



Citation: Al Dabaghy, Camille (2026), « Écrits administratifs ordinaires, orthopédie bureaucratique et réforme démocratique de l'institution municipale à Diégo-Suarez (Madagascar) », *Sociétés politiques comparées*, 66 : 103-147, doi : 10.36253/spc-20422

Copyright: © 2026 Al Dabaghy. Il s'agit d'un article en accès ouvert, évalué par des pairs, publié par Firenze University Press (<https://www.fupress.com>) et distribué, sauf indication contraire, selon les termes de la licence Creative Commons Attribution, qui permet une utilisation, une distribution et une reproduction sans restriction sur tout support, à condition que l'auteur original et la source soient mentionnés.

Déclaration de disponibilité des données: toutes les données pertinentes sont disponibles dans l'article ainsi que dans ses fichiers d'informations complémentaires.

Déclaration d'intérêts: l'auteur (les auteurs) déclare(nt) n'avoir aucun lien d'intérêt en relation avec cet article.

Varia

Écrits administratifs ordinaires, orthopédie bureaucratique et réforme démocratique de l'institution municipale à Diégo-Suarez (Madagascar)

Mundane Administrative Writing, Bureaucratic Orthopaedics and Democratic Reform of the Municipal Institution in Diégo-Suarez (Madagascar)

CAMILLE AL DABAGHY

*Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis,
Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (Cresppa)*
E-mail : camille.al-dabaghy@univ-paris8.fr

Résumé: Cet article traite de l'institutionnalisation de la commune à Madagascar. Il le fait à partir des écrits administratifs ordinaires des cadres et élus municipaux d'une ville secondaire, dans les années 1990 et 2000. Notes de service, organigrammes ou comptes-rendus de réunion y sont envisagés sous l'angle de leur contenu, mais aussi de leur forme esthétique, de leur style linguistique, des affects, éthos et rapports de pouvoir qu'ils reflètent et nourrissent. L'article montre comment ces écrits ordinaires sont mobilisés par des élites réformatrices pour faire prévaloir un imaginaire commun du gouvernement municipal à l'intérieur de l'organisation qu'elles dirigent, et pour y contraindre l'adoption de pratiques – techniques, administratives et politiques – conformes à cet imaginaire qui croise des référents allant du New Public Management aux monarchies sacrées. Or cette orthopédie bureaucratique et démocratique échoue. Les écrits administratifs le montrent aussi. Rien ne se stabilise suffisamment des règles, normes, procédures ou valeurs qui permettraient de créer de l'ordre et de la prévisibilité « à la commune », rien ne se régularise suffisamment des relations entre les différents groupes d'agents et/ou d'élus municipaux pour qu'ils puissent conduire les politiques et gérer les affaires locales comme ils le souhaiteraient.

Mots-clés: administration municipale ; archives ; bureaucratie ; décentralisation ; démocratie ; écrits ordinaires ; Madagascar.

Abstract: This article examines the institutionalization of the commune in Madagascar, drawing on the ordinary administrative writings produced by municipal agents and elected officials in a secondary town during the 1990s and 2000s. Service notes, organizational charts, and meeting minutes are analyzed not only for their content, but also for their aesthetic form, linguistic style, and the affects, ethos, and power relations they both reflect and sustain. The article shows how these ordinary writings are mobilized by reformist elites to promote a shared imaginary of municipal government within the organizations they lead, and to compel the adoption of technical, administrative, and political practices in line with that imaginary — one that draws on a diverse range of references, from New Public Management to sacred monarchies. Yet this bureaucratic and democratic orthopedics fails — as the administrative writings themselves reveal. Neither the rules, norms, procedures, nor values that would create order and predictability “at the commune” ever stabilize sufficiently, nor do the relations between the various groups of agents and/or elected officials regularize enough for them to conduct policies and manage local affairs as they would wish.

Keywords: archives; bureaucracy; decentralization; democracy; Madagascar; municipal administration; ordinary writings.

Dans les années 1990 et 2000¹, élus et cadres de la commune urbaine de Diégo-Suarez en témoignent facilement, ils se sentent soumis à un double défi : « gérer la ville » *et* « gérer la commune elle-même² ». Autrement dit, c’est un défi de produire des biens et des services publics locaux³ et d’assurer la régulation politico-administrative de cette capitale portuaire du nord de Madagascar comptant 120 000 habitants. Mais c’est un défi aussi de tenir et mettre en mouvement une organisation municipale de plus de 300 agents, héritière du *fraisampokonoloa*⁴ de la Seconde République (1975-1991), de la commune de la Première République (1958-1973) et de la commune coloniale créée dès la fin du XIX^e siècle. De sorte que, si l’ambition réformatrice des élus⁵ était particulièrement forte en 1996, quand l’institution

¹ Je remercie chaleureusement Béatrice Hibou et Françoise Mengin pour leurs relectures stimulantes de ce texte, ainsi que Didier Péclard et Samuel F. Sanchez pour leurs retours sur une version précédente de ce texte.

² C’est en ces termes qu’ils l’énoncent. Entretiens avec les troisième et quatrième maires de la Troisième République, respectivement le 16 août 2010 et le 17 septembre 2009 ; entretien avec un conseiller municipal sous le premier mandat, le 17 mars 2007 ; entretien avec un ancien directeur de l’état civil, le 3 février 2006.

³ Les compétences des communes malgaches « tiennent essentiellement des principes de proximité et d’appartenance » (art. 14 de la loi n° 94-007 007 du 26 avril 1995). Elles concernent le développement économique et social de leur territoire, les services de proximité (état civil, électrification, voirie, santé de base et éducation primaire, adduction en eau potable et assainissement) et la gestion du patrimoine urbain.

⁴ Institution politico-administrative à l’échelle communale sous la Deuxième République.

⁵ L’écriture inclusive avec point médian n’est pas employée dans cette revue. Je fais le choix de genrer au masculin les catégories « élus », « conseillers », « dirigeants », « employés », « citoyens » et « habitants ». Il y a cependant entre 9 et 18 % de femmes au conseil municipal, selon les mandats, sous la Troisième République. Les quatre maires successifs sont en revanche des hommes. Je n’ai pas produit de statistiques précises sur la part des femmes dans l’administration municipale. J’estime qu’elles représentent entre 45 et 55 % des employés et des cadres de la commune, avec de fortes variations selon les services.

municipale est réinstaurée, elle est restée centrale dans leurs discours et leurs pratiques au fil des quatre mandats municipaux de la Troisième République (1993-2010).

Ce projet réformateur toujours relancé s'est adossé un référentiel hybride du gouvernement municipal. Sur le plan administratif, il combinait des éléments propres à l'idéal-type bureaucratique wébérien, au New Public Management et à la « bonne gouvernance ». Sur un plan politique, il combinait des références au gouvernement représentatif, à l'idéal républicain, à l'État-providence, comme à la démocratie participative développementiste. Mais il empruntait aussi à un imaginaire du pouvoir tenu pour proprement malgache, hérité des formations politiques précédentes ou parallèles à l'État-nation postindépendance, en particulier des royautes sacrées.

C'est ce qui nous intéressera ici : comment, tout au long des quatre mandats de la Troisième République, les élus et les cadres réformateurs de la commune de Diégo-Suarez tentent de faire prévaloir au sein de la municipalité ce référentiel normatif composite, une sorte d'orthodoxie hybride du gouvernement municipal. Et comment, pour ce faire, ils mettent en œuvre une forme d'orthopédie démocratique et bureaucratique : ils déploient un ensemble d'instruments par lesquels ils tentent de réorienter le travail technique, administratif et politique des élus et agents municipaux, dans une logique de redressement « de chaque jour », patient, visant à produire des biens et services publics locaux satisfaisants et à refonder les rapports entre gouvernants et gouvernés. Pour appréhender ces tentatives réformatrices, je propose de m'appuyer sur la distinction faite par l'anthropologue Sally Falk Moore entre deux processus à l'œuvre de manière concomitante dans la vie sociale⁶. D'un côté, il y a des processus de « régularisation », qui tiennent au fait que les individus tentent de réduire l'indétermination qu'il y a dans presque toutes les situations, de construire de l'ordre et de la prédictibilité. Ces processus « produisent les règles et les organisations et les coutumes et les symboles et les rituels et les catégories » sur lesquels les individus peuvent s'appuyer pour ne pas toujours tout renégocier au cours de leurs interactions, pour construire des projets sur la base d'attentes réalistes quant au comportement et au cadre de référence des autres⁷. Mais inversement, sont également à l'œuvre des processus d'« ajustement situationnels », qui tiennent au fait que les individus exploitent et accroissent l'indétermination des situations, « réinterprètent ou redéfinissent les règles et les relations », s'appuient sur toutes les « zones d'incohérence, de contradiction, de conflit et d'ambiguïté » pour servir des fins immédiates, propres à la situation⁸. À la commune urbaine de Diégo-Suarez dans les années 1990 et 2000, élus et cadres réformateurs tentent de faire prévaloir les processus de régularisation sur les processus d'ajustement situationnels, de faire intégrer des normes et d'ancrer l'usage de procédures et d'instruments, dans l'espoir de sortir de ces ajustements perpétuels.

Le postulat de départ de l'enquête restituée ici est que cette orthopédie bureaucratique et démocratique, tout comme la diffusion au sein de l'organisation municipale de cette orthodoxie hybride passent en partie par les écrits administratifs ordinaires. Et ce non pas seulement parce que la commune est une organisation bureaucratique dont les activités sont médiées par l'écriture, mais aussi parce que ces écrits administratifs ont une dimension à la fois pragmatique

⁶ Moore, 1978.

⁷ *Ibid.*, 50.

⁸ *Ibid.* C'est grâce à la lecture de Lund (2006) que j'ai repéré cette piste interprétative.

et symbolique⁹. Ainsi, par exemple, l'acte par lequel les tableaux des recettes perçues quotidiennement par les receveurs au marché visent à enregistrer des données qui doivent être disponibles et conservées, mais aussi à construire l'honorabilité du receveur et du secrétaire qui les consignent, la grandeur du service des recettes dans son ensemble, tant à travers la justesse des chiffres, la complétude des tableaux et de la série dans laquelle il est intégré, que par la graphie et la composition des pages. Depuis les années 1980, tout un ensemble d'enquêtes, historiques ou anthropologiques, envisageant les écrits administratifs au prisme de la mise en écriture, de l'acte d'écriture¹⁰, ont en effet démontré qu'ils servent à la fois à consigner, à conserver et à diffuser des informations factuelles, à édicter du droit, et donc à ancrer des normes, mais qu'ils servent tout autant, plus ou moins intentionnellement et explicitement, par leur dimension symbolique, à construire des communautés professionnelles ou politiques imaginées. Certains de ces travaux portent précisément sur les municipalités, en particulier les municipalités européennes médiévales¹¹, d'autres sur les administrations postcoloniales¹².

Je suivrai dans cette enquête la grille d'analyse des écrits administratifs constituée par Cooper-Knock et Owen¹³ sur la base de cette littérature. Elle comporte trois axes interdépendants auxquels j'en ajoute un. En référence à Matthew S. Hull¹⁴, le premier axe est la textualité des documents, et comprend leur forme esthétique, leur style linguistique et les affects dont ils peuvent être les supports – comme la fierté des agents qui les rédigent¹⁵. Le deuxième axe est leur matérialité, recoupant tout ce qui a à voir avec leur existence et leur précarité matérielles, le fait par exemple qu'un document existe en un unique exemplaire authentifié (pour une pièce d'identité) ou au contraire qu'il soit répliquable, qu'il ait une durée de validité, qu'il puisse être perdu ou détruit... Le troisième axe est « l'économie politique de leur création, circulation et déploiement¹⁶ », autrement dit toutes les ressources et tous les rapports de pouvoir incorporés ou cristallisés (et partant modifiés, cimentés ou reproduits) dans ces documents, dans leurs élaboration, authentification, circulation, conservation ou non-conservation. C'est cette grille d'analyse que je mobiliserai ici, en y ajoutant un quatrième axe, inspiré de l'*archival turn* et des pistes ouvertes par Ann Laura Stoler pour aborder les archives comme objets de recherche plutôt que comme sources de données factuelles¹⁷. Suivant en cela Michel Foucault¹⁸, elle invite notamment à considérer les archives comme un système d'énonciation, à y chercher moins des faits, donc, que les manières par lesquelles on produit et on consomme des faits, les règles qui déterminent ce qui peut être dit ou non, répété ou non, ce qui est cru et ce qui ne l'est pas. Dans ce sens, j'ajoute donc à la grille de Cooper-Knock et Owen un principe consistant à aborder les écrits administratifs d'une organisation comme un tout, en tant qu'elles constituent

⁹ Gaudreault, 2008.

¹⁰ de Certeau, 1990 ; Fabre, 1997.

¹¹ Par exemple Gaudreault, 2008 ; Otchakovsky-Laurens et Verdon, 2021.

¹² Hull, 2012 ; Eggen, 2012 ; Göpfert, 2013.

¹³ Cooper-Knock et Owen, 2018, 274.

¹⁴ Hull, 2012.

¹⁵ Göpfert, 2013.

¹⁶ Cooper-Knock et Owen, 2018, 274.

¹⁷ Stoler, 2002.

¹⁸ Foucault, 1969.

« un ensemble scriptural caractérisé par une intertextualité¹⁹ », mais plus ou moins complet ou incomplet, centralisé ou dispersé, privatisé ou publicisé, accessible ou non, consulté ou non. Ainsi, cette enquête prend pour objet les écrits administratifs ordinaires de la municipalité de Diégo-Suarez sous la Troisième République afin d'étudier non pas l'effet qu'ils produisent sur les services urbains ou les rapports gouvernants/gouvernés, mais la manière dont ils sont investis et mobilisés par les dirigeants de la commune pour diffuser et faire prévaloir, à l'intérieur de la municipalité, un imaginaire hybride du gouvernement municipal et pour contraindre l'adoption de pratiques (techniques, administratives et politiques) conformes à cet imaginaire. Il s'agit donc de partir des écrits administratifs pour étudier comment s'instrumente l'orthopédie bureaucratique et démocratique orchestrée par les élites municipales réformatrices, comment s'ancrent et s'articulent anciens et nouveaux imaginaires et instruments du pouvoir et de l'État, ce qu'ils peuvent produire comme régularisation interne dans une organisation caractérisée par la fragmentation et le pluralisme normatif, dans quelle mesure ils permettent de sortir des ajustements situationnels. C'est une manière de contribuer à la réflexion sur l'évolution des modes d'exercice du gouvernement à Madagascar et sur la « bureaucratiation néolibérale²⁰ » dans les sociétés et les États sous régime d'aide à partir de l'institution municipale.

Encadré 1. Les conditions et matériaux de l'enquête

Je m'appuie ici sur des matériaux ethnographiques tirés d'une immersion longue et sur un corpus archivistique. En tant que praticienne de l'« aide au développement », j'ai d'abord travaillé pendant deux ans avec l'équipe municipale (2004-2005). Puis, comme masterante et doctorante, j'ai enquêté sur la commune, par observation et entretiens (entre 2007 et 2010). C'est dans ce cadre que j'ai découvert les archives municipales sises à l'hôtel de ville.

Ces archives postcoloniales de la commune de Diégo-Suarez sont entreposées dans les services qui les ont produites²¹. Elles sont donc dispersées, et surtout plus ou moins bien identifiées, localisées, organisées et conservées selon les services. Cette situation reflète la valorisation différenciée de la trace écrite selon les fonctions, mais aussi les conjonctures politiques (il y a des périodes où l'on écrit tout et d'autres où l'on écrit peu). Elle reflète encore la présence et la compétence des personnes chargées d'écrire (en particulier les secrétaires), la personnalisation des charges (les archives sont parfois emportées par leurs auteurs), l'institutionnalisation incertaine des secteurs d'intervention communale, et donc les changements dans le découpage des services et des directions. Elle reflète enfin le rôle de l'aide internationale dans la délivrance locale des biens et services publics, et la part des archives qui sont donc produites et conservées sur d'autres sites que celui de l'hôtel de ville, dans les différents bureaux des acteurs de l'« aide ». C'est un premier élément illustrant la fragmentation de l'organisation municipale et son institutionnalisation précaire.

J'ai photographié et traité à des degrés variables les archives du bureau exécutif, du conseil municipal et des « affaires générales » (« le bureau 17 »). Je n'ai pas exploré les archives des services de la direction administrative et financière (ressources humaines, finances, état civil) ou de la direction jeunesse et culture. À la direction des services techniques, je n'ai

¹⁹ Gaudreault, 2008, 182.

²⁰ Hibou, 2013.

²¹ Les archives de la municipalité sous régime colonial sont, elles, partagées entre les Archives nationales de Madagascar à Antananarivo et les Archives françaises d'outre-mer à Aix-en-Provence.

consulté que les cartes et les documents du service environnement. Le tableau 2, ci-après, décrit les états de conservation des actes des organes exécutifs et délibérants à l'hôtel de ville de Diégo-Suarez tels que j'ai pu les constater en 2010.

La restitution de cette enquête est faite en deux temps. Je m'intéresserai à la mise en écriture comme technologie principale, d'abord, de l'orthopédie *bureaucratique* des pratiques des agents municipaux, puis de l'orthopédie *démocratique* des pratiques des élus du conseil municipal.

ÉCRITURE ADMINISTRATIVE ET ORTHOPÉDIE BUREAUCRATIQUE

À la commune de Diégo-Suarez, sous la Troisième République, la dénonciation interne de la corruption, de la désorganisation et de l'inefficacité est constante, y compris par écrit. Elle participe d'une entreprise de refondation de l'institution à la fois quotidienne et réactivée à chaque mandat par les élites municipales. Elle s'ancre dans un référentiel qui intègre progressivement les valeurs, les principes et les normes du *new public management*, mis en circulation par l'aide internationale et portés par une nouvelle génération d'élus et de cadres, entrepreneurs et/ou socialisés à l'imaginaire politico-administratif de l'« aide internationale ». Mais ni les formalités anciennes, ni les formalités nouvelles qui instrumentent cette orthopédie bureaucratique ne semblent permettre la régularisation des rapports entre les entités internes d'une organisation municipale particulièrement clivée.

Consigner la volonté de « lutter contre la corruption »

Le 11 septembre 2009, 15 ans après la refondation de la commune, y est organisée une « assemblée générale » sur le thème général de la « discipline²² ». Qu'il y ait une « assemblée générale » était en soi exceptionnel²³. Devant une centaine de personnes (membres du personnel et élus), le maire a listé tous les comportements qui posent problème, parce qu'ils suscitent le mécontentement des habitants ou parce que, par principe, ils constitueraient une forme de vol de leur argent²⁴. Il a dénoncé différentes pratiques qu'il qualifie d'« escroqueries²⁵ », à commencer par les sommes indues demandées pour services rendus²⁶. Il a longuement insisté sur la nécessité que cesse l'accaparement des terrains communaux par les agents et élus de la

²² Le mot « discipline » était utilisé en français dans des allocutions en langue locale.

²³ En six ans de présence auprès de la commune, je n'ai jamais entendu parler d'une assemblée générale du personnel en dehors de celle-ci, à laquelle j'ai donc assisté, et je n'en ai pas trouvé de trace dans les archives.

²⁴ « *Ke atsika zeny mihina volan'ny angôvom-bahoaka* », qu'on pourrait traduire par « on mange l'argent que les gens ont gagné à la sueur de leur front ».

²⁵ Dans son allocution en langue locale, ce mot était aussi en français, le maire disant ne pas trouver le mot approprié en malgache.

²⁶ Pour reprendre les catégories de G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (2007), on retrouve à la commune, en dehors des processus de recrutement du personnel administratif et politique, à la fois des rétributions indues – préalables pour obtenir ou accélérer un acte administratif –, la gratification *ex post* pour service « bien fait »,

commune et leur distribution clientéliste aux habitants. De fait, dans un contexte marqué par une forte incertitude et une forte pression foncières, il s'agit de l'une des pratiques locales de détournement et d'abus de pouvoir les plus sensibles et les moins communément admises²⁷. Il a ensuite longuement dénoncé les agents de la voirie qui restent les bras croisés dans les rues, les absences, le non-respect des horaires, le mépris et le manque d'amabilité à l'égard des citoyens, les promotions « pour raison politique » ou « pour raison de famille » plutôt qu'en fonction des « compétences²⁸ ». Il a insisté sur le fait que les agents de la commune incarnent le « service public », sont « au service du peuple²⁹ », l'enjeu étant d'avoir des « résultats », un certain « rendement³⁰ ». Il a conclu sur un message d'unité : « *Fa atsika olo areiky!* », c'est-à-dire « Mais nous ne sommes qu'un ! ». Le nouveau secrétaire général, colonel de l'armée détaché à la commune, a, lui, centré son discours sur la « discipline », l'« honneur » l'« assiduité », « le respect du travail » et le respect réciproque entre supérieurs et subalternes³¹. Il a déploré le non-respect de la norme sociale qui veut qu'on rende visite à la famille d'un collègue défunt. Il a évoqué le projet que les personnels encadrants « notent » les employés, que cette évaluation conditionne l'accès à des formations et autorise les promotions. Et il a conclu sur « l'esprit de corps » et l'engagement au nom du « développement de la ville ».

On peut relier cette assemblée générale de 2009 à la temporalité politique locale et nationale comme à la trajectoire et à la personnalité du quatrième maire. À mi-mandat, ce dernier tente un recadrage et une remobilisation du personnel municipal (et nomme pour cela un militaire comme secrétaire général). Ingénieur hydraulique formé en Chine, à la tête d'un bureau d'études et d'une entreprise de BTP, il a longuement travaillé pour la Coopération française. Il se réclame d'une rationalité technique et entrepreneuriale et d'une extériorité au sérail. Il est réputé pour ne pas respecter les normes sociales de modération de la parole dans les interactions de face-à-face. En 2009, le discours sur la « lutte contre la corruption » est par ailleurs banalisé à l'échelle nationale. L'État malgache a signé les conventions internationales³² et engagé une stratégie nationale en la matière depuis 2004³³. Et plus largement, Marc Ravalomanana, entrepreneur agro-industriel³⁴, président de la République depuis 2001, tient

le piston ou le favoritisme dans l'accession aux ressources que la mairie contrôle (en particulier les marchés publics), la « perruque » et les détournements.

²⁷ « *Satria atsika manana lay pouvoir* », parce que nous en avons le pouvoir. Ce système suppose la collaboration de la direction technique (qui reçoit, complète et vise les dossiers) et du conseil municipal (toute décision de vente d'un terrain communal devant faire l'objet d'une délibération).

²⁸ « Raison politique », « raison *ny havaña* », « compétences ».

²⁹ « *Fa atsika io service public, zeny zeny ny ataotsika manompo vahoaka* », « nous sommes le service public, ce que nous faisons, c'est servir le peuple ».

³⁰ En français.

³¹ Respectivement « discipline » (en français), *voninahitra*, « assiduité » (en français), *fanajana ny asa*, *ny fifanajana miakatra sy midina* (litt. « le respect réciproque qui monte et qui descend »).

³² La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC) et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, dite Convention de Mérida, ont été ratifiées par Madagascar en 2004.

³³ Cette stratégie s'est concrètement traduite à l'hôtel de ville par l'apparition d'une sorte de boîte aux lettres, accrochée dans le hall principal, dans laquelle les habitants pouvaient venir déposer leurs plaintes et dénonciations à l'égard des pratiques municipales.

³⁴ Les présidents depuis l'indépendance avaient été instituteur (P. Tsiranana), militaire (D. Ratsiraka) et médecin (A. Zafy).

un discours réformateur néolibéral et néomanagérial, tramé par la rhétorique de la bonne gouvernance, produite et véhiculée par des agences d'aide dont il accélère les différentes formes d'intervention³⁵.

Cependant, la dénonciation directe de la corruption est inscrite dans les traces écrites et archivées du travail communal depuis sa re-création en 1995-1996, y compris dans les documents publics voués à une large diffusion. C'est ce qu'illustre le procès-verbal de la quatrième réunion du conseil municipal depuis son élection en novembre 1995. L'équipe tout juste en place gère la transition avec le régime communal précédent. Le maire et le président du conseil rivalisent d'ambition quant à la vie démocratique communale et la relance de l'action publique locale. Le maire est un ancien dirigeant de grosses entreprises publiques et privées et ancien ministre, le président du conseil un professeur de philosophie d'un lycée public et militant des Forces vives qui ont fait chuter la Deuxième République. Ils misent, chacun à leur manière et selon leurs intérêts propres, sur la transparence³⁶, ce qui implique pour le président du conseil de prêter une attention particulière à la rédaction des procès-verbaux de séance et à leur publicité³⁷. La séance est publique, comme toutes les séances, mais elle a lieu dans la salle des mariages, donc dans le hall de la mairie, et non pas dans la salle du conseil, dans les étages. L'atmosphère est à l'avènement d'un nouvel ordre politique, à l'édiction de nouvelles règles de fonctionnement des pouvoirs publics. Le compte-rendu commence par les remerciements du président du conseil municipal au maire pour avoir amené le « RECUEIL des Textes Officiels sur la structure, le Fonctionnement et les Attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées ». Autrement dit, le droit primera. Ensuite, le maire aurait fait un exposé sur la mauvaise situation financière dont hérite la commune tout juste reconstituée, attribuée par le directeur administratif et financier à la « négligence des percepteurs et régisseurs ». Ce dernier fait alors les recommandations suivantes :

- Créer une brigade financière
- Faut que les percepteurs et les régisseurs soient sermentés (sic)
- Faut trouver une solution pour stopper la corruption
- Motiver les employés à travailler plus³⁸.

L'écart à la règle formelle est donc évoqué très frontalement, et sa résorption fait l'objet de stratégies. Diagnostic et stratégies sont présentés en séance publique et retranscrits par écrit dans l'intention claire d'en laisser une trace archivée et de signifier l'ouverture d'une nouvelle ère. Les élites dirigeantes de la municipalité s'engagent les unes vis-à-vis des autres, comme vis-à-vis des citoyens.

³⁵ Randrianja, 2012.

³⁶ Al Dabaghy, 2007.

³⁷ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 13 février 1996. Entretien avec le premier président du conseil municipal, 27 mars 2007.

³⁸ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 13 février 1996.

Encadré 2. La « Commune Urbaine de Diégo-Suarez » parle la langue de Diégo et écrit en français

Sous la Troisième République (comme sous la Première), l'action publique communale s'écrit en français, qu'il s'agisse des documents internes ou des formes de communication écrite avec les administrés (courrier, permis de construire, affichages divers...). Pourtant, les échanges en réunion (réunions de service, du bureau exécutif, du conseil municipal...) et les interactions orales avec les administrés sont toujours en langue malgache micro-locale, c'est-à-dire le régiolecte du nord-ouest de Madagascar – l'*antankarana*, dans sa variante urbaine de Diégo-Suarez³⁹, donc déjà fortement créolisé mais auquel s'ajoute un grand nombre de termes français relatifs au monde bureaucratique et à la gestion des organisations⁴⁰. À ceci près que, dès qu'un étranger francophone est présent, la langue principale des échanges en réunion devient le français.

Rédiger des procès-verbaux de réunions consiste dès lors en une traduction de ce créole urbain en un français considéré comme administratif (et non en malgache officiel, issu du régiolecte merina des Hautes Terres). Devoir écrire en malgache officiel à la commune est conçu comme une violence symbolique, une forme de domination politique antithétique des processus de décentralisation⁴¹. Ces opérations de traduction et de consignation sont d'autant plus sensibles qu'elles conditionnent la production de l'action communale et sa publicité, mais aussi, comme nous allons le voir, les subjectivations et la formation des éthos bureaucratiques différenciés des agents, des conseillers communaux, des maires, ou la construction d'un système croisé de preuves permettant aux différentes entités de se protéger (les unes des autres ou à l'égard des citoyens ou des services de l'État) dans un contexte incertain. Les postes des secrétaires qui produisent et classent les actes administratifs et politiques sont donc des postes clefs du dispositif de pouvoir communal⁴².

³⁹ Mbima, 2012.

⁴⁰ Ce régiolecte *antankarana* créolisé constitue une *lingua franca* dans cette ville cosmopolite.

⁴¹ Les régiolectes dans laquelle la langue malgache se décline correspondent pour la plupart aux groupes socio-politiques d'appartenance par lesquels les Malgaches s'(auto)identifient et qui sont localement appelés « ethnies ». L'antagonisme principal entre ces groupes oppose les Merina des hautes terres centrales et les « Côtiers », ensemble défini par sa seule opposabilité aux Merina, descendants des sujets du Royaume merina, ayant entrepris et presque achevé la conquête de l'île au XIX^e siècle. Ce sont les Merina qui ont ensuite principalement occupé les postes de l'administration coloniale indigène du fait de leur niveau de scolarisation poussée dès le XIX^e siècle (Raison-Jourde, 1991). Depuis les années 1960, les réformes de décentralisation et de déconcentration, les politiques scolaires et les politiques de recrutement au sein des administrations sont conduites et perçues comme devant permettre un rééquilibrage de l'accès à l'appareil d'État des groupes merina et non merina, et, partant, une remise en cause de la domination des Merina sur l'État central et déconcentré. Ajoutons que le retour à l'enregistrement en français des pratiques municipales signifie aussi une rupture par rapport à la Deuxième République, placée sous le signe de la malgachisation (de la nature de l'État, de l'organisation territoriale du pouvoir, de l'enseignement... et des écrits administratifs). Sur ces diglossies et l'usage fortement politisé de la langue, voir Galibert (2006, 299).

⁴² Dans les années 1930, alors que le conseil municipal comptait des membres colons et malgaches, élus par deux collèges distincts, il avait un secrétaire « européen » et un secrétaire « indigène ». Le premier maire de la Troisième République dit avoir préféré recruter et payer personnellement son directeur de cabinet et sa secrétaire (entretien du 7 avril 2007).

Neuf ans plus tard, en 2005, on retrouve la même dénonciation frontale de la corruption dans des documents internes par lesquels se réaffirme l'engagement des cadres municipaux, vis-à-vis du maire, à lutter contre les pratiques décriées. Ainsi, quand est décidée la création d'une police municipale, il est mentionné dans le compte-rendu de la réunion du bureau exécutif : « Diffusion beaucoup plus large de l'appel à candidature (sic) en vue d'éviter tout risque de népotisme⁴³. » Ces comptes-rendus remplissent une fonction de feuille de route validée par le maire pour les adjoints et directeurs de services. Toujours en 2005, dans le procès-verbal d'une réunion hebdomadaire de la direction de l'état civil, on trouve la liste de recommandations suivantes, très certainement établie par le directeur :

- La rotation s'avère nécessaire pour tout le personnel, sauf les régisseurs, car le clientélisme prend rapidement racine au niveau de la délivrance [des actes] [...].
- Le problème des pertes de dossiers à certifier et à légaliser doit être résolu une bonne fois pour toute (sic). Le message était adressé à Mlle Le Chef de Service de la légalisation de façon à ce qu'elle surveille de très près ses subordonnées.
- Chacun doit prendre soin de son PC⁴⁴.

Ce service d'état civil est décrit en entretiens ou en conseil municipal comme gangrené par le jeu des rétributions indues et du favoritisme. Or c'est une administration-guichet, qui focalise le mécontentement des administrés. En 2004, les locaux avaient été rénovés et le service informatisé dans le cadre d'un projet financé par l'Association internationale des maires francophones. Ces travaux avaient été l'occasion d'une vaste réorganisation des procédures de travail dont on espérait qu'elle étayerait un changement de pratiques, d'autant plus qu'une inspection d'État, la même année, avait permis de sanctionner des détournements importants. Cette révolution devait être chapeautée par un nouveau directeur de l'état civil, *outsider* à la commune, enseignant, président de l'Association de la société civile de Diégo-Suarez. Il avait été nommé par le troisième maire, qui, comme chaque maire à son arrivée au pouvoir, dans le cadre d'un *spoils system* institutionnalisé, arbitre entre la nécessité de rétribuer les soutiens lui ayant permis de se faire élire et celle de s'entourer de personnes qu'il considère *a priori* comme plus compétentes et plus loyales dans cet environnement urbain et municipal conflictuel. J'interprète ce procès-verbal, sans le formalisme des documents internes aux services, sans en-tête notamment, trouvé dans les archives de l'exécutif, comme étant un support par lequel ce nouveau directeur rend des comptes au maire : il témoigne des efforts déployés afin de rétablir le bon fonctionnement de l'organisation.

Un élément de contexte apporte un éclairage sur cette manière de formaliser des engagements et des réengagements les uns vis-à-vis des autres (les cadres vis-à-vis du maire, les conseillers municipaux entre eux, face au maire et aux citoyens), comme sur l'assemblée générale de 2009 par laquelle le maire et le secrétaire général tentent de refonder un engagement commun des employés et élus municipaux face aux citoyens. Les élites municipales des années 1990 et 2000 perçoivent l'organisation municipale comme déviante et entropique, mais aussi comme rendue ingouvernable par les lignes de clivages qui la traversent. Ces lignes de clivage recourent

⁴³ Procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du 6 octobre 2005.

⁴⁴ Procès-verbal de la réunion de service du 25 juillet 2005. Souligné par moi.

les générations (démographiques, historiques ou d'entrée à la commune), les attaches partisanses, les affiliations syndicales, les (auto-)identifications nationales, ethniques et religieuses, les familles élargies (notamment la proximité avec l'appareil monarchique *antankarana*⁴⁵), les statuts, corps, positions et parcours professionnels, et les statuts sociaux plus généralement, notamment le genre. Elles reflètent les lignes de clivage de la société urbaine de Diégo-Suarez⁴⁶ et l'histoire politico-administrative locale. Elles délimitent des groupes qui sont autant de supports de loyauté et d'obéissance alternatifs aux divisions entre services et aux lignes hiérarchiques, autant de supports d'identification, d'appartenance, de démarcation et de distinction qui nourrissent la fragmentation normative de l'organisation⁴⁷. Une fraction des agents est particulièrement stigmatisée pour son incompétence ou sa mauvaise volonté : « les gens du *fraisaina* », c'est-à-dire celles et ceux qui ont été recrutés sous la Deuxième République, caractérisée par une augmentation des recrutements et des promotions clientélistes des partisans du quasi-parti unique – l'Arema⁴⁸ – dans les différentes administrations⁴⁹. Le premier maire par exemple (1996-2000), ancien dirigeant des principales entreprises privées et publiques du port de Diégo dans les années 1970 et 1980, ancien ministre (1989-1991), citant spontanément la vulgate de la Banque mondiale, peut dire :

La plupart des cadres malgaches ont été formés sous la Deuxième 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 attendent⁵⁰.

Étudions donc les documents par lesquels est organisé et régulé le travail des agents, et qui sont donc potentiellement les instruments d'une orthopédie bureaucratique de leurs pratiques.

Dessiner l'organisation du travail idéale : les organigrammes :

Parce que le niveau [des employés de la commune]... Attends...! Je demande un audit. L'AIMF [Association internationale des maires francophones] vient me voir : « Mais vous savez ce que veut dire un audit?! Vous vous sentez fort pour un audit? Parce que, un audit, une fois que c'est fait, ça coûte cher parce qu'il faut l'appliquer! Si le directeur doit être planton, il faut l'appliquer! etc. » J'ai dit : « D'accord, ok, on laisse tomber. » Et l'année d'après, j'ai redemandé un audit. J'ai d'abord fait un audit interne. Il y avait trois bacheliers. Il y avait quatre ou cinq titulaires du brevet et puis tout juste... L'audit interne du ministère de la Décentralisation, il dit : « Niveau de la commune urbaine de Diégo-Suarez : ras des pâquerettes. » Donc c'est là que j'ai dit à l'AIMF de me faire un audit, mais bon je suis parti

⁴⁵ Royauté dont le territoire de souveraineté rayonne autour d'un centre situé à une centaine de kilomètres au sud de Diégo-Suarez. Les personnes qui s'identifient ou sont identifiées comme appartenant au groupe socio-politique (ethnalisé) des *Antankarana* représentent environ un quart des habitants de la ville.

⁴⁶ La ville est communément caractérisée par son cosmopolitisme. Depuis la fin du XIX^e siècle, du fait de la construction de la base navale, puis du développement de la ville, s'y sont installés des migrants provenant de tout Madagascar, des îles voisines (la Réunion, Anjouan et Mayotte), du Yémen, de Somalie, de Syrie, de Grèce, d'Italie, de France métropolitaine, d'Inde et de Chine.

⁴⁷ Bierschenk, 2014.

⁴⁸ Avant-garde de la révolution malgache (rebaptisée en 1994, après la chute du régime, Action pour la renaissance de Madagascar).

⁴⁹ Le *fraisaina* (*mpokonolona*) est l'institution qui avait remplacé la commune après la révolution de 1973 et jusqu'en 1995. Sur ces types de recrutement, voir Razafindrakoto et Roubaud (2001).

⁵⁰ Entretien avec le premier maire, 27 avril 2007.

[il a été suspendu], mais je voulais mettre « *the right man at the right place* ». Je ne suis pas sévère, mais je voulais que les compétences soient... à la disposition de la cité⁵¹.

Ce récit du troisième maire (2004-2007), entrepreneur local dans l'hôtellerie-restauration, illustre la banalité avec laquelle les élites municipales déplorent les problèmes de recrutement, de gestion du personnel et d'organisation du travail, mais aussi l'hybridité des référentiels qui sont les leurs.

Les instruments qui devraient permettre aux acteurs de gérer les ressources humaines de la municipalité et la division du travail sont de fait (ou considérés comme) inexistantes, mal conçus et obsolètes⁵². Le dénombrement des agents est toujours incertain. Il existe bien des listes du personnel avec leurs noms, sexes, matricules et fonctions, mais ces fonctions ne sont que des catégories hiérarchiques (directeur, chef de bureau, secrétaire...) sans précision quant au service d'affectation. Et ces listes incluent des personnes qui ont quitté la commune, des morts même, dit-on. Il n'existe par ailleurs pas de fiches de poste. Seuls les cadres ont, en 2009, des « termes de référence ».

Dans ce flou général, il y a les « organigrammes », rediscutés et remaniés annuellement, sans raison légale ou réglementaire, à mon avis parce qu'ils cristallisent les incertitudes et espérances normatives quant à l'organisation du travail municipal. Sur le plan des incertitudes, il y a d'abord celle du sens du mot « organigramme », qui renvoie, assez communément, à la fois à l'architecture anonyme des organes de la commune et à la sélection des personnes qui occupent les différents postes. Il y a ensuite l'incertitude sur les normes auxquelles adosser la conception de cet organigramme. En témoignent par exemple les débats du conseil municipal qui devait statuer, en juillet 2009, sur la fusion de la direction des dépenses avec celle des recettes⁵³. Les conseillers ont d'abord tenté de s'accorder sur ce sur quoi ils devaient statuer : les nominations pressenties ou une organisation dépersonnalisée. Puis ils ont longuement discuté de la valeur différentielle des registres d'argumentation qu'ils mobilisaient les uns les autres : fallait-il décider en référence à la législation, aux pratiques passées, au modèle de l'administration centrale, aux coûts financiers ou à la rationalité du travail ? Mais les reconfigurations récurrentes de l'organigramme reflètent aussi des incertitudes plus substantielles quant à l'organisation interne de la municipalité. Comment doit-on réorganiser la division des tâches et les liens hiérarchiques pour que les services fonctionnent mieux, que la commune assume effectivement ses compétences ? Et comment comprendre et respecter la lettre et l'esprit des textes qui régissent les communes en ce qui concerne la composition de l'exécutif et les positions respectives du conseil municipal et de l'exécutif ? Ainsi, le « bureau exécutif » comprend-il les adjoints, les directeurs, le cabinet ? Le maire et les conseillers étant élus à travers deux scrutins distincts, mais le conseil étant l'organe délibérant au nom des citoyens dans un régime conçu comme parlementaire, maire et conseil doivent-ils être considérés comme étant sur un pied d'égalité ou subordonnés l'un à l'autre ? Et lequel des deux est-il censé coiffer l'organisation municipale ? Tout au long des quatre mandats, les relations entre le maire et son bureau exécutif d'une part, et le conseil municipal et son président de l'autre, sont émaillées de discussions et conflits à ce

⁵¹ Entretien avec le troisième maire, 16 août 2010.

⁵² Je m'appuie ici sur mon immersion de longue durée et sur ce que les agents peuvent décrire de leurs outils de travail en réunion. Je n'ai ni observé ni recueilli les archives du service concerné.

⁵³ Carnet de terrain, 7 juillet 2009.

propos. Et les variations graphiques des organigrammes successifs en sont le reflet. Les quatre exemples suivants, établis respectivement en 1996 (premier mandat), 2004 et 2006 (troisième mandat) et 2009 (quatrième mandat), l'illustrent bien. On y constate que c'est la partie supérieure des organigrammes qui varie le plus nettement. Il en résulte des organigrammes très pyramidaux (avec un accent mis sur la verticalité) ou au contraire en étoile (avec des horizontalités marquantes).

Au-delà de toutes ces variations, il y a donc une constante : l'attention et le soin apportés à cette « mise en schéma⁵⁴ », dont tout le monde sait qu'elle est en partie fictionnelle, mais espère qu'elle permettra de mettre la commune en ordre, en ordre de marche. Ces organigrammes constituent une image fictionnelle de la commune au sens où ils donnent à voir une structure impersonnelle, rationnellement organisée, ordonnée, hiérarchisée, susceptible d'être connue, décrite comme un ensemble fini, et maniée comme un instrument. On pourrait presque dire antithétique de la commune réelle, telle qu'elle est perçue par ses cadres et ses élus. C'est évidemment le propre de tout organigramme formel de ne recouper ni la division du travail ni les asymétries et relations de pouvoir effectives⁵⁵, probablement plus encore dans les administrations postcoloniales⁵⁶. En tout cas ici, l'ordre graphique masque des distorsions tenues pour majeures : certains postes ou services sont représentés alors qu'ils n'existent pas, certains agents assument bien plus de fonctions que celles qui leur reviennent officiellement (soit parce que les autres ne les assument pas, soit parce que le maire a, en réalité, plus confiance en eux), et certaines lignes de solidarités et de décisions étrangères au registre administratif sont bien plus effectives que celles qui sont figurées. Or, bien qu'en partie fictionnelle, cette organisation formelle du travail et du pouvoir municipal est comme scandée. Le conseil municipal la rediscute et la redessine concrètement, avec soin, chaque année. Mais tous les agents la ré-énoncent aussi régulièrement. Quand ils doivent décrire leur organisation à des personnes extérieures, en public ou dans des interactions de face-à-face⁵⁷, les cadres se raccrochent toutes et tous à cette fiction : ils commencent toujours par décrire leurs positions dans l'organigramme, « sur le papier », et rechignent clairement à décrire leurs fonctions et leurs tâches effectives. Oyvind Eggen considère que certaines procédures sont mises en place moins pour leurs effets instrumentaux effectifs que parce qu'elles concourent à produire l'image d'un État moderne, l'idée d'une bureaucratie professionnelle⁵⁸. Dans un même registre symbolique, je pense que ce qui joue surtout ici est la potentielle dimension prescriptive de ces organigrammes, leur potentiel pouvoir performatif, le fait qu'ils pourraient favoriser la création, la stabilisation ou la modification des relations hiérarchiques, « l'institutionnalisation des pratiques » conformes⁵⁹. On les redessine régulièrement, on y fait référence avec constance, on scande des schémas même en partie fictionnels pour activer effectivement des lignes de division hiérarchique du travail, pour les ancrer.

⁵⁴ Cinqalbre, 1983.

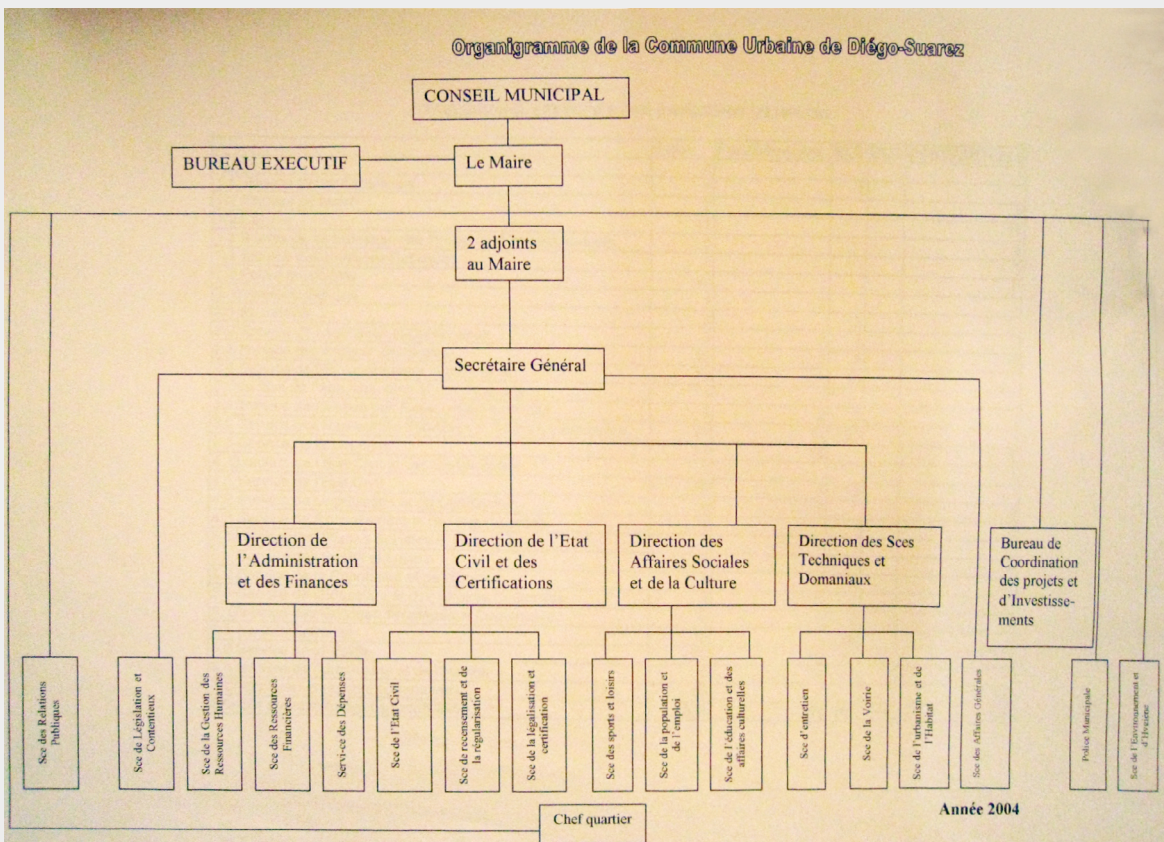
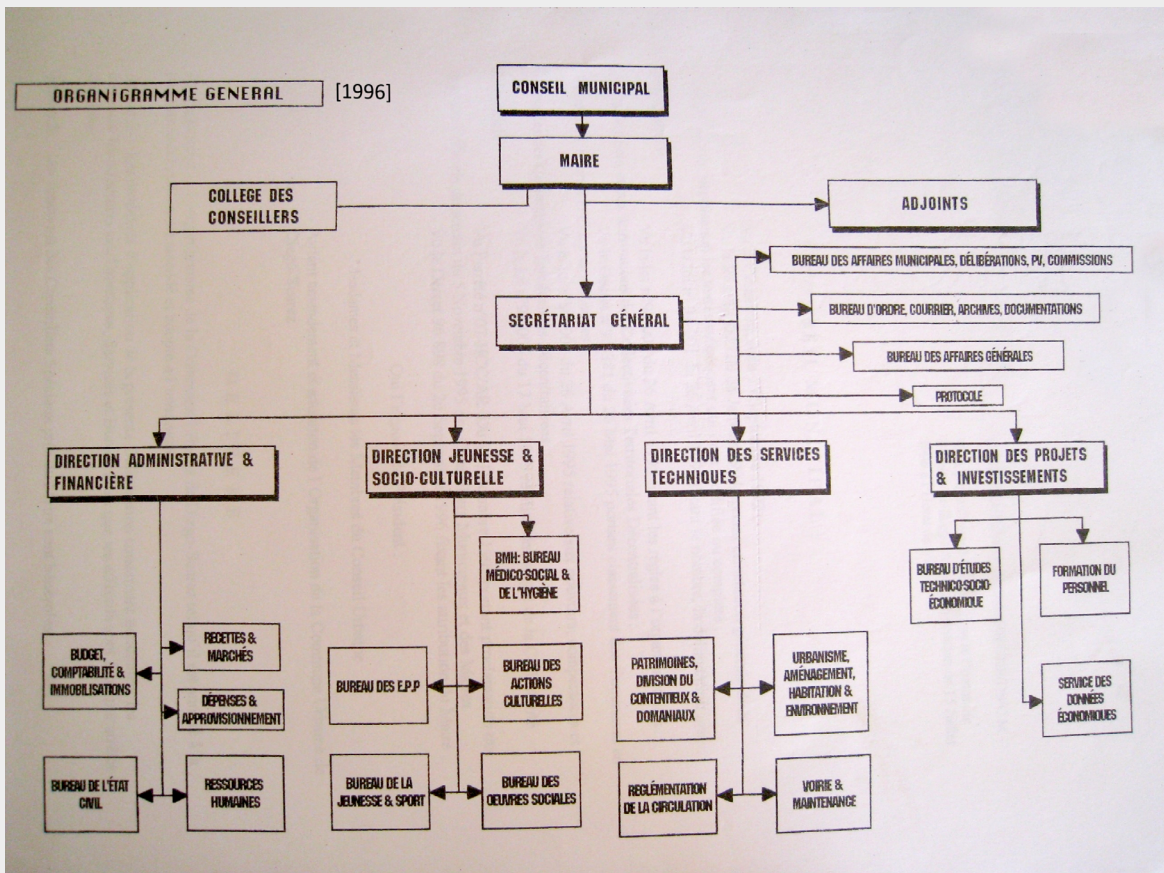
⁵⁵ Dalton, 1959, cité par Lomba, 2008.

⁵⁶ Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014.

⁵⁷ Avec des étrangers agents de l'aide internationale, des agents malgaches des services déconcentrés, des responsables d'autres collectivités territoriales, des chercheurs et des chercheuses...

⁵⁸ Eggen, 2012.

⁵⁹ Cohen, 2001.



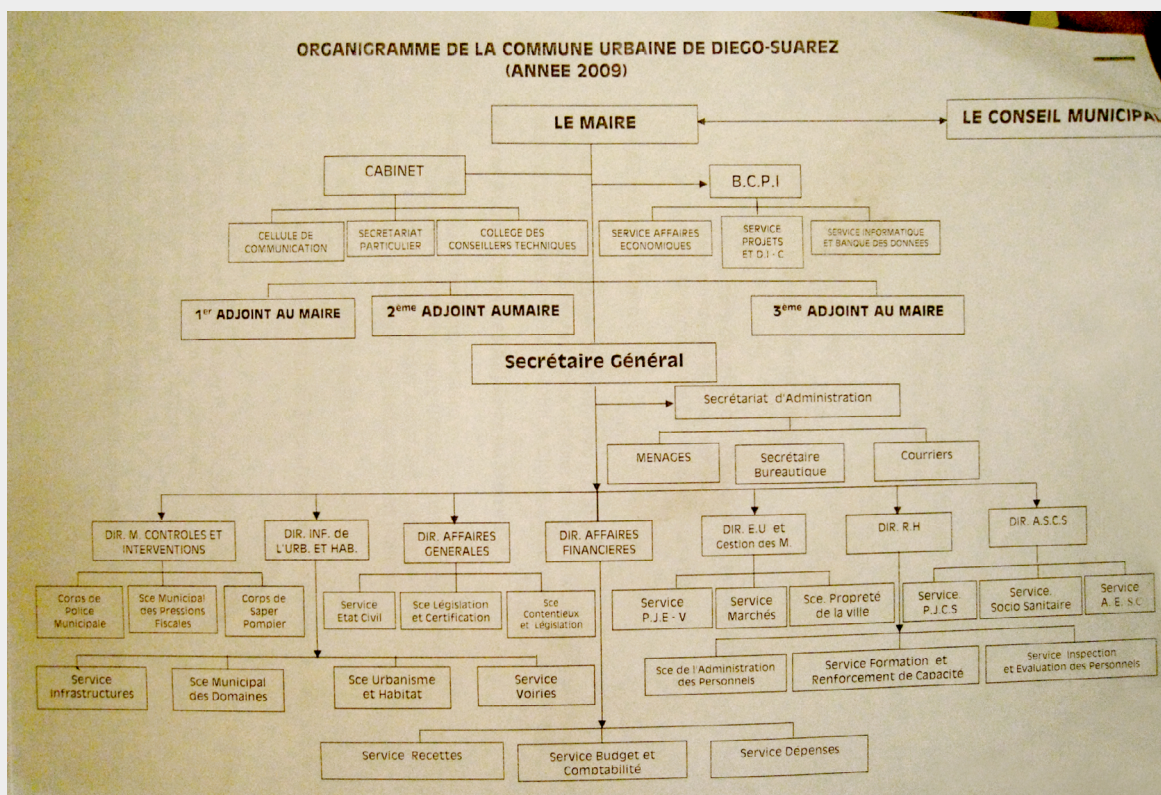
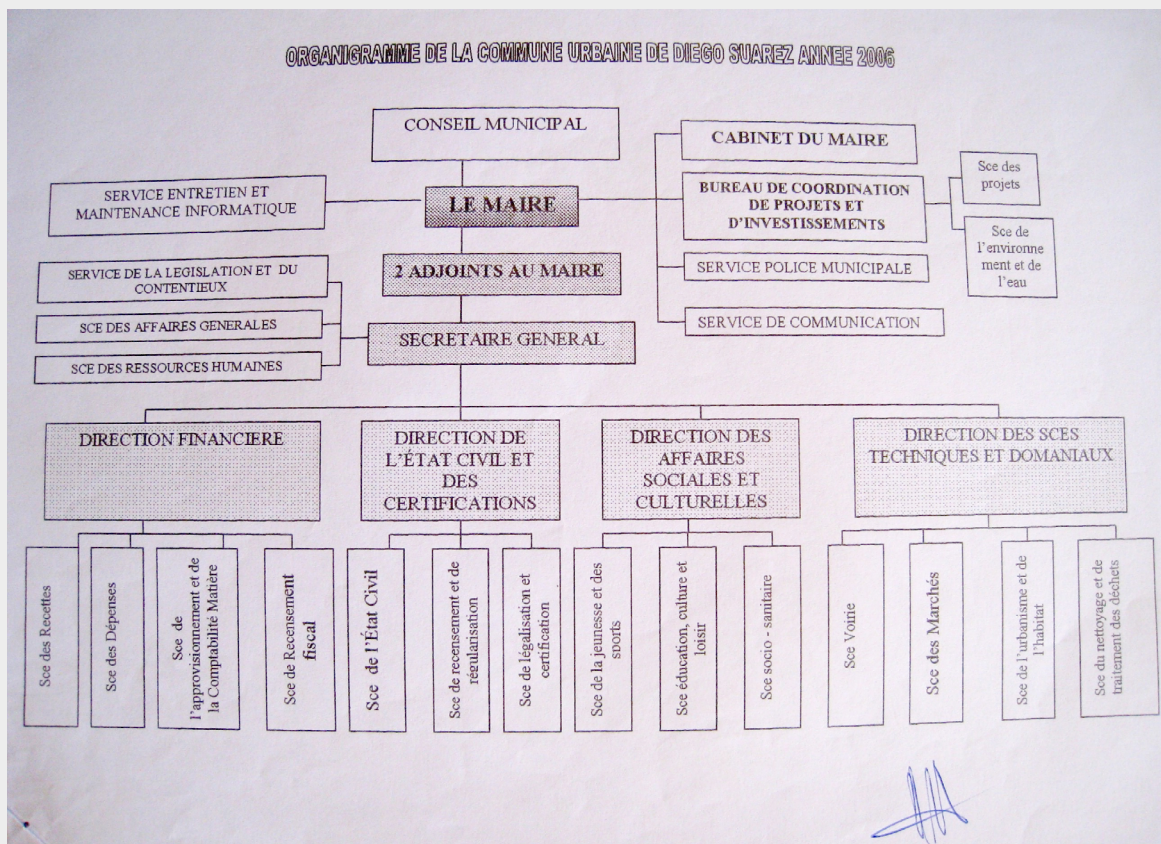


Figure 1. Organigrammes municipaux en 1996, 2004, 2006 et 2009

Mettre en chiffres pour mettre en ordre : les plans d'action et les rapports d'activité

Parmi les outils de formalisation du travail qui apparaissent à la commune sous la Troisième République, il y a ceux par lesquels s'opère à partir de 2005 le virage quantificateur de la mise en administration de la commune. Partons d'un courrier du directeur des services techniques à son chef de service responsable du ramassage des ordures ménagères et du balayage des rues et des marchés.

Ce courrier reflète l'espoir placé dans les techniques de mise en chiffres de parvenir à recenser les équipements et à contrôler la présence physique, les déplacements et les gestes des employés subalternes 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 là⁶⁰ ». Il est pourtant signé de M. B., entré à la commune en 1989⁶¹ (à la fin de la Deuxième République), au service technique, « bastion Arema », autrement dit ratsirakiste, dans lequel il est resté jusqu'à en devenir directeur en 2006. Il représente la vieille garde de l'administration « arémaisée » et est très récalcitrant vis-à-vis des projets d'aide internationale visant les services de la commune⁶². Et non seulement il signe ce courrier en juin 2007, mais il signe aussi, 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 : « activités », « résultats attendus », « timing d'exécution », « responsable de l'exécution », « responsable du suivi-contrôle et des comptes-rendus ».

Ce courrier ou ce plan de travail traduisent la place nouvelle et centrale que les édiles municipaux voudraient donner à la formalisation, à l'abstraction et à la quantification dans le « gouvernement des hommes de la Ville⁶³ ». Au-delà des employés chargés de la gestion des déchets ou des marchés, ce sont tous les agents municipaux, du haut au bas de l'échelle, qui font l'objet, à partir des années 2000, de nouveaux instruments de quantification visant à planifier et à contrôler leur mise au travail. À côté des instruments historiques de programmation et de suivi de l'action communale (les traditionnels budgets et comptes administratifs), on voit apparaître dans la plupart des services des « plans de travail », parfois assortis d'un « budget programme⁶⁴ », en tout cas articulés à des « rapports d'exécution » (journaliers, hebdomadaires ou mensuels). Et à côté des outils traditionnels de suivi des intrants matériels de l'action municipale (les inventaires de « comptabilité matières »), apparaissent des documents de recensement des biens communaux à disposition des (anciens) personnels ou élus comme des listes des compteurs d'eau et d'électricité dont les consommations étaient dûment ou indûment facturées à la commune. Se développe aussi l'usage d'outils technologiques permettant de juguler certains détournements : des cartes prépayées pour le téléphone, les consommations d'eau et d'électricité.

⁶⁰ Le premier président du conseil municipal de la Troisième République décrivait les balayeurs comme « [des] 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).

⁶¹ Donc précisément au *fraisainampokolonona*.

⁶² Al Dabaghy, 2014.

⁶³ Pollet et Dumons, 1997.

⁶⁴ C'est-à-dire une formalisation dans les catégories de budgétisation municipale des activités du service.

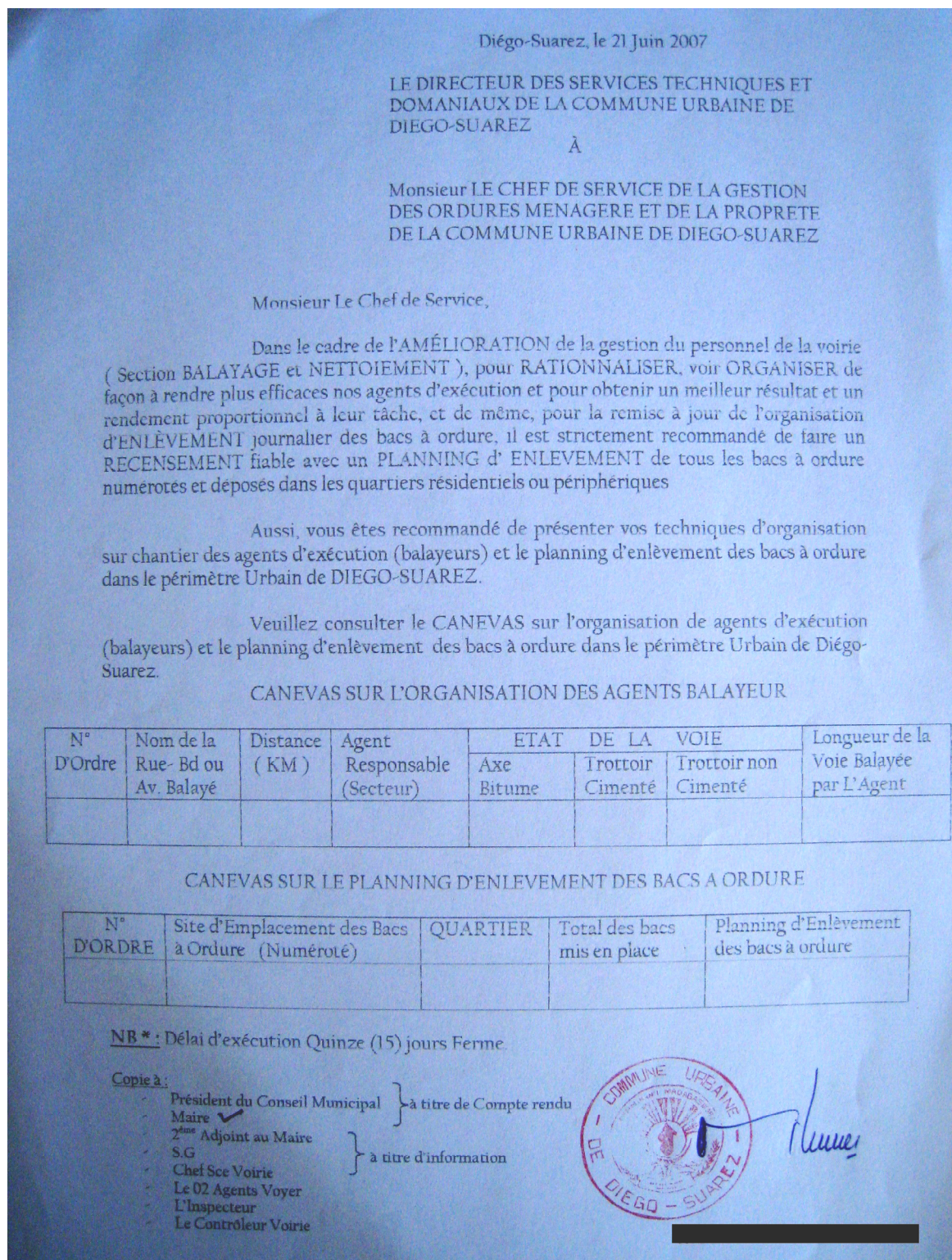


Figure 2. Les instruments de contrôle du travail des balayeurs, juin 2007

Cela étant dit, le quatrième maire continue de faire le tour de la ville en voiture pour surveiller discrètement que les agents de la voirie sont bien en train de travailler. Et des « demandes d'explication », convocations en « conseil de discipline », « avertissements », « blâmes », mesures de « réaffectation » (motivées comme des sanctions) continuent d'être distribués, dans la continuité de toutes les stratégies et de tous les instruments imaginés depuis les années 1950 (et l'accroissement du personnel communal) pour tenter d'assurer la présence physique des employés et leur mise au travail effective⁶⁵. Ces nouvelles formalités s'inscrivent ainsi dans un ensemble de pratiques qui témoignent de 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 du XIX^e siècle⁶⁶ et, d'autre part, le registre de la mise en chiffre du réel comme technologie de gouvernement des agents municipaux – mise en chiffre devant permettre une meilleure surveillance des travailleurs, la rationalisation et l'efficacité de leur travail⁶⁷.

Et ce « virage gestionnaire⁶⁸ », ce passage à une explicitation presque intégrale du travail au sein de la commune, est indissociable de la transnationalisation de l'action publique locale *via* l'aide au développement. En effet, jusqu'en 2004, on ne trouve que très peu de tableaux de mise en forme du travail des services⁶⁹. C'est en 2005, précisément, qu'apparaissent 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, par 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 désherbés...). Un saut s'opère en fin d'année. Début 2006, l'ensemble des services de la commune ont remis 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 consistent tous en des tableaux avec des colonnes « 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, financée par la Coopération française. La formation 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 support, trouvé dans les archives en vrac de l'exécutif, comportait 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 Bureau de coordination des projets et investissements, dont les agents, passés par l'aide, ont précisément plus d'expérience dans l'usage de ces techniques importées. Plusieurs services ont continué à utiliser après 2006 ces outils ou des outils

⁶⁵ Un administrateur-maire entre la Première et de la Deuxième Républiques envisageait par exemple 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, séance du 28 novembre 1975).

⁶⁶ Weber, 2013 ; Foucault, 1975, 2001.

⁶⁷ Hibou, 2012.

⁶⁸ Samuel, 2013, 272.

⁶⁹ En dehors des tableaux budgétaires ou des tableaux de comptabilité matières.

comparables de programmation⁷⁰. 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 marché⁷¹, 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 chiffrés⁷².

C'est une pluralité de facteurs contextuels qui expliquent ce virage gestionnaire, l'ancrage à la mairie de Diégo-Suarez de « l'appel du chiffre », dont l'intensification est caractéristique de la « bureaucratisation néolibérale⁷³ ». J'en repère au moins sept. 1. Il reste difficile pour les édiles d'organiser et de contraindre le travail des agents, de trouver des appuis parmi les hauts cadres de la municipalité pour le faire. C'est notamment dû au deuxième facteur : 2. la régulation de l'organisation et du travail municipal par le parti Arema ne fonctionne plus, depuis la fin de la Deuxième République, mais aussi depuis avec la fin deuxième mandat municipal sous la Troisième République, qui correspond au retour de Ratsiraka à la présidence de la République et des élus Arema à la tête de la commune de Diégo-Suarez. 3. Le troisième maire (2004-2007) est confronté, au début de son mandat, à une forte hostilité de la vieille garde, mais aussi rapidement du conseil municipal, qui demande des comptes sur la planification et l'exécution des actions prévues. 4. Le quatrième maire (2007-2009), déjà présenté, se réclamant d'une rationalité entrepreneuriale, est tout à fait socialisé et enclin à ce type d'instruments. 5. Il n'est d'ailleurs pas le seul au sein de la municipalité : la récursivité de l'aide sur un territoire urbain qui constitue un bassin d'emploi qualifié restreint fait qu'un nombre croissant de cadres municipaux sont passés par les organisations d'aide, sont acculturés à ces formalités, tout comme potentiellement tous les jeunes qui entrent à la commune en tant que cadres et employés⁷⁴. 6. Au tournant des années 2000, la Coopération française se convertit difficilement à « l'appui institutionnel » aux collectivités décentralisées (par opposition au développement urbain *via* le tissu associatif) et accorde un financement spécifique pour l'intégration à l'organisation municipale d'un service dédié au management de l'action municipale. C'est dans ce cadre qu'a lieu la formation de 2005. L'aide rend disponibles et, sur le moment,

⁷⁰ Parallèlement à cela, les habitudes langagières et les catégories propres aux programmes d'aide continuent de teinter les traces écrites du travail des autres services : on retrouve ici et là les expressions « objectifs spécifiques », « résultats attendus », ou cette manière si particulière de parler du futur en employant le temps grammatical du présent, propre au « cadre logique » (Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2010).

⁷¹ C'est une interface sensible du rapport aux administrés. J'ai retrouvé la plupart des tableaux des années 2005 et 2008. Je fais l'hypothèse que cet instrument a été introduit dans sa forme actuelle dans le cadre du projet français d'amélioration des ressources fiscales de la commune conduit entre 1995 et 1998.

⁷² Entretien un ancien directeur de l'état civil, 3 février 2006.

⁷³ Hibou, 2013.

⁷⁴ Eu égard au fait que la bureaucratisation touche la société malgache, comme toutes les sociétés africaines (Bayart, 2013), dans toutes ces dimensions et par tous les canaux (organisation de production et de gouvernement politique, vie culturelle et associative...), depuis le XIX^e siècle. Mais précisément, ici, jouent des effets de génération dans la socialisation aux catégories et aux instruments de l'aide, indépendamment des interactions directes entre des structures projets et des services communaux. Par exemple, à Diégo-Suarez en 2002, la plupart des jeunes entre 15 et 20 ans ont été « accompagnés » dans le « montage de projets » sportifs ou culturels par un programme « Jeunes et vie associative » de la Coopération française. Depuis, quand ils et elles cherchent des ressources, même pour des projets collectifs très simples (installer un panneau de basket ou organiser une soirée étudiante), ils et elles les présentent spontanément sous le format du « cadre logique » diffusé initialement par la Commission européenne.

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. 7. Mais plus largement, à une échelle nationale, l'accession à la présidence de la République de M. Ravalomanana, par son style de gouvernement et parce qu'il ouvre les portes des administrations à de multiples projets d'«appui institutionnel», marque une étape clef dans l'intégration d'une rationalité propre au marché et à l'entreprise dans l'imaginaire et les pratiques de l'État et de l'administration à Madagascar⁷⁵.

Refaire circuler le hasina

Mis en regard d'événements et de pratiques que j'ai pu observer, un dernier document touchant à l'organisation du travail municipal me semble illustrer l'hybridité de l'imaginaire du pouvoir à la commune de Diégo-Suarez. Il s'agit d'un document de deux pages à circulation restreinte, daté de 2004, par lequel le troisième maire s'adresse à son bureau exécutif et établit une forme de stratégie après un an de mandat. Il dresse d'abord, en une dizaine de lignes, un «bilan mitigé» de ce début de mandat : tout ce qui a été amorcé a été inabouti et/ou inefficace. Puis il annonce par un gros titre centré sur la page :

2005 ANNEE DU RENOUVEAU :
AINGA VAOVAO - FIFAMPITOKISANA VAOVAO
[litt. nouvelle année - nouvelle confiance réciproque]

La **politique générale** de la CUDS ne peut être différente de celles des autres communes du territoire. Néanmoins Diégo a ses spécificités et sa philosophie propres.

Redonner confiance aux administrés

Comment ?

- **Par une gestion rigoureuse de nos moyens (humains, financiers, matériels)**
- **Par un appel à une prise de responsabilité participative citoyenne**
- **Par une volonté de réaliser un taux de pression fiscale honorable**
- **Par une volonté d'améliorer les services et infrastructure (sic) d'intérêt public.**

⁷⁵ Randrianja, 2012.

La deuxième page (voir figure 3) est structurée en trois grandes parties renvoyant à trois catégories d'acteurs ciblés : le bureau exécutif (constitué des directeurs de services, du maire et de ses conseillers techniques) ; le reste du personnel municipal ; et les habitants. Les titres des trois parties associent ces cibles à des objectifs :

1. Organisation : synergie
2. Personnel : productivité – honnêteté – amabilité ;
3. Administrés : adhésion au changement

Et sous ces titres sont énoncés des sous-objectifs, des « actions à entreprendre » et les responsables de ces actions, sous forme de listes à puces de différents niveaux. La mise en page, les jeux de gras et d'italiques, les retraits et les symboles pour les listes à puces montrent un travail soigné de composition du document comme du projet, le degré d'élaboration et d'ordre conférés à cette configuration d'acteurs et d'actions, tout comme l'importance donnée à ce geste d'écriture et à cette stratégie.

On y retrouve les traces de différents référentiels de l'État, du gouvernement et, en miroir, de la citoyenneté : le registre légal-rationnel (avec les références à un nouvel organigramme, aux « lois en vigueur », à l'« efficacité des procédures », à la « mise en application ») ; le registre de la planification (avec des dates précises posées pour les différents types de réunions ou la finalisation de certains documents, mais aussi la logique générale articulant objectifs et « actions à entreprendre », divisées selon les responsables) ; le registre moral (avec les notions de « discipline », d'« efforts », d'« honnêteté ») ; le registre du service public providentiel (avec l'évocation des secteurs de la santé et de la propreté, la défense de l'« intérêt public » ou les enjeux d'« information du public » et de « justification » de la fiscalité) ou dans sa version néomanagérialisée (avec les notions d'« évaluation », d'« adhésion au changement » et de « courtoisie ») ; le registre de la nation (la commune de Diégo-Suarez est inscrite dans l'ensemble des communes du « territoire » et dans la trame de l'organisation territoriale des pouvoirs publics puisqu'il est question de « rencontres inter-organes Décentralisation/Faritany/Région/Mairie », des « services déconcentrés » et « représentants de fokontany⁷⁶ ») ; et, pour la citoyenneté, du registre de la citoyenneté républicaine (avec les notions de « devoirs civiques » et de « sens civique ») comme de la participation développementiste (« appel à la participation citoyenne », à la « responsabilité », « conscientisation »).

Mais l'ensemble du document reflète en réalité un imaginaire de l'État et du pouvoir proprement malgache, articulé à ces registres exogènes indigénisés. Premièrement, le maire est positionné en *ray aman-dreny* de la collectivité. Le terme de *ray aman-dreny* – littéralement « père et mère » – renvoie à la synthèse de ce qui fonde l'autorité de la figure du père et de celle de la mère, par opposition à *zanaka*, littéralement « enfant ». On l'utilise pour désigner les notables ou les anciens qui détiennent un pouvoir de régulation de la vie sociale à toutes les échelles (famille, quartier ou ville, organisation, nation...). Le président de la République est ainsi fréquemment qualifié de *ray aman-dreny* de la nation. Sans évoquer une relation de sujétion irrévocable, figée, ce couple *ray aman-dreny/zanaka* reflète le principe d'organisation

⁷⁶ Le *faritany* et le *fokontany* sont, respectivement, les institutions politico-administratives à l'échelle de la province et du quartier.

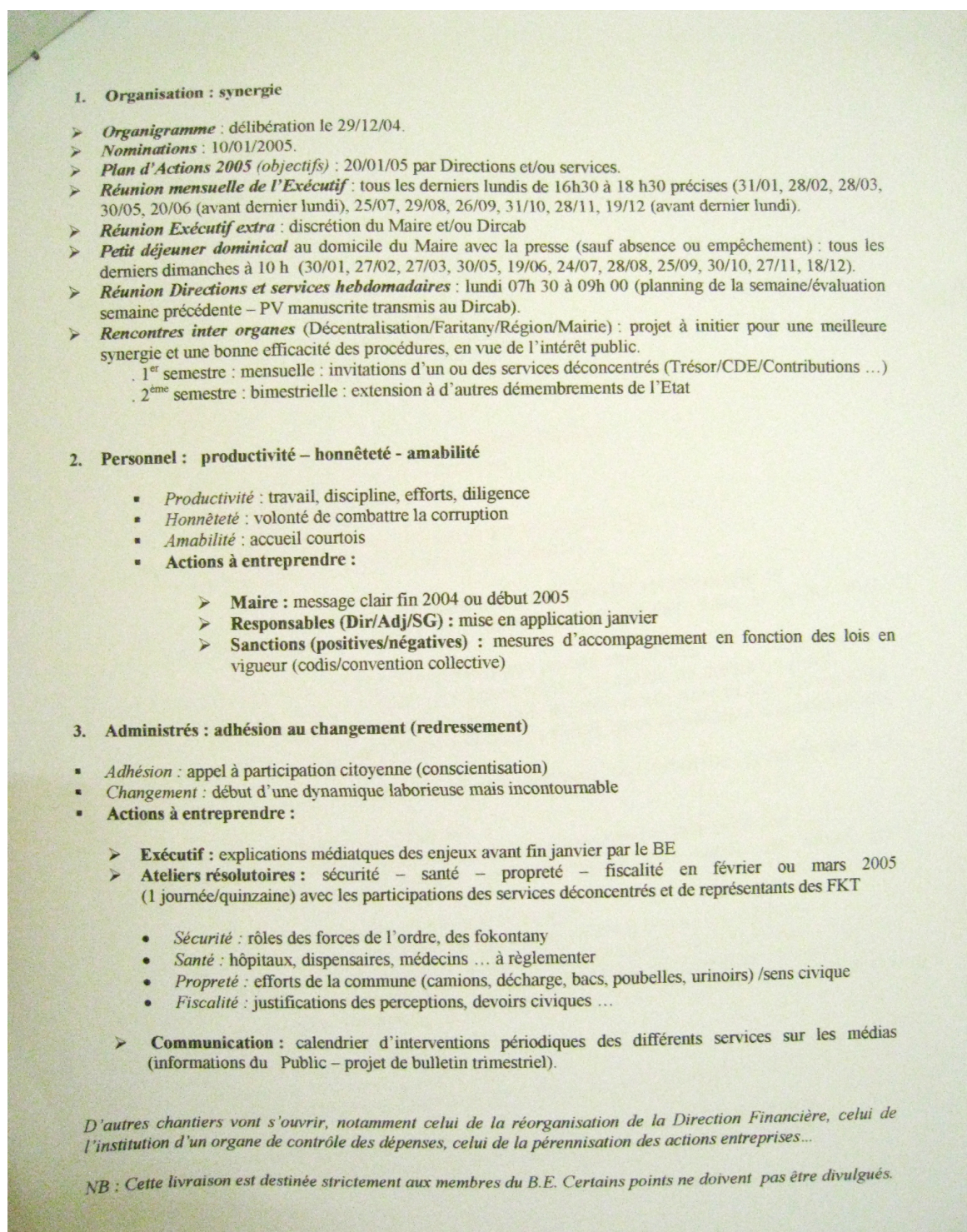


Figure 3. Note interne du maire au bureau exécutif, fin 2004

foncièrement inégalitaire de la société malgache et le poids d'une représentation familiale de la communauté politique, avec des parents auxquels sont dus respects et obéissance et qui « en échange pourvoient aux besoins des cadets sociaux⁷⁷ ». Cette verticalité des rapports politiques au prisme de la famille se traduit, dans le document étudié, par le fait que toute la communication envisagée va des institutions politiques vers les citoyens (et quand la participation est évoquée, elle est associée à une logique de « conscientisation »). C'est la « parole qui descend » (« *teny midina* ») depuis le sommet des institutions politiques, par opposition à la parole qui monte (« *teny miakatra* ») depuis le peuple (*vahoaka*)⁷⁸, à commencer par celle du maire, qui doit envoyer un « message clair » aux membres du personnel avant que le secrétaire général et les directeurs ne prennent le relais. L'assemblée générale de 2009 évoquée plus haut, centrée sur la « discipline », est typiquement un moment de mobilisation de cet imaginaire pour produire ordre et obéissance. C'est un *kabary*, un discours du souverain visant approbation des décisions. Un procès-verbal de réunion du conseil municipal de 2001, sous le deuxième mandat, montre bien comment on s'en remet à l'autorité du maire comme à celle d'un *ray aman-dreny*/ père-et-mère. Des « réclamations [étant] parvenues au sein du Conseil » concernant le service de l'état civil, le conseil a constitué une commission chargée d'enquêter. Elle fait son rapport d'enquête lors de cette séance. Il y a effectivement des problèmes parce que les dactylographes font trop d'erreurs et qu'il faut recommencer, ce qui produit des retards dans la délivrance des actes. Voici ce que le président du conseil⁷⁹ choisit de consigner dans le procès-verbal :

Les discussions interminables se déroulaient et des infinies suggestions ont été évoquée (sic) par des conseillers au bout de leur nerf. Monsieur le Président a fait appel à l'assistance en disant que seul Mr. Le Maire peut instaurer au sein de ce service la discipline tant répète (sic)⁸⁰.

Deuxièmement, cette manière de tisser ensemble les enjeux de l'amélioration de l'action municipale et du rétablissement de la confiance, en créant une « synergie » entre tous les acteurs internes à la commune ou de son environnement politique et institutionnel, renvoie selon moi à un imaginaire du pouvoir commun aux différentes monarchies sacrées, en partie transmis à l'État postcolonial, reposant sur la catégorie de *hasina*. Si l'on suit L. Berger⁸¹, dans le sillage de M. Bloch⁸², le *hasina* (ou *hasiñy*) peut être conçu comme la force-énergie ancestrale domestiquée, par opposition au *hery*, force-énergie primordiale et indomptée. Le *hery* est à l'origine de la vitalité de tous les êtres et les choses (humains, animaux, plantes, cours d'eau...), de leur processus de transformation. Cette force doit être capturée et canalisée par les gouvernants – à travers différents rituels – pour la mettre au service de fins « proprement humaines » et reconnues comme altruistes par les membres de la communauté politique concernée. Le *hery* devient alors *hasina*, et permet, sous l'autorité de ceux qui le domestiquent, notamment des souverains dans les royautes sacrées, la survie et la croissance des groupements humains

⁷⁷ Randrianja, 2009, 442.

⁷⁸ Ces expressions désignant par extension des dynamiques de pouvoir descendantes ou ascendantes.

⁷⁹ Conseiller municipal sous les trois premiers mandats, ingénieur à la Secren (Société d'études de construction et de la réparation navales, principale entreprise - publique - de la ville), cadre syndical à la Serema (*Sendika Revoliskonera Malagasy*, centrale liée au parti ratisrakiste Arema), responsable d'une association de scoutisme.

⁸⁰ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 3 septembre 2001.

⁸¹ Berger, 2006, 424-428. Tout le paragraphe s'appuie sur cette référence.

⁸² Bloch, 1971, par exemple.

concernés, « la reproduction dans le temps de groupements politiques inscrits dans un espace de souveraineté et structurés autour de modes de coordination synonymes de certaines formes de hiérarchies sociales institutionnalisées⁸³ ». Cette capture écarte la menace du désordre qui découle de la rivalité des entités inégalement supports du *hery*, de « l'imprévisibilité de l'issue du jeu des forces en présence⁸⁴ ». Le *hasina*, cette force-énergie qui rend paroles et actes efficaces parce que conformes à l'ordre des choses et des êtres, nourrit cet ordre, le fait que « les êtres et les choses prennent leur place et leurs repères les uns par rapport aux autres [...] (notamment sur la base de logiques de coopération les rendant solidaires de l'ensemble ainsi formé)⁸⁵ ». Or, comme le rappelle S. Randrianja, le *hasina* reste « l'un des soubassements de l'idéologie de l'État produite par l'histoire », si l'on entend par « État » « ni un régime, encore moins un appareil administratif de contrôle social, mais plutôt l'incarnation d'un vouloir vivre ensemble et d'une communauté morale⁸⁶ ». Avec ceci que si le *hasina* est « un élément constitutif des relations entre gouvernants et gouvernés » et « s'il circule dans les deux sens, c'est de manière verticale⁸⁷ ».

C'est bien la circulation du *hasina* qui est perçue comme interrompue, au sein de l'organisation municipale comme de la communauté politique de la ville de Diégo-Suarez. À cette échelle, c'est la fiscalité qui est perçue comme la pierre de touche du lien avec les habitants et de la circulation entravée de la force-énergie dont découle l'efficacité dès lors qu'elle est canalisée : les contribuables ne veulent pas payer parce que les services rendus sont trop défailants, donc la commune n'a pas les moyens de les améliorer, cadre et élus le répètent, mais le problème (au demeurant classique pour les collectivités africaines) perdure. La commune est coincée dans une position de *fanjakana kely*, un petit *fanjakana* (selon l'expression de G. Condominas⁸⁸), une institution reproduisant à petite échelle les rapports d'extériorité, de domination et de « soumission-résistance » existant entre le *fanjakana foibe* (l'État central⁸⁹) et le peuple mis au jour par G. Althabe⁹⁰.

La perception du gouvernement municipal au prisme de la circulation du *hasina*, cette hybridation de l'imaginaire politique, me semblent manifestes, symboliquement, dans la mention ajoutée à la main, au bas de la première page du document étudié, de deux instruments combinés pour régénérer la « confiance réciproque » : un « Plan d'action 2005 » et une « fête de fin d'année ». Mais elles étaient plus manifestes encore à travers l'organisation par la municipalité du festival de la ville que j'ai pu suivre pendant plusieurs semaines en 2009. « Culturel et sportif », il avait comme vocation explicite de « refléter l'histoire de la ville » et sa « diversité ethnique⁹¹ » et, partant, d'en « renforcer la cohésion » et le développement économique⁹².

⁸³ Berger, 2006, 424-425.

⁸⁴ *Ibid.*, 426.

⁸⁵ *Ibid.*, 426.

⁸⁶ Randrianja, 2009, 452.

⁸⁷ *Ibid.*, 453.

⁸⁸ Condominas, 1961, 18.

⁸⁹ Le *fanjakana* désigne « non seulement le pouvoir (gouvernement et administration), mais tous les hommes qui le représentent » (Fremigacci, 2014, 17).

⁹⁰ Althabe, 1969.

⁹¹ Termes repris dans divers documents et échanges verbaux pour l'organisation du festival.

⁹² Discours d'ouverture du maire.

« Ce festival n'est pas celui de la mairie, mais celui de nous tous, le peuple de Diégo », annonçait le maire en ouverture⁹³. Toute l'équipe exécutive s'était engagée avec cœur et fébrilité dans ce projet: c'était une mise à l'épreuve de la capacité de la commune à faire ce qu'elle annonce, à pouvoir agir efficacement. La préparation fut d'abord une mise à l'épreuve de la confiance en la municipalité parce qu'il a fallu mobiliser les acteurs locaux pour qu'ils animent les différentes activités (défilés, concerts, épreuves sportives, conférence...) ou y contribuent matériellement (en les finançant ou en les équipant). Mais le déroulement du festival fut aussi une épreuve: l'honneur serait sauf s'il y avait suffisamment de public, notamment pour les cérémonies auxquels participaient des représentants de la région, de la province, de l'État. Et cela d'autant plus que la première tentative pour organiser un festival de la ville, l'année précédente, avait échoué. L'épuisement et le soulagement au dernier soir démontraient l'incertitude qui avait été celle de l'équipe du maire, l'imprévisibilité de la mobilisation des uns et des autres. Et précisément, pour les conjurer, au petit matin du premier jour, on avait fait un *jôro* pour demander aux ancêtres cette force-énergie, ce « surplus d'efficacité⁹⁴ »: on avait tué un zébu, sur la place Foch, devant l'hôtel de ville, sous les arbres, au pied de la statue de Philibert Tsiranana, premier président de la République indépendante, « père de la Nation », sans public, avec seulement une dizaine de directeurs et de chefs de service de la commune, les officiants, et quelques bouchers. Sans commune mesure avec le *jôro* organisé l'année suivante, en 2010, pour la deuxième édition du festival, *jôro* qui fut annoncé au programme, réalisé sur un lieu de culte traditionnel, avec des pratiques rituelles beaucoup plus élaborées et canoniques, devant une centaine de personnes... En 2009, donc, cela avait été fait en catimini, mais cela avait été fait. La mise en écriture au quotidien des activités des élus est un autre registre de reconstruction du lien avec les habitants, tout autant étayé par cet imaginaire politique hybridé.

ÉCRITURE ADMINISTRATIVE ET ORTHOPÉDIE DÉMOCRATIQUE

La démocratisation du régime engagée avec la fondation de la Troisième République, au début des années 1990, est conçue comme indissociable des réformes de décentralisation⁹⁵. Or la seule collectivité qui fut effectivement décentralisée fut la commune. Et, à cette échelle, la démocratisation dépend en partie du fonctionnement de son assemblée délibérante: le conseil municipal. Les premiers conseillers, élus fin 1995, savent qu'ils devront gérer au mieux les affaires locales qui incombent à la commune. Mais bon nombre d'entre eux voient l'institution municipale en général (supprimée sous la Deuxième République), et le conseil municipal en particulier, comme des sites de refondation de la démocratie pluraliste et de l'état de droit. Les procès-verbaux des réunions du conseil municipal constituent un matériau fertile pour étudier cette ambition réformatrice à partir de la mise en écriture administrative. Ils ont vocation à rendre compte des débats qui président aux décisions. Et ils donnent précisément accès à tous les jeux autour de la continuité et de la discontinuité entre oralité et écriture administrative.

⁹³ Discours d'ouverture du maire: « Festival ity tsisy la commune, fa atsika djabe, vohaka Diego. »

⁹⁴ Berger, 2006, 426.

⁹⁵ Al Dabaghy, 2019.

Ils illustrent comment le conseil municipal de Diégo-Suarez, à l'instar des assemblées urbaines médiévales en Europe occidentale, « fait corps, en se regroupant dans un même lieu, autour des écrits de gouvernement qu'elle produit et conserve⁹⁶ », ou du moins, tente de le faire. Ils permettent de diffracter les nécessités idéologiques, politiques et sociales auxquelles répond l'acte d'enregistrer régulièrement, par écrit, les délibérations⁹⁷, d'analyser ce que l'assemblée dit ou omet de dire d'elle-même, notamment grâce à des « schémas textuels » plus ou moins rigides⁹⁸.

Ce que je voudrais ainsi montrer, c'est que le travail d'enregistrement écrit des pratiques du conseil municipal – la rédaction, la publicisation et la conservation de ses discussions et décisions – révèle la stabilisation presque impossible de ses pratiques internes, ainsi que la fragilité ou la réversibilité de la régularisation de ses rapports avec l'exécutif. Mais je montrerai aussi la permanence avec laquelle les conseillers construisent et défendent l'image d'une assemblée délibérant avec conviction, sincérité et méthode, dans l'intérêt général local, au croisement de l'imaginaire considéré comme importé du gouvernement représentatif et de l'imaginaire tenu pour proprement malgache du pouvoir. Précisons cependant au préalable les conditions et enjeux de la refondation démocratique pour le conseil municipal à Diégo-Suarez.

Refonder la démocratie à partir du conseil municipal

Quand ils sont élus au conseil municipal de Diégo-Suarez fin 1995, fin 1999, fin 2003 ou fin 2007, les conseillers s'inscrivent dans une histoire longue de l'institution municipale, de la démocratie et de l'autonomie locale à Madagascar (voir tableau 1). Depuis 1897, Diégo-Suarez dispose du statut municipal le plus « libéral » de Madagascar. L'institution municipale a été l'objet de mobilisations plus ou moins continues des élites lettrées nationalistes défendant depuis les années 1920 une citoyenneté politique pleine et entière dans le cadre de la colonie de Madagascar, puis dans le cadre de l'Union française. Il y a ainsi des conseillers malgaches depuis 1924, une parité de représentation entre les colons et les Malgaches⁹⁹ en 1950, et un maire élu, au collège unique et au suffrage universel, en 1955. Dans les communes urbaines entre 1956 et 1972, les scrutins municipaux ont constitué des moments clefs de la diffusion d'une citoyenneté électorale et contractuelle¹⁰⁰, de la structuration de l'échiquier politique, comme de la contestation des modalités de la transmission négociée de l'État entre les Français et le Parti social-démocrate (PSD) de P. Tsiranana. À Diégo-Suarez, cette période est remémorée comme un âge d'or, du fait de transformations urbaines majeures associées à la municipalité (dont la construction de l'hôtel de ville), du fait du développement de services urbains, et du fait de figures mayorales incarnant l'autonomie de la ville à l'égard du champ politique national

⁹⁶ Otchakovsky-Laurens, 2021, 7.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 10, en référence à Petrucci (2019).

⁹⁸ Senatore, 2021.

⁹⁹ Autrement dit, des citoyens de statut civil français et des citoyens ayant conservé leur statut personnel.

¹⁰⁰ Une citoyenneté conçue comme un lien contractuel entre des individus égaux partageant la souveraineté *via* la représentation électorale.

en construction¹⁰¹. C'est le « *Diégô dantan* », fréquemment évoqué par les élites politiques ou les habitants. Inversement, la Seconde République (1975-1991), dans le cadre de laquelle l'institution municipale avait été supprimée dans une logique de « deuxième indépendance » et de « malgachisation » des institutions politiques, est associée à l'autoritarisme centralisé du régime et à la déliquescence des services et des infrastructures urbaines. Ajoutons que quand l'institution municipale est re-crée en 1995, la société urbaine restait marquée par l'affrontement des forces politiques locales qui avait attaqué ou défendu le régime ratsirakiste.

Et il y a par ailleurs une innovation institutionnelle : désormais, l'exécutif municipal n'émane plus du conseil. Les élections municipales se font par le biais de deux scrutins parallèles, le même jour : un scrutin de liste pour désigner les conseillers municipaux qui éliront en leur sein un ou une présidente du conseil, et un scrutin uninominal pour le poste de maire, maire qui nommera autour de lui un bureau exécutif, extérieur au conseil. La commune est dite bicéphale et chacune des deux têtes a une légitimité électorale propre. Au-delà de la reconstruction des services urbains, de la refondation des liens de citoyenneté et de concitoyenneté locale, l'enjeu propre au conseil est donc d'asseoir sa nouvelle place à l'intérieur de l'institution municipale, de préciser, poser et maintenir un équilibre des pouvoirs et une délimitation des fonctions avec le bureau exécutif. Sur un plan politique, la Troisième République renvoie ainsi à différents processus : la reconstruction historique d'une fonction – celle du conseil municipal –, d'un rôle en politique¹⁰² – celui de conseiller municipal, en même temps que chaque conseiller prend son rôle à titre individuel¹⁰³. Le tout se joue alors qu'il y a une très forte conflictualité politique et une très forte instabilité institutionnelle à l'échelle nationale¹⁰⁴, commandant ouverture et fermeture de l'espace public communal, flux et reflux des aspirations et opportunités réformatrices au fil des quatre mandats municipaux. Autant d'enjeux qui se traduisent dans les écrits administratifs quotidiens du conseil municipal, dans leur processus de fabrication, d'authentification, de publicisation et de conservation, dans leur aspect matériel et textuel, instrumental et symbolique, que ce soit les procès-verbaux de réunions du conseil et les délibérations du conseil, désormais disjoints.

Enregistrer ses pratiques sans stabiliser de cadre

Le premier élément frappant quand on parcourt les procès-verbaux des réunions du conseil municipal entre 1996 et 2009 est la variabilité de leur forme et de leur contenu. Rien ne stabilise vraiment. Le conseil se réunit et rédige avec régularité des procès-verbaux, mais il peine à construire de la continuité et de l'orthodoxie à travers l'enregistrement de ses pratiques d'assemblée.

¹⁰¹ Ce qu'illustre notamment le fait que la liste conduite par F. Sautron et J. Bezara (militants des partis nationalistes communistes et syndicalistes au chantier naval) gagna lors des premières élections de 1956, que le conseil municipal fut ensuite dissout par le conseil des ministres, les élections réorganisées en 1957, les mêmes figures politiques réélues en 1957 et, après un premier mandat complet, réélues en 1959, suite à quoi les élections furent à nouveau annulées (cette fois dans le cadre de la Première République), mais rejouées et regagnées. De sorte que Sautron fut maire de 1956 à 1964.

¹⁰² Sawicki *et al.*, 1997.

¹⁰³ Sous la Troisième République, certains conseillers furent élus pour deux ou trois mandats.

¹⁰⁴ Razafindrakoto *et al.*, 2017.

Régime	Statut municipal	Organes exécutif et délibérant	Accession de DS au statut	Élections municipales
Régime colonial	Régime de 1896	Administrateur-maire et commission municipale nommés	1897	<i>Sans objet</i>
	Régime de 1908	Administrateur-maire et commission municipale nommés	1908	<i>Sans objet</i>
	Régime de 1913	Conseillers municipaux colons élus, conseillers indigènes nommés	1914	
	Régime de 1924	Conseil municipal élu - suffrage malgache restreint	1924	Octobre 1920 Avril 1924 Avril 1936
	Régime de 1939	Conseil municipal élu - suffrage malgache élargi	1939	1949
	Arrêté de 1950	Parité de représentation	1950	1951
	Loi municipale de 1955	Collège électoral unique, suffrage universel et maire élu au sein du conseil pour les communes de plein exercice	1955	18 nov. 1956 (rejouées le 27 janv. 1957)
1ère Rép. (1958-1972)	Loi municipale de 1959, ordonnance du 24 août 1960	Conseil élu au suffrage universel masculin et exécutif élu en son sein	1959 et 1960	Construction hôtel de ville 11 oct. 1959 (rejouées en mars 1960) 12 avr. 1964 21 déc. 1969
Régime militaire transitoire (1973-1975)		Un "comité d'experts", nommé, administre la ville	1970	
2e Rép. (1975-1991)	Entrée en vigueur de la "réforme du fokolonona" (mars 1973)	Suppression des communes	1975-1976	
Période transitoire (1991-1992)		"Délégation spéciale" (petit collège d'administrateurs nommés)		
3e Rép. (1993-2010)	Loi n° 94-008 du 26 avril 1995	Conseil municipal élu (élisant en son sein un président du conseil) et maire élu séparément (nommant un bureau exécutif)	1995	5 nov. 1995 14 nov. 1999 23 nov. 2003 12 dév. 2007

Tableau 1. Régimes successifs de l'institution municipale à Madagascar et à Diégo-Suarez (1896-2010)

Le droit est pourtant assez précis sur ce que doivent comporter ces procès-verbaux. La loi 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées, énonce :

Art. 7 alinéa IV. – [Les rapporteurs du conseil ou les employés de la commune qui leur servirait d'auxiliaires] sont chargés de l'établissement du procès-verbal de la séance qui doit comporter la date de la séance, la date de la convocation du Conseil, le nombre des conseillers en exercice au jour de la séance, les noms des conseillers présents, les noms des conseillers absents

excusés et non excusés. Le procès-verbal doit relater les discussions, incidents et opinions qui se sont fait jour au cours de la séance.

Le procès-verbal de la séance doit, en outre, comporter le texte complet des délibérations, vœux ou avis adoptés par le conseil. Les procès-verbaux des séances du Conseil sont conservés par ordre chronologique sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'État territorialement compétent.

Art. 18 - Le compte-rendu des séances du Conseil est affiché sous huitaine¹⁰⁵.

Et le droit est fréquemment invoqué comme référentiel d'action (ne serait-ce qu'avec les attendus de chaque délibération), tout comme sont plus largement invoquées les normes bureaucratiques et la nécessité de s'auto-contraindre collectivement à les respecter. Ainsi peut-on lire, dans le procès-verbal de la réunion du 12 mars 1996 :

[Le président du conseil] rappelle l'importance de l'ordre du jour pour qu'on le respecte. Le PV. a une valeur, donc le secrétaire de séance doit déployer tous ses efforts pour que sa rédaction soit correct (sic)¹⁰⁶.

Pourtant, de fait, les procès-verbaux ne comprennent jamais les délibérations, vœux et avis. Ils ne relatent que très imparfaitement les discussions (j'y reviendrai). Et dans leur très grande majorité, ils ne sont jamais affichés.

Normalement, oui, les PV sont publics et consultables par n'importe qui. On n'a jamais eu les panneaux suffisants pour tout afficher, mais pour tout ce qui concerne les terrains, on les affiche. On affiche aussi tout ce qui est budgétaire pour que les gens soient au courant¹⁰⁷.

Instabilité formelle

Sur le plan formel, mise à part la régularité des sessions et des procès-verbaux, tout ce qui peut varier varie, ou plutôt rien de ce qui pourrait se stabiliser ne se stabilise, y compris au fil d'un même mandat. Ceci est notamment lié au processus de fabrication du procès-verbal : une première version est rédigée soit par le président du conseil soit par un rapporteur, le plus souvent à la main, puis soit l'un des deux rapporteurs, soit une secrétaire du conseil en saisit la version définitive, qui sera validée et authentifiée¹⁰⁸. Or président du conseil et rapporteurs, élus par le conseil en son sein, changent potentiellement tous les ans.

Au fil des 15 années envisagées (1996-2009), c'est d'abord la mise en page qui change régulièrement. Après l'arrivée d'un ordinateur au secrétariat du conseil, début 1997, apparaît rapidement un canevas. Il n'est cependant pas systématiquement utilisé. Avec le deuxième mandat (2000-2003), ce canevas évolue. Alternent des procès-verbaux entièrement tapuscrits et des procès-verbaux dans lequel un canevas à trous, tapuscrit, imprimé depuis un ordinateur, est complété à la main ou à la machine à écrire. Pour les troisième et quatrième mandats, se succèdent au moins cinq mises en pages différentes sur ordinateur.

¹⁰⁵ Souligné par moi.

¹⁰⁶ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 12 mars 1996.

¹⁰⁷ Entretien avec le premier président du conseil municipal, 27 mars 2007.

¹⁰⁸ Elle sera *a priori* lue au début de la session suivante pour être approuvée et signée.

Au fil des 15 années envisagées, changent aussi les en-têtes en fonction de la place de la commune dans une organisation territoriale du pouvoir très instable. On trouve l'un en dessous de l'autre les mentions « République malgache » (en français le plus souvent, mais parfois en malgache), puis la devise (« Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana¹⁰⁹ »), puis pendant quelque temps « ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation », remplacé rapidement par « Province d'Antsiranana », remplacé à partir de 2004 par « Région DIANA¹¹⁰ », et, en dessous, avec constance, « Commune Urbaine de Diégo-Suarez ». Le blason de la ville s'impose à partir de décembre 2006, dès lors que l'usage d'un ordinateur devient systématique.

Varie aussi constamment et aléatoirement tout ce qui chapeaute le contenu de la séance. Placés en haut à droite ou au centre, les titres des procès-verbaux sont en majuscule ou non, et incorporent un système d'ordonnement des PV ou non¹¹¹. Varie aussi constamment la première phrase. Elle commence toujours par « L'an..., les conseillers municipaux de la Commune urbaine de Diégo-Suarez se sont réunis », mais elle peut comporter ou non l'heure, les mentions « sur convocation du Président du Conseil », « sous la présidence de », en « session ordinaire/extraordinaire », sachant que le lieu est toujours mentionné, mais avec différentes appellations¹¹². L'ordre du jour est le plus souvent présent, mais pas systématiquement. Varient aussi par phase la manière de faire figurer les conseillers présents ou absents et la manière de qualifier ce qui, en droit, sont les « rapporteurs », mais qui sous le troisième mandat deviennent des « secrétaires » ou « secrétaires de séance ».

Instabilité conservatoire

Varie aussi fortement l'état de conservation ou de non-conservation de ces procès-verbaux à l'hôtel de ville de Diégo-Suarez (voir tableau 2), non pas seulement depuis sa création en 1896, du fait de la discontinuité statutaire de la municipalité, mais au fil de la Troisième République. Les décisions – actes exécutoires – sont bien conservées : les délibérations du conseil (comme les arrêtés du maire) sont continûment ordonnées, collées et paraphées dans des registres. En revanche, en dépit de la loi, la conservation des procès-verbaux de l'assemblée délibérante – enregistrement des pratiques de discussion – est saltatoire. Et les bornes temporelles des phases de conservation, bonne, mauvaise ou nulle, ne coïncident pas avec les césures entre régimes ou mandats municipaux.

Pourtant, ce n'est pas faute de leur accorder de la valeur, une valeur propre à ce qui fait l'identité, la fonction et la continuité de l'institution du conseil municipal. En témoigne ce procès-verbal de la session du 26 janvier 2004, dont l'ordre du jour est la « passation de service entre les conseillers sortants et conseillers entrants », entre le 3^e et le 4^e mandat. C'est une passation relativement normale dans le sens où il n'y a pas de crise politique à l'échelle nationale¹¹³. Au-delà des conseillers sortants et entrants, au regard de la solennité et du caractère

¹⁰⁹ Patrie – Liberté – Progrès.

¹¹⁰ Ce sont les appellations des collectivités d'échelon supérieur.

¹¹¹ On a ainsi deux variantes principales – « procès-verbal de la réunion du conseil municipal de Diégo-Suarez du... » et « procès-verbal de réunion n°... /.../CM/CU/DS, De la réunion du... », mais « réunion » est parfois remplacé par « session extraordinaire du... » ou « réunion extraordinaire du... ».

¹¹² « à l'Hôtel de Ville », « dans la salle de délibération de ce Conseil à l'Hôtel de ville », « dans la salle de réunion, sise dans la Mairie »...

¹¹³ Ce qui était le cas lors de la précédente passation.

réglementaire de cette passation, sont présents « des représentants de la préfecture, de la mairie et d'autres invités ». Voici ce qui est consigné :

À neuf heure (sic) trente minutes, les deux membres du bureaux (sic) du Conseil ont procédé au passation (sic) de Service avec la remise des documents suivants :

- PV de délibération depuis 1989-2003
- PV de Réunion depuis 1997-2003
- Clé de la salle du Conseil
- Mobiliers et machines à coudre sans pièces justificatives.

Et la passation est close après quelques mots de conclusion. Elle semble donc essentiellement consister en la transmission des archives d'une part, et du mobilier et des lieux (à l'étage le plus élevé de l'hôtel de ville) d'autre part.

Se présenter comme délibérant et unanimes

Malgré toutes ces formes d'instabilités, il y a une constante. À travers l'enregistrement écrit de ses pratiques d'assemblée délibérante, le conseil municipal se présente comme une instance qui informe méticuleusement ses décisions, en débat longuement, mais décide d'une seule voix. J'y vois l'effet du chevauchement partiel de l'imaginaire du gouvernement représentatif et de l'imaginaire du pouvoir tenu pour « traditionnel » à Madagascar. Ces imaginaires convergent sur l'importance donnée à la discussion dans l'élaboration des décisions, mais divergent quant à la valorisation de l'unanimité. Et le chevauchement de ces imaginaires du gouvernement est en partie spécifique à l'institution municipale parmi les pouvoirs publics.

Prendre le temps de s'informer et de réfléchir

Un point décisif dans la rhétorique du conseil est celui de l'information des décisions, quel que soit le temps que cela suppose (d'autant, rappelons-le, que les sessions sont indemnisées). Décider suppose de mobiliser des savoirs qui font de fait souvent défaut, qu'ils portent sur le territoire, la population, l'action des autres pouvoirs publics, l'action municipale passée, le droit, etc. Ceci est vrai pour le conseil, mais aussi pour tous les autres organes et services dans le cours de l'action municipale. Les solutions mises en œuvre sont diverses, mais supposent le plus souvent de suspendre la séance. Elles sont enregistrées d'une manière qui insiste sur cette démarche d'information et de réflexion et sur le fait qu'elle prend du temps. Par exemple, quand il est question de chercher et comprendre un texte de loi, ici à propos des relations avec la « province autonome » nouvellement instaurée¹¹⁴, il est noté : « beaucoup de suggestions ont été avancées, mais après l'assemblée a décidé d'avoir en main d'abord la loi statutaire légale avant d'entamer toute discussion¹¹⁵ ». Ou quand on signe un acte au nom de la commune, ici une autorisation pour l'installation de kiosques sur les trottoirs attenants au stade municipal, il

¹¹⁴ Et dont on craint qu'elle restreigne l'autonomie de la commune.

¹¹⁵ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 2 octobre 2001.

Régime	Statut municipal	Élections municipales	Archives de l'organe exécutif au bureau des Affaires générales - porte 17		Archives de l'organe délibérant dans l'armoire du réduit - 2e étage (étage du conseil)				
			Type de documents	État	Type de documents	État	Type de documents	État	
Régime colonial	Régime de 1896	Sans objet							
	Régime de 1908	Sans objet							
	Régime de 1913								
	Régime de 1924	Octobre 1920 Avril 1924 Avril 1936							
	Régime de 1939	1949							
	Arrêté de 1950	1951							
	Loi municipale de 1955	18 nov. 1956 (rejouées le 27 janv. 1957)							
1ère Rép. (1958-1972)	Loi municipale de 1959, ordonnance du 24 août 1960	Construction hôtel de ville (1959)							
		11 oct. 1959 (rejouées en mars 1960)			Délibération du conseil municipal (1960-1964)	Séries annuelles assez complètes dans un registre			
		12 avr. 1964							
		21 déc. 1969			Délibération du conseil municipal (1969-1972)	Séries très incomplètes, documents éparses			
Régime militaire transitoire (1973-1975)							PV sessions CM (1973)	Série complète	
2e Rép. (1975-1991)	Entrée en vigueur de la "réforme du fokonolona" (mars 1973)		PV du comité d'experts (1974-1976)	Série complète, collée dans un registre					
							PV conseil pop. Fivondronona (FIV) (1982-1991)		
Période transitoire (1991-1992)							PV FIV délégation spéciale (1993-1995)	Documents éparses	
3e Rép. (1993-2010)	Loi n° 94-008 du 26 avril 1995	5 no. 1995	Arrêtés du maire (1985-2009)	Séries annuelles complètes, collées dans un registre	Délibération du CM (1996-1999)	Séries annuelles complètes, essentiellement dans un registre	PV sessions CM (1996-1997)	Séries quasi complètes	
							PV sessions CM (1998-1999)	Documents éparses	
		14 nov. 1999						PV sessions CM (2000)	Documents éparses
								PV sessions CM (2001-2002)	Séries assez complètes
								PV sessions CM (2002-2009)	Séries quasi complètes
		23 nov. 2003							
		12 déc. 2007							

Tableau 2. État de conservation des actes des organes exécutifs et délibérants à l'hôtel de ville de Diégo-Suarez (1896-2010)

est écrit : « le conseiller BEZARA Romuald avait demandé au Conseil qu'il lui soit accordé du temps pour décortiquer à fond le projet de contrat de bail¹¹⁶ ».

Parfois, au nom de la gravité du problème, une commission est créée. C'est le cas en décembre 1996. Le conseil élu un an plus tôt fait face au mécontentement de la population concernant la délivrance des actes à l'état civil. Après avoir noté que « Tout l'avenir du Conseil dépend de son courage à assumer ses responsabilités dans la gestion de la Commune¹¹⁷ », le président annonce la création d'une « commission ad hoc : problème État-civil », qui doit « rassembler toutes les informations nécessaires pouvant clarifier ce problème ponctuel de l'état civil et déposer au Conseil un rapport écrit¹¹⁸ ». Parfois, on invite des personnalités qualifiées (du fait de leur position sociale et de leurs parcours professionnels et politiques) pour partager leurs savoirs. Leurs interventions sont alors consignées dans les procès-verbaux. Enfin, dernière solution envisageable, le conseil suspend la séance pour organiser une « descente » sur le terrain annoncée dans les procès-verbaux¹¹⁹, notamment pour les litiges relatifs au foncier ou à la voirie. Autrement dit, les élus et les agents municipaux ne fouillent pas dans les archives numériques ou papier, sauf quand il faut prendre une décision ou répondre à une plainte des habitants en matière de foncier ou d'état civil.

Le travail d'information de la décision effectué, on peut décider en connaissance de cause. Ainsi, pour la création d'un nouveau quartier (*fokontany*), question éminemment politique et sensible, le procès-verbal de la session organisée sur deux journées, long de trois pages, reprend de manière détaillée les principales prises de paroles, les débats sur qui est le mieux à même d'informer le conseil municipal, relate leur invitation effective, le travail de vérification du droit, et s'achève par la mention suivante : « après avoir complété l'exposé et observé que le Conseil est éclairé, le président de séance passe à la délibération¹²⁰ ».

Enregistrer des discussions et des conflits

L'une des rares constantes des procès-verbaux réside dans la manière dont sont mises en scène textuellement les pratiques de délibération. Que le contenu des échanges et des arguments soit détaillé ou au contraire complètement escamoté, les formules employées de manière répétitive visent à faire la preuve qu'on a âprement discuté pour faire émerger une décision.

À certaines périodes, ou pour certains sujets, le contenu des débats est effectivement assez détaillé. C'est le cas pour les sessions statutairement importantes (délibération du budget, vote du nouveau bureau du conseil...). C'est aussi le cas dans des phases clefs, quand le président veut asseoir une certaine pratique de la délibération : le début du premier mandat ou du troisième mandat (c'est-à-dire après que se soit refermée la parenthèse du retour au pouvoir de Ratisraka et de l'Arema sous la Troisième République). C'est encore le cas quand la situation est tendue, soit entre les conseillers eux-mêmes, soit entre l'exécutif et des employés, soit entre l'exécutif et le conseil. Dans ces différents cas, la mise en écriture du contenu des échanges sert

¹¹⁶ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 23 juin 2008.

¹¹⁷ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 16 décembre 1996.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Voir par exemple les procès-verbaux des réunions du conseil municipal du 5 mars 2003, du 12 mai 2003, du 16 janvier 2008 ou encore du 1^{er} mars 2008.

¹²⁰ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 20 octobre 2007.

clairement à l'enregistrement des faits et à la valorisation de la fonction d'écoute, de réflexion collective et de délibération du conseil. Elle n'atteint cependant jamais le degré de précision de la retranscription des échanges de certains procès-verbaux des années 1970. Inversement, les conflits peuvent aussi amener à ce que le contenu des débats ne soit pas retranscrit. Le degré de conflictualité interne à la commune ou dans l'espace public local détermine en tout cas les flux et reflux de l'engagement des élus dans la publicité de leurs travaux.

Mais ce qui est notable, c'est que dans les cas où les procès-verbaux sont évidés, restent non seulement certains des éléments réglementaires permettant d'authentifier la procédure, mais aussi des traces stylistiques de la construction de l'image d'une assemblée délibérant en faveur

de l'intérêt général. Le style des procès-verbaux reste soigné, voire lyrique. Par exemple, dans un procès-verbal lapidaire, le secrétaire de séance « tient la plume¹²¹ ». Les débats continuent d'être mis en récit. Ainsi, parfois, après avoir identifié qui est présent, qui préside, qui prend des notes, qui est invité, on annonce qui ouvre les débats et, presque immédiatement, sans détails sur la teneur des débats, comment ils sont clos, par une formule du type « l'ordre du jour étant épuisé et comme personne ne demande plus la parole, Monsieur le président de la séance déclare la séance levée [à telle heure]¹²² ». Le président de séance continue à « entrer dans le vif du sujet », les conseillers à « lancer des idées », à « se lancer dans les débats », à « hausser le ton¹²³ ». Les discussions continuent « [à prendre] des allures critiques¹²⁴ », les délibérations continuent à constituer « des débats houleux », même quand les « long[s] échange[s] de points de vue et d'éléments de question-réponse¹²⁵ » ne sont pas détaillés. Dans tous les cas, l'image construite est celle d'un travail de délibération investi de rationalité et de conviction, d'enjeux et d'engagement.

Décider à l'unanimité

En contrepoint de cette valorisation des débats animés, l'unanimité dans la prise de décision est valorisée en toutes circonstances. La plupart des décisions sont dites « prises à l'unanimité », parfois même retranscrit « à l'Unanimité¹²⁶ ». Cet éthos de l'unanimité s'exprime aussi à travers le fait que, dans la très grande majorité des procès-verbaux, les conseillers sont décrits d'un bloc, et sur un pied d'égalité¹²⁷, à travers les expressions « les membres du conseil municipal », « les conseillers », le « conseil municipal ». Dans cette unité, ils font face à des interlocuteurs divers représentants d'autres organes (« l'exécutif » ou « le bureau exécutif »), organisations (administrations centrales ou déconcentrées, entreprises...) ou fonctions (les présidents de région ou de province, tel directeur de service de la commune...). Le conseil municipal fait corps et parle d'une seule voix. Quand les tensions en son sein sont si fortes que les conseillers

¹²¹ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal des 2 et 3 octobre 2001.

¹²² Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 10 mars 2004.

¹²³ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 20 octobre 2007.

¹²⁴ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 21 janvier 2008, parmi de très nombreux exemples.

¹²⁵ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 14 février 2005.

¹²⁶ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 20 novembre 1996.

¹²⁷ Dans le procès-verbal de la session ordinaire du conseil municipal du 8 juin 2007, il est par exemple rappelé à l'exécutif que « [c]haque membre doit être traité de même pied d'égalité ».

ne parviennent plus à s'entendre, il arrive qu'on suspende la séance : « quelques conseillers donnent leur avis là-dessus, mais la quasi-totalité est contre cette pratique des politiciens. Après de moult discussions sans résolutions (sic), ni de remèdes. Le président demanda au Conseil d'ajourner l'ordre du jour¹²⁸ ». Et si, exceptionnellement, il décide sans unanimité, il en prend et souligne la mesure. Ainsi, quand seuls 9 des 13 conseillers votent pour suivre les recommandations du maire dans la gestion du conflit avec les percepteurs de marché, il est noté : « ce qui avait rendu inquiétante la solidarité du conseil durant une telle situation¹²⁹ ».

A contrario, rares sont les procès-verbaux dans lesquels les divisions propres à la compétition politique refont surface explicitement. Exceptionnels sont donc les procès-verbaux faisant mention des partis politiques, considérés comme les ferments de la division du corps social. Le cas de la session du 15 juin 2004 en est un bon exemple. En plein conflit entre le conseil et le maire, un sénateur de la région, appartenant comme le président du conseil et le maire au parti présidentiel (le TIM, Tiako I Madagasikara, J'aime Madagascar), est appelé pour jouer le rôle de médiateur. Dans le procès-verbal, est consignée l'intervention d'un conseiller expliquant que ce conflit ne vient pas diviser le conseil en deux camps, dont l'un serait allié du maire TIM et l'autre dans l'opposition, mais oppose le conseil et le maire :

[I]l n'y a pas de problème entre les Conseillers opposants et les Conseillers TIM, nous [nous entendons] bien, mais Mr Le Maire ne veut pas tendre la main avec les Conseillers depuis le début jusqu'à ce jour pour le bien de la ville¹³⁰.

Le procès-verbal de renouvellement du bureau de janvier 2004 constitue un autre exemple de cette euphémisation des clivages partisans. Les procès-verbaux des sessions annuelles de renouvellement du bureau du conseil (pour les postes de président, vice-président, premier et deuxième rapporteurs) doivent faire apparaître les voix. Or les écarts de voix reflétant les joutes partisans sont parfois serrés. Une version intermédiaire du procès-verbal de renouvellement du bureau de janvier 2004 (au début d'un nouveau mandat municipal) fait significativement apparaître des listes de conseillers par partis, mais les noms des partis politiques sont plus que barrés au stylo : ils sont raturés au point d'être rendus illisibles¹³¹.

En se présentant comme décidant le plus systématiquement possible à l'unanimité, le conseil municipal adopte l'un des traits considérés à Madagascar comme caractéristique de ce qui serait une culture politique malgache, et qui va de pair avec la disqualification de la division du corps social par les partis politiques. De fait, les conseillers des différents mandats construisent, à travers les procès-verbaux successifs, une représentation de leur parole qui correspond parfaitement à la conception de la parole du souverain porteuse de *hasina*¹³² : elle découle de la délibération et du temps de réflexion et « ne peu[t] qu'emporter l'adhésion de par [son] rapport à la vérité et à la justice¹³³ ». Dans la compétition pour le contrôle de

¹²⁸ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 5 octobre 2001.

¹²⁹ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal des 21, 22 et 23 avril 2008.

¹³⁰ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 15 juin 2004.

¹³¹ Procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 14 janvier 2004.

¹³² Et de ce fait catégorisée comme *masina*.

¹³³ Berger, 2006, 427.

l'État, Denis-Alexandre Lahiniriko¹³⁴ considère la valorisation de l'unanimité comme une « réponse » aux luttes internes au mouvement nationaliste dans les années 1940 et 1950. Françoise Raison-Jourde¹³⁵ montre que l'unanimité constitue ensuite l'un des piliers de tout un référentiel ethnico-philosophique, construit depuis la fin des années 1960, par un travail idéologique d'élites politiques, religieuses et intellectuelles, visant à montrer « un déjà là autochtone » de la démocratie occidentale, de l'ordre de l'inné, ce qui serait l'essence *malagasy* d'une démocratie et d'un État-nation qui ne seraient pas exogènes et qui protégeraient de la division du corps social engendrée par le pluripartisme¹³⁶. La recherche du consensus constitue en effet, avec les principes de solidarité, de compréhension, de respect mutuel, l'une des composantes du *fihavanana*, soit, littéralement, le fait d'être parents, et, par extension (et inscription dans la constitution), l'horizon idéal des rapports sociaux et politiques conçus comme des rapports de parenté, sous l'égide de dirigeants dont on attend qu'ils se comportent comme des *ray-aman-dreny*/père et mère, protecteurs et prodiges. Sous la Première et la Deuxième République, cette instrumentalisation de traditions politiques réinventées et idéalisées avait permis précisément la légitimation des formes de partis-États (État-PSD, puis État-Arema)¹³⁷. Sous la Troisième République, le moteur de cet unanimisme au conseil municipal me semble directement lié à la nécessité de reconstruire la légitimité propre de l'institution communale comme collectivité locale de base, contre ou en regard de l'institution concurrente qu'est, sur le plan de la pratique et de l'imaginaire politiques, le *fokonolona*. La commune occupe en effet une place particulière dans cette histoire du politique local. Elle a précisément été supprimée après la révolution de 1972, parce qu'elle représentait tout ce qui était rejeté dans une dynamique dite de « deuxième indépendance » : 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'État¹³⁸. Elle a été supprimée dans le cadre de la refondation d'un « État national qui soit vraiment *malagasy* » et qui, partant, devrait permettre un réel développement¹³⁹. Il s'agissait de refonder nation et société dans une logique ascendante sur la base d'une institution micro-locale : 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. Le *fokonolona* avait précisément fait l'objet d'un travail idéologique de reconstruction en tant qu'institution « traditionnelle » et cardinale de l'être malgache, dans les années 1960, un travail de « constitution d'une utopie de *fokonolona*¹⁴⁰ ». Quand la commune est réinstaurée en 1995-1996, elle l'est à nouveau en tant qu'elle incarne un espace d'expérimentation possible d'une modernité politique associée à la citoyenneté électorale, ainsi que la meilleure échelle de développement local possible selon une rationalité technocratique¹⁴¹. Le *fokonolona*

¹³⁴ Lahiniriko, 2024.

¹³⁵ Raison-Jourde, 1991-1992.

¹³⁶ Ce travail est comparable à la construction d'une rhétorique de l'« authenticité » africaine, ou des logiques de « retraditionalisation » et de rupture avec le legs colonial sous les régimes d'Eyadéma au Togo ou de Mobutu au Zaïre (Gazibo et Thiriot, 2009, 32).

¹³⁷ Randrianja, 1994.

¹³⁸ Al Dabaghy, 2019, chapitre 1.

¹³⁹ Raison-Jourde et Roy, 2010, 319.

¹⁴⁰ Raison-Jourde, 1991-1992.

¹⁴¹ Al Dabaghy, 2019, chapitre 2.

ne disparaît pourtant ni des discours politiques sur la participation politique du « (petit) peuple », ni de l'architecture des pouvoirs publics : il perdure à travers sa traduction administrative du *fokontany*, médium précieux de contrôle des classes populaires. Et il ne disparaît évidemment ni des pratiques ni des représentations sociales¹⁴². Les incessants revirements de la politique de décentralisation portent en particulier sur l'articulation entre commune et *fokontany* (comme territorialisation du *fokonolona*). La valorisation de l'unanimité au conseil

municipal renvoie pour moi à ce processus de légitimation en miroir de l'institution communale et du *fokonolona*, toujours en cours. J'en vois une illustration dans le fait que cette valorisation de l'unanimité est rendue particulièrement palpable dans les quelques procès-verbaux que j'ai trouvés pour l'année 1973, dans une période transitoire, d'incertitude, qui se situe après le mouvement révolutionnaire qui a fait tomber la Première République en 1972, après la « réforme du *fokonolona* » de mars 1973, mais avant les textes qui font effectivement disparaître la commune. Ces procès-verbaux ont une présentation très régulière et sont très complets : les discussions semblent exhaustivement retranscrites, et les délibérations – au sens juridique du terme – suivent directement les discussions qui les préparent. Or il y a plusieurs séquences de discussion-délibération par session. Les procès-verbaux sont ainsi jalonnés par la formule, reprise à l'identique, par laquelle sont closes les discussions et s'énonce la prise de décision : « Sommes-nous tous d'accord ? D'accord. [...] Sommes-nous tous d'accord ? D'accord. [...] Sommes-nous tous d'accord ? D'accord. »

*Éthos du conseil, conjonctures critiques et instrumentalisations conflictuelles
du pluralisme normatif*

Malgré leur variabilité, les procès-verbaux des réunions du conseil municipal, par leur juxtaposition et leur style, permettent de dissimuler les écarts aux normes légales des conseillers. Toutes les manières de tirer des avantages indus des activités de conseiller¹⁴³ sont ainsi traduites dans des procès-verbaux mis en forme pour témoigner du respect des règles dans la tenue des sessions et de l'éthos historique de la « délibération ». La formalisation de feuilles de présence permet de les signer à la chaîne ou de les signer pour les autres, et donc de toucher les indemnités et de ne pas être touché par le blâme d'une mention comme « absent non excusé » sur les procès-verbaux alors que l'assiduité est une valeur du conseil. Le discours sur le manque d'information ou le temps de discussion permet de justifier la démultiplication des sessions extraordinaires, et donc des indemnités et des chèques carburant. Quant au principal détournement, celui de terrains appartenant au domaine de la commune et qui sont soit occupés par les conseillers, soit distribués à leur clientèle, il est escamoté dans des listes, parfois longues de plusieurs pages de paragraphes tous construits sur le même modèle :

¹⁴² Dans une ville comme Diégo-Suarez, le terme de *fokonolona* est par exemple utilisé pour désigner tout collectif territorial issu des classes populaires qui se constitue pour résoudre un problème collectif.

¹⁴³ Les formes de rétribution des conseillers dont la légitimité est discutée sont le paiement du raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité comme le paiement des consommations d'eau et d'électricité, les bons d'essence et les crédits téléphoniques, et les indemnités des sessions extraordinaires quand elles se multiplient trop.

Demande d'acquisition de terrain de... m², dépendant de la propriété dite..., lot..., sise..., formulée par..., en date du... Après examen du dossier, les membres du conseil ont donné un avis (dé)favorable à cette demande, [suivent les raisons des refus ou les conditions des accords].

Cette opération de traduction est très efficace en ce qu'elle permet de passer les pratiques déviantes à la moulinette d'une écriture bureaucratique. Ces procès-verbaux, séance après séance, année après année, tissent la trame d'une fiction à laquelle tout le monde prétend croire.

Or il faut avoir en tête que toutes ces transgressions passées « sous le sceau des écrits administratifs ordinaires » engagent réciproquement le conseil municipal et le maire. Cette configuration de commune bicéphale, avec deux organes légitimés par deux élections parallèles, est bien particulière. Toutes les délibérations du conseil (une vente de terrain, un permis de construire...) doivent être exécutées par l'administration sous l'autorité du maire. Et, inversement, nombre d'initiatives prises par le maire doivent faire l'objet d'une délibération du conseil, dans le cadre du budget ou hors de ce cadre, pour les nominations ou les embauches, les partenariats montés avec des acteurs de l'aide internationale, l'allocation des marchés publics... L'exécutif doit alors venir devant le conseil motiver ses choix. À Diégo-Suarez, il y a donc un jeu de négociations permanentes entre l'équipe du maire et le conseil municipal (quelles que soient les couleurs politiques des uns et des autres) dans lequel les « avantages des conseillers » jouent un rôle crucial de gage. Chaque début de mandat en effet, depuis 1996, les premières délibérations sont consacrées à fixer ces avantages. Les conseillers les déterminent pour eux-mêmes, au regard de la loi, mais l'exécution de la délibération revient au maire, de même que revient au maire la mise en exécution du versement des indemnités au fil des sessions. Les avantages des conseillers constituent une monnaie d'échange pour fermer les yeux, dans un sens ou dans l'autre, sur les illégalismes (accaparement ou distribution clientéliste du foncier, favoritisme dans l'allocation des marchés publics, népotisme dans les recrutements...). Jusqu'à ce que le système se grippe.

Tout le troisième mandat a ainsi été teinté du conflit opposant le conseil municipal au maire et à son équipe exécutive. Le conseil accusait le maire de ne respecter ni la lettre ni l'esprit des textes en matière de prise et d'exécution des décisions (notamment les rôles et attributions respectives de l'exécutif et du délibérant), de programmation et d'exécution budgétaires, de passation des marchés publics, mais aussi de ne pas parvenir à mettre les services au travail. Inversement, l'exécutif accusait les conseillers de ne rechercher que l'enrichissement personnel à travers des avantages indus et des abus de pouvoir divers. Fin décembre 2006, le conseil municipal a instauré une commission d'enquête en son sein pour « éclairer le conseil municipal sur les faits de non-exécution d'une grande partie des délibérations et dysfonctionnement de la municipalité ». Cette commission a travaillé deux mois et établi un rapport de constatation des faits reprochés au maire, qui était dans la dernière année de son mandat et fut suspendu par le conseil malgré son « mémoire de défense ». Entre-temps, le chef de région (représentant de l'État), passé dans le camp du conseil municipal, a demandé une inspection d'État. Les témoignages croisés des différents camps, arbitres et négociateurs aboutissent à la même conclusion : l'équilibre donnant-donnant maintenu au prix de négociations constantes sur l'allocation des ressources matérielles et sur la hiérarchie des normes plurielles s'était rompu. Et les alliances qui le sous-tendaient s'étaient reconfigurées. Le rapport du conseil comme celui du maire portaient sur la place publique ce qui était considéré par chacun comme les transgressions de

l'autre : ils ne s'accordaient plus tacitement sur ce qu'on peut faire ou dire de ces transgressions. Tous les enregistrements écrits des pratiques administratives des uns et des autres ont été exhumés, photocopiés, compilés et commentés, pour se défendre ou attaquer l'autre camp. Tous ces documents consignés dans des chemises cartonnées ont été non seulement remis à l'inspecteur d'État, mais ont circulé entre les mains de toutes les autorités locales et de divers autres témoins (dont moi). Ils ont changé de sens : de ciment, ils sont devenus ferment de délitement. La part de fiction que tout le monde acceptait, inscrite dans et normalisée par la succession des délibérations du conseil et des décisions du maire sur les avantages, terrains, contrats, partenariats et marchés, compilées à l'occasion de cette crise, est devenue problématique, confirmant le fait que les arrangements et les arbitrages normatifs sont situationnels. Cette crise a obligé les acteurs à remettre en cause leurs stratégies respectives de maniement des registres normatifs pluriels.

CONCLUSION

En somme, sous la Troisième République, à travers la rédaction, la mise en circulation et la conservation des écrits municipaux ordinaires, certains élus et cadres de la commune de Diégo-Suarez réaffirment et réarment une réforme (continue) des pratiques municipales, énoncent et ré-énoncent un horizon normatif bureaucratique et démocratique. Sans parvenir à juguler les pratiques tenues pour déviantes, ils formalisent tout ce qu'ils peuvent, dans une double logique instrumentale et symbolique. Des valeurs, normes, principes, instruments propres à la bureaucratisation néolibérale, à la bonne gouvernance ou à la démocratie participative sont intégrés, dans la continuité des valeurs, normes, principes et instruments propres à l'État-nation, à l'État-providence, au gouvernement représentatif, à la République, aux royautés sacrées malgaches ou à une ethno-philosophie du pouvoir tenue pour essentiellement malgache. Sur ce plan, il en est des communes comme des autres institutions politiques malgaches : l'intégration d'éléments endogènes et exogènes dans les imaginaires et les pratiques politiques est au fondement non seulement de leur formation, mais aussi de leur construction¹⁴⁴ et de leur légitimation, y compris pour le Royaume merina, donc pour la première formation étatique malgache¹⁴⁵. Les imaginaires municipaux s'hybrident donc, mais les objectifs restent les mêmes. En ce qui concerne le « gouvernement des hommes de la ville¹⁴⁶ », il s'agit de contraindre au travail les agents subalternes, et de s'auto-contraindre, en tant que cadres et élus, à respecter la division officielle ou optimale du travail afin d'assurer la gouvernabilité de l'organisation municipale. Et, en ce qui concerne le gouvernement de la ville, il s'agit d'assurer la conservation de l'ordre urbain, en poursuivant la redistribution des ressources communales, que ce soit *via* la délivrance de services locaux, ou *via* les recrutements à la commune, la vente des terrains communaux, l'allocation des marchés publics locaux, avec des degrés de légalité et de légitimité variables et variablement conflictuels. L'économie politique communale et le pluralisme normatif sur lequel elle repose se recomposent et, partant, se re-produisent.

¹⁴⁴ Berman et Lonsdale, 1992.

¹⁴⁵ Raison-Jourde, 1983 ; Raison-Jourde et Randrianja, 2003.

¹⁴⁶ Pollet et Dumons, 1997.

Les crises comme celle qui oppose le maire et le conseil municipal à la fin du troisième mandat sont parlantes. Elles font sauter (aux yeux) la fiction du formalisme bureaucratique et démocratique, le « faire croire » bureaucratique de la commune dans son « rapport organique » avec l'histoire et la société urbaine¹⁴⁷ de Diégo-Suarez, qui sinon n'apparaissent qu'en filigrane de la trame documentaire municipale ou de la vie de bureau. Elles montrent, pour le dire comme Dominique Darbon¹⁴⁸, que les différentes instrumentalisation des « règles pragmatiques » et

des « règles formelles », universelles, ne parviennent pas à être mises en cohérence, qu'une convention sociale partagée, ici en matière communale, ne parvient pas à émerger, bien que, selon moi, le fait que les ensembles normatifs soient importés récursivement et sans les débats et ancrages idéologiques qui les étayaient ailleurs ne limite pas si drastiquement leur intégration aux processus de subjectivation des agents et élus, et l'autodiscipline qu'ils peuvent générer. Le détour empirique par les écrits administratifs quotidiens et autres formalités bureaucratiques montre l'inverse sur ce plan. C'est ici que la conceptualisation par Sally Falk Moore¹⁴⁹ des processus de régularisation et d'ajustements situationnels est utile. À Diégo-Suarez, sous la Troisième République, certains élus et cadres mettent apparemment tout en œuvre pour provoquer une régularisation interne de l'action municipale (règles, rituels, symboles, procédures, formalités...), mais en vain. Au sein d'une organisation si fragmentée, les ajustements situationnels entre les différents segments de l'organisation prévalent, comment ils prévalent entre la commune et les autres acteurs du territoire¹⁵⁰. On peut voir dans cette situation les effets articulés et sédimentés de processus qui se jouent sur des plans divers et à des échelles spatio-temporelles variées : dynamiques historiques locales de l'emploi et de la production, instabilité politique et institutionnelle nationale chronique ou encore évolution des politiques internationales d'aides au développement.

Les enquêtes empiriques sur le fonctionnement des administrations africaines se multiplient depuis les années 2010. Pourtant, les municipalités sont encore peu étudiées de l'intérieur, comme des institutions dont la transformation engage des processus de dépatrimonialisation et de « mise en administration » d'elles-mêmes¹⁵¹, tout comme des processus de démocratisation des pratiques d'exercice du pouvoir¹⁵². Et pour ce faire, les écrits administratifs ordinaires peuvent être saisis non pas seulement comme sources, mais aussi comme entrée¹⁵³. Ils constituent en effet les supports des processus d'appropriation et de négociation auxquels donne lieu la conflictualité des normes au sein des administrations. Ils jouent un rôle déterminant dans le travail de subjectivation des élus et des agents, d'élaboration des éthos politiques et professionnels situés, ou dans la construction de l'image des institutions municipales. Ils gagnent alors à être envisagés en ce qu'ils constituent un dispositif textuel global par lequel sont discriminés ce qui peut être dit et retenu et ce qui ne doit pas l'être – « une scène documen-

¹⁴⁷ Bayart, 2013, 294, en référence à de Certeau, 1981.

¹⁴⁸ Darbon, 2001.

¹⁴⁹ Moore, 1978.

¹⁵⁰ Al Dabaghy, 2019, chapitre 7.

¹⁵¹ Offerlé, 1997.

¹⁵² Mas, 2009 ; Sabbi, 2017.

¹⁵³ Stoler, 2002.

taire » écrit F. Otchakovsky-Laurens¹⁵⁴, en ce qu'ils usinent des configurations d'acteurs entre lesquels ils circulent¹⁵⁵, et en ce qu'ils sont composés dans une double optique pragmatique et symbolique¹⁵⁶.

L'AUTEUR

Camille Al Dabaghy est maîtresse de conférences en science politique à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, chercheuse au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (Cresppa). Ses recherches portent sur l'institution municipale à Madagascar, la production des savoirs et les processus d'archivage dans les politiques de développement.

ABOUT THE AUTHOR

Camille Al Dabaghy is an Associate Professor in Political Science at the University of Paris 8 Vincennes-Saint-Denis and a researcher at the Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris (Cresppa). Her research focuses on the municipal institution in Madagascar, knowledge production and archiving processes in development policies.

RÉFÉRENCES

- 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 (Paris : EHESS).
- Al Dabaghy, Camille, (2014), « Le prix de l'eau. Hiérarchies urbaines, voisinage hydrique et communalité à Diégo-Suarez (Madagascar) », *Études rurales*, n° 194, pp. 123-143.
- Al Dabaghy, Camille, (2019), *La fabrique transnationale d'une échelle de gouvernement. La commune à Madagascar et à Diégo-Suarez sous la Troisième République (1993-2010)*, Thèse de doctorat en sociologie politique (Paris : EHESS).
- Althabe, Gérard, (1969), *Oppression et libération dans l'imaginaire. Les communautés villageoises de la côte orientale de Madagascar* (Paris : François Maspero).
- Baudot, Pierre-Yves, (2014), « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets* (Paris : Presses de Sciences Po), pp. 193-236.
- Bayart, Jean-François, (2013), « La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne », in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale* (Paris : La Découverte), pp. 291-313.
- Berger, Laurent, (2006), *Les raisons de la colère des ancêtres Zafinifotsy (Ankarana, Madagascar). L'anthropologie au défi de la mondialisation*, Thèse de doctorat (Paris : EHESS).

¹⁵⁴ Otchakovsky-Laurens, 2021, 9.

¹⁵⁵ Baudot, 2014.

¹⁵⁶ Hull, 2012 ; Göpfert, 2013.

- Berman, Bruce et Lonsdale, John, (1992), *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa* (Londres : James Currey).
- Bierschenk, Thomas, (2014), « Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in (West) African public services », in Bierschenk, Thomas et Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies* (Leyde : Brill), pp. 221-245.
- Bierschenk, Thomas et Olivier de Sardan, Jean-Pierre, (2014), « Studying the dynamics of African bureaucracies. An introduction to states at work », in Bierschenk, Thomas et Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies* (Leyde : Brill), pp. 3-34.
- Bloch, Maurice, (1971), *Placing the Dead: Tombs, Ancestral Villages and Kinship Organization in Madagascar* (Londres : Seminar Press).
- 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/Paris : Apad/Karthala).
- Buton, François, (2008), « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, n° 72, pp. 2-3.
- de Certeau, Michel, (1981), « Une pratique sociale de la différence : croire », in École française de Rome (dir.), *Faire croire. Modalités de la diffusion et de la réception des messages religieux du XII^e au XV^e siècle* (Rome : École française de Rome), pp. 363-383.
- de Certeau, Michel, (1990), *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire* (Paris : Gallimard).
- Cinquembre, Olivier, (1983), « La mise en schémas de l'usine (1910-1930) », *Le mouvement social*, n° 125, pp. 97-112.
- Cohen, Yves, (2001), *Organiser à l'aube du taylorisme. La pratique d'Ernest Mattern chez Peugeot, 1906-1919* (Besançon : Presses universitaires franc-comtoises).
- Condominas, Georges, (1961), *Fokon'olona et collectivités rurales en Imerina* (Paris : Berger-Levrault).
- Cooper-Knock, S. J. et Owen, Olly, (2018), « Government paper: the negotiated production and life of state documents », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, vol. 52, n° 3, pp. 269-287.
- Dalton, Michael, (1959), *Men who Manage* (New York : John Wiley & Sons).
- Darbon, Dominique, (2001), « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », *Afrique contemporaine*, n° 199, pp. 48-62.
- Eggen, Oyvind, (2012), « Performing good governance: the aesthetics of bureaucratic practice in Malawi », *Ethnos*, vol. 77, n° 1, pp. 1-23.
- Fabre, Daniel (dir.), (1997), *Par écrit. Ethnologie des écritures quotidiennes* (Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme).
- Foucault, Michel, (1969), *L'archéologie du savoir* (Paris : Gallimard).
- Foucault, Michel, (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison* (Paris : Gallimard).
- Foucault, Michel, (2001), « La gouvernementalité », in Foucault, Michel, *Dits et écrits II, 1976-1988* (Paris : Gallimard), pp. 635-657.
- Fremigacci, Jean, (2014), *État, économie et société coloniale à Madagascar (fin XIX^e siècle-1940)* (Paris : Karthala).
- Galibert, Didier, (2006), *Les gens du pouvoir à Madagascar : État postcolonial, légitimités et territoire (1956-2002)*, Thèse de doctorat (Université de la Réunion).

- Gaudreault, Lynn, (2008), « Écrit pragmatique, écrit symbolique : le premier registre de délibérations communales de Brignoles (1387-1391) », *Memini. Travaux et documents*, n° 12, pp. 149-190.
- Gazibo, Mamoudou et Thiriote, Céline, (2009), « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicité et héritages », in Gazibo, Mamoudou et Thiriote, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche* (Paris : Karthala), pp. 21-42.
- Giovalucchi, François et Olivier de Sardan, Jean-Pierre, (2010), « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, pp. 383-406.
- Göpfert, Mirco, (2013), « Bureaucratic aesthetics: report writing in the Nigérien gendarmerie », *American Ethnologist*, vol. 40, n° 2, pp. 324-334.
- Hibou, Béatrice, (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale* (Paris : La Découverte).
- Hibou, Béatrice (dir.), (2013), *La bureaucratisation néolibérale* (Paris : La Découverte).
- Hull, Matthew S., (2012), *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan* (Berkeley : University of California Press).
- Lahiniriko, Denis-Alexandre, (2024), « Les structures politiques à Tananarive. Union, unanimisme et divisions partisans dans la culture nationaliste », in Barjot, Dominique, Amato-Roze, Jeanne-Marie et Klein, Jean-François (dir.), *Madagascar, la France et l'Océan Indien. Troisièmes entretiens de l'Académie des sciences d'outre-mer* (Paris : Maisonneuve & Larose/Hémisphères éditions), pp. 321-333.
- Lomba, Cédric, (2008), « Avant que les papiers ne rentrent dans les cartons : usages ethnographiques des documents d'entreprises », in Arborio, Anne-Marie, Cohen, Yves, Fournier, Pierre, Hatzfeld, Nicolas, Lomba, Cédric et Muller, Séverin (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées* (Paris : La Découverte), pp. 29-44.
- Lund, Christian, (2006), « Twilight institutions: public authority and local politics in Africa », *Development and Change*, vol. 37, n° 4, pp. 685-705.
- 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*, n° 18, pp. 175-196.
- Mbima, Pierre Ernest, (2012), « Le parler des jeunes urbains de Diégo-Suarez : français branché ou argot malgache ? », *Études océan Indien*, n° 48, URL : <https://journals.openedition.org/oceanindien/1582?lang=en#:~:text=Pr%C3%A9sent%C3%A9%20parfois%20comme%20une%20vari%C3%A9t%C3%A9,syst%C3%A8me%20malgache%20des%20locuteurs%20concern%C3%A9s>.
- Moore, Sally Falk, (1978), *Law as Process: An Anthropological Approach* (Londres : International African Institute).
- Offerlé, Michel, (1997), « Étatisations », *Genèses*, n° 28, pp. 3-4.
- Otchakovsky-Laurens, François, (2021), « Introduction. La délibération, acte fondateur de la démocratie urbaine médiévale », in Otchakovsky-Laurens, François et Verdon, Laure (dir.), *La voix des assemblées. Quelle démocratie urbaine au travers des registres de délibérations ? Méditerranée-Europe, XIII^e-XVIII^e siècle* (Aix-en-Provence : Presses universitaires de Provence), pp. 5-17.

- Otchakovsky-Laurens, François et Verdon, Laure (dir.), (2021), *La voix des assemblées. Quelle démocratie urbaine au travers des registres de délibérations ? Méditerranée-Europe, XIII^e-XVIII^e siècle* (Aix-en-Provence : Presses universitaires de Provence).
- Petrucci, Armando, (2019), *Promenades au pays de l'écriture* (Bruxelles : Zones sensibles).
- Pollet, Gilles et Dumons, Bruno, (1997), « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la Ville" sous la III^e République », *Genèses*, n° 28, pp. 52-75.
- Raison-Jourde, Françoise, (1983), « Introduction », in Raison-Jourde, Françoise (dir.), *Les souverains de Madagascar. L'histoire royale et ses résurgences contemporaines* (Paris : Karthala), pp. 7-69.
- Raison-Jourde, Françoise, (1991), *Bible et pouvoir à Madagascar au XIX^e siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'État* (Paris : Karthala).
- Raison-Jourde, Françoise, (1991-1992), « La constitution d'une utopie du fokonolona comme mode de gouvernement par le peuple dans les années 1960-1973 à Madagascar », *Omalysy Anio*, n° 33-36, pp. 675-712.
- Raison-Jourde, Françoise et Randrianja, Solofo Lalao, (2003), « La nostalgie de la monarchie merina. Madagascar (1938-1995) », in Perrot, Claude-Hélène et Fauvelle-Aymar, François-Xavier (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine* (Paris : Karthala), pp. 429-455.
- Raison-Jourde, Françoise et Roy, Gérard, (2010), *Paysans, intellectuels et populisme à Madagascar. De Monja Jaona à Ratsimandrava (1960-1975)* (Paris : Karthala).
- Randrianja, Solofo, (1994), « Histoire, unanimisme, démocratie et société civile », *Omalysy Anio*, n° 33-36, pp. 657-674.
- Randrianja, Solofo, (2009), « Du "hasina" à la confiance dans l'histoire politique de Madagascar », in Nativel, Didier et Rajaonah, Faranirina V. (dir.), *Madagascar revisitée. En voyage avec Françoise Raison-Jourde* (Paris : Karthala), pp. 433-462.
- Randrianja, Solofo Lalao, (2012), « Les années Ravalomanana (2002-2009). Politique et libéralisme économique », in Randrianja, Solofo (dir.), *Madagascar, le coup d'État de mars 2009* (Paris : Karthala), pp. 239-277.
- Razafindrakoto, Mireille et Roubaud, François, (2001), « Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar », *Autrepart*, n° 20, pp. 43-60.
- Razafindrakoto, Mireille, Roubaud, François et Wachsberger, Jean-Michel, (2017), *L'énigme et le paradoxe. Économie politique de Madagascar* (Marseille : IRD éditions/AFD).
- Sabbi, Matthew, (2017), « Strategic bureaucracies: transnational funding and mundane practices of Ghanaian local governments », *Third World Quarterly*, vol. 38, n° 4, pp. 939-955.
- Samuel, Boris, (2013), « L'«Éducation pour tous» au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale* (Paris : La Découverte), pp. 263-290.
- Sawicki, Frédéric, Gaïti, Bernadette et Lagroye, Jacques, (1997), « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n° 38, pp. 7-17.
- Senatore, Francesco, (2021), « Le dit et le non-dit dans les registres de délibérations des villes du royaume de Naples, XV^e siècle », in Otchakovsky-Laurens, François et Verdon, Laure (dir.), *La voix des assemblées. Quelle démocratie urbaine au travers des registres de délibérations ? Méditerranée-Europe, XIII^e-XVIII^e siècle* (Aix-en-Provence : Presses universitaires de Provence), pp. 65-81.

Stoler, Ann Laura, (2002), « Colonial archives and the arts of governance », *Archival Science*, n° 2, pp. 87-109.

Weber, Max, (2013), *La domination* (Paris : La Découverte).