

BIBLIOTHÈQUE AFRICAINE ET MALGACHE
DROIT, SOCIOLOGIE POLITIQUE ET ÉCONOMIE

Sous la direction de
P.-F. GONIDEC

Professeur à l'Université de Paris I. (Panthéon-Sorbonne)

TOME XV

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

**ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION
ADMINISTRATIVE TERRITORIALE
DE MADAGASCAR
DE 1896 A LA PROCLAMATION
DE LA RÉPUBLIQUE MALGACHE**

PAR

Michel MASSIOT

*Docteur en Droit
Conseiller de tribunal administratif*

Préface de

Hubert DESCHAMPS

Professeur en Sorbonne

Publié avec le concours de
l'Université de Madagascar

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20 et 24, Rue Soufflot (5^e)

—
1971

BIBLIOTHÈQUE AFRICAINE ET MALGACHE
DROIT, SOCIOLOGIE POLITIQUE ET ÉCONOMIE

Sous la direction de
P. F. GONIDEC

Professeur à l'Université de Paris I. (Panthéon - Sorbonne)

TOME XV

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE A MADAGASCAR

ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION
ADMINISTRATIVE TERRITORIALE
DE MADAGASCAR
DE 1896 A LA PROCLAMATION
DE LA RÉPUBLIQUE MALGACHE

PAR

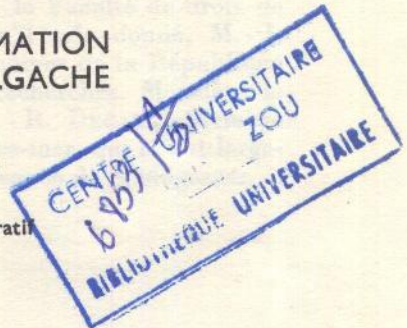
Michel MASSIOT

Docteur en Droit
Conseiller de tribunal administratif

Préface de

HUBERT DESCHAMPS
Professeur en Sorbonne

Publié avec le concours de
l'Université de Madagascar



Dr ASB (1971)

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20 et 24, Rue Soufflot (5^e)

1971

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction.</i> — Les données du problème	7
<i>Section 1.</i> — Les données théoriques	8
<i>Section 2.</i> — Les données particulières à Madagascar.....	12
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>L'organisation administrative de la Monarchie merina</i>	19
<i>Section 1.</i> — Le Royaume malgache indépendant	20
SOUS-SECTION 1. — <i>La constitution progressive du Royaume malgache.</i>	20
A) L'unification et l'organisation de l'Imerina par Andrianampoinimerina	20
1) L'œuvre politique d'Andrianampoinimerina	20
2) L'œuvre administrative.....	21
B) L'œuvre de conquête poursuivie par Radama I ^{er} et Ranavalona I ^{re} (1810-1861)	24
1) L'organisation des provinces déjà soumises	24
2) Les conquêtes de Radama I ^{er} et l'organisation donnée aux régions conquises	25
3) Les transformations administratives du royaume .	27
SOUS-SECTION 2. — <i>La modernisation du royaume par Rainilaiarivony (1864-1895)</i>	28
1) La constitution d'une Administration territoriale .	30
2) La création d'administrations centrales : les Ministères	39
3) La réglementation des fokonolona	41
SOUS-SECTION 3. — <i>L'organisation administrative du royaume malgache en 1895</i>	45

1) L'administration de l'Imerina	46
(Tableau des principaux postes administratifs dans les provinces de l'Imerina de 1860 à 1895) ...	48
(carte des Provinces de l'Imerina en 1895)	50
2) L'administration des Provinces tanindrana ou non merina.....	52
(carte de l'Administration du Royaume malgache en 1895)	53
(tableau des postes merina dans les provinces tanindrana de 1860 à 1895)	54
<i>Section 2. — Le Royaume Malgache sous le Protectorat Français (1^{er} octobre 1895-27 septembre 1896)</i>	<i>64</i>
A) Les transformations apportées par le Protectorat français	64
1) Les instructions du Gouvernement français aux Résidents généraux	65
2) L'Administration française de contrôle : les Résidents.....	67
3) Les réformes de l'Administration malgache.....	81
B) L'échec du Protectorat	83
C) Les controverses françaises relatives à l'organisation future à donner à Madagascar.....	87
CHAPITRE I. — La Politique évolutive de Gallieni : L'inspiration décentralisatrice (28 septembre 1896-13 mai 1905)	91
1) Sa formation et ses idées philosophiques	93
2) L'influence des expériences antérieures de Gallieni.....	94
<i>Section 1. — La Conquête et la Pacification</i>	<i>96</i>
<i>SOUS-SECTION 1. — Les principes directeurs de la Pacification</i>	<i>96</i>
1) Ses conceptions générales.....	96
2) Leur application particulière à Madagascar	100
<i>SOUS-SECTION 2. — Les moyens d'action de la Pacification ..</i>	<i>103</i>
1) Les Organes centraux	103
2) L'Armée	104
3) L'Administration française	104
4) L'Administration indigène	106
<i>SOUS-SECTION 3. — La mise en œuvre de la Pacification</i>	<i>106</i>
1) La pacification des Hauts-Plateaux et plus particulièrement de l'Imerina	106
Carte de la Pacification de Madagascar	107
2) La pénétration dans les régions de l'Est, du Nord et de l'Ouest.....	113
Carte administrative 1899	114
3) La pacification du Sud et le Commandement Supérieur du Sud	119

<i>Section 2. — L'Organisation du Temps de paix</i>	<i>124</i>
<i>SOUS-SECTION 1. — Les principes directeurs</i>	<i>124</i>
<i>SOUS-SECTION 2. — Les moyens de cette politique</i>	<i>125</i>
A) Les Organes centraux	125
B) La Formation des Cadres malgaches	126
C) La constitution des Cadres malgaches	128
<i>SOUS-SECTION 3. — La double Administration</i>	<i>132</i>
A) L'Administration française de contrôle	133
1) La Province	133
2) Le District	135
3) Les Postes	136
4) Les modifications dans l'Administration française entre l'achèvement de la pacification et le départ de Gallieni	136
B) Les différents types d'Administration indigène	141
1) Le système de la délégation d'autorité	141
2) Le système de l'administration directe avec participation des indigènes à l'exécution des détails ...	144
3) Le Protectorat intérieur	145
<i>SOUS-SECTION 4. — L'orientation vers une politique décentralisatrice</i>	<i>148</i>
A) Le renouveau des Collectivités indigènes.....	148
B) La création des Communes dans les villes	154
<i>Section 3. — Le bilan et l'œuvre d'organisation de Gallieni ...</i>	<i>158</i>
A) Les échecs	158
B) Les réussites de Gallieni.....	163
C) Appréciation sur les méthodes suivies par Gallieni....	164
CHAPITRE II. — La réaction centralisatrice des successeurs de Gallieni (juin 1905 à février 1924)	167
<i>Section 1. — La transformation des Circonscriptions territoriales</i>	<i>170</i>
<i>SOUS-SECTION 1. — La simplification de l'Administration française</i>	<i>172</i>
A) La nouvelle répartition géographique des Provinces ..	172
B) Le nouveau découpage géographique des Districts ou des Secteurs	174
Carte administrative en 1908	175
C) La nouvelle implantation des Postes administratifs ..	177
<i>SOUS-SECTION 2. — La politique d'intégration de l'Administration malgache</i>	<i>180</i>

A) La transformation des Gouvernements et des Cantons	180
B) La nouvelle conception du Fokonolona et l'intégration des Fokonolona dans la hiérarchie administrative.	181
SOUS-SECTION 3. — <i>La poursuite de l'expérience communale</i> ..	186
A) La limitation des pouvoirs des organes municipaux : Le Statut communal de l'arrêté du 23 octobre 1908 ..	187
B) La représentation de la population : l'institution communale du décret du 9 octobre 1913 ..	189
1) L'élaboration du décret du 9 octobre 1913	190
2) Les dispositions du décret du 9 octobre 1913	192
3) L'application du décret du 9 octobre 1913	199
Section 2. — L'uniformisation des méthodes employées	202
SOUS-SECTION 1. — <i>L'unification des méthodes de l'Administration française</i> ..	202
A) La suppression de l'Administration militaire	202
B) Le renforcement des pouvoirs des Chefs de Province ..	204
SOUS-SECTION 2. — <i>L'unification des méthodes dans l'Administration malgache</i>	207
A) Le retour à un système d'Administration directe ...	207
B) Réorganisation du personnel de l'Administration malgache	211
SOUS-SECTION 3. — <i>La création de moyens de contrôle : la mise en place d'inspections</i>	214
A) Les raisons de cette création : le relâchement de l'Administration.....	214
B) Les différentes inspections créées	215
Section 3. — Les tentatives de Rénovation : les projets de réforme de l'Administration	217
SOUS-SECTION 1. — <i>Les projets de déconcentration</i>	217
A) Le Délégué des Provinces du Sud	218
B) Les projets de 1918.....	219
C) Les projets consécutifs à la guerre 1914-1918	223
SOUS-SECTION 2. — <i>Les projets de décentralisation</i>	224
CHAPITRE III. — <i>L'Orientation décentralisatrice : Les Réformes d'Olivier et de Cayla (de février 1924 à la fin de la seconde guerre mondiale)</i>	227
Section 1. — L'inspiration des réformes	229
A) L'influence des projets antérieurs.....	229
B) Le rôle des personnalités	229

C) Les transformations de l'administration centrale.....	231
D) L'influence des réformes administratives métropolitaines	232
E) L'évolution de la politique coloniale	235
1) Le retour au thème de l'assimilation.....	236
2) Le thème de l'association	236
Section 2. — La réorganisation des circonscriptions administratives	239
SOUS-SECTION 1. — <i>Les Réformes</i>	240
A) Les réformes d'Olivier : la suppression des Districts et des Gouvernements et la création des Régions	240
1) La création des Régions	241
Carte administrative de 1926	244
2) La suppression des Districts	246
3) La suppression des Gouvernements principaux et des Gouvernements	247
B) Les réformes de Cayla : le rétablissement des Districts et des Gouvernements, la suppression des Provinces ..	250
1) Le rétablissement des gouvernements	250
2) Le rétablissement des Districts	252
Carte administrative de 1927	254
3) La suppression des Provinces	255
4) La transformation des Régions	256
C) L'institution des Grands Commandements	257
1) La création de la région centrale	258
2) La création du Gouvernement du Sud	260
Carte administrative de 1930	261
Carte administrative de 1932	265
D) Les modifications du temps de guerre	266
E) L'institution d'une Circonscription Autonome de Tananarive	267
SOUS-SECTION 2. — <i>Le Bilan des réformes</i>	268
A) Les réactions des corps consultatifs	268
1) Les opinions d'ensemble.....	268
2) Les critiques d'intérêt local	275
B) L'incidence financière des Réformes	282
Tableau de l'évolution des effectifs et des crédits de personnel en service dans les circonscriptions administratives	283
Section 3. — Les mesures de déconcentration	286
SOUS-SECTION 1. — <i>Les attributions des Chefs des grands Commandements</i>	287
A) Les attributions du délégué du Gouverneur Général dans la Région Centrale	287

B) Les attributions du Délégué du Sud	288
C) La compétence du Gouverneur du Sud	288
SOUS-SECTION 2. — Les attributions des Chefs de Région	290
A) L'institution initiale	290
B) La transformation du rôle des Chefs de Région	292
SOUS-SECTION 3. — Les attributions des Chefs de Province ..	294
SOUS-SECTION 4. — Les attributions des Chefs de District	295
A) Les réformes de déconcentration en 1926	296
B) Le rétablissement des Chefs de District en 1930	296
C) L'augmentation de leurs attributions en 1932	297
SOUS-SECTION 5. — Les problèmes posés par les fonctionnaires du Commandement	297
A) La stabilisation du personnel de Commandement	298
B) Le contact avec la population	298
Section 4. — L'évolution vers la décentralisation	300
SOUS-SECTION 1. — L'institution des Conseils Consultatifs...	300
A) Le Conseil de Gouvernement du Sud	301
B) Les Conseils Régionaux	303
1) La composition des Conseils régionaux	303
2) Les attributions des Conseils régionaux	304
3) Les budgets régionaux	304
C) Les Conseils de Notables de District	306
SOUS-SECTION 2. — Le développement de l'autonomie commu- nale	308
A) Les modifications du statut municipal	308
1) La réforme de 1924 : la Constitution d'un collège électoral malgache restreint	309
2) La modification de 1937 relative au contentieux électoral	311
3) Les réformes de 1939 : l'élargissement du corps électoral	311
4) La restriction des libertés communales par le Gou- vernement de l'État Français	313
B) La création et la transformation des communes	313
1) La création de nouvelles communes	314
2) La transformation des communes dotées de commissions municipales	317
SOUS-SECTION 3. — L'association de la population malgache à l'Administration	317
A) Le maintien ou le rétablissement des gouverneurs nommés à titre politique	318

B) La stagnation de l'institution du Fokonolona	320
C) La promotion des Cadres malgaches	323
CHAPITRE IV. — L'option décentralisatrice (de la fin de la guerre 1939-45 au 14 octobre 1958)	327
Section 1. — Le contexte des réformes	327
SOUS-SECTION 1. — Les nouveaux rapports internationaux ..	328
SOUS-SECTION 2. — L'évolution de la doctrine coloniale française	331
1) Les projets des mouvements de Résistance	332
2) La Conférence Africaine Française de Brazzaville (30 janvier-8 février 1944)	333
3) Les deux textes constitutionnels de 1946	335
4) L'orientation ambivalente de la politique fran- çaise : assimilation-association	337
Section 2. — La réorganisation de l'Administration (du 19 novembre 1945 au 16 avril 1957)	340
SOUS-SECTION 1. — Les réformes de l'Administration déconcentrée	343
A) La création de nouvelles provinces	345
1) Le Chef de Province	345
2) Les services provinciaux	347
B) La création des circonscriptions autonomes	348
C) Les changements concernant les Districts	351
Carte administrative de 1947	352
D) La nouvelle répartition des postes administratifs	354
E) Les réformes de l'Administration malgache	356
SOUS-SECTION 2. — L'extension de la décentralisation	359
A) L'institution d'Assemblées provinciales délibérantes ..	360
1) L'organisation des Assemblées provinciales	360
2) Les attributions des Assemblées provinciales	363
3) Les budgets provinciaux	364
4) La Commission permanente	367
5) La tutelle des Assemblées provinciales	367
B) Les Conseils de Districts	368
C) La transformation des collectivités traditionnelles ...	368
1) La réorganisation des collectivités en 1944	369
2) De la collectivité autochtone (CAR) à la Com- mune rurale	372
3) La tutelle des collectivités rurales	375
4) Le rôle économique des collectivités : CRAM — groupements de collectivités	376
D) Les réformes municipales	383

1) La parité de la représentation des citoyens de statut civil français et de statut personnel malgache dans les Conseils municipaux	384
2) La création de Communes nouvelles	387
3) L'institution des Communes de plein exercice	389
<i>Section 3. — L'amorce d'un système fédéral. La période de la Loi-cadre (du 17 avril 1957 au 14 octobre 1958)</i>	<i>403</i>
<i>SOUS-SECTION 1. — L'adoption de la Loi-cadre</i>	<i>405</i>
A) Les raisons de la Loi-cadre	406
1) Les causes internationales	406
2) L'évolution de la Politique française	407
B) L'application de la Loi-cadre à Madagascar	408
1) Les antécédents de la réforme de la Loi-cadre à Madagascar	408
2) Les débats relatifs à l'application de la Loi-cadre à Madagascar	410
Carte administrative en 1958	412
<i>SOUS-SECTION 2. — L'organisation prévue par la Loi-cadre ..</i>	<i>416</i>
A) La diminution du rôle des organes centraux	417
1) Les organes exécutifs du Territoire : Haut-Commissaire, Conseil de Gouvernement et Conférence Interprovinciale	417
2) L'Assemblée Représentative	419
B) L'accroissement des pouvoirs des organes provinciaux	421
1) Le Chef de province	421
2) Le Conseil provincial	422
3) L'Assemblée provinciale	423
C) La multiplication des collectivités décentralisées	428
1) L'extension du régime communal dans les villes ..	428
2) L'insertion des Communes rurales dans l'organisation municipale	429
3) Maintien des Conseils de District et des Groupements de collectivités	432
4) L'Institution des Conseils de circonscriptions autonomes	433
D) Les changements concernant l'Administration ... déconcentrée	434
1) La Malgachisation	434
2) Le renforcement de l'encadrement administratif ..	434
CONCLUSION GÉNÉRALE	439
Bibliographie	447
Références des principaux textes	459
Vocabulaire administratif malgache-français	462

