus qui le composent, d'une communauté de buts, d'actions, de normes. »⁴. La dialectique gouvernants – gouvernés dénote, d'une certaine manière, la quintessence de l'harmonie sociale pouvant hypothétiquement servir de pivot pour le développement d'un pays. La confiance et la collaboration seraient à la fois les éléments conditionnels et les enjeux dans le cadre du développement. Les gouvernants représentent l'entité qui décide, les gouvernés celle qui dispose. Mais les rapports de force ne sont toujours pas en faveur des gouvernants – pouvant à tout moment basculer en faveur des gouvernés – dès lors que les gouvernants n'arrivent plus à satisfaire les attentes des gouvernés, provoquant la paralysie du système et parfois sa refondation. À cet égard, il est essentiellement salutaire de préserver la stabilité du système en renforçant le lien social dans la société, lien social considéré ici comme le lien entre les gouvernants et les gouvernés, pour une réciprocité durable d'intérêts et d'échanges. La logique serait que le citoyen s'identifie à sa collectivité et participe à son développement. L'idée de priorisation de la citoyenneté ne doit être ni écartée ni suppléée.

La notion d'impératif⁵ de citoyenneté prolonge l'expression démocratique selon laquelle le peuple serait à l'origine du pouvoir politique dans ses rapports avec

² A. BEITONE, C. DOLLO, J. GERVASONI et C. RODRIGUES, *Sciences sociales*, 6^e Ed., Paris, Dalloz, coll. Aide-mémoire, 2009, p. 192.

³ Professeure émérite à l'Université de Paris I, agrégée de droit public.

⁴ M. GRAWITZ, *Méthode des sciences sociales*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 2000, p. 1019.

⁵ Un impératif est un commandement catégorique qui n'est subordonné à aucune condition. Il peut s'imprégner des caractères d'un ordre absolu et/ou d'une nécessité incontournable et primordiale.

la société et le droit⁶. Il aurait pour raison d'être et finalité le peuple. La participation du citoyen au développement de sa collectivité ne peut être qu'une réaction ou un réflexe de nature. Cependant, ce réflexe naturel peut souvent rompre avec sa vélocité voire s'épuiser dans la mesure où sa sensibilité est restreinte par la substance qu'on lui accorde. En effet, la composante participation ne peut satisfaire et garantir à elle seule l'effectivité de la citoyenneté dans la gouvernance locale. L'évolution vers l'impérativité voire l'état culturel de la participation citoyenne doit procéder de l'ancrage d'une idée sacrée de la citoyenneté.

Le cas malgache éveille une certaine inquiétude. Les réformes précoces et continuelles n'ont permis un attachement identitaire et une stabilité au modèle de gouvernance locale malgache. Les initiatives prises présentaient plus une formule technique légèrement décalée de la réalité. L'histoire narre le récit d'un esprit décentralisé contradictoire de l'autonomie et de la démocratie locales orienté vers une décentralisation monopolisée par les élus et les techniciens au détriment des citoyens perdus dans sa complexité technique⁷ ; peu ont été les initiatives fondées sur une approche mettant en valeur le citoyen. Ainsi, l'idée est de projeter une image qui semble à un mécanisme dans lequel la démocratie locale et la décentralisation – reliées et liées par la notion d'impératif de citoyenneté – formeront un engrenage alimenté par cette même notion, pour obtenir un résultat subsidiaire qu'est la bonne gouvernance et un résultat à une échelle plus élevée qu'est le développement. Le dilemme du gouvernement malgache – entre une volonté d'achever le processus de décentralisation effective dans les règles démocratiques et une angoisse de basculer vers une autonomie plus poussée – fait stagner le processus de décentralisation et détacherait occasionnellement la décentralisation de ses racines démocratiques. À cet égard, le renouement de la décentralisation avec la démocratie embraserait le lumignon désuet – du fait des arcanes de la technicité de la décentralisation – de la participation citoyenne. L'étude s'évertue à revaloriser la citoyenneté et les valeurs communautaires dans la gouvernance locale. Elle intègre le cénacle des initiatives développées pour achever excellemment le processus de décentralisation en adéquation avec le processus de démocratisation. Elle apporte un nouvel aperçu de la décentralisation plus réaliste que technique.

L'éclosion d'un modèle de gouvernance locale sur la base de la notion d'impératif de citoyenneté résulte de la recherche d'une logique de connexité entre la démocratie locale, la décentralisation, l'impératif de citoyenneté et la bonne gouvernance locale ; la question de sa floraison s'essaie à analyser son appréhension et sa mise en œuvre en fonction des particularités des collectivités territoriales⁸ ; la

⁶ Ne pouvant pas concevoir une réalité physique, la notion de peuple paraît infiniment abstraite. Toutefois, elle suppose une existence politique qui fait défaut à la notion de population. Son sens varie en ce que la souveraineté soit populaire ou nationale.

⁷ La politique de décentralisation est-elle réellement internalisée ?

⁸ Une collectivité se révèle être, à la source, plus une notion sociologique qu'administrative. Elle serait admise comme un groupe social dans lequel les rapports entre les individus (ou

question de sa vitalité s'interroge sur ses dynamiques et les prétentions d'affinement à son égard. Peut-on établir les coordonnées d'une interférence entre la démocratie locale, la décentralisation, l'impératif de citoyenneté et la bonne gouvernance locale ? En quoi les rythmes de l'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale impacteraient-ils la définition et la mesure de l'effectivité de la bonne gouvernance locale, celle de la décentralisation et celle de l'autonomie locale ? En définitive, que seraient la validité et le rôle factoriel de la notion d'impératif de citoyenneté dans l'effectivité de la bonne gouvernance locale au regard du système de la décentralisation ?

La réflexion s'inspire d'un passage d'A. DE TOCQUEVILLE⁹, écrivant : « C'est au niveau local que réside l'énergie d'un peuple libre ; les institutions locales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée de tous. »¹⁰. Elle repose sur l'équation suivant laquelle l'effectivité de la bonne gouvernance locale serait la résultante de la fonction (impératif de citoyenneté) conjuguant la démocratie locale et la décentralisation, une équation assez complexe qui justifie la subtilité de l'enracinement de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale (I) mais relativement enrichissante en ce sens qu'elle révèle la quintessence du développement de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation (II).

membres du corps social) sont régis par des règles et normes propres à la collectivité. La qualification d'une collectivité territoriale s'établit sur quatre critères cumulatifs : la personnalité morale de droit public, l'existence des affaires et intérêts propres, le pouvoir de décision et le contrôle de l'Etat. La personnalité morale de droit public permet aux collectivités d'affirmer leur caractère propre. Elles seront distinctes de l'Etat et agiront en leur propre nom et pour leur propre compte. La Constitution malgache du 11 Décembre 2010 la garantit en son Article 139 : « Les Collectivités Territoriales Décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités. [...] ». L'existence des affaires et intérêts propres s'est formulée à partir du fait que l'existence des collectivités procède de la considération que l'Etat n'est pas le seul représentant des intérêts qui sont en présence dans la société. Le pouvoir de décision constitue une compétence générale des collectivités territoriales, l'aptitude à prendre toute décision dans l'intérêt de sa population. Le contrôle de l'Etat est un contrôle fait sur les actes et les organes des collectivités par les agents de l'Etat chargés de contrôler leur légalité.

⁹ Philosophe français du XIXème siècle (1805-1859), licencié en Droit et nommé juge auditeur au tribunal de Versailles. Il publie *De la démocratie en Amérique* à son retour des États-Unis et devient avocat. Il sera plus tard élu député, conseiller général de la Manche et ministre des affaires étrangères. Il reste l'un des principaux penseurs modernes.

¹⁰ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 6^e Ed., vol. 1, Charles Gosselin, 1838, p. 94.

I.- La subtilité de l'enracinement de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale

L'enracinement de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale s'illumine à partir d'une connexion radiale entre la démocratie locale et la décentralisation convergeant vers la notion d'impératif de citoyenneté pour la promotion de la bonne gouvernance locale. La mise en relation de la démocratie locale, de la décentralisation, de la notion d'impératif de citoyenneté et de la bonne gouvernance locale semble d'une telle subtilité qu'elle répond conjointement à une théorie énigmatique et à une réalité mythique. Si la théorie s'interroge sur l'existence et la substance d'un lien entre démocratie et décentralisation (A), la réalité nous interpelle sur le travail subordonné et complémentaire entre la démocratie locale, la décentralisation, l'impératif de citoyenneté et la bonne gouvernance (B).

A.– Une théorie énigmatique : le lien entre démocratie et décentralisation

Il est difficile d'établir un lien théorique entre démocratie et décentralisation : si la démocratie est d'essence politique, la décentralisation est de substance juridique. Toutefois, de cette considération – tout du moins générique – se dégagent deux approches dont une approche dissociative (1) qui s'annexe à une approche interactionnelle (2), à la lumière des éléments édificateurs de la démocratie et de la décentralisation.

1 – Une singularité élémentaire entre démocratie et décentralisation : les principes directeurs respectifs

Relativement à une observation primaire, la démocratie profile une volonté visant à instaurer une identité entre gouvernants et gouvernés. Suivant un paradigme plus élaboré et philosophique, la démocratie serait le seul régime qui respecte l'individu et ses droits, le seul régime donc qui soit compatible avec la nature divine de l'Homme. Mais l'aventure démocratique ne se donne pas pour autant à se rassurer. Elle se trouve inscrite dans une logique pervertie de la sélection d'un personnel politique, orientée vers la conquête voire la conservation du pouvoir. Son aventure dépeint aussi bien les chroniques de sa défectuosité que le récit de sa quintessence.

Les principes directeurs qui forment le socle de la démocratie sont suscités à travers l'égalité, la légalité et la liberté. La démocratie suppose l'égalité entre les citoyens sans distinction. Cette égalité est admise formellement comme une égalité

de droit et non une égalité de fait¹¹. Elle suppose également l'affirmation de la légalité qui signifie généralement l'obéissance aux règles. L'idée de liberté est la plus importante dans le cadre du processus de démocratisation. La démocratie évoque une certaine liberté politique en référence à la notion d'impératif de citoyenneté. Cette liberté démocratique est aussi mise en relief au niveau de l'expression d'opinions individualisées ou collectivisées. Tels sont les principes fondamentaux de la démocratie à partir desquels l'on pourra tirer ses conditions d'effectivité. Les conditions d'effectivité de la démocratie résident dans la prévalence de la volonté des plus nombreux et l'éducation du peuple aux valeurs de la démocratie. Faire prévaloir la volonté des plus nombreux renvoie à l'idée de respect de la loi de la majorité, sans pour autant négliger ou déconsidérer la minorité. Éduquer le peuple aux valeurs de la démocratie semble judicieux et essentiel pour le citoyen dans son droit à peser sur l'action publique ; il s'agit de conscientiser le citoyen pour le rendre apte à confronter les programmes et les raisonnements, d'intellectualiser les conflits, les discussions et les débats. Ce qui constitue la fonction pacificatrice de la démocratie.

Par ailleurs, la décentralisation se matérialise conventionnellement par les rapports entre État central et collectivités territoriales. En d'autres termes, il s'agit d'une dialectique centre – périphérie¹². On a souvent tendance à considérer – du point de vue significatif – la décentralisation comme le paradoxe de la centralisation¹³. Cependant, le paradoxe est plutôt extrême car la décentralisation pourrait justement se comprendre comme un aménagement externe de la centralisation¹⁴. La décentralisation résume les actions de transfert de responsabilités de l'administration centrale vers les collectivités et opère un dessaisissement par le bas¹⁵. Elle est fortement articulée autour des idées

¹¹ Les règles de droit s'appliquent aux citoyens qui sont dans une situation identique de manière égale et cette égalité n'exclut pas la diversité (similitude et universalisme).

¹² J. FERSTENBERT, F. PRIET et P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. HyperCours, 2009, p. 32.

¹³ Généralement perçue comme la domination d'un pouvoir unique sur tout le territoire. A. DE TOCQUEVILLE la dépeint comme le fait de concentrer en un même lieu et dans une même main le pouvoir de diriger, in A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 6^e Ed., vol. 1, Charles Gosselin, 1838, p. 138. Le système centralisé incarne, à sa façon, les idées de sauvegarde de l'Etat indivisible, de conciliation et de garantie des acquis. L'État purement unitaire ne peut qu'être purement centralisé. La centralisation ne peut atteindre son paroxysme que lorsque toutes les fonctions seront remplies par un organe unique, dès lors que toutes les normes seront créées et appliquées par un seul et même organe. Toutefois, l'idée d'atteindre le pinacle de la centralisation semble utopique car la variation des degrés de centralisation suscite deux formes d'organisation administrative découlant de celle-ci étant la concentration et la déconcentration.

¹⁴ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 7^e Ed., Paris, Dalloz, 2009, p. 101.

¹⁵ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 28^e Ed., Paris, Dalloz, 2009, p. 116.

d'autonomie et de possession de pouvoirs propres. D. CHAGNOLLAUD¹⁶ écrivait à propos de la décentralisation : « La décentralisation consiste dans le transfert de compétences du pouvoir central à d'autres autorités dotées de la personnalité morale, gérant elles-mêmes leurs affaires au moyen d'organes propres. La décentralisation ainsi définie implique que les domaines spécifiques d'action soient reconnus à ces autorités. Par ailleurs, ces collectivités dotées de la personnalité morale ont donc une autonomie administrative et financière. Enfin, si elles s'administrent elles-mêmes, elles demeurent sous le contrôle de l'État. »¹⁷. Elle serait aussi un moyen d'uniformisation des chances de développement, permettant la promotion de l'unité nationale et la réduction des inégalités.

L'esprit de la décentralisation édifie ses principes autour des idées d'autonomie, de liberté, d'égalité et de communauté. Néanmoins, la décentralisation ne peut rendre compte du pouvoir reconnu aux collectivités territoriales de prendre spontanément et systématiquement toute décision dans l'intérêt de la population sur le fondement de leur titre de compétence générale ; il serait abusif de ramener les initiatives propres des collectivités sous l'idée de décentralisation, puisqu'en agissant d'elles-mêmes, les collectivités n'exercent rien qui aurait auparavant appartenu à l'État et que celui-ci leur aurait conféré. On est donc dans une situation juridique et logique distincte que peut exprimer l'idée d'auto-administration. La conjugaison de ces deux notions (décentralisation et auto-administration) est utile lorsque l'idée d'auto-administration intervient dans l'ordre décentralisateur pour au moins atténuer le rapport de subordination. Cependant, l'idée d'autonomie reste limitée en ce sens que les collectivités territoriales demeurent soumises à un certain contrôle dit la tutelle. La tutelle s'exerce sur les personnes et leurs actes (approbation préalable ou contrôle *a priori*, approbation annulable ou contrôle *a posteriori*, pour illégalité ou pour simple inopportunité). Le principe de libre administration renforce également le droit des collectivités territoriales. Il traduit un droit pour les collectivités de s'administrer par des conseils élus. Il suppose une libre administration institutionnelle et une libre administration de gestion. La libre administration institutionnelle signifie pour les collectivités territoriales une autonomie institutionnelle quant au choix de leur structuration. Elles disposent d'une liberté institutionnelle dans le choix des membres de leurs conseils par voie électorale. Cette libre administration institutionnelle suppose également une liberté d'organisation qui, toutefois, reste limitée car les collectivités territoriales ne disposent pas encore d'un pouvoir d'auto-organisation¹⁸. En effet, l'organisation et

¹⁶ Professeur à l'Université Paris II Panthéon – Assas. Ancien membre du Tribunal Suprême de Monaco et du Conseil Supérieur de la Magistrature, aujourd'hui membre de la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise).

¹⁷ D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, Tome 1, 6^e Ed., Paris, Dalloz, coll. Cours, 2009, p. 187.

¹⁸ Le pouvoir d'auto-organisation n'est encore garanti ni par la Constitution malgache du 11 Décembre 2010 ni par les autres textes relatifs à la décentralisation et au droit des collectivités territoriales.

le fonctionnement des collectivités territoriales demeurent déterminés au préalable par le législateur, une situation qui engorge le pouvoir d'auto-organisation. La libre administration de gestion constitue une garantie de la liberté des collectivités territoriales. L'évolution du droit de la décentralisation exige que les collectivités territoriales soient protégées contre l'État décentralisateur. Elles seront dotées de certains pouvoirs propres de décision et de gestion. Mais la libre administration peut faire l'objet de limitations, surtout imposées par des normes à valeur constitutionnelle, législative, ou réglementaire¹⁹. Le principe de libre administration doit se concilier avec d'autres principes garantis par la Constitution, notamment les principes d'unité de l'État, de respect des prérogatives de l'État et d'application uniforme des droits et libertés. Relativement au principe d'unité de l'État, la libre administration est subordonnée au respect du caractère unitaire de l'État. Les collectivités ne peuvent alors disposer du pouvoir d'auto-organisation²⁰ et d'un pouvoir normatif autonome²¹. Par rapport au principe de respect des prérogatives de l'État, la libre administration est soumise au respect des prérogatives de l'État exercées par le représentant de l'État. Le contrôle administratif doit permettre d'assurer le respect des lois et la sauvegarde des intérêts nationaux. Le principe de co-administration²² intervient à un certain degré intermédiaire.

¹⁹ « Les Collectivités Territoriales Décentralisées s'administrent librement par des assemblées qui règlent, par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi.

Ces délibérations ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. », Article 144 de la Constitution malgache du 11 Décembre 2010.

²⁰ Seul le législateur est compétent pour déterminer le statut, l'organisation et le fonctionnement de toute collectivité territoriale.

²¹ Le pouvoir normatif que peuvent disposer les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences n'a pas de caractère autonome. Aussi, seul le législateur peut les autoriser à déroger à la loi.

²² Une co-administration entre État et collectivité, à titre illustratif pour des raisons économiques, politiques, sociales ou financières.

2 – Une interaction élémentaire entre démocratie et décentralisation : convergence et divergence

La démocratie et la décentralisation s'accordent sur la recherche d'une proximité – aussi réelle que formelle d'une part, aussi positive que négative d'autre part – du pouvoir et d'une identification citoyenne à l'égard de la collectivité. D'ailleurs, l'expression la plus usuelle de cette volonté réciproque est représentée à travers la démocratie locale. La démocratie et la décentralisation interviennent conjointement – suivant une logique déterministe et libératrice – dans le devenir de la collectivité à la lumière des principes d'autonomie et de liberté, desquels découleraient les principes d'auto-administration et de libre-administration des collectivités territoriales. Elles soutiennent l'égalité entre les individualités dans leurs rapports avec le droit (entre citoyens, entre collectivités) et défendent le respect de la légalité.

Cependant, la démocratie et la décentralisation ne partageraient pas la même conception du sens d'orientation du pouvoir. La démocratie repose sur une émanation du bas vers le haut du pouvoir. Par contre, la décentralisation consiste en un dessaisissement du haut vers le bas du pouvoir. En d'autres termes, la démocratie suppose une orientation ascendante du pouvoir, à l'inverse, la décentralisation implique une orientation descendante du pouvoir. Néanmoins, cette divergence aurait-elle le mérite de pouvoir repenser l'origine du pouvoir des collectivités.

B.– Une réalité mythique : le travail subordonné et complémentaire entre la démocratie locale, la décentralisation, l'impératif de citoyenneté et la bonne gouvernance locale

La notion d'impératif de citoyenneté est fondamentalement dérivée d'un inextinguible droit souverain du citoyen sur la chose publique dans une démocratie. Elle s'ingénie tant bien que mal à juxtaposer une reconnaissance naturelle du droit souverain du citoyen et une identification à l'égard de la collectivité. Au-delà de la juste rhétorique sur la participation citoyenne dans une collectivité, cette notion soumet une valeur présomptueuse du citoyen au lien entre démocratie et décentralisation (1) et sollicite une valeur légitime du citoyen dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation (2).

1 – Une valeur présomptueuse du citoyen dans le lien entre démocratie et décentralisation

La démocratie représente principalement un état ou une condition qui ne cesse de se perfectionner. Cette incomplétude se déchiffre, à bien des égards, à partir d'une certaine relativité de la tangente valeur participative du citoyen. Dans cette optique, il est péjorativement tendancieux de transposer intrinsèquement la participation à une dualité alternative – faculté ; si la gouvernance locale reconnaît

la faculté du moins positive sur la chose publique au citoyen, le recours à l'exercice citoyen reste une alternative dans la plupart des matières. Même si le contrôle citoyen tente de rattraper cette errance, l'opportunité citoyenne n'en demeure rétablie en ce sens qu'elle ne peut reformuler l'action publique de manière ponctuelle, d'où la nécessité incontournable d'intégrer le citoyen à tous les niveaux d'un champ d'action. La notion d'impératif de citoyenneté s'efforce à affiner cette valeur légèrement restreinte du citoyen en l'imprégnant du caractère naturel et fondamental d'un droit, à l'instar du droit à la défense ou du droit à un procès équitable.

2 – Une valeur légitime du citoyen dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation

Les racines démocratiques du droit des collectivités territoriales trouveraient un sens dans les différents mouvements de libéralisation tels que la décolonisation, la croissance et le développement égaux. À Madagascar, les débuts de la colonisation, entre 1896 et 1905, ont marqué un déséquilibre du rapport entre décentralisation et déconcentration – bien que ce déséquilibre ait été corrigé par la loi cadre de 1956 – dans la mesure où le maire et le conseil communal étaient nommés par le gouverneur général. Les premiers pas d'un gouvernement local élu ne se firent qu'en 1913, s'ensuivit un élargissement de l'électorat quant à la représentation au niveau communal et provincial.

Une genèse timide de la démocratisation de l'action publique accompagne la proclamation de l'Indépendance ; si la participation citoyenne n'a émergé que tardivement avec l'Indépendance, elle n'a pu prendre une ampleur assez considérable pour constituer un fondement de la gouvernance locale. La participation citoyenne n'a été mise en exergue qu'à travers un centralisme démocratique attentif au respect du principe de subsidiarité et de l'intérêt local. Ce centralisme démocratique – avec l'institutionnalisation du *Fokonolona*²³ – a cherché à rétablir les valeurs communautaires dans l'action publique pour un réenchantement de la gouvernance locale par un dessaisissement du haut vers le bas. Mais au-delà de cette prétention, la réalité d'un sens caché de la courtoisie de l'État central a entretenu – en échange d'une institutionnalisation de la participation citoyenne pour un encadrement et un contrôle rapprochés des citoyens au niveau local – la désuétude d'un développement de proximité et l'inanité de l'institutionnalisation du *Fokonolona*. D'ailleurs, les aspirations à un développement économique stratégique basé sur la potentialité des régions ont relégué les questions relatives au *Fokonolona*.

²³ Le *Fokonolona* apparaissait comme la racine ou le point de départ de la démocratisation de l'action publique selon l'esprit de la décentralisation de la Deuxième République malgache. C'est durant cette période que les valeurs communautaires et la recherche de l'identité tant locale et nationale ont orienté les politiques malgaches.

Certes, une décentralisation sur la base des régions a gratifié l'idée d'étendre le champ d'application de l'autonomie locale mais elle a favorisé un dessaisissement du bas vers le haut puisque la définition à la base des orientations stratégiques et le pilotage du développement local n'étaient pas à la charge des collectivités de base. De ce fait, une discordance entre démocratie locale et décentralisation pourrait être retenue en ce sens que la proximité de l'exercice du pouvoir semble mise en péril ; si la démocratie locale veut rendre le plus possible l'exercice du pouvoir à la disposition du citoyen, la décentralisation l'a monopolisé au sommet c'est-à-dire au niveau régional. La commune a été réduite à une collectivité d'exécution. La participation citoyenne à la base a alors pris un recul. Ces péripéties témoignent d'un cas de figure dans lequel la démocratie et la décentralisation ne fonctionnent pas de façon synergique mais se contredisent. L'essentiel aurait été de permettre une émanation du bas vers le haut en laissant aux collectivités de base la charge de définir leurs orientations ; les rôles des régions se limiteraient à la garantie *supra* normative des décisions et la supervision des actions des collectivités de base. Et plus tard dans cette même optique régionaliste, l'instauration des provinces autonomes renverrait tendancieusement au régionalisme institutionnel. De même, la diversité des réalités locales ne peut rendre uniforme l'énoncé des compétences des provinces autonomes. Les provinces autonomes ont finalement été mises en veille de manière implicite après la troisième investiture de la Troisième République malgache.

Si le statut des régions n'a pas trop évolué, la valorisation de la commune – étant la collectivité qui jouit de la plus importante ancienneté opérationnelle et fonctionnelle – embrase à nouveau une forte avancée de la participation citoyenne à la base ; elle a pu mobiliser une grande partie de l'action décentralisée. Malgré cet état formel de proximité, la commune n'est pas la structure de base ou la structure la plus proche des citoyens, ce qui aurait valu l'idée de redéfinir le statut du *Fokontany*²⁴ qui pourrait s'ériger en collectivité de base. Faudrait-il aussi remettre une cohérence et une rationalité dans la production normative au risque de rebondir sur une inflation normative, source de mauvaise coordination entre les textes, de confusion, de blocage ou de conflit de responsabilités²⁵ ? Serait-il excessif de penser que les réformes de la déconcentration semblent plus avancées que celles de la décentralisation à l'instar de l'impact du pouvoir de contrôle du représentant de l'État qui tend à réduire l'effectivité de la décentralisation ou encore du poids considérable de la centralisation des finances publiques ?

²⁴ Circonscription administrative de base.

²⁵ PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE, MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE, *Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D)*, 2006 – 2015, p. 5.

Au terme de ce cloisonnement théorique et factuel, la synergie entre citoyenneté, démocratie locale, décentralisation et gouvernance locale ne relève pleinement d'un axiome. Néanmoins, d'une interaction – post-naturelle²⁶ – entre démocratie et décentralisation à une revalorisation citoyenne dans la gouvernance locale, a pu être soutenue l'admissibilité de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation. Toutefois, cette percée ne constitue un gage de son admission ; l'intérêt de la notion d'impératif de citoyenneté devrait encore s'apprécier en fonction de l'étude de son développement dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation.

II.- La quintessence du développement de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation

L'étude du développement de la notion d'impératif de citoyenneté dans la gouvernance locale au regard du système de la décentralisation explore les aspects essentiels – non circonscrits – de la gouvernance locale sous l'impulsion de la notion d'impératif de citoyenneté. Elle retient le dynamisme et la perfectibilité que profile une forme de gouvernance locale fondée sur la notion d'impératif de citoyenneté soit un caractère dynamique associant l'autonomie locale à la citoyenneté (A) et un caractère perfectible consciencieux à l'égard de la démocratie locale et de la gestion publique (B).

A.– Le caractère dynamique d'une forme de gouvernance locale fondée sur la notion d'impératif de citoyenneté

Du passage d'A. DE TOCQUEVILLE – écrivant : « C'est au niveau local que réside l'énergie d'un peuple libre ; les institutions locales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science, elles la mettent à la portée de tous »²⁷ – à la représentation démocratique de la gouvernance – retraçant les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations – se germe une idée associant l'autonomie locale à la citoyenneté en considération de la recherche d'une proximité du pouvoir et d'une identification citoyenne à l'égard de la collectivité²⁸ d'une part, d'une logique déterministe et libératrice²⁹ d'autre part. Par extension, il en résulterait

²⁶ Au-delà de la considération de l'essence politique de la démocratie et de la substance juridique de la décentralisation.

²⁷ A. DE TOCQUEVILLE, *op. cit.*, p. 94.

²⁸ Voir *supra*.

²⁹ *Id.*

une possible autonomisation des collectivités à partir d'une autonomisation des citoyens (1) qui n'en demeure moins stable (2).

1 – L'ouverture à une autonomisation des collectivités à partir d'une autonomisation des citoyens

Cette approche ne remet nullement en cause la conception moderne de l'autonomie locale ; elle propose une construction ascendante de l'autonomie locale au regard du système de la décentralisation. Dans cette perspective, la question de l'autonomie locale s'imbrique à celle du pouvoir souverain à la lumière de l'interaction entre démocratie et décentralisation³⁰. Cette construction ascendante – assez délicate dans un État unitaire décentralisé – s'appuierait sur des mécanismes et comportements à la fois démocratiques et communautaires dans la gouvernance et la gestion publique locales.

La démocratie promet – par la création d'une diversité citoyenne et l'enracinement d'un espace public – des systèmes de délibération et de participation entre citoyens libres et égaux qui supposent une interaction entre individus s'interagissant dans le cadre de la formulation de l'action publique, une traduction de l'émancipation individuelle et collective par rapport aux appartenances communautaires et à l'égard de la collectivité³¹. Elle permettrait une délibération préalable pour faire société de manière collective mais pluraliste, plus ouverte et plus pacificatrice. En conséquence, l'essor de cet exercice citoyen reflète une citoyenneté duale – entre un citoyen d'une démocratie et un citoyen membre d'une communauté – qui va peser directement dans le devenir de la collectivité. Dans cette optique, l'appropriation de la collectivité par les citoyens et leur responsabilisation aspirent – par un saisissement du bas vers le haut – à l'exercice naturel d'un pouvoir déterministe autonome au-delà d'une reconnaissance au sommet de l'autonomie locale.

Le développement de la notion d'impératif de citoyenneté tend progressivement vers une forme de gestion publique inclusive basée sur un travail d'équipe entre les membres de la collectivité qui se posent des objectifs communs – et les atteignent en fonction d'une implication personnelle – et sur l'association du citoyen bénéficiaire des services publics à la gestion des services publics qui souhaite l'intégrer dans l'orientation des services publics, dans la mesure de la

³⁰ *Id.*

³¹ A. BEITONE, C. DOLLO, J. GERVASONI et C. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 136.

performance publique³² ou encore dans le contrôle qualité³³. À l'issue de cet exercice citoyen, la citoyenneté se transmue sous une double forme – soit un citoyen individu dans le capital humain et un citoyen bénéficiaire des services publics – dans la perspective d'une administration publique locale apte à s'autoréguler ; l'administration publique est à la fois produit et producteur de la société³⁴.

2 – L'éventuelle précarité d'une autonomisation des collectivités à partir d'une autonomisation des citoyens

Dans ce même schéma d'interaction entre démocratie et décentralisation³⁵, l'assimilation de l'autonomie locale à la citoyenneté ne serait tout de même insensible aux questions paradigmatiques en rapport avec la collectivité comme celle de la perplexité de l'égalisation des individus ou des citoyens, de la menace d'une crise identitaire, du traitement inéquitable entre collectivités, de la subsistance d'obstacles à dimension variable liés à la gestion publique ou de l'effectivité de la décentralisation.

La problématique de l'égalisation des individus semble d'une certaine façon avoir fait l'objet d'une série de préludes de démythification à l'initiative d'une vision complexe mais simplifiée de l'égalisation des individus. Cette vision simplifiée témoigne de la volonté de faire évoluer vers une meilleure condition le contexte d'égalité des individus. Les prolongements juridiques de cette égalisation suscitent un premier ancrage d'une égalité de droit pour tous ; cette égalité symbolise le sens social de la démocratie et la présente avec plus d'objectivité, une image fortement relatée par A. DE TOCQUEVILLE dans sa conception de la démocratie. Il perçoit en la démocratie une percée qui permet une égalisation des conditions et une diversité sécuritaire ou une extension de la sécurité à tous les individus comme la protection des minorités. Par ailleurs, ces prolongements juridiques scandent une affirmation

³² Evaluation du résultat par rapport aux procédés et aux mécanismes tout en tenant compte des objectifs et des conditions de réalisation, utilisation des ressources nécessaires au moindre coût, efficacité maximisant la qualité obtenue à partir d'une qualité donnée, efficacité scandant l'aptitude à atteindre les objectifs.

³³ La notion de qualité relie le service à la satisfaction comme en témoigne le *Total Quality Management* : priorité au bénéficiaire de services, amélioration des processus, réduction des pertes et maîtrise des coûts, engagement des ressources humaines d'une organisation. La production d'une organisation est déterminée en fonction des attentes et exigences du bénéficiaire de services ; l'incorporation du management de la qualité dans le modèle managérial du secteur public sollicite une correspondance entre les services publics et les attentes des bénéficiaires de ces services. L'objectif étant d'atteindre le zéro défaut. Toutefois, il faut assurer davantage et de manière pertinente la qualité du processus de production par rapport à la qualité des produits afin de réduire les pertes et maîtriser les coûts.

³⁴ Autorégulation basée sur le recyclage de l'information, l'ouverture, l'interaction, la circularité, l'interdépendance, la négociation, la concertation, la rétroaction et l'inclusion. Le flux existant entre les intrants et les extrants permet à un système de maintenir son homéostasie.

³⁵ Voir *supra*.

d'une justice sociale initialement incarnée par les théories du contrat social écrivant la subsistance préalable d'un état initial de l'humanité caractérisé par l'existence de droits illimités reconnus aux individus. Toutefois, l'exercice de ces droits est encadré par un artifice consensuel ou conventionnel voire unanime relatif aux règles élémentaires de justice ; il importe de souligner l'éclosion d'une forme d'autoprotection par une convention, renforcée par le désir de conservation de soi et la montée de l'autonomie. Parallèlement, les prolongements politiques de cette égalisation s'appuient sur les principes usuels de la démocratie tels que l'égalité, la légalité et la liberté auxquels se joint le concept de collectivité impartiale. La liberté représente l'essence de l'égalité ; l'égalité profile l'âme de la liberté ; la légalité cristallise à la fois la garantie et la sanction de la liberté et de l'égalité. En quelques termes, certes, les prolongements juridiques et politiques de l'égalisation des individus s'emploient à consolider les garanties d'une égalité des individus mais ils ne peuvent qu'établir une égalité imaginaire au détriment d'une égalité réelle. Une vision complexe de cette égalisation rapporte une critique en plein socle de la démocratie, plus particulièrement à l'endroit d'une dualité individualisme – égalité. L'inconsistance voire le défaut d'un encadrement concret à la fois de la liberté et de l'égalité traduit une image lacunaire d'une frontière rationnelle entre elles consentant des confusions, des ambiguïtés ou des paradoxes divers. Il est souvent difficile de fonder l'inscription duale de ces deux principes dans le cénacle des principes articulateurs de la démocratie. C'est suivant cette perspective que D. GAXIE³⁶ insiste sur la subsistance d'un cens caché – marquée par un sentiment d'incompétence politique des catégories dominées socialement et culturellement – à travers le suffrage universel³⁷. La participation réfléchie et éclairée à la prise de décision sollicite un capital culturel pertinent et volumineux dont ne disposent forcément pas tous les individus membres de la société³⁸. L'inégalité de fait persiste toujours dans un même contexte que l'égalité de droit ; malgré les éclats de l'égalité de droit, l'égalité de fait semble utopique, l'inégalité de fait demeure l'ombre de l'égalité de droit. H. MENDRAS³⁹ et M. FORSÉ⁴⁰ tentent à la fois de résumer et de répondre à la problématique de l'égalisation des individus – à partir de l'appréhension du changement social à travers le paradigme démocratique – en écrivant : « L'égalitarisme est le ressort des sociétés démocratiques, et plus l'égalité

³⁶ Professeur en science politique à l'Université Paris I Panthéon – Sorbonne, membre permanent du Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP – Paris). Il est connu pour ses travaux de référence en matière de sociologie du vote.

³⁷ A. BEITONE, C. DOLLO, J. GERVASONI et C. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 134.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Sociologue spécialisé dans l'étude de la paysannerie, il était professeur de sociologie à l'Institut d'Études Politiques de Paris et Directeur de recherche émérite au CNRS.

⁴⁰ Sociologue, chercheur sur les axes justice sociale, perception des inégalités, cohésion sociale, analyse macrosociologique du changement, réseaux sociaux et méthodes quantitatives ; Directeur de recherche au CNRS, Responsable de l'équipe Groupe de Recherche sur la Cohésion et la Justice Sociale du Centre Maurice Halbwachs.

progresses, et plus les inégalités deviennent choquantes et alimentent l'exigence d'égalité »⁴¹.

La menace d'une crise identitaire se rapporte à une dualité individualisme (individu) – collectivisme (unité) d'une part, à l'appareillage et au relativisme subjectif de la démocratie d'autre part. La dualité individualisme (individu) – collectivisme (unité) amorce conjointement une distinction entre intérêts individuels additionnés – formulés à partir de l'agrégation des intérêts individuels – et intérêt collectif qui résulte de la fusion ou de l'unification des intérêts singuliers. La démocratie n'a su situer concrètement ses repères par rapport à la dualité individu – collectif, qui favorise la tendance vers le subjectivisme moderne (dans le sens de l'agrégation des intérêts individuels) et le déclin des enracinements communautaires. Par extension, elle serait exposée à un appareillage et un relativisme subjectif. Les sociétés démocratiques modernes ne perçoivent en la démocratie qu'une règle fondamentale de coexistence malgré le fait qu'elle soit initialement orientée vers la recherche du bien commun et de la vérité commune ; le prolongement social et culturel de la démocratie se voit écarté par son prolongement normatif et procédural. Paradoxalement, l'éclipse de cette vérité pourrait attiser les risques d'effet Tocqueville ou spirale du silence et de désaffection civique. La démocratie s'écarte de l'identité sociale au sens de l'intégralité de la société – plus proche de l'idée d'inclusivité – perçue par C. LAGANDRÉ comme une société de sociabilité pure, de tranquillité et de sécurité ; avec un corps social intégral, soudé, sans sujets ni conflit ni diversité, immédiatement mobilisable dans son intégralité⁴². Mais cette société intégrale n'est pas sans critique dans la mesure où l'absence de diversité prête confusion entre exclusion et intégration. Malgré cela, les sociétés démocratiques – bercées dans le pinacle de l'inconscience ou de l'exaltation de la volonté – s'empressent d'emprunter la voie d'une société intégrale de droit et non de fait.

Le décryptage d'obstacles à dimension variables liés à la gestion publique s'effectue sur la base d'une approche subjective dans un premier temps, objective dans un second temps. Selon une approche subjective, quelques obstacles à dimension sociologique et psychologique se relatent à travers trois formes de déséquilibre des rapports de pouvoir soit un déséquilibre des rapports de pouvoir entre prestataires et bénéficiaires de services publics, entre intellectuels et ignorants, entre groupes sociaux. Relativement au déséquilibre des rapports de pouvoir entre prestataires et bénéficiaires de services publics, une erreur d'attribution peut être relevée. La logique de service pose une adéquation ou une conformité des services avec les attentes des bénéficiaires. Dans une certaine mesure, cette logique supposerait l'existence d'un lien patronal entre prestataires et bénéficiaires de

⁴¹ H. MENDRAS et M. FORSE, *In* A. BEITONE, C. DOLLO, J. GERVASONI et C. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 313.

⁴² C. LAGANDRÉ, *La Société intégrale*, Paris, Climats, 2009, p. 95.

services publics – dans leurs rapports – en faveur de ces derniers. Effectivement, l'expression *Mpiasam-baohaka*⁴³ de l'ancien Président malgache M. RAVALOMANANA⁴⁴ à l'égard des agents publics illustre ce lien. Cependant, la logique de service se brise dès lors que les rôles s'inversent en ce sens que les prestataires de services publics s'attribuent l'exercice du pouvoir patronal. À cet égard, les bénéficiaires de services publics ne seraient plus que des otages déshérités. Par ailleurs, les individus ne disposent forcément pas du même volume de capital culturel ; cela révèle une possibilité d'altération de la capacité et de l'autonomie culturelles des ignorants en faveur des intellectuels, source d'un profond déséquilibre. Un relativisme tenant à l'appartenance se rapporte à un déséquilibre des rapports de pouvoir entre groupes sociaux animé par – suivant une vision globale – les luttes et compétitions entre groupes sociaux et – suivant une vision personnelle – un sentiment d'appartenance à un groupe social. Ce déséquilibre peut se constater au niveau des relations entre ressources humaines publiques d'une part, au niveau des relations entre prestataires et bénéficiaires de services publics d'autre part, défavorisant l'individu étranger à un groupe social donné. La crainte de s'adresser à une autorité publique et la résistance aux changements ne favorisent pas l'amorce d'une gestion inclusive et participative dans la collectivité. *A contrario*, selon une approche objective, ces quelques obstacles liés à la gestion publique seraient en rapport avec la problématique de la définition de l'intérêt local, la rareté des compétences disponibles, la non maîtrise du leadership et du marketing publics, l'attachement aux racines du modèle administré de gouvernance (forte régulation des pouvoirs publics négligeant l'expression et les intérêts des individus et des organisations), l'orientation vers une administration de survie par opposition à une administration de développement (les ressources humaines publiques et leurs aspirants perçoivent en l'administration publique une opportunité de travail, de consommation et de satisfaction des besoins tendant à se désorienter des missions de l'administration publique), l'aspect négatif du dynamisme éternel (valorisation excessive des capacités de changement et d'adaptation laissant ancrer un esprit de performance et de visions à court terme sans durabilité), la faiblesse de la capacité d'autofinancement de la collectivité, la corruption et l'enclavement géographique.

B.– Le caractère perfectible d'une forme de gouvernance locale fondée sur la notion d'impératif de citoyenneté

La bonne logique serait qu'une forme de gouvernance – de par son caractère dynamique – soit réceptive à une amélioration. D'ailleurs, la délicatesse de la définition d'une bonne gouvernance trouve sa raison d'être dans ce caractère dynamique qui semble devoir imposer à lui-même un caractère perfectible pour être intégral. Ce qui fait que le caractère perfectible soit indissociable du caractère

⁴³ Agents du peuple, notion bien-être du peuple et administration publique.

⁴⁴ Ancien Président de la République de Madagascar (2002-2009).

dynamique. Au seuil d'un possible flottement, cette forme de gouvernance locale fondée sur l'impératif de citoyenneté devrait reconnaître sa nécessaire évolution symétrique à la promotion de la démocratie locale (1) et consentir à un profitable agencement technique (2).

1 – Une nécessaire évolution symétrique à la promotion de la démocratie locale

En réponse à la crise de la démocratie locale, la notion d'impératif de citoyenneté ne se contente uniquement d'une institutionnalisation de la volonté citoyenne – comme à travers le budget participatif, la participation effective dans la prise et l'exécution de la décision, l'interpellation citoyenne, la délibération inclusive ou le contrôle citoyen – mais exhorte la gouvernance locale à une intellectualisation citoyenne pour que la logique libératrice⁴⁵ soit satisfaite et s'ensuive un citoyen averti, apte à opiner et agir.

2 – Un profitable agencement technique

L'ébauche d'un correctif administratif doit se matérialiser par l'instauration et la mise en œuvre d'un système de recours administratif simple pour les citoyens. Pour s'essayer à repenser le système de la décentralisation, le recours au système de semi-décentralisation⁴⁶ – qui suppose la création d'un organe mixte et la distribution équilibrée des facultés de décision entre l'État central et la collectivité territoriale, la règle du double consentement et de la volonté indépendante sans pour autant affecter l'unité de l'ordre juridique – peut se révéler pertinent dans la revendication davantage d'autonomie. Par ailleurs, la question du traitement équitable entre collectivités – quant à l'attribution des subventions étatiques – pourrait se satisfaire par une nouvelle attribution en fonction de la performance de la collectivité.

Relativement à la gestion publique, l'adoption d'une approche à la fois horizontale et verticale par la gestion publique pour une démarche globale privilégie le consensus dans un champ d'action. De même, l'administration publique pourrait mieux appréhender les réalités locales à partir de l'élaboration d'un code d'éthique des services publics ou d'un pacte entre prestataires et bénéficiaires de services publics, de la capitalisation de connaissances et de compétences pour mieux exploiter les changements, ou de l'esquisse d'un pacte sur l'intérêt local.

À ce stade, l'intérêt de la notion d'impératif de citoyenneté repose – de par son rôle et son apport dans la vie de la collectivité – sur sa capacité à convertir le contenu classique de la citoyenneté en une citoyenneté multiforme : d'un citoyen

⁴⁵ Voir *supra*.

⁴⁶ Système de semi-décentralisation selon C. EISENMANN, In N. CHIFFLOT, *Le droit administratif de Charles Eisenmann*, Paris, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2009, p. 133-141.

démocrate à un citoyen membre de la communauté d'une part, d'un citoyen bénéficiaire de services publics à un citoyen individu dans le capital humain d'autre part. Le citoyen est à la fois le point de départ et le point terminal de tous les processus sociaux à travers lesquels se déterminerait une autonomisation des collectivités ; cette approche associant l'autonomie locale à la citoyenneté estime que l'autonomie locale serait un produit de processus sociaux. De ce fait, la notion d'impératif de citoyenneté transcende les horizons d'une simple participation politique du citoyen.

Conclusion. Il peut être trop suffisant de ramener l'essentiel de la gouvernance à sa seule pratique qu'elle soit bonne ou mauvaise. L'éventuel succès d'une forme de gouvernance ne s'apprécierait-elle mieux qu'en fonction de son authenticité ou de sa légitimité. En définitive, l'accomplissement d'une forme de gouvernance locale devrait s'apprécier en fonction d'une démocratie locale et d'une décentralisation authentiques et légitimes issues d'un processus interactionnel ascendant ayant comme point originel les citoyens dans ses rapports démocratiques et communautaires avec la collectivité.