



1

Evaluation du PDPU

Programme de Développement des Pôles Urbains

Région de Diana

Madagascar

Evaluation externe et comparative des trois programmes de coopération décentralisée Picardie Collines (Bénin), Picardie Konni Madaoua (Niger) et Picardie-Diana (Madagascar)

Rapport Final
Volume principal N°1

juillet 2011

Philippe De Leener
Solofoniaina Fara Robson

INTER-MONDES BELGIQUE

1, Place des Doyens (Bureau 330 A)
Rue de la Lanterne magique, 32 boîte L2.04.01
1348 Louvain la Neuve (Belgique)

Tel.: +32(0)472.285.472 - +32(0)10.478.502

contact@inter-mondes.org - www.inter-mondes.org

N° enregistrement / TVA : BE0 473.920.719 - Compte Dexia : 777-5957736-72

Abréviations / Acronymes

AAF	Assistante Administrative et Financière
ACA	Association des Communes de l'Ankarana
ACPU-D/S	Association des Communes du Pôle Urbain de Diego-Suarez
ADAPS	Association
AEP	Assainissement et Eau Potable
AG	Assemblée Générale
AJDESECA	Association des Jeunes pour le Développement et la Sauvegarde de l'Environnement d'Ambilobe
ANO	Avis de Non Objection
AO	Appel d'Offres
APS	Avant Projet Sommaire
AT	Animateur territorial
BAD	Banque Africaine du Développement
BCPI	Bureau de Coordination des Projets d'Investissement
CA	Conseil d'Administration
CAC	Centre d'Appui aux Communes
CAFF	Conseiller Animateur en Finances et Fiscalités Locales
CAGC	Conseiller Animateur en Gestion Communale
CAIT	Chargé d'Appui en Ingénierie Technique
CAO	Commission d'Appel d'Offre
CAT	Cellule d'Appui aux Territoires
CDC	Comité de Développement Communal
CDF	Comité de Développement du Fokontany
CDV	Comité de Développement Villageois
CF	Chargé de Formation
CG29	Conseil Général du Finistère
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIF	Commission Intercommunale de Financement
CSISE	Chargé du Système d'Information et de Suivi Evaluation
COGES	Comité de gestion d'infrastructures
COPIL	Comité de Pilotage du Programme
CP	Chargé de Programme
CR	Commune Rurale
CRAO	Comité Régionale d'Appel d'Offres
CRAT	Comité Régionale d'Aménagement du Territoire
CRC	Chargé de Renforcement de Capacité
CRP	Conseil de la Région Picardie
CSAF	Chargé de Suivi Administratif et Financier
CSI	Chargé de Système d'Information
CT CIDR	Conseil Technique CIDR
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
CU	Commune Urbaine
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DDR	Directeur Du Développement Régional

EPP	Ecole Primaire Publique
FAIL	Fonds d'Appui aux Initiatives Locales
FDEL	Fonds de Développement Economique Local
FDF	Fonds de Développement du Fokontany
FDL	Fonds de Développement Local
FE	Fonds d'Etude
FF	Fonds de Formation
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
DO	Développement Organisationnel
ICAT	Ingénieur Chargé d'Appui Technique
IFPB	Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties
IFT	Impôt Foncier sur le Terrain
IS	Impôt synthétique
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunale
PAEAR	Projet d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement en milieu rural
PCD	Plan Communal de Développement
PDF	Plan de Développement du Fokontany
PDIC	Plan de Développement Intercommunal
PDPU	Programme de Développement des Pôles Urbains
PDS	Président de Délégation Spéciale
PEEPI	Pertinence, efficacité, efficience, pérennité, impacts
PNAT	Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
PN2D	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PSDR	Projet de Soutien au Développement Rural
PTA	Plan de Travail Annuel
RAF	Responsable Administratif et Financier
SATI	Service d'Appui Technique Intercommunal
SG	Secrétaire Général
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
STD	Service Technique Déconcentré
UNICOSA	Union des Communes du Sambirano

SOMMAIRE

<i>Avertissement / Avant-Propos</i>	9
<i>Résumé</i>	10
<i>1- Introduction</i>	15
1.1. Contexte du programme, contexte et objectifs de l'évaluation	15
1.1.1. Contexte du programme	15
1.1.1.1. Contexte politique	15
1.1.1.2. Contexte de la décentralisation :	15
1.1.1.3. Contexte économique de la région de Diana	16
1.1.1.4. Contexte socio-culturel	16
1.1.2 Contextes de l'évaluation	16
1.1.3 Objectifs de l'évaluation	17
1.2. Déroulement de la mission	17
1.3. Méthodologie	18
1.4. Limites	19
1.5. Présentation du rapport. Itinéraire de lecture	21
1.6. Documentation exploitée	23
<i>2- Bilan de la phase I</i>	24
2.1. Analyse résultat par résultat	24
2.1.1 Analyse du résultat 1. Les capacités institutionnelles, techniques et de gouvernance de la Région, collectivité décentralisées, sont renforcées.	24
2.1.1.1. La maîtrise d'ouvrage par la région :	24
2.1.1.2 La coordination des actions par la région	25
2.1.1.3. Mise en place du CRAT.	25
2.1.1.4. L'amélioration de l'organisation au sein de la région	25
2.1.1.5. La communication par la région	26
2.1.2 Analyse du résultat 2. La Région dispose d'outils de planification et mis en place un dispositif de pilotage et de suivi évaluation.	27
2.1.2.1. L'élaboration du SRAT	27
2.1.2.2. Le système de suivi évaluation	27
2.1.3. Analyse du résultat 3. Les capacités institutionnelles, techniques et financières des communes sont renforcées	27
2.1.3.1. La maîtrise d'ouvrage par la commune.	27
2.1.3.2. La fiscalité locale	28
2.1.3.3. L'organisation interne, la gestion et l'administration communale	28
2.1.4. Analyse du résultat 4 : Des actions dans les Fokontany répondant aux besoins des populations sont réalisées et durablement gérées sous maîtrise d'ouvrage communale	29
2.1.4.1. La planification au niveau des Fokontany	30
2.1.4.2. Réalisation d'actions correspondant à l'amélioration des services publics de base	30
2.1.4.3. Promotion de la dynamique associative par le biais du FAIL	31

2.1.5. Analyse du résultat 5 : Des intercommunalités de service d'appui sont opérationnelles au niveau de trois pôles urbains de la Région	32
2.1.5.1. La gestion des SATI au niveau des intercommunales	32
2.1.5.2. Planification et suivi des activités au niveau des intercommunales	32
2.1.5.3. Etudes de projets structurants	32
2.1.6. Analyse du résultat 6. Des mécanismes de concertation entre CTD et opérateur économique sont fonctionnels et des outils d'appui sont opérationnels	33
2.1.6.1 Espace de concertation sur le volet économie (gouvernance), commission au niveau du comité régional pour l'aménagement du territoire (CRAT)	33
2.1.6.2. Promotion du développement économique par le biais du fonds FDEL	34
2.1.7. Résultat 7 : Des liens et des échanges de savoir faire sont instaurés entre élus et sociétés civiles des deux régions.	35
2.2. Synthèse selon le modèle PEEPI	35
2.2.1. Pertinence	35
2.2.1.1 Au niveau de la région	36
2.2.1.2. Au niveau des communes et fokontany	36
2.2.1.3. Au niveau des intercommunales	36
2.2.2. Efficacité	37
2.2.2.1. Au niveau de la région (résultats 1, 2 et 6).	37
2.2.2.2. Au niveau des communes et des fokontany (résultats 3 et 4)	37
2.2.2.3. Au niveau de l'intercommunalité (résultats 5)	37
2.2.2.4. Au niveau de la coopération entre les 2 régions	37
2.2.3. Efficience	37
2.2.4. Pérennité	38
2.2.5. Effets, Impacts	39
2.2.6. Valeur ajoutée du PDPU	41
3- Questions transversales, nœuds de discussion	43
3.1. Le "pôle urbain", un concept qui n'a pas encore dévoilé tout son potentiel	44
3.1.1. Le concept au PDPU	44
3.1.2. Le concept de pôle urbain dans les autres entités	45
3.1.3. Questions et pistes de réflexion	46
3.2. Conception et perspectives d'intercommunalité : un débat en attente	50
3.2.1. Formes et dynamiques institutionnelles	50
3.2.2. Les intercommunales et l'intercommunalité.	51
3.3. Conception de la commune et rapport aux élus : diversifier les horizons	53
3.4. Regard sur l'approche, les dispositifs et les instruments	56
3.4.1. Aspects de l'approche	56
3.4.1.1. Analyses et diagnostics à la base.	56
3.4.1.2. Dynamique verticale, soit descendante, soit remontante ? Ou dynamique horizontale ?	57
3.4.2. Les CDF, CDC, CIF et autres structures mises en place dans le cadre du PDPU	58
3.4.2.1. Le comité de développement du fokontany, les CDF	58
3.4.2.2. Les comités de développement de la commune, les CDC	59
3.4.2.3. La commission intercommunale de financement, la CIF	59
3.4.2.4. La commission communale des impôts, la CCI	60
3.4.2.5. Les comités de gestion d'infrastructures locales, les COGES	60
3.4.3. Les PDF, PCD, PDIC et autres instruments de planification	61
3.4.3.1. Les plans de développement de fokontany, les PDF	61
3.4.3.2. Les plans communaux de développement, les PCD.	62
3.4.3.3. Les plans intercommunaux de développement, les PICD.	64
3.4.4. Le FDF, le FAIL, le FDEL et autres instruments financiers appuyés par le PDPU	64
3.4.4.1. Le fonds de développement du fokontany, le FDF	64
3.4.4.2. Le fonds d'appui aux initiatives locales, le FAIL	65
3.4.4.3. Le fonds pour le développement de l'économie locale, FDEL	66
3.4.5. Radioscopie de l'approche. Synthèse transversale	67

3.4.5.1. Promouvoir des réponses ou bien partir des questions ? Bref retour sur les stratégies implicites d'accompagnement	67
3.4.5.2. Créer des institutions ou susciter des dynamiques institutionnelles ?	69
3.4.5.3. Le défi du cofinancement et de la planification	70
3.4.5.4. Le conflit, une dimension négligée ?	71
3.5. Apprentissage, appui et accompagnement	72
3.5.1. Apprentissage ou formation ?	72
3.5.2. Action apprenante et chantiers écoles	73
3.5.3. Diversifier les apprentissages	74
3.5.4. Jusqu'où mener la recherche action ?	74
3.5.5. En fin de compte, qu'est-ce que l'accompagnement doit prioriser ?	75
3.6. Associations et plateformes	76
3.6.1. Priorité aux femmes et aux jeunes. N'importe quelle femme ? N'importe quel jeune ? Les associations, la face cachée d'un processus d'élitisation ?	76
3.6.2. Les plateformes : comment aider les dynamiques associatives à se développer d'abord pour elles-mêmes ?	77
3.7. Maîtrise d'ouvrage par la commune	80
3.7.1. Le Concept de la maîtrise d'ouvrage communale selon PDPU et sa traduction opérationnelle	80
3.7.2. Les problématiques identifiées avec les acteurs	81
3.7.2.1. Sur la passation de marché	81
3.7.2.2. Sur la maîtrise d'œuvre	81
3.7.2.3. Sur les modalités de paiement des entreprises	81
3.7.2.4. Sur la surveillance des chantiers	81
3.7.2.5. Sur l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage	82
3.7.2.5 Sur la gestion post-investissement	82
3.7.3. Questions et pistes de réflexion	82
3.8. La fiscalité et la délicate question du civisme fiscal	84
3.8.1. Rappel des actions de relance de la fiscalité locale au niveau du PDPU	84
3.8.2. Les problèmes identifiés avec les acteurs	84
3.8.3. Questions et pistes de réflexion :	85
3.8.3.1. Questions sur les enjeux	85
3.8.3.2. Questions sur le plan technique et organisationnel	86
3.8.3.3. Questions sur le civisme fiscal	86
3.8.4. Le civisme en général et la crise de l'autorité	87
3.9. Déconcentration et place des STD dans le PDPU	89
3.9.1. La situation actuelle	89
3.9.2. Questions et pistes de réflexion	89
3.10. Du fokontany à la Région : la question des échelles au sein du PDPU	91
3.10.1. La relation "fokontany commune" : comment renforcer la commune en même temps que ses fokontany, et vice versa ?	91
3.10.1.1. Constats par les acteurs	91
3.10.1.2. Les entités au niveau d'une commune et les interventions du programme à leur niveau	91
3.10.1.3. Questions et pistes de réflexion.	92
3.10.2. La relation "commune ≈ intercommunale"	94
3.10.3. La relation "commune ≈ intercommunale ≈ région"	94
3.11. Liens et complémentarité avec les autres programmes ou interventions dans le processus de décentralisation à Madagascar	95
3.11.1. Panorama des interventions dans la région de Diana	95
3.11.2. Constats sur les partenariats existants	95
3.11.3. Questions et pistes de réflexion	96
3.12. Conception de l'économie et de l'appui aux initiatives économiques	97
3.12.1. Développer les bases d'une boussole économique à usage régional et inter-local	98
3.12.2. L'appui aux initiatives économiques, seulement une affaire d'emplois ?	100

4- Regard sur l'organisation du PDPU et quelques-unes de ses dynamiques internes	103
4.1. La chose et son contraire : doubles contraintes, résultats dépendants,... l'impasse ?	103
4.2. Durée et sinuosité des procédures	106
5- Pistes et recommandations pour la phase II	107
5.0. Trois familles de recommandations	107
5.1. Recommandations fondamentales : lignes de fond, horizon de cohérence pour penser la phase II	108
5.1.1. Consolider et en même temps mettre à l'épreuve concrètement le concept de pôle urbain	108
5.1.2. A l'appui des pôles urbains, trois lignes de forces comme horizon de navigation	108
5.1.2.1. Développer la base et l'activité économiques des <u>et</u> dans les pôles urbains	108
5.1.2.2. Développer la maîtrise de la régulation	109
5.1.2.3. Consolider , généraliser la dimension territoire	109
5.1.3. Limites des pôles urbains comme territoire	110
5.2. Recommandations fonctionnelles : ressources pour penser l'action	110
5.2.1. Recommandations fonctionnelles en matière de stratégie générale du programme	111
5.2.2. Recommandations fonctionnelles sur les champs d'intervention	111
5.2.2.1. Au niveau régional	111
5.2.2.2. Au niveau communal et intercommunal	112
5.2.3. Recommandations fonctionnelles sur les méthodes, instruments et approches	113
5.2.3.1. Recommandations générales sur les approches	113
5.2.3.2. Recommandations particulières sur les approches	115
5.2.3.3. Recommandations sur les méthodes	115
5.2.3.4. Recommandations sur les instruments	116
5.2.4. Recommandations spécifiques aux acteurs du programme pour une phase II	116
5.2.4.1. Recommandations au niveau de l'équipe PDPU (T&D / CIDR et CIDR Anstiranana)	116
5.2.4.2. Recommandations au niveau des intercommunales	118
5.3. Recommandations opérationnelles à court terme : et maintenant, concrètement ?	118
5.3.1. Recommandation transversale : une année de transition ?	118
5.3.2. Recommandations court terme pour le management du programme	119
5.3.3. Recommandations court terme au niveau de la Région de Diana	119
5.3.4. Recommandations court terme pour la Région Picardie	120
5.3.5. Recommandations court terme pour l'équipe T&D / CIDR	120
5.3.6. Recommandations court terme pour les intercommunales	121
5.3.7. Recommandations court terme au niveau des communes	122
5.3.8. Recommandations court terme au niveau des fokontany	122
Annexe 1 : Termes de références (Résumé)	124
Annexe 2 : Calendrier de la mission	126
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	130
Annexe 4 : Questions clefs en référence avec la boucle de la Qualité	134
Annexe 5 : Galerie de Portraits	137
A5.1. Remonter à la racine du mal pour que l'histoire et les drames ne se répètent pas indéfiniment. Le cas Mangabe ou comment le "musée de l'eau" manque d'eau...	137
A5.2. Planifier pour soi ou pour les autres ? Echanges en creux autour d'un PDF à Sakaramy Centre	139
A5.3. Apprentissage de la démocratie délibérative autour de la gestion des bornes fontaines à Ambohimitsinjo dans la banlieue de la ville de Diégo Suarez	142

**A5.4. Ambilobe, Matiakhoho : curer les canaux, assainir la ville, mais également les ...
mentalités !** _____ **144**

Avertissement / Avant-Propos

Par souci d'efficacité et de *lisibilité*, nous avons décidé de reporter en annexe, ou en référence, toutes les rubriques descriptives. Nous partons du principe que le rapport est destiné à la lecture de personnes déjà bien averties du programme à évaluer et du contexte dans lequel il a été réalisé. Toutefois, un bref chapitre introductif rappellera dans les grandes lignes ce qu'il convient de garder à l'esprit pour rentrer – et rester – dans le vif du sujet.

Le souci de *confidentialité* nous invite à ne pas citer précisément les sources et le nom des informateurs relativement aux diverses opinions ou informations rapportées ci-après. L'annexe 3 renseigne cependant la liste de toutes les personnes rencontrées officiellement tout au long de la mission.

De façon générale, nous avons opté de mettre particulièrement en valeur tout ce qui pourrait se révéler utile pour *déployer la réflexion* et pour *construire l'avenir*. Nous avons aussi choisi de mettre la *priorité sur le sens de l'action entreprise* sans pour autant négliger les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Ce parti pris a guidé nos choix rédactionnels.

Par ailleurs, nous avons autant que possible rédigé un texte relativement dépouillé en nous imposant un *principe de parcimonie* préférant mettre en exergue les éléments clefs qui ont un fort potentiel explicatif ou heuristique. Cela étant dit, parcimonie ne signifie pas simplicité de sorte que certaines parties exigeront sans doute un effort. Le lecteur pressé se rabattra avec succès sur le *résumé* qui lui épargnera éventuellement la sinuosité des analyses.

Nous voulons aussi ici, d'emblée, *remercier l'équipe du PDPU, le CIDR et T&D, ainsi que la Région Picardie* qui n'ont pas ménagé leurs efforts, chacun à son niveau, pour rendre notre mission aussi confortable et efficace que possible. D'un bout à l'autre, nous avons été soutenu par le sentiment qu'on prenait soin de nous et de notre activité. Nos remerciements vont aussi aux *acteurs locaux, les élus et les techniciens*, que ce soit au niveau de la Région, ou des intercommunales, ou des communes pour leur ouverture et leur disponibilité. Bien évidemment, nous sommes reconnaissants à tous les acteurs des fokontany ou des communes qui ont consacré du temps pour nous rencontrer et partager leurs idées sur le programme et ses réalisations mais aussi, plus largement, sur leur vie et leur région. Puissent nos réflexions leur revenir d'une manière ou d'une autre et ainsi les enrichir autant que les leurs ont pu nous inspirer.

Résumé

L'essentiel en quelques pages

1- Le PDPU est lancé depuis fin 2008. Il est en **phase I**, une période expérimentale où l'enjeu transversal était d'installer le PDPU dans le paysage institutionnel et social de la Diana. Ce programme a la particularité de travailler à quatre échelles différentes, depuis la plus basse (le fokontany) jusqu'à la plus élevée (la région) en passant par les communes et des intercommunales. Le programme repose sur un concept majeur, à vrai dire une hypothèse, celui de **"pôle urbain"** (une ville et son auréole de communes rurales).

2- **Sept résultats** étaient visés, deux pour la région (R1 et R2), un pour les communes (R3), un à hauteur des fokontany¹ (R4), un autre au niveau intercommunal (R5), un autre encore plus sectoriel relatif au développement de l'économie (R6) et un dernier qui prend pour cible la réciprocité entre les régions, élus et sociétés civiles (R7). Mis ensemble, ces sept résultats visaient principalement deux **objectifs transversaux** : (i) lancer une dynamique à chaque échelle et (ii) consolider la pertinence des grandes intuitions fondatrices, en particulier les pôles urbains et les intercommunales de services.

3- Une **évaluation externe** a été lancée. Elle avait pour but, d'une part, d'interroger les hypothèses et concepts à la base du PDPU, d'examiner les premiers résultats de la phase I, d'investiguer les méthodes et, d'autre part, de contribuer à la construction de la phase II en cours d'élaboration. Les travaux ont été conduits suivant trois optiques complémentaires, (i) évaluer le programme suivant l'analyse conventionnelle PEEPI² préconisée par de nombreuses agences d'aide (chapitre 2, bilan et analyse résultat par résultat), (ii) investiguer en profondeur les concepts, approches, instruments (chapitre 3, nœuds de discussion), tout en gardant en ligne de mire (iii) la perspective de contribuer à la construction des fondations de la phase II par le biais de recommandations (chapitre 5, pistes pour l'avenir). La mission d'évaluation a duré à peu près 3 semaines. Elle s'est attachée à rencontrer autant que possible les acteurs du programme à tous les niveaux en les interpellant et en mobilisant leur réflexion.

4- A la suite de ce travail, il est possible de mettre en lumière **quelques grandes tendances de base** qui peuvent inspirer utilement des pistes pour monter la phase II :

- Un atlas de qualité a été produit au niveau de la région. Des efforts sont en cours pour consolider l'assise d'un SRAT (schéma régional pour l'aménagement du territoire) et pour élaborer sur cette base un SRDE (schéma régional de développement économique). Malgré les efforts souvent remarquables accomplis, une **vision territoriale** reste cependant en attente d'être consolidée et doit encore irriguer la réflexion aux divers niveaux géographiques. Le *portage et le pilotage par la région* des actions menées à son niveau en lien avec une vision territoriale clarifiée et structurant la pratique reste encore un véritable enjeu.
- **Trois associations intercommunales** ont été créées correspondant chacune à un pôle urbain. Les associations sont dirigées par un collège d'élus issus des communes membres. Des services intercommunaux ont été mutualisés entre les communes membres d'un même pôle urbain sous la

1- A Madagascar, le fokontany constitue l'échelle territoriale la plus petite. C'est, *grosso modo* l'équivalent du village dans d'autres régions de l'Afrique.

2- PEEPI : Pertinence, Efficacité, Efficience, Pérennité et Impacts (OCDE).

forme d'un service d'appui technique intercommunal (SATI). Ces services se sont révélés compétents et fonctionnels, particulièrement en matière de maîtrise d'ouvrage et de fiscalité communale. La perspective qui s'ouvre à présent est celle de soutenir la *construction d'une dynamique intercommunale* ancrée dans l'identification d'enjeux concrets qui dépassent la compétence et la capacité d'une seule commune. Il apparaît plus clairement aujourd'hui que les associations intercommunales et la qualité de leurs services ne sont pas le point d'arrivée unique du processus intercommunal. L'intercommunale à la fois comme entité opérationnelle territoriale mais comme identité territoriale désigne ce qu'il faut construire et délimite un enjeu de taille.

- L'approche mise en œuvre par les équipes, riche et diversifiée, a privilégié, particulièrement en 2009, les *réalisations concrètes*. C'était un choix tactique avisé pour inscrire le programme dans le paysage de la région de Diana et le faire reconnaître par les acteurs. A présent, le besoin se fait sentir de mettre en avant une perspective plus large, celle de *l'apprentissage*, (i) dans le domaine des domaines techniques, en particulier l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage, dans et par l'action, mais également dans d'autres apprentissages, sociaux, économiques, politiques,... susceptibles de contribuer au développement d'une intelligence collective à l'échelle des sociétés communales et intercommunales.
- La *commune*, considérée tant du point de vue de l'appareil municipal que du point de vue d'une entité sociopolitique à part entière, apparaît comme le parent pauvre. Pour la phase II, faire *de l'institution communale le point d'ancrage de l'édification socio-institutionnelle* apparaît comme un enjeu nécessaire à promouvoir, notamment à travers les actions menées à des niveaux divers, les communes, les fokontany, les associations. Il s'agit en définitive de consolider la cohérence d'ensemble des actions en clarifiant leur horizon de telle sorte que la commune reste le centre de gravité et la ligne de mire des efforts.
- Le PDPU a encouragé le développement d'une série de *structures*, des comités de diverses nature (CDF, CDC, CIF, COGES,...), de même que le déploiement d'une série d'instruments de planification à la base (PDF, PCD,...). Il a également soutenu des *associations et des plateformes* associatives. De manière générale, particulièrement en zone rurale, ces structures et instruments se révèlent relativement dépendants de l'initiative et des financements extérieurs. L'accompagnement, jusqu'aujourd'hui plutôt orienté vers la formalisation et l'appui aux processus institutionnels ou organisationnels, gagnerait demain à davantage concentrer ses efforts sur l'appui au développement de l'action propre selon le principe général qui veut que l'organisation soit au service de l'action.
- Divers *instruments financiers* d'appui aux initiatives ont été mis en place (FAIL, FDF, FDEL,...) en valorisant le principe responsabilisant du cofinancement. Dans la formule actuelle, sauf peut-être en ce qui concerne le FDEL spécialisé dans l'appui à des microprojets économiques, les initiatives, dynamiques et structures soutenues ne manifestaient pas véritablement d'existence propre en dehors des apports et de l'élan que ces instruments leur procuraient. Ces fonds ont en général soutenu des initiatives exogènes, parfois opportunistes, à l'ancrage incertain.
- L'appui à la *fiscalité communale* par les SATI a permis de mettre en place une organisation et des fonctionnalités nouvelles. Si le dispositif fiscal des communes membres s'est de fait sensiblement amélioré, en revanche le défi du civisme fiscal, et plus largement celui du civisme citoyen, reste entier. Il faut cependant reconnaître que ce défi relève d'une autre crise qui affecte globalement la société malgache, celle de l'autorité et du pouvoir en général.
- La *maîtrise d'ouvrage* figure parmi les cibles stratégiques du PDPU. Les chantiers réalisés, en plus de répondre proprement à des besoins matériels concrets, visaient spécifiquement à offrir un cadre d'apprentissage concret des techniques de montage de dossier d'appel d'offre, de sélection, de suivi des entrepreneurs et de réception des réalisations. Si des progrès ont été faits, il est cependant apparu qu'une telle maîtrise ne s'acquière pas au terme d'un chantier unique. Le défi de l'apprentissage, de l'appropriation de capacités nouvelles, reste entier.
- De manière générale, si la dimension économique n'est pas absente du programme, en revanche les acteurs se sont retrouvés démunis pour développer une *réflexion économique* capable de soutenir leurs efforts. L'économie, son fonctionnement réel, ses fondements, ses rouages dans la Diana, figurent largement comme autant d'aires en friche. L'enjeu est double, d'une part développer un

cadre pour penser l'économie régionale, d'autre part développer les capacités pour agir sur les grandes fonctions de cette économie (production/transformation, redistribution et accumulation).

- Aujourd'hui, la réflexion sur la stratégie de **pérennisation**, que ce soient les structures, les services mutualisés d'appui aux communes, les dynamiques initiées, les instruments,... reste à développer. De même que les stratégies qui peuvent consolider la **mémoire institutionnelle**, de sorte que les expériences ne s'évaporent pas avec les hommes et les femmes qui les ont vécues.
- La réciprocité était explicitement mise en valeur par le résultat R7. A juste titre. Aujourd'hui, les fondements d'une telle perspective reste à établir en Diana. La réflexion sur la **réciprocité des intérêts** entre les deux régions est plus que jamais à l'ordre du jour dans les trois dimensions clefs du partenariat (donner, recevoir, entreprendre ensemble).

5- Des travaux réalisés, il est possible de dégager **trois lignes de fond** comme horizon de cohérence, non seulement pour penser la phase II mais aussi pour consolider, et en même temps mettre à l'épreuve concrètement, le concept de "pôle urbain" :

- Développer **la base et l'activité économiques** des *et* dans les pôles urbains,
- Développer la **maîtrise de la régulation**,
- Consolider, généraliser la **dimension territoire**.

6- De ces trois lignes de force, dérivent directement une série de recommandations, ressources pour penser l'action et construire la phase II. Pour ce qui est de la **stratégie générale du programme**

- Consolider l'hypothèse "pôle urbain" et les dynamiques intercommunales qui ont été amorcées à son appui,
- Recentrer les actions concrètes (à la base) dans la double perspective du développement des institutions communales et de la vie communale.
- Développer harmonieusement, d'une part les services intercommunaux (à destination des administrations et des élus des communes membres) et, d'autre part, la vie et les dynamiques intercommunales (la citoyenneté et les acteurs à l'échelle intercommunale, dans toute leur diversité).
- Articuler la région et les trois pôles urbains en promouvant ces derniers comme "**laboratoires**" et sources d'inspiration pour les stratégies à l'échelle régionale.

7- De manière plus spécifique, quelques **recommandations au niveau régional** peuvent être suggérées :

- Développer et orchestrer une **réflexion économique fondamentale** dans le sillage du processus SRAT et à l'appui de la formulation d'un SRDE de manière à conférer à ces instruments une envergure pleinement économique. En particulier, appuyer la Région dans sa tentative de lier logique territoriale et logique économique.
- Promouvoir la fonction de **coordination** de la Région dans le but d'inscrire la perspective territoriale dans tous les domaines du développement.

8- Les **recommandations au niveau communal et intercommunal** peuvent se condenser en quelques points :

- Restreindre les appuis à un nombre limité mais judicieusement choisi de **domaines d'intervention**. A l'issue des travaux de terrain, trois domaines paraissent sortir du lot : (i) la gouvernance locale et la gestion des services au public, (ii) les structures et dynamiques de l'économie locale et (iii) l'eau et l'assainissement, éventuellement en zone rurale la gestion des ressources naturelles.
- Consolider les **dynamiques intercommunales**, et donc pas seulement les structures et appareils formels intercommunaux. Ce n'est plus seulement l'appareil intercommunal, la qualité de ses

services, qui importe mais également la vie et les dynamiques intercommunales. En particulier la possibilité que les dynamiques intercommunales deviennent des dynamiques territoriales.

- Soutenir tout ce qui peut concourir au développement du **civisme citoyen** aux échelles communales et intercommunales, notamment le **civisme fiscal** qui n'en est cependant qu'une facette.
- Repenser l'animation au niveau des fokontany (PDF, CDF) de manière à mieux l'articuler sur **l'enjeu communal**. Toute intervention à la base doit être envisagée comme une contribution au développement de la commune comme territoire.
- Encourager la **dimension territoriale** aux échelles communale et intercommunale, à la fois comme fondement et support stratégique de l'action de développement local.

9- Les travaux d'évaluation permettent aussi de faire des recommandations plus générales sur les **approches** qu'il conviendrait de soutenir en phase II:

- Approfondir et systématiser la dimension "**recherche action**", expliciter davantage les hypothèses et densifier la dimension.
- Privilégier la logique de **l'apprentissage** (à ne pas confondre avec la formation). Les réalisations sont donc fondamentalement à mettre au service d'objectifs d'apprentissage.
- Privilégier particulièrement les interventions en rapport avec la problématique des **responsabilités** et de la prise de responsabilité en lien avec les interventions qui recherchent le développement de la **maîtrise de la régulation** (élaborer ses règles et normes mais aussi suivre et gérer à la fois leur application et leur évolution au gré des situations).
- Promouvoir les **approches généalogiques** dans l'analyse des besoins et des problèmes, c'est-à-dire les approches qui cherchent non seulement à dévoiler et déchiffrer leurs causes mais également à rendre intelligible la manière dont ces causes travaillent et produisent leurs effets.
- Privilégier **l'accompagnement économique** dans le sillage de l'appui financier, aider les porteurs de projets à (se) poser les questions économiques pertinentes en rapport avec leur vécu et leurs initiatives. Saisir toutes les opportunités pour inviter les acteurs à penser leur économie.
- Mettre en sourdine les appuis institutionnels. Mettre plutôt la **priorité sur l'action** des associations, avec ou sans statut.
- Soutenir les **initiatives endogènes**, celles qui existent déjà indépendamment de toute offre de financement, soutenir ce qui "bouge" déjà.

10- Il est également possible de pointer du doigt quelques recommandations sur les **méthodes** et les **instruments** :

- Développer la double dimension "**capitalisation des expériences**" et "**communication**".
- Consolider les **échanges d'expériences et d'expérimentations** entre les intercommunales.
- Vérifier chaque fois la pertinence des instruments et démarches de planification. Eviter la systématisation des PDF.

11- Certaines recommandations spécifiques au niveau de **l'équipe PDP** (T&D et CIDR Anstiranana) peuvent être prudemment avancées :

- Se doter d'une théorie "sur mesure" du changement social et politique.
- Développer un dispositif de suivi **léger** – concret et ciblé – des **apprentissages** (changement au niveau des personnes ou des structures appuyées).
- Développer un dispositif de suivi **léger** des **changements sociaux et politiques** (au niveau des sociétés locales ou des "univers institutionnels" où le PDP intervient) *dans le sillage immédiat des interventions*.
- Faciliter / encourager la réflexion sur **la fonction de l' élu**, aider les élus à enrichir leurs idées sur leur place dans leur société, en particulier la représentation qu'ils se font de leur rôle et de leur travail dans – et à l'appui de – leur société.

12- De même, quelques recommandations au niveau des *équipes intercommunales* s'imposent à la suite de nos travaux d'évaluation :

- Intensifier et diversifier l'appui aux administrations communales qui restent aujourd'hui les parents pauvres du programme.
- Développer une fonction d'animation et de réflexion économique au niveau des SATI.
- Aider les intercommunales à se doter progressivement d'une vision pour le développement de l'entité territoriale qu'elles représentent.

13- Enfin, bien que le "monde intérieur" du PDPU n'était pas une cible prioritaire de l'évaluation, il est apparu que le PDPU était probablement entravé par deux situations, une première qui place les agents et cadres du programme dans la position inconfortable de devoir assumer des fonctions contradictoires et l'autre qui relève de la complexité et de la lourdeur des procédures. De là, quelques recommandations pour le *management du programme* ont été suggérées :

- Pour le **Conseil de la Région Picardie** : Simplifier les procédures de mise à disposition des fonds : ingénierie administrative plus légère, délais plus courts.
- Pour l'équipe **TD & CIDR** : séparer les fonctions d'appui méthodologique, de recherche et d'accompagnement de la créativité d'une part et, d'autre part, les fonctions de contrôle de la conformité procédurale et opérationnelle. Ce qui exige en pratique de séparer radicalement les résultats attendus du côté des équipes SATI et de l'équipe T & D à Antsarinana. Chaque entité doit se voir préciser ses propres résultats.

14- Une conclusion s'impose transversalement : en définitive, la pertinence d'un programme comme le PDPU se découvre ultimement dans son *potentiel d'expérimentation*, dans sa capacité à aider les acteurs des communes et de la Région de Diana d'explorer des champs de pratiques et des domaines d'organisation où les autres familles d'acteurs n'ont pas le loisir de s'aventurer. Il ouvre la possibilité à ces acteurs de penser autrement le développement et le changement dans la Diana. Le PDPU sert ainsi de laboratoire et de banc d'essai pour innover. D'où découle alors la nécessité de *capitaliser* et de *communiquer* à l'extérieur, au minimum à l'échelle du pays, pour faire connaître les résultats de ses expériences.

1

Introduction

1.1. Contexte du programme, contexte et objectifs de l'évaluation

1.1.1. Contexte du programme

1.1.1.1. Contexte politique

Le contexte politique qui prévaut à Madagascar depuis 2009, période correspondant à peu près au démarrage de la mise en œuvre opérationnelle du PDPU, est celui de la transition. Les différents remaniements effectués au sein des institutions, l'éternel rebondissement sur les actions entreprises pour la résolution de la crise, que ce soit au niveau national ou international, ont entre autres choses fait que la gestion des affaires publiques s'opèrent sur un fond d'instabilité et de grande incertitude. En effet, la crainte d'être destitués habite en permanence les responsables des institutions jusqu'au niveau des communes, malgré que la première tentative de remplacer les maires par les PDS ait été écartée.

Par ailleurs, l'avènement des séries d'élections (législative, municipale, présidentielle) censées mettre fin à la crise influence énormément les agissements et les décisions des hommes politiques face à la population.

1.1.1.2. Contexte de la décentralisation :

Il est essentiel également d'évoquer la situation actuelle de la décentralisation à Madagascar indépendamment *de la crise politique*. Si la vision inscrite dans la lettre politique de la décentralisation et de la déconcentration, est intéressante. On y lit, par exemple, que "*des collectivités efficaces au service de citoyens responsables*" sont placées au cœur de sa dynamique. Toutefois, pour sa concrétisation, du mot au geste, il reste encore beaucoup à faire.

Pour l'heure, on rencontre surtout des collectivités encore peu armées à exercer pleinement les compétences qui leur ont été transférées, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage des services publics de base. En effet, le transfert des moyens à l'endroit des collectivités reste encore très faible, que ce soit en terme budgétaire, technique qu'humain. Cette situation est particulièrement flagrante au niveau des communes rurales.

Cette gestion de pénurie fragilise également le rapport des collectivités avec la population, qui les juge surtout sur les faits concrets et l'absence de vrais espaces d'échange sur la situation de la commune, fait grandir facilement cette dynamique de suspicion envers les élus. Si le principe de l'autonomie administrative semble être acquis au niveau des collectivités territoriales décentralisées (CTD), surtout les communes, celui relatif à la *redevabilité* reste encore à construire.

La culture de citoyenneté, quand à elle, est en voie de dégradation. En effet, depuis deux années, on assiste partout dans l'île à un manque de civisme généralisé qui se manifeste par le désintérêt affiché par la population sur *les choses publiques*.

1.1.1.3. Contexte économique de la région de Diana

Le contexte économique de la région de Diana mérite d'être mentionné du fait qu'il diffère quelque peu de la situation de l'ensemble des régions de Madagascar. C'est une région à qui a des potentialités relativement importantes³ : une grande diversité des ressources minières, une production importante à la fois de cultures de rente (cacao, vanille, café ...) et de cultures vivrières (riz), des sites touristiques de renommées (Nosy be, montagne d'ambre). Une situation qui peut procurer aux ménages des revenus relativement élevés par rapport à la moyenne nationale.

1.1.1.4. Contexte socio-culturel

Deux aspects méritent d'être relatés dans ce contexte dans la mesure où nous les avons régulièrement croisés au fil de nos travaux :

- La perception actuelle de la population, surtout en milieu rural, de la « communauté » ou du *fokonolona*, par extension du *fokontany*⁴, comme étant une communauté de mœurs dont les représentants sont les aînés, est acquise. Par contre, pour ce qui est des autres domaines, la consistance de cette instance semble encore être ambiguë ou floue, une situation pouvant s'expliquer en partie par le changement du statut de l'attribution du fokontany au fil des régimes qui se sont succédés.
- Un des traits culturels encore très ancrés qui entravent la vraie participation de la population aux affaires locales c'est la notion "*Ray aman-dreny sy zanaka*", littéralement le rapport parents/enfants ou « *zoky sy zandry* » aînés/cadets. Toutes autorités – parfois les agents des projets sont assimilées également à des autorités - sont considérées et se considèrent soit comme *Ray aman-dreny* (parent), soit comme *zoky* (aîné), c'est-à-dire comme ceux-ci qui ont la responsabilité de la parole et de la décision, et ceci de manière irrévocable. Ce principe d'infantilisation de la population explique en partie le manque de volonté à remettre en question, à interpeller toute autorité reconnue comme telle. Elle entrave toute démarche qui vise à réfléchir sur ce qui est réellement bon pour soi compte tenu que cet exercice revient justement aux parents dans cette culture⁵.

1.1.2 Contextes de l'évaluation

L'évaluation concerne la première phase (2008-2011), qui correspond au lancement du PDPU. Rappelons avant tout les étapes du processus. A grands traits. 2008, année de finalisation des accords entre les régions Picardie et Diana et d'établissement des procédures. 2009, année de lancement sous-tendue par une décision cardinale : commencer par du concret, l'action d'abord. 2010, année de développement des compétences avec un accent particulier sur la formation. 2011, année de consolidation institutionnelle et de confirmation des grandes hypothèses fonctionnelles.

Les actions dans cette phase consistaient surtout à expérimenter les montages et les concepts prévus lors de la conception du programme ainsi que les méthodologies, les démarches et les outils pour sa mise en œuvre. La présente évaluation a donc une double vocation, d'une part établir un bilan de cette phase I, d'autre part contribuer à jeter les bases de la phase II en cours d'élaboration, ou à tout le moins, en inspirer les grandes orientations.

3- L'atlas diagnostic de la région de Diana offre une perspective de la diversité de ces potentialités.

4- A Madagascar, le fokontany constitue l'échelle territoriale la plus petite. C'est, *grosso modo* l'équivalent du village dans d'autres régions de l'Afrique.

5- Au passage, peut-être doit-on lire à cet endroit un défi pour un programme comme le PDPU qui porte le changement dans les sociétés locales, et notamment dans la sphère politique et les rapports des populations à cette sphère.

En outre, la présente évaluation se déroule en même temps que deux autres exercices d'évaluation, l'un au Bénin, l'autre au Niger, tous les deux portant aussi sur des programmes de coopération décentralisée menés par la Région Picardie, l'ensemble de ces évaluations devant alimenter une étude comparative sur les approches, stratégies et concepts mobilisés dans ces divers pays.

Notons au passage un autre élément de contexte qui n'a pas manqué de peser sur l'évaluation et sa conduite : les événements politiques à Madagascar, ceux-là mêmes qui ont fortement ralenti le programme et qui ont jeté le doute sur la position des élus. De nombreuses questions ont accompagné les travaux. Par exemple, les maires seront-ils finalement destitués ? Des élections locales auront-elles lieu malgré tout ? La région de Diana sera-t-elle promue au rang de collectivité décentralisée, et donc gouvernée par des élus ? Que sortira-t-il de la rencontre de Gaborone⁶ et qu'advientra-t-il de la "Feuille de route" destinée à organiser la transition ?

1.1.3 Objectifs de l'évaluation

Cette évaluation consiste, d'une manière générale, à prendre du recul, après trois années d'action de PDPU. Il s'agit d'analyser et de tirer des leçons de cette première phase afin de pouvoir asseoir les fondements et les conditions d'une poursuite du programme.

Il s'agit aussi de porter un regard sur la complexité et l'ambition du programme, en particulier sur la démarche "pôles urbains" et les concepts clefs qu'elle promeut dans son sillage.

L'annexe 1 rappelle en quelques points les principales orientations et questions qui ont structuré les travaux d'évaluation.

1.2. Déroulement de la mission

Les annexes 2 et 3 donnent tout le détail nécessaire sur ce qui a été fait, heure par heure, d'une part et, d'autre part, livre la liste intégrale des personnes rencontrées au cours de la mission. D'une manière générale, le programme a été monté avec beaucoup d'habileté par l'équipe du PDPU. En gros, le travail s'est déroulé en quatre temps :

- Atelier de lancement avec l'équipe du PDPU les 31/05 et 01/06 (suite),
- Entretiens, individuels ou de groupe, avec des témoins privilégiés ou des acteurs directement impliqués, visites de réalisations (du mercredi 01/06 après-midi au 15/06),
- Journée de synthèse et de réflexion avec l'équipe du PDPU à Antsiranana (16/06),
- Phase de bilan / restitution / débats collectifs autour des principaux résultats des travaux (le mercredi 17/06),
- Courte phase de synthèse entre consultants (les 18/06 et 19/06).

Il faut souligner que le déroulement de la mission a été quelque peu "bousculé" par des congés, certains qui n'avaient pas été pris en considération lors du montage (les 02/06 et 13/06) et d'autres qui se sont rajoutés de manière inattendue (03/06 sur décret spécial du Gouvernement, les 16 et 17/06 correspondant à des manifestations internationales organisées par le BIT et le Gouvernement malgache dans la Diana mobilisant les acteurs officiels). Des arrangements ont été pris, tant bien que mal, pour faire malgré tout le travail prévu ces jours-là, éventuellement dans des conditions moins favorables.

6- Il s'agit d'une rencontre réunissant toutes les parties impliquées dans la crise politique malgache et divers chefs d'Etat africains. A l'issue de cette rencontre, un calendrier électoral devrait être précisé.

1.3. Méthodologie

1.3.1. Les indications méthodologiques avancées dans l'offre technique ont été largement suivies. D'une manière générale, bien que modeste en regard de l'ampleur du projet, un échantillon relativement diversifié d'acteurs agissant à tous les niveaux du projet ont été rencontrés, le plus souvent dans de bonnes conditions de discussion, même si chaque fois le temps semblait vraiment compté (les rencontres se terminaient régulièrement avec le sentiment que les analyses auraient pu facilement se prolonger encore une heure ou deux).

1.3.2. Une décision importante a été prise assez rapidement : les échanges et les entretiens de groupe doivent être dynamisés par **une réflexion partagée, décadrante et largement ouverte**. Décadrante au sens où les questions invitaient les répondants à revenir sur l'expérience vécue avec le projet sous un angle éventuellement inhabituel. Ouverte dans la mesure où les consultants n'avaient pas un canevas de questions rigides et où ils ont amené les personnes interviewées à elles-mêmes introduire leurs questions en rapport avec l'analyse du programme et ce qu'ils y avaient fait.

1.3.3. En pratique, les interactions ont donc régulièrement pris la forme d'intenses **moments collectifs de questionnement, d'interpellation ou d'investigation** autour de questions de fonds affectant le sens et la portée de ce qui a été réalisé ou vécu durant le projet et dans son sillage direct. La collecte d'informations a donc été directement mise au service de la réflexion à deux niveaux au moins, le passé (bilan) et l'avenir (regard prospectif). Ce choix a été pris dès le départ dans le souci de mettre la priorité, non pas seulement sur un bilan descriptif du projet (le passé) mais également sur une investigation prospective et dynamique (le futur). Bien entendu, les réflexions ainsi menées prenaient toujours comme point d'ancrage de ce qui a été fait, avec en ligne de mire l'intention de valoriser les expériences, le retour sur le passé servant en quelque sorte à asseoir la réflexion sur la possibilité de pérenniser les acquis mais aussi de prolonger l'élan insufflé par ce programme ambitieux. Toujours au départ d'un regard lucide sur le passé (de fin 2008 à mai 2011). Au retour de notre travail de terrain, sauf à Diégo Suarez (ACPU D/S), nous avons pris le temps de réfléchir avec les équipes SATI sur une sélection de thèmes fondamentaux. Nous avons aussi demandé à chaque équipe SATI de préparer *leurs* projections en vue d'une éventuelle phase II du programme. Ces éléments ont généralement été débattus avec une ferveur stimulante pour l'ensemble des participants.

1.3.4. Un autre choix méthodologique, important à nos yeux, a été fait dès le départ, celui de ne pas entreprendre une investigation point par point de chaque activité ou instrument, comme c'est typiquement le cas dans les approches classiques de l'évaluation. Les évaluateurs passent alors au peigne fin les activités et sous activités, le regard rivé sur les indicateurs de résultats et d'activités, recherchant les écarts entre attendus et réalisations, s'enfermant ainsi dans une approche myope des programmes évalués, ce qui les empêche alors de prendre la pleine mesure du sens de ce qui est fait. Or, selon nous, les réalisations, ce qui a été fait, sont aussi importantes par que ce qu'elles signifient, ou pas, pour les acteurs concernés. L'autre risque, à vrai dire également un autre piège classique dans les évaluations, est **l'enfermement normatif**. Les évaluateurs viennent avec en tête leur propre grille de critères ("*Voilà ce qui est bien, voilà ce qui est mal ! Voilà comment les choses auraient dû se produire*"). Il nous a paru plus intéressant, pour notre part, de chaque fois demander l'avis et leur appréciation aux acteurs concernés ("*A quoi voyez-vous que le travail est bien fait ?*") tout en les interpellant sur les fondements de leur perception ("*Au fait, pourquoi pensez-vous que ceci, ou comme ceci, c'est bon et que cela, ou comme cela, c'est mauvais ?*"). Bien entendu, nous n'avons pas été indifférents aux écarts par rapport à ce qui était prévu mais, en même temps, nous étions également soucieux de comprendre ce qui était inattendu, l'origine et la fonction de ces **inattendus**, ainsi ce que l'usage les acteurs en faisaient le cas échéant. Une des ressources importantes pour construire une évaluation réside précisément dans la tension entre attendus et inattendus⁷.

7- Cela étant dit, dans la présente évaluation, nous n'avons pas entrepris une analyse *systématique* des attendus et inattendus du point de vue des acteurs ou des catégories des acteurs. Faute de temps et de moyens, mais

1.3.5. Un troisième choix, fondamental aussi en ce sens qu'il a charpenté nos activités et notre manière de les mener, a été de construire les issues de l'évaluation **en interaction avec les acteurs** du programme, principalement les SATI et l'équipe du PDPU (T&D / CIDR). Cela nous a conduits à travailler nos synthèses avec les équipes SATI (sauf l'ACPU D/S⁸) et avec l'équipe de Diégo. C'est ainsi, par exemple, que nous avons consacré entièrement la journée du 16/06 avec l'équipe du PDPU à Diégo. Nous aurions fort bien pu élaborer notre synthèse entre consultants et la servir toute ficelée comme cela se fait classiquement. Toutefois, nous avons senti que ce serait plus fructueux de le faire avec cette équipe et de tourner cette synthèse en un moment fort de réflexion collective, sans tabou ni langue de bois.

1.3.6. Enfin, ajoutons que, de manière générale, nous avons pris le temps de **visiter concrètement** des réalisations sur le terrain, certes un échantillon limité, mais représentatif, semble-t-il, des situations habituellement rencontrées. Lorsque l'occasion se présentait, nous n'avons jamais hésité à visiter pédestrement les fokontany, à rencontrer les habitants informellement et prendre connaissance de leurs activités, de manière à nous imprégner autant que possible de "l'esprit des lieux". Dans les villes, nous avons aussi pris le temps de visiter les marchés et de bavarder de tout et de rien avec des boutiquiers ou des commerçants de rue qui souvent d'excellents indicateurs de tendances.

1.4. Limites

Bien que le travail ait été intense, comme un coup d'œil rapide à l'annexe 2 le suggère immédiatement, bien que nous ayons eu le souci de couvrir l'ensemble des aspects priorisés, il faut reconnaître que l'étude comporte un certain nombre de limites qu'il convient d'emblée de mettre en avant. Si la plupart de ces limites résultent du budget temps restreint mis à notre disposition, certaines résultent aussi clairement des choix méthodologiques que nous avons opérés.

1.4.1. De manière générale, nous n'avons pas eu l'occasion de mener beaucoup d'entretiens individuels, moins que nous l'aurions souhaités. Il en résulte qu'une grande partie des informations et des positions ont été collectées dans le cadre d'**entretiens collectifs**. Les entretiens de groupe comporte certes l'avantage de pouvoir confronter des positions, voire d'engager des débats qui éclairent les enjeux et défis. En revanche, ils ont l'inconvénient de rendre plus difficile l'approfondissement des questions abordées et affectent parfois sérieusement la capacité de certains acteurs à exprimer leurs avis, et cela malgré l'éventuelle habilité des animateurs de la discussion.

1.4.2. Nous n'avons pas eu beaucoup de contacts avec les usagers des services communaux, les simples citoyens, que ce soit en ville ou dans les campagnes. Nous avons rencontré peu d'organisations de la société civile, seulement quelques associations de femmes ou de jeunes. Nous n'avons pas non plus visité d'opérateurs économiques privés, promoteurs ou investisseurs, malgaches ou étrangers. Pas davantage d'entrepreneurs ou de bureaux d'études mobilisés pour des réalisations communales ou villageoises. Nous n'avons pas pu non plus échanger avec d'autres agences de coopération, ni avec d'autres opérateurs du développement, ni avec d'autres témoins actifs dans la même région de Diana ou dans le même domaine, ce qui d'une certaine manière confère un caractère quelque peu endogame à la quête d'information (seul l'opinion des "gens de l'intérieur" a été sollicitée). Nos contacts avec les STD et les districts ont été pour le moins légers. Par ailleurs, nous n'avons que de rares échanges individuels avec les élus locaux, ce que nous percevons après coup

également parce que cela aurait pu nous entraîner trop loin. Nous l'avons exploitée autant que possible dans le flux des interactions avec les acteurs rencontrés.

8- Contrairement aux autres équipes SATI, nous n'avons pas pu dégager le temps pour revoir l'équipe de l'ACPU D/S après nos visites de terrain et partager avec elles nos analyses.

comme une difficulté⁹. Parmi les élus rencontrés, il s'agissait la plupart du temps de maires¹⁰. De façon générale, *l'échantillon des personnes rencontrées* ne représente pas fidèlement toute la diversité des acteurs qui sont concernées par le PDP, que ce soit à l'échelle régionale, intercommunale ou communale. Considérant l'ensemble des acteurs rencontrés, il semble que nous ayons accordé plus de temps aux acteurs appartenant à la sphère institutionnelle, même si nous avons pris soin de visiter quelques fokontany. L'un dans l'autre, il faut admettre que ces éléments affectent la qualité de l'échantillon des acteurs rencontrés et que, par conséquent, ils influencent sensiblement nos analyses. Sans doute aussi réduisent-ils la portée de certaines de nos conclusions. Ils nous invitent en tout cas à la prudence.

1.4.3. Le programme mène un *nombre important et diversifié d'activités*. Nous n'avons pu en visiter qu'un échantillon vraiment restreint qui n'offrait sans doute pas un paysage complet de toutes les caractéristiques et dynamiques en cours. En particulier, les activités ou initiatives de nature économique n'ont pas été prises en compte dans nos visites, en dépit de leur importance dans la réflexion stratégique.

1.4.4. Notre *analyse des communes*, tant du point de vue de leur appareil administratif, par exemple leur fonctionnalité ou leurs performances, que de celui des usagers des services qu'elles offrent, reste sommaire et fragmentaire. A vrai dire, nous n'avons pas eu beaucoup d'occasions pour rencontrer le personnel des communes, que ce soit en ville ou dans les zones rurales, ni les populations qui vivent à leur contact et qui utilisent leurs services. Ce défaut de prise directe avec le terrain communal nous handicape, tant dans l'appréciation des actions menées par le PDP que dans nos possibilités de projection, par exemple en vue d'une phase ultérieure. De manière générale, notre travail aurait énormément bénéficié d'un surcroît d'investigation à hauteur des communes, particulièrement à travers l'observation de situations réelles ou des entretiens approfondis avec des représentants des différentes catégories d'acteurs communaux.

1.4.5. L'essentiel de *nos informations* est de nature soit documentaire (rapports, compte rendus, notes de travail, ...), soit déclarative, c'est-à-dire ce que les acteurs disent à la suite de nos questions ou invitations à parler. Or nous savons qu'il existe un écart parfois sensible entre ce que les acteurs disent faire et ce qu'ils font effectivement. Non pas qu'ils soient de mauvaise foi. Simplement la parole et les mots mobilisés pour parler des choses ne permettent pas toujours de saisir toute la densité du réel. Le sens des mots n'est jamais pareil. Par exemple, quand un élu se dit participatif, s'agit-il de la même participation que celle que les citoyens ou les évaluateurs ont à l'esprit ? Tous les bleus ne sont pas mêmes bleus, dit un proverbe. De manière générale, il aurait été précieux de pouvoir observer des activités en situation réelle (formations, appuis techniques, interactions élus populations, chantiers en activité,...).

1.4.6. Malgré nos efforts et notre souci de ne rien négliger, il faut reconnaître que toutes les questions abordées n'ont pas été traitées avec la même *profondeur*. C'est ainsi que, si certains concepts ou thèmes ont été travaillés avec soin de manière récurrente (par exemple les concepts de "pôle urbain" ou "d'intercommunalité"), d'autres par contre ont été moins sondés (par exemple ceux de "maîtrise d'ouvrage" ou de "gouvernance"). A vrai dire, en la matière, nous n'avions pas la pleine maîtrise des choix en ce sens qu'ils dépendaient beaucoup de la qualité des acteurs et de leurs préoccupations au moment de les rencontrer. D'autres interactions, d'autres circonstances et surtout davantage de temps nous auraient certainement conduits à privilégier d'autres entrées thématiques.

9- Par exemple, nous aurions énormément apprécié d'investiguer en quoi consiste le travail concret de Maire, ou celui de Président de Conseil, comment il est vécu au quotidien au-delà des propos convenus, à quelles contraintes concrètes l'activité d'élu local est confrontée,... toute sorte de choses que des entretiens directs et individuels auraient rendu possibles. Ce défaut fait, hélas, partie des frustrations qui constituent l'ordinaire des études d'évaluation et qui invitent les consultants à se montrer prudents sur leurs conclusions.

10- En pratique, nous avons rencontré peu de conseillers communaux, hormis quelques rares Présidents de Conseil. Un autre biais dans nos investigations.

1.4.7. Nos travaux de terrain nous ont conduits à examiner le *fonctionnement intérieur du programme*, en particulier son montage et notamment le vécu qui en résulte. Pour mener à bien une telle investigation, il aurait été judicieux de déployer une démarche de diagnostic organisationnel au sens conventionnel du terme. En pratique, cependant, nous avons été rapidement amenés à contenir nos ambitions, une fois de plus faute de temps essentiellement. Nous invitons le lecteur à se rappeler de cette limite lorsqu'il abordera la partie 3 qui réunit l'essentiel de nos observations et analyse dans ce domaine.

1.4.8. Nos choix dans notre manière d'aborder l'évaluation ont *de facto* limités certaines investigations aux dépens d'autres. C'est ainsi que, comme déjà signalé ci-dessus, nous avons décidé de ne pas surinvestir l'analyse des *écarts de résultats* mais plutôt de privilégier la quête du *sens et la portée* de ce qui était entrepris dans le cadre du PDP. Il en résulte que l'évaluation ne se cantonne pas au format préconisé classiquement par l'OCDE pour ce type d'exercice (pertinence, efficacité, efficience, durabilité, impacts, ...) ¹¹. Par ailleurs, nous avons résolument pris parti pour une *approche qualitative*. Nous pensons ainsi offrir au lecteur un surcroît d'éléments susceptibles de l'éclairer quand il s'agira de décider de l'orientation à donner au programme en phase II.

1.4.9. Enfin, nous avons pris une décision qui a eu toute son importance dans la gestion de notre budget temps, celle de privilégier *le travail en binôme de consultants*. A priori, vu de l'extérieur, on aurait pu dégager du temps en répartissant les visites et entretiens entre les consultants, l'un ici tandis que l'autre est à l'œuvre là-bas. Question de bon sens. Toutefois, en pratique, nous avons été immédiatement confrontés à deux difficultés qui nous ont forcés à renoncer à cette possibilité. Tout d'abord, la complexité du champ d'évaluation, la diversité des points de vue à aborder et surtout l'intensité du travail. En effet, nos entretiens duraient rarement moins de 90 minutes, souvent même ils s'étendaient sur 2 ou 3 heures, ce qui exige un réel effort de concentration que seul il est difficile de soutenir. Le travail en tandem se révèle alors précieux. Ensuite, le fait que les acteurs, même les mieux lettrés, maîtrisent peu la langue française dès qu'on aborde des questions plus subtiles, nous a mobilisé du début à la fin. La question d'une traduction de qualité, capable de restituer toute la finesse du questionnement s'est révélé au fil des jours devenir un défi de tous les instants. Il est apparu à ce niveau, que le rôle de la consultante nationale était crucial ¹². En pratique donc, sauf avec l'équipe du PDP à Diégo Suarez et avec les équipes SATI, de même que certaines réunions de synthèse menées à Antsiranana, tous les entretiens ont été menés en langue malgache.

1.5. Présentation du rapport. Itinéraire de lecture

Nous avons ventilé les résultats de nos travaux dans quatre parties. La première, qui correspond à la section 2 du présent rapport, propose un *bilan d'ensemble de la phase I* en adoptant une approche conventionnelle. C'est ainsi que les résultats sont passés en revue un par un et mis en perspective

11- Notre intention ici, on l'aura compris, n'est nullement de faire dissidence par rapport à la norme, simplement il nous est rapidement apparu que ce format ne permettrait pas de mettre pleinement en valeur le potentiel de réflexion et la richesse des efforts déployés par le PDP.

12- La plupart des concepts du développement local n'existent pas dans la langue malgache parlée dans les milieux populaires. Il s'agissait donc de les traduire en recourant à des formules verbales, souvent des périphrases, subtiles accessibles à la compréhension de tous et de toutes mais capables néanmoins de rendre toute la richesse du questionnement. Il fallait aussi, en retour, rendre hommage à la densité des réponses données par les acteurs interpellés. Ce travail de traduction à chaud, dans les deux sens, rendait aléatoire le recours à un "interprète en herbe". Seule une personne profondément imprégnée des enjeux de l'évaluation et de sa problématique intellectuelle pouvait prétendre traduire proprement les préoccupations analysées lors des interactions.

conformément aux repères classiques PEEPI de l'OCDE¹³. Cette première partie offre d'emblée au lecteur une vue d'ensemble des réalisations du programme et une première discussion.

Elle est suivie par une seconde partie (section 3) qui revient en détail sur une *sélection de points d'interpellation* en lien direct avec les fondements du programme (concepts, méthodes, instruments, stratégie,...). Cette partie, essentiellement construite autour de *questions structurantes*, est sans aucun doute plus difficile à lire. Elle aborde des points plus spécialisés à partir desquels elle propose des *recommandations* susceptibles d'inspirer la phase II. Dans cette partie, notons cependant qu'il ne s'agira pas nécessairement de recommandations directement opérationnelles mais plutôt d'orientations méthodologiques¹⁴. Elles valorisent l'essentiel des réflexions que nous avons menées avec les acteurs rencontrés tout au long de notre séjour dans la région de Diana.

Avant d'en venir aux conclusions pour la phase II, il nous est paru nécessaire de faire un détour par le *monde intérieur du PDP* (section 4). En effet, plusieurs aspects propres au montage du programme jouent un rôle non négligeable sur sa conduite et, à notre avis, agissent sur sa bonne marche. Nous avons donc entrepris de les questionner, certes de manière fragmentaire, partielle, mais néanmoins suffisante, pensons-nous, pour lancer une *réflexion de nature organisationnelle* susceptible d'être poursuivie par les acteurs concernés.

Enfin, la dernière partie (section 5) condense nos conclusions, des *recommandations plus directement opérationnelles* et lance des *pistes concrètes* dans le but de contribuer à la construction d'une phase II qui a été régulièrement évoquée par les acteurs à tous les niveaux du programme¹⁵.

De manière générale, le *lecteur pressé* trouvera son bonheur en investissant le résumé placé en tête du rapport. Le lecteur contraint mais qui dispose néanmoins d'un peu plus de temps pourra en outre utilement se rabattre sur les parties 2 et 5 qui l'informeront sur les tendances générales. Il va sans dire que seule une lecture complète du rapport lui permettra de saisir pleinement le sens et la portée de nos conclusions et recommandations.

D'une manière générale, nous avons été préoccupés par la *lisibilité*, ce qui nous a amenés à faire quelques choix rédactionnels.

- Nous avons reporté en *notes de bas de page* des développements ou des précisions nécessaires mais qui risquaient d'alourdir la lecture. A notre avis, le lecteur désireux de s'armer en vue d'une discussion argumentée gagnera beaucoup à les lire, le cas échéant en seconde lecture.
- Nous avons regroupé dans une brochure séparée, le *volume n°3*, une série de cas ou de situations remarquables que nous avons appelés *"galerie de portraits"*¹⁶. Les éléments réunis dans cette annexe risquaient d'égarer le lecteur dans les sinuosités d'une évocation trop détaillée. Ces "portraits" seront cependant fort utiles pour développer ou illustrer concrètement certains aspects de notre réflexion. Nous insistons beaucoup sur la lecture de cette galerie que nous avons volontairement rédigée dans un style dynamique, que nous avons aussi pris soin d'illustrer par

13- Dans les années 2000, l'OCDE a proposé cinq clefs pour évaluer un projet ou un programme de développement (PEEPI : Pertinence, Efficacité, Efficience, Pérennité et Impacts). Depuis lors, ces clefs ont été reprises par un très grand nombre d'agences de financement. Elles ont une certaine utilité pour la discussion mais ne permettent que rarement d'aller au bout des choses. Nous les reprenons cependant ici à notre compte pour asseoir l'investigation qui est poursuivie de manière plus fine dans la partie 2.

14- Nous réservons la partie 5 pour rassembler les recommandations plus directement adressées aux acteurs.

15- Nous précisons cependant, de manière à lever toute équivoque, que nous n'avions pas le mandat d'identifier ce qui pourrait se faire en phase II. En conséquence, la partie 5 doit être lue, au mieux, comme une contribution à la formulation d'une nouvelle phase du projet. Il reviendra à qui de droit d'en formuler les contours précis en donnant suite, ou non, à nos recommandations.

16- Nous en reprenons néanmoins le contenu en également en annexe 5 de ce même volume 1.

quelques clichés interpellants. Cette galerie permet d'aborder des questions plus complexes par le biais de situations vécues, parfois terre à terre, mais toujours éclairantes.

- Au sein de certaines sections, nous avons **numéroté les paragraphes** dans le but de faciliter le repérage et l'enchaînement des arguments. Notons que la numérotation n'est pas forcément en lien direct avec un souci de hiérarchisation.
- Par ailleurs, nous avons systématiquement repris dans des tableaux de synthèse les points forts, en général des recommandations, qui se dégageaient des analyses. Dans la mesure du possible, ces **recommandations** ont été numérotées et formulées de manière à pouvoir inspirer directement l'action concrète.

Nous espérons que ces dispositions rendront plus fluide, plus confortable aussi, la lecture du rapport.

1.6. Documentation exploitée

La richesse et la diversité des traces – rapports, documents d'analyse, dossiers documentaires, fiches outils, plan d'action, compte rendu de réunion ou d'atelier,... – figurent incontestablement comme une des qualités indéniables du programme PDPU. Vu son volume, il ne nous est pas possible d'établir dans ce rapport la liste complète des documents utilisés. Nous ne mentionnerons donc que ceux auxquels nous ferons explicitement allusion lors de nos analyses ou discussions.

2

Bilan de la phase I

Premier regard sur la phase I du PDPU

Dans cette partie, nous mènerons une évaluation formelle du cadre logique et de sa mise en œuvre dans le programme depuis la fin 2008 jusqu'à ce jour. Pour y parvenir, nous procéderons en deux temps. D'abord, nous examinerons et analyserons les *résultats* un par un et nous nous attacherons en particulier, d'une part à interpréter les écarts et, d'autre part, à apprécier la qualité des réalisations. A la suite de cette revue, nous procéderons à une *synthèse* en nous référant au modèle classique PEEPI (pertinence, efficacité, efficience, pérennité et impacts) tel que régulièrement mobilisé par un grand nombre d'agences d'aide.

Ce bilan d'ensemble campera en quelque sorte le cadre général de notre évaluation que les sections qui suivent s'attacheront à développer. Le lecteur pressé y recueillera une première impression générale, averti que la plupart des questions soulevées rapidement dans cette partie sont pour la plupart reprises et approfondies dans la partie suivante. Pour information, nous livrons une vue d'ensemble des statistiques démographiques concernant les communes et les fokontany concernées par le programme dans le volume n°2, au point 1.

2.1. Analyse résultat par résultat

Les deux premiers résultats concernent surtout les actions qui mobilisent directement la région en tant qu'institution. Le **tableau 2** repris dans le volume n°2 livre d'emblée une vue d'ensemble des résultats effectivement obtenus, chiffres à l'appui, au regard des résultats qui étaient attendus. Un tableau partiel, propre à chaque résultat, offrira cependant ci-dessous, à l'issue de chaque sous-section, une synthèse. Si le tableau 2 dans le volume documentaire intègre les chiffres provisoires de 2011, par contre les tableaux repris ci-après ne livrent que les chiffres consolidés au 31/12/2010.

2.1.1 Analyse du résultat 1. Les capacités institutionnelles, techniques et de gouvernance de la Région, collectivité décentralisées, sont renforcées.

Les activités mises en œuvres pour l'atteinte de ce résultat consistent (i) à renforcer la maîtrise d'ouvrage régionale surtout en terme de passation de marché ; (ii) à améliorer l'organisation au sein de la région (iii) à conforter la région en matière de coordination des actions dans le cadre du PDPU, (iv) à mettre en place le CRAT en tant qu'espace de concertation relative à l'aménagement du territoire et (v) à développer la communication interne et externe de la région.

2.1.1.1. La maîtrise d'ouvrage par la région :

Dans le cadre du PDPU, 4 marchés publics ont pu être passés par la région : un marché pour la construction de barrières économiques, un marché de formation et deux marchés d'études relatives au processus SRAT. Les passations de marchés se sont déroulées dans le respect des règles. Au lieu de 10 marchés projetés au départ, 4 seulement ont pu être réalisés. Cet écart s'explique en grande partie par la difficulté actuelle de la région dans les procédures d'appel de fonds.

La compréhension et l'application des différentes procédures, règles et outils relatifs à la maîtrise d'ouvrage n'ont posé aucune difficulté au niveau de la région. Cette situation résulte, d'une part, du niveau d'instruction relativement élevé du personnel de la région et, d'autre part, du fait la disponibilité des techniciens au niveau des STD régionaux.

Pour le moment, le facteur qui limite l'exercice de cette fonction par la région est l'incertitude au niveau des textes sur les transferts de compétences (quels domaines, quels secteurs, quel statut, quelle identité,...) et sur les prérogatives de la région en la matière. Il arrive parfois que la gestion des marchés publics qui s'opèrent au niveau de la région soit assurée par les instances de l'Etat central en mettant complètement hors circuit l'institution régionale. Cette situation, problématique, dépasse évidemment les compétences du PDPU mais souligne tout de même une véritable difficulté qui fait écho au climat de relative incertitude institutionnelle qui sévit à l'échelle nationale.

2.1.1.2 La coordination des actions par la région

En matière de coordination des actions dans le cadre du PDPU, la région a initié des rencontres périodiques avec les 3 intercommunales. Par ailleurs, elle a toujours répondu aux demandes d'intervention qui nécessitaient l'exercice de son autorité et de sa notoriété.

La coordination de la région est fortement sollicitée dans le domaine de la fiscalité. En effet, le contrôle des prélèvements des ristournes et des impôts synthétiques échappe pour le moment aux communes. Il en est de même de la rétrocession de ces ressources financières. Pour le reste, les autres domaines nécessitant également la coordination de la région ne sont pas encore clairement exprimés mais restent à explorer.

2.1.1.3. Mise en place du CRAT.

Le Comité Régional pour l'Aménagement du Territoire, le CRAT, une instance de grande importance, a été mis en place et est déjà à pied d'œuvre dans le processus d'élaboration du SRAT. Cette instance de concertation regroupe une soixantaine de personnes issues des différents secteurs. Ce caractère multisectoriel constitue une réelle opportunité pour enrichir les débats au sein de ce comité. Toutefois, à l'heure actuelle, la vision et les aspirations de chacun de ces divers secteurs ne semblent pas encore être sous-tendues par une vision territoriale élaborée et cohérente, sorte de ligne de mire commune au service de tous les efforts

2.1.1.4. L'amélioration de l'organisation au sein de la région

Les résultats du diagnostic organisationnel de la région ont permis d'inventorier les problèmes auxquels sont confrontés la région pour pouvoir assurer son rôle surtout sur le plan du développement. Cette étude a proposé des axes prioritaires et des plans d'accompagnement pour le changement organisationnel au sein de la région. Ceux-ci sont intéressants pour les problèmes qui sont intrinsèques et apportent des solutions.

Cependant l'étude a également souligné, à juste titre, cette ambiguïté de la situation de la région. Pour le moment la région cumule les fonctions de CTD et de circonscription administrative dépendant de l'Etat central. Ce qui rend les choses plus compliquées car ces deux instances ont des vocations, des positions et des dynamiques différentes. La première doit jouir d'une autonomie administrative et financière, elle planifie et décide, tandis que la deuxième, en tant que démembrement de l'Etat, assume ses responsabilités vis-à-vis de l'instance centrale et réalise sa planification. Cette situation d'ordre structurel sous-tend la plupart des problématiques organisationnelles au sein de la région. Il en résulte qu'elle dispose de très peu de marge de manœuvre pour développer sa propre stratégie, ses propres plans d'action et plans de travail car devant en permanence prioriser les décisions de l'Etat.

2.1.1.5. La communication par la région

La région aspire à avoir une stratégie de communication externe. En effet, il a été constaté que l'institution est encore largement méconnue. Le processus de recrutement du prestataire est en cours actuellement.

Résultat 1				
Les capacités institutionnelles, techniques et de gouvernance de la Région, collectivité décentralisée, sont renforcées				
Logique d'intervention	Indicateur de résultat	2008	2009	2010
RA.1 : Les capacités institutionnelles, techniques et de gouvernance de la Région, collectivité décentralisée, sont renforcées.	I.1.1. La Région respecte la représentativité légle et associe les bénéficiaires et STD compétents dans la constitution d'une CAO régionale avant la fin 2011	Néant	Néant	Constitution de 4 CAO ad'hoc représentant les bénéficiaires et les STD concernés; disponibilité d'une personne responsable du marché public
	I.1.2. Au moins 10 marchés passés selon les règles de passation de marché par la CAO régionale de 2010 à 2011	Néant	Néant	4 marchés publics (travaux et études) passés par la CAO
	I.1.3. Sur la base d'un DO, un plan de renforcement des capacités de la Région est validé et mis en œuvre, avant la fin 2011.	Néant	Néant	Validation du plan de renforcement de capacité de la région
	I.1.4. Il existe une instance de concertation permanente entre la région et les 3 intercommunales qui se réunit au moins 2 fois par an pour décider des stratégies de développement régionale et veiller à la cohérence des actions de développement, avant la fin 2011.	Néant	Néant	Comité de pilotage des intercommunalités présidé par le DDR de la région mis en place
	I.1.5. Avant la fin 2010, la Région a mis en place un CRAT représentatif des forces vives des territoires sous régionaux.	Néant	Néant	Une CRAT est mise en place
	I.1.6. Avant la fin 2011, les membres du CRAT sont formés et se sont réunis au moins 2 fois par an.	Néant	Néant	Une réunion tenue par le CRAT
	I.1.7. Il existe un Plan de communication régionale élaboré et validé avant la fin du 1er semestre 2011	Néant	Néant	Les TDR sont en cours d'élaboration

2.1.2 Analyse du résultat 2. La Région dispose d'outils de planification et mis en place un dispositif de pilotage et de suivi évaluation.

Dans le cadre de ce résultat, il est question de mettre en place le SRAT et le système de suivi évaluation de la région.

2.1.2.1. L'élaboration du SRAT

La première étape de l'élaboration du SRAT a abouti à la production de l'Atlas diagnostic de la région. C'est un outil très intéressant offrant une perspective assez complète de l'espace et des sous espaces régionaux. C'est un outil de travail approprié pour mener des réflexions en terme d'aménagement de territoire. Cependant, force est de constater que cet atlas semble être méconnu et en tout état de cause sous-utilisé par la plupart des membres du CRAT¹⁷.

Il faut cependant signaler que la mise en œuvre du processus SRAT accuse du retard par rapport à la prévision initiale, étant donné que des amendements devaient être apportés sur l'approche.

2.1.2.2. Le système de suivi évaluation

La région dispose d'une unité SIG. Pour le moment, elle a pour responsabilités la gestion des données issues des STD et le recensement électoral. Une situation qui montre que la région s'affirme plus dans sa vocation de circonscription administrative.

Le renforcement de l'unité SIG, en tant qu'observatoire du développement et de l'aménagement du territoire, attendrait la fin du processus SRAT. Un coordonnateur SRAT a été recruté pour l'occasion au niveau de la région¹⁸.

2.1.3. Analyse du résultat 3. Les capacités institutionnelles, techniques et financières des communes sont renforcées

Les actions prévues dans le cadre de ce résultat concernent (i) la maîtrise d'ouvrage par la commune, (ii) la fiscalité locale et (iii) l'organisation de l'institution communale face à sa mission pour le développement et le service public.

2.1.3.1. La maîtrise d'ouvrage par la commune.

Outres les formations dispensées, les réalisations (investissements) dans le cadre du FDF ont permis aux communes d'exercer à dimension réelle la fonction de maître de l'ouvrage. Pour la plupart d'entre elles, ces expériences sont les premières en matière de prise de responsabilité dans le cadre de la passation et d'exécution de marché public. Sur le terrain, il a été constaté que, si les opérations en tant que telles ont été menées proprement, l'internalisation des principes de la maîtrise d'ouvrage par les communes rurales semble parfois être limitée. La rareté des exercices, en moyenne une fois en trois ans pour une commune, ne leur a sans doute pas permis de véritablement maîtriser les règles et les procédures y afférents de manière approfondie. D'autant plus qu'au cours de cette première expérience, l'accompagnement dispensé par le SATI a été encore très rapproché. Et même dans certains cas, pour pouvoir assurer la qualité de l'ouvrage, il a été très difficile pour certains agents de ne pas se substituer aux maîtres de l'ouvrage. Une situation qui a fortement affecté l'apprentissage¹⁹.

17- Tout au long de nos travaux, nous avons été surpris que cet atlas est peu connu, même par les municipalités, alors même qu'il constitue une base de données précieuses. Il est peu présent dans le travail des SATI. Il est absent des préoccupations des élus des intercommunales. Cette situation nous semble regrettable au regard de la valeur de l'atlas, eu regard surtout de sa valeur comme instrument d'élaboration des stratégies spatiales.

18- Nous n'avons malheureusement pas pu le rencontrer pendant nos travaux d'investigation. Il était en mission.

19- Le cas s'est présenté à Sakaramy. L'ingénieur a fait un travail remarquable d'un bout à l'autre d'un chantier de réhabilitation d'un bâtiment, mais, à première vue, les acteurs locaux n'en ont pas retenu énormément. A telle

Résultat 2				
La Région dispose d'outils de planification et elle a mis en place un dispositif de pilotage et de suivi évaluation				
Logique d'intervention	Indicateur de résultat	2008	2009	2010
RA.2: La Région dispose d'outils de planification et mis en place un dispositif de pilotage et de suivi évaluation	1.2.1. La Région dispose d'un SRAT validé par les instances concernées (Région, Etat) d'ici fin du 1er semestre 2011.	Programme de travail sur le SRAT élaboré avec l'accord de partenariat avec le MATD et le GTZ -	Première version de l'atlas diagnostic (phase I) a été réalisée	Validation de l'atlas diagnostic
	1.2.2. Avant fin 2011, une unité SIG à la Région est renforcée pour assurer un rôle d'observatoire de l'aménagement et du développement Régional, et assurer la gestion de base des données du SRAT.	néant	néant	Disponibilité d'une unité SIG. (personne responsable, matériels informatiques)
	1.2.3. Avant fin 2011, l'unité de Suivi Evaluation de la Région est renforcée et dispose d'un outil de SE	néant	La région dispose d'un PTA 2009 avec des indicateurs de suivi d'activités	La région dispose d'un PTA 2010 avec des indicateurs de suivi d'activités

2.1.3.2. La fiscalité locale

Les actions d'animation sur la fiscalité ont eu comme premier effet une conscientisation généralisée sur la nécessité de développer la fiscalité au niveau local. La plupart des communes rurales membres des intercommunales ont eu recours au service fiscal mutualisé. Ces services ont été très sollicités en matière d'appuis dans la mise en œuvre de toutes les étapes des opérations fiscales, et surtout dans l'animation et la sensibilisation des contribuables. Etant donné que la plupart des communes ne sont pas encore arrivées au stade de recouvrement, il est difficile d'évaluer si la conscientisation générale de la population s'est traduite en un vrai civisme fiscal, nous en reparlerons en détails plus loin à la section 3.8. Mais déjà on peut sentir des effets.

Pour le moment, les ressources fiscales concernées par ces appuis sont les IFT/IFPB. L'organisation des collectes et de la rétrocession des autres ressources, telles que les IS et les prélèvements, restent encore à bien clarifier avec la Région de Diana.

2.1.3.3. L'organisation interne, la gestion et l'administration communale

Les diagnostics organisationnels ont permis d'identifier les besoins en matière de capacités mais également en matière d'organisation au niveau des communes urbaines et de quelques communes

enseigne que, sitôt le chantier PDPU clos, ils ont été dépassés par un autre chantier de même nature qui a démarré peu de temps après. Ce second chantier, certes différent par son cadre d'exécution puisqu'il relevait d'une initiative pilotée par le STD, aurait dû cependant être une répétition et en tout cas l'occasion de mettre tout leur savoir faire à l'épreuve. Visiblement, les acteurs locaux ont été pris de court. Le résultat de ce second chantier est un bâtiment neuf, réceptionné, mais dont il y a lieu de craindre des avaries sous peu.

rurales membres des intercommunales. Les axes prioritaires d'intervention ont été déterminés. Certains font déjà l'objet de l'intervention actuelle des SATI (amélioration des ressources fiscales).

Parmi les axes qui ont été déterminés, la plupart sont relatifs aux fonctions de l'exécutif. Les besoins d'appuis des organes délibérant restent très peu considérés.

Résultat 3				
Les capacités institutionnelles, techniques et financières des communes sont renforcées				
Logique d'intervention	Indicateur de résultat	2008	2009	2010
RA.3 : Les capacités institutionnelles, techniques et financières des communes sont renforcées	I.3.1. En fin 2011, 23 communes disposent d'une CAO opérationnelle dont les membres sont formés.	néant	16 communes disposent d'un CAO formés et opérationnels	20 communes disposent d'un CAO formés et opérationnels
	I.3.2. Au moins 60% des communes rurales appuyées respectent la procédure de passation de marché	néant	16 communes avec des FDF respectent les règles de passation de marché	19 communes sur le 20 attributaires de FDF respectent les règles de passation de marché
	I.3.3. Au moins 70% des investissements FDF communaux sont réalisés en respectant le contrat et cahier de charge.	néant	11 sur 11 actions en cours de réalisation respectent le contrat et le cahier des charges	24 sur 25 actions réalisées ou en cours de réalisation respectent le contrat et le cahier des charges - un marché résilié pour non respect de cahier des charges
	I.3.4. 13 Communes rurales des deux intercommunalités (6 pour ACPU, 7 pour UNICOSA) disposent et mobilisent leurs service fiscal intercommunal, avant la fin 2011.	ACA dispose d'un service fiscal	ACA dispose d'un service fiscal	12 communes rurales utilisent les services fiscaux mutualisés. CR Antanamaritana dispose de son propre service fiscal ;
	I.3.5. Les 3 Communes Urbaines utilisent la version adaptée du logiciel HETRA, avant la fin 2010.	Utilisation de logiciels informatiques non adaptés à la fiscalité par les 3 CU	ND	la CU d'Ambilobe utilise la version adaptée du logiciel HETRA
	I.3.6. Sur la base d'un diagnostic organisationnel, un plan d'accompagnement des Communes Urbaines est validé et mis en œuvre, avant la fin 2011.	Aucun plan d'accompagnement des CU	Réalisation du diagnostic organisationnel et du plan d'accompagnement des CU	Validation des plans d'accompagnement au changement organisationnel des CU de Ambanja et de Ambilobe
	I.3.7. Avant la fin 2011, les élus et techniciens communaux reçoivent au moins une formation par an sur la base d'un plan concerté et validé de renforcement des capacités.	Formations dispensées ponctuellement par des partenaires ou par l'Etat	Formations dispensées sur la base de concertations par intercos	Formations dispensées sur la base de concertations par intercos

2.1.4. Analyse du résultat 4 : Des actions dans les Fokontany répondant aux besoins des populations sont réalisées et durablement gérées sous maîtrise d'ouvrage communale

Trois principales activités sont mises en œuvre pour parvenir à ce résultat : l'élaboration du PDF, la réalisation d'actions dans le cadre du FDF et du FAIL

2.1.4.1. La planification au niveau des Fokontany

75% des Fokontany prévus au départ disposent actuellement de leur PDF. La démarche d'élaboration du PDF est en théorie intéressante en termes de mobilisation de la population sur le développement de leur localité. En effet, la démarche prévoit des assemblées générales pour l'identification des problèmes et des besoins de la communauté. Il en ressort une programmation triennale déterminant les actions prioritaires avec les acteurs concernés mais pas encore les moyens, ni les stratégies pour les mettre en œuvre.

En pratique, la maîtrise de l'outil PDF par le CDF, l'organe responsable de son pilotage et de son opérationnalisation, semble varier d'un fokontany à l'autre. Sur la forme, le PDF est synthétique, facile à manipuler, adapté à son public. Cependant, sa rédaction en français constitue un blocage pour sa compréhension pour beaucoup d'acteurs au niveau des fokontany. Sur le contenu, les actions y sont parfois présentées d'une manière très générale de telle sorte qu'il paraît difficile de les traduire en opérations concrètes sur le plan opérationnel (la situation varie cependant d'un PDF à un autre).

2.1.4.2. Réalisation d'actions correspondant à l'amélioration des services publics de base

Une trentaine d'actions ont été réalisées ou sont en cours de réalisation dans le cadre du FDF, soit près de 50% des investissements projetés pour fin 2011. Le principe du cofinancement a été l'un des facteurs limitant les réalisations. Par ailleurs, dans un souci de répartition équitable des investissements au niveau des communes membres des intercommunales, les petits ouvrages ont d'une manière générale été prioritaires par le CIF.

La répartition des actions par secteur se présente actuellement comme suit (l'ensemble des chiffres détaillés est accessible dans le tableau 1 du volume n°2 de ce rapport) :

- 57% d'actions d'adduction en eau potable et d'opérations d'assainissement (AEP) : la plupart se concentrent dans les zones de l'ACPU et de l'UNICOSA (construction de puits, lavoir et latrines)
- 20% concernant le commerce par la réhabilitation ou la construction de marché dont la plupart ont été réalisés dans la zone de l'ACA,
- 14% d'actions de désenclavement (piste, pont),
- 3% respectivement pour l'éducation par la construction d'une EPP, pour l'édilité par la construction d'une maison de quartier, et pour le tourisme par la mise en place de paillotes.

Sur les 23 actions réalisées, c'est-à-dire réceptionnées, 22 sont effectivement exploitées par les usagers. Cependant, il y a quelques points qu'il est essentiel d'évoquer pour optimiser la fonctionnalité de ces services.

- Sur le plan technique : la plupart des puits rencontrent des problèmes de pompe et certains affrontent des insuffisances de débit en période d'étiage. Cette situation dévoile en quelque sorte que, pour ce secteur, il y a une certaine défaillance en terme de maîtrise d'œuvre, surtout en matière de conception des projets. En effet, contrairement aux bâtiments, les projets tels que l'AEP requièrent une technicité assez spécifique.
- Sur le plan de la gestion post-investissement : d'une manière générale, les structures ont été mises en place. Toutefois, sur le plan pratique, la prise de responsabilité pour assurer la préservation et la pérennité n'est pas encore perceptible. L'après-réalisation (la prise en main effective du suivi et de la maintenance) reste une question d'actualité.

Résultat 4				
Les capacités institutionnelles, techniques et financières des communes sont renforcées				
RA.4 : Des actions de proximité, PDF et des actions structurantes d'intérêt communal et intercommunal sont réalisées et durablement gérées en concertation entre les Fokontany et Commune.	I.4.1. 33 FKT (11 par interco) ont défini des priorités de développement dans un document de PDF (Plan de Développement de Fkt) entre 2010 à 2011.	les FKT ne disposent d'aucun PDF	31 PAF (Plan d'Actions de Fokontany liste de trois actions prioritaire dans les fokontany)	19 PDF finalisés et 6 en cours de rédaction
	I.4.2. 60 actions Fokontany sont réalisées dans 45 Fokontany des 23 communes des 3 intercommunalités à la fin 2011	identification des fokontany bénéficiaires du FDF	5 actions en phase de passation de marché et 11 actions en cours de réalisation	19 actions réalisées et 4 actions en cours de réalisation
	I.4.3. 5 études structurantes d'intérêt intercommunales sont réalisées au niveau des 3 interco à la fin 2011	identification des projets intercommunaux	Lancement des études d'actions structurantes intercommunales	3 études structurantes intercommunales réalisées au niveau des 3 intercos. ACPU et ACA à améliorer
	I.4.4. 150 actions d'initiatives locales sont réalisées par au moins 65 associations locales dans les FKT des 3 interco à la fin 2011	néant	Démarrage de 7 actions de 7 associations retenues pour le FAIL sur 55 retenues	Réalisation de 54 actions de 54 associations dans 46 fkt, 20 communes sur les 55 retenues en 2009
	I.4.5. 100% des ouvrages de proximité sont fonctionnels, utilisés et gérés, en fin 2011.	néant	néant	Voir Note 1
	I.4.6. D'ici 2011, il existe dans 23 Communes, un espace de concertation entre Commune et Fokontany (CCF) sur le développement local	néant	néant	14 communes dispose de CCF
	I.4.7. Avant la fin 2011, 33 Fokontany disposant d'un CDF créé par l'arrêté Communale	néant	ND	25 fokontany disposent de CDF
	I.4.8. Une plate forme d'association des jeunes et des femmes est créée dans chacune des 23 communes et entretienne un dialogue permanent avec les responsables communaux	un plateforme d'association de jeunes à Diego Suarez	Une plateforme d'association de jeunes à Diego Suarez	25 plateformes d'associations de jeunes et de femmes mise en place dans 23 communes
Note 1	ACPU / DS : 3 ouvrages de proximités réceptionnés sont fonctionnel et utilisés par les usagers. Le système de gestion des ouvarges ne sont pas encore mis en place			
	ACA : 7 ouvrages de proximités réceptionnés sont fonctionnels, seuls 6 sont utilisés par les usagers, 3 ouvrages sont gérés par des comités de gestion			
	UNICOSA : 2 ouvrages de proximités réceptionnés sont fonctionnels, 2 sont utilisés par les usagers, aucun ouvrages est géré par un comité de gestion			

2.1.4.3. Promotion de la dynamique associative par le biais du FAIL

Une soixantaine d'associations ont bénéficié du financement FAIL pour la réalisation d'actions au bénéfice de la communauté. Pour cette occasion, des associations ont été créées ou redynamisées au niveau des fokontany.

En terme d'apprentissage, d'éveil et de culture de prise de responsabilité autour des intérêts publics ou communautaires, les actions sont attrayantes par leur « simplicité » (des bancs, des clôtures de borne fontaine ...). En effet, elles sont facilement reproductibles par mobilisation des moyens du bord. Toutefois, la perception que les différents acteurs ont de la démarche est pour le moment assez différente. En effet, pour beaucoup, le FAIL ne constitue seulement qu'une aubaine pour pouvoir capter des financements. Dans ce cas, une fois l'investissement réalisé, l'association n'a plus de raison d'être. Et elle reste en veilleuse jusqu'au prochain financement, à la manière d'un chasseur attendant sa proie avec patience.

Il en est de même pour les plateformes des associations, même si le diagnostic doit être plus nuancé²⁰. L'objectif du programme par rapport à ces structures est de promouvoir des sociétés civiles et la culture de citoyenneté. Des structures destinées à faire entendre leur voix au niveau des autorités locales, par le biais de la concertation. Ce principe est intéressant pour favoriser la participation de tous dans la gestion des affaires publiques. Pour le moment, cependant, il faut reconnaître que les plateformes ont comme principale préoccupation la clé de répartition du FAIL. Les stratégies d'animation de ces structures devraient les conduire progressivement à leur vocation primaire. Mais la route sera sans doute longue et périlleuse.

2.1.5. Analyse du résultat 5 : Des intercommunalités de service d'appui sont opérationnelles au niveau de trois pôles urbains de la Région

2.1.5.1. La gestion des SATI au niveau des intercommunales

Les SATI sont mis en place et sont opérationnels en matière d'appui aux communes. Les services disponibles au niveau des SATI concernent essentiellement : l'appui technique à la maîtrise d'ouvrage, l'animation pour la fiscalité, l'animation territoriale, l'animation à la gestion communale. Pour le moment, le positionnement des SATI par rapport aux intercommunales est équivoque. Ils sont supposés être les employés des intercommunales, cependant, la plupart d'entre eux sont pris en charge par le programme, tandis que leurs cahiers des charges répondent essentiellement aux résultats attendus déterminés dans le cadre du programme. Une situation qui amène à se poser la question suivante : est-ce que les SATI sont les unités d'appuis du programme ou est-ce réellement un service à disposition des intercommunales ?²¹

Dans le cadre de la stratégie de pérennisation des SATI, le programme a prévu, au terme de la première phase, une prise en charge à hauteur de 20% du coût de ce service par les communes membres. Actuellement, cette participation s'élève à la 6%. La solvabilité des communes est pour le moment incertaine pour assurer leur autofinancement. Les efforts en matière d'amélioration des ressources des communes à travers la fiscalité sont entrepris dans ce sens. Cependant, une analyse des finances communales serait nécessaire pour déterminer la possibilité financière réelle des communes. En effet, il faudrait tenir compte que chaque commune devrait, avant tout, faire face respectivement à ses propres charges de fonctionnement et d'investissement.

2.1.5.2. Planification et suivi des activités au niveau des intercommunales

A partir de 2011, chaque intercommunalité dispose d'un PTA. Ce sont des PTA très complets touchant les différents domaines d'activités du programme. Les responsabilités des agents de l'équipe T&D / CIDR et des SATI sont bien explicites dans le cadre de ces PTA. En revanche, on entrevoit moins que les élus puissent être également des parties prenantes dans la mise en œuvre des activités définies. Planifier des stratégies et des changements pas seulement des activités isolées

2.1.5.3. Etudes de projets structurants

Des projets à dimension intercommunale ont fait l'objet d'études. Ces projets sont importants dans le sens où ils constituent une porte d'entrée concrète pour la mise en place d'une réelle dynamique intercommunale.

Le processus d'identification de tels projets, les démarches pour leur conception constituent autant de terrains pour discuter des intérêts et des enjeux communs au sein de l'intercommunalité. Au-delà de leur caractère technico-technique, ces études constituent une occasion pour expérimenter le processus

20- Nous revenons en détail sur cette question au chapitre 3 (section 3.4).

21- Nous reprenons en détail cette préoccupation sensible au chapitre 4.

d'entreprendre ensemble : concevoir ensemble, faire ensemble, exploiter ensemble. Ces projets structurants présentent un grand potentiel de développement de dynamiques intercommunales.

Résultat 5				
Des intercommunalités de services d'appui sont opérationnelles au niveau de trois pôles urbains de la Région (appui aux associations et au SATI)				
Logique d'intervention	Indicateur de résultat	2008	2009	2010
RA.5 : Des intercommunalités de services d'appui sont opérationnelles au niveau de trois pôles urbains de la Région (appui aux associations et aux SATI)	I.5.1. Les 3 interco disposent d'un service d'Appui Technique auto financé d'au moins 20% sur le fonctionnement (équipement, les ressources humaines) avant la fin 2011	Lancement des procédures de recrutement des SATI	les 3 SATI mis en place et autofinancé à hauteur de 18 % par les intercos	autofinancement des SATI à hauteur de 6 % par les intercos
	I.5.2. D'ici fin 2011, 100% des communes membres de chaque intercommunale cotisent selon une grille de critère validée en AG.	néant	84% des communes membres des intercos cotisent selon un barème égalitaire.	58% des communes membres des intercos cotisent selon un barème égalitaire.
	I.5.3. Chaque intercommunalité dispose d'un dispositif de SE et un plan d'activité opérationnel, à la fin 2011	néant	disponibilité de PTA 2009 mais non utilisé, pas d'outil de suivi	disponibilité de PTA 2010 mais non utilisé, pas d'outil de suivi
	I.5.4. 90% des membres des bureaux des associations intercommunales ont été formés à la gestion des ressources humaines et/ou la vie associative d'ici 2011.	Création et formalisation des association intercommunales "pôles urbains"	100% des membres de bureau formés en vie associative	58% des membres de bureau des intercos formés en gestion des ressources humaines
	I.5.5. D'ici fin 2011, les SATI disposent et appliquent des méthodologies (4) d'intervention appropriées pour l'animation territoriale, pour l'initiative locale, pour la maîtrise d'ouvrage et pour la mise œuvre de la chaîne fiscale	néant	néant	Participation des SATI à l'élaboration des méthodologie d'élaboration des PDF, mo, fiscalité, initiatives locales
	I.5.6. Les interco définissent et appliquent une politique de gestion de personnel du SATI au moins de niveau 3 (niv 1 : critère et procédures de recrutement, niv 2 : fiche de poste claires, niv 3 : grille salariale claire, niv 4 : critère et procédure d'évaluation de personnel) en 2011	néant	néant	Application niveau 1 de la politique de gestion de personnel
	I.5.7. D'ici fin 2011, les Secrétaires Comptables des 3 intercos ont une gestion comptable et financière de niveau 3 (tiennent des livres de caisse et de banque à jour, (1 : basique), archivent les pièces comptables, (2 : moyen), appliquent les procédures comptable et financier (3 : bon), établissent un compte financier (4 : très bien)	néant	néant	STC des intercos niveau 2 - niveau supérieur au niveau de l'UNICOSA, pb au niveau de l'ACPU.

2.1.6. Analyse du résultat 6. Des mécanismes de concertation entre CTD et opérateur économique sont fonctionnels et des outils d'appui sont opérationnels

2.1.6.1 Espace de concertation sur le volet économie (gouvernance), commission au niveau du comité régional pour l'aménagement du territoire (CRAT)

Une commission de développement économique a été mise en place au sein du CRAT. Elle est composée essentiellement des services techniques déconcentrés travaillant dans le domaine de l'économie, mais aussi de représentants d'opérateurs tels que les organisations paysanne soutenus par d'autres projets. Pour le moment, la participation des opérateurs privés au sein de cette instance reste faible.

La concertation sur les problématiques de l'économie de la région semble patiner du fait que les STD répondent pour le moment aux politiques de l'Etat central plus qu'à la politique territoriale propre à la Région. Pour l'heure, l'absence d'une vraie stratégie régionale en matière économique limite le portage de ce secteur et l'entrave dans sa quête pour plus de cohérence

Une consultante en développement économique a été recrutée pour animer ces concertations au niveau de la région. Il reste à vérifier si cette nouvelle recrue pourra animer la réflexion à un autre niveau que des opérations d'appui micro-économique ici et là. Le plan de développement économique (PDE) sera mis en place à partir du SRAT qui est encore en cours d'élaboration. Les éléments actuellement disponibles font craindre que le PDE ne se résume à une sorte de catalogue d'opérations économiques vaguement regroupées par secteur. Un besoin profond pour une solide réflexion économique d'ensemble se fait sentir. Il manque une pensée économique à l'appui d'une véritable politique économique régionale. Nous reprenons cette discussion cruciale plus loin à la section 3.12 et au chapitre 5.

Résultat 6				
Des mécanismes de concertation entre CTD et opérateurs économiques sont fonctionnels et des outils d'appui sont opérationnels				
Logique d'intervention	Indicateur de résultat	2008	2009	2010
RA.6: Des mécanismes de concertation entre CTD et opérateurs économiques sont fonctionnels et des outils d'appui sont opérationnels.	1.6.1. Avant la fin 2011, des instances de concertation entre les acteurs du développement sont opérationnelles au niveau de la Région et des districts	néant	néant	Commission DER mise en place et tenue de 2 réunions de travail
	1.6.2. Avant fin 2011, 90% des membres de ces instances ont suivi une formation sur la gouvernance économique locale.	néant	néant	Recrutement du coordonnateur économique au sein de la région
	1.6.3. Avant la fin 2011, des plans territoriaux de DEL à l'échelle régionale et intercommunale (SRDE) ont été élaborés en concertation.	plan de développement économique dans le cadre du PRD	Aucun changement	Aucun changement
	1.6.4. Avant fin 2011, au moins 20 actions à destination des jeunes et des femmes sur appel à projets ont été mises en œuvre et financées par le fonds FDEL.	néant	néant	7 actions de réinsertion professionnelle de des jeunes et des femmes ont été mises en œuvre et financées par le fonds FDEL.
	1.6.5. Avant fin 2011, au moins 4 actions innovantes de développement économique ont été mises en œuvre et financées par le FDEL.	néant	néant	Réalisation d'expositions pour la promotion des producteurs locaux initiée par ADAPS mise en œuvre et financée

2.1.6.2. Promotion du développement économique par le biais du fonds FDEL

Huit actions ont été financées dans le cadre du FDEL. Ce sont des actions d'insertion professionnelle de jeunes et de femmes par la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus ou de formation. Ces activités sont sans doute bénéfiques pour ceux qui en ont bénéficié. Mais pas mal de questions se posent sur leur sens et leurs apports par rapport au développement économique de la région. Nous avons des doutes sérieux sur la pertinence de cet appui dans les conditions actuelles de sa conduite (voir nos réflexions aux sections 3.4.4.3 et section 3.12).

A partir de l'année 2011, aucun appel à projet n'a pu être lancé au niveau de la région du fait que les conditions d'appel de fonds dans le cadre de cette rubrique ne sont pas encore remplies.

2.1.7. Résultat 7 : Des liens et des échanges de savoir faire sont instaurés entre élus et sociétés civiles des deux régions.

Les échanges entre élus et/ou techniciens ont eu lieu à plusieurs occasions à savoir : la participation d'une délégation de la région de Diana au Forum de la Coopération et de la Solidarité Internationale en Picardie ; la mission de la conseillère régionale de Picardie. Des initiatives de coopération concrètes sont en cours de concrétisation, telles que :

- Le projet eau et assainissement dans l'UNICOSA, en partenariat avec le département de la Somme et l'agence de l'eau Artois Picardie.
- L'appui aux groupements paysans de l'ADAPS par les techniciens de l'AFDI.

Une question fondamentale reste cependant pour le moment sans réponse, celle de la réciprocité des intérêts entre les deux régions dans le cadre de cette coopération. On voit évidemment clairement ce que la Région Picardie apporte à celle de Diana. Par contre, vu de Madagascar, on perçoit difficilement ce que la Région de Diana apporte à sa consœur française. Pour ce qui est des éventuelles perspectives partagées, elles n'ont été mentionnées par aucun acteur rencontré. La perspective de la réciprocité reste largement en friche. Elle se présente même, à vrai dire, comme un défi.

Résultat 7				
Des liens et des échanges de savoir-faire sont instaurés entre élus et sociétés civiles des deux Régions.				
Logique d'intervention	Indicateur de résultat	2008	2009	2010
RA.7: Des liens et des échanges de savoir-faire sont instaurés entre élus et sociétés civiles des deux Régions.	I.7.1. Avant la fin 2011, au moins 1 voyage d'études d'une délégation de la DIANA en Picardie a été organisé.	Participation d'une délégation malgache de la DIANA au Forum de la coopération et de la solidarité internationales à Abbeville, en Picardie	néant	néant
	I.7.2. Avant la fin 2011, au moins deux échanges d'acteurs picards (techniciens, entreprises, associations ...), hors service de Coopération décentralisée), en appui au programme de coopération, sont organisés.	néant	néant	Appui centre de formation au tourisme de Nosy-be
	I.7.3. Avant fin 2011, sur la base d'un plan de formation et d'échange, 3 cadres techniques de la Région DIANA ont reçu une formation relative à leur fonction en Picardie.	néant	néant	néant
	I.7.4. Les échanges ont suscité la venue d'au moins d'un nouvel acteur picard, partenaire d'un nouveau programme de coopération avec un acteur de la DIANA.	néant	néant	Démarrage d'un programme eau et assainissement en partenariat avec le département de la Somme avec l'UNICOSA

2.2. Synthèse selon le modèle PEEPI

2.2.1. Pertinence

L'étude de la pertinence consiste à voir le lien entre les objectifs, les résultats et le contexte, ainsi que la valeur des options stratégiques. A priori, un programme comme le PDPU offre une grande pertinence. En effet, il s'attaque à l'épineuse question du développement de structures locales de gouvernement. Il vise en particulier à donner pleinement vie aux structures communales qui siègent au centre des efforts de la décentralisation. Il se fait que défi de la démocratie locale réside au même niveau, rendant encore plus pertinents tous les efforts visant à développer les communes dans toutes leurs dimensions. Appuyer le développement communal peut concrètement se conjuguer par le renforcement des appareils communaux et de la vie communale. Pour y parvenir, le PDPU a mis en

avant plusieurs options dont il s'agit aussi de vérifier la pertinence, en particulier la perspective des pôles urbains. C'est à cette hauteur là que la pertinence du PDPU doit être appréciée.

Compte tenu que cette première phase est surtout une phase exploratoire, les hypothèses et options choisies par le PDPU, leur pertinence eu égard au contexte de la Diana, mérite une attention particulière. Leur pertinence sera au centre des préoccupations de la partie 3 qui passe au peigne fin l'ensemble des concepts et modalités de mise en œuvre. Cela étant, il est d'ores et déjà possible ici de soulever quelques questions, parmi les plus saillantes et ainsi de camper les contours de cette investigation de la pertinence²².

2.2.1.1 Au niveau de la région

La situation ambiguë de l'institution régionale (à la fois CTD et circonscription administrative) déroute quelque peu dans le choix des interventions, surtout en matière de développement organisationnel. La pertinence actuelle des actions entreprises au niveau de la région repose aussi beaucoup sur la marge de manœuvre que la région a réellement pour assurer leur pilotage et portage. Pour le moment, on ressent l'engagement de quelques personnes, mais qu'en est-il de l'institution en général ? Cette question, à laquelle il est cependant délicat de répondre, est déterminante pour la suite du programme. A défaut d'y répondre, on peut toutefois mettre en avant la nécessité de vérifier que toutes les actions et dispositifs mis en place dans le cadre du PDPU vont dans le sens d'encourager un tel engagement.

2.2.1.2. Au niveau des communes et fokontany

Il va sans dire que les actions telles que l'appui à la maîtrise d'ouvrage, la fiscalité locale, la mobilisation sociale sont d'une pertinence primordiale pour le développement de la commune. Toutefois, à l'heure actuelle, il serait de mieux circonscrire les démarches : les efforts sont-ils déployés pour apprendre, ou faire apprendre, ou bien pour mener à bien des réalisations, certes toujours nécessaires et accueillies avec enthousiasme; mais dont la modestie face à l'ampleur des besoins interpellent ?

Les PDF constituent un outil indéniable de mobilisation sociale. Maintenant, une question se pose : le fokontany constitue-il une échelle appropriée pour une planification territoriale ? L'existence de PDF par fokontany permettrait-elle à la commune de procéder à une planification cohérente sur son territoire ? Cette hypothèse reste en attente d'une confirmation. Ici, ce n'est cependant pas la planification en tant que telle qui est en cause, ni tous les efforts qu'elle rend nécessaire, mais plutôt le niveau où elle est actuellement intensifiée. Pourquoi ne pas orchestrer la planification à la base (fokontany) avec en vue directement et explicitement la contribution à un plan communal ?

Les objectifs initiaux des actions de promotion des associations sont pertinents. Il est avisé de promouvoir une citoyenneté active à l'échelle locale. Cependant, dans leurs formes actuelles, on perçoit plutôt des dynamiques associatives autour de financements extérieurs. Les fonds disponibles ne sont pas encore perçus comme une contribution à la construction d'un vrai sens de responsabilité citoyenne. Ils sont plutôt encore perçus comme autant d'opportunités.

2.2.1.3. Au niveau des intercommunales

Pour le moment, le concept pôle urbain reste flou pour la plupart des acteurs de la vie locale. La vie associative des intercommunales, quant à elle, est rythmée par la collaboration avec le SATI et les comités intercommunaux de financement. Cependant, les intercommunales, qui *a priori* offrent une perspective d'une grande pertinence, sont aujourd'hui encore à la recherche de stratégies et d'actions plus fédératrices, susceptibles d'inscrire définitivement leur utilité dans le paysage institutionnel local.

22- D'un certain point de vue, cette section qui traite de la pertinence livre un aperçu en diagonal d'éléments qui seront approfondis au chapitre suivant.

Après un peu plus de trois années, à la faveur des défis opérationnels et institutionnels, elles laissent entrevoir tout le potentiel de transformation qu'elles recèlent.

2.2.2. Efficacité

L'efficacité renseigne sur l'écart entre les résultats attendus et ce qui a été réalisé. Sur cette base, on peut affirmer que dans son ensemble le taux de réalisation des activités prévues a été satisfaisant. La situation varie toutefois d'un niveau à l'autre.

2.2.2.1. Au niveau de la région (résultats 1, 2 et 6).

Pour les deux premiers résultats, seulement deux actions sont restées en phase de lancement. Elles concernent respectivement la promotion de la région dans son rôle de coordination des actions et l'amélioration de la communication. Pour le reste, si les actions ne sont pas achevées totalement, elles sont déjà passées par des phases décisives. Tel est le cas du processus d'élaboration du SRAT, ou du diagnostic organisationnel. Pour ce niveau, le déficit important en terme de réalisation se situe dans l'utilisation des fonds du FDEL. En effet, par rapport à ce qui a été prévu, l'investissement initié par la région et les appels à projet ont été faibles. Une situation qui s'explique par la difficulté rencontrée par la Région de Diana pour rentrer dans la procédure de l'appel de fonds impulsée par la région de Picardie

2.2.2.2. Au niveau des communes et des fokontany (résultats 3 et 4)

C'est à ce niveau que l'efficacité du programme est la plus satisfaisante. Au demeurant, c'est à ce niveau qu'il y a une forte concentration des appuis dispensés par les différentes structures du programme. Concernant les investissements au niveau des fokontany, seulement 50% de ce qui a été prévu a été réalisé compte tenu du fait que la capacité des communes à assurer le cofinancement reste encore faible.

2.2.2.3. Au niveau de l'intercommunalité (résultats 5)

D'une manière générale, les actions prévues pour le résultat n°5 ont été réalisées. Les SATI ont été mis en place et sont opérationnels, les intercommunales ont des plans d'action, les études structurantes ont été réalisées. D'un autre côté, entre les objectifs en matière d'autofinancement progressif des SATI par les intercommunales et la situation actuelle, il y a encore un écart important. La question de l'autofinancement reste préoccupante et s'annonce comme un défi dans les années qui viennent. Elle devra faire l'objet d'une réflexion appropriée, avisée, à la fois réaliste et visionnaire.

2.2.2.4. Au niveau de la coopération entre les 2 régions

Des échanges ponctuels ont été réalisés entre les techniciens et les élus de la région. Des coopérations techniques ont vu le jour AFDI/ADAPS, ou département de la Somme et UNICOSA. La recherche de plus de réciprocité se poursuit. Là aussi, le défi n'est pas mince mais mérite d'être relevé.

2.2.3. Efficience²³

En regard de leurs coûts et des moyens mis en œuvre, les réalisations sont globalement satisfaisantes. Néanmoins, il est nécessaire de soulever quelques points :

2.2.3.1 Dans le cadre du FDF : il est essentiel de souligner particulièrement la qualité générale des puits. En raison du choix de pompes bon marché par l'entreprise, beaucoup de puits ne fonctionnent plus conformément à ce qui avait été prévu. Pour bien faire, il serait raisonnable de remplacer tout le parc de pompes.

23- Nous reprenons au chapitre 4 quelques questions relatives au fonctionnement interne du PDPU.

2.2.3.2. Au niveau du FAIL, l'efficacité de quelques actions est incertaine. En effet, leur consistance ne semble pas être à la hauteur de leur coût. Parfois, il arrive que les associations fassent appel à des professionnels de la construction mais elles ne maîtrisent pas forcément les coûts. D'une manière générale l'utilisation des matériaux locaux est également surévaluée²⁴.

2.2.4. *La pérennité*

En considération de quelques situations inhérentes aux démarches du programme ou plus structurelles, la durabilité de plusieurs investissements reste pour le moment une question ouverte, voire un défi.

2.2.4.1. Le turnover des responsables régionaux et communaux constitue l'un des points sensibles pour la pérennisation des investissements. Au niveau des communes et des intercommunalités en particulier, beaucoup d'interventions reposent sur les élus. Aujourd'hui, ils bénéficient d'appuis et de transferts de compétences. Certes, plus tard, même s'ils ne sont pas ré-élus, ils resteront actifs dans leur commune et les savoirs qu'ils auront engrangés ne seront pas complètement perdus. La question reste cependant de savoir comment mieux diffuser, dans les sociétés locales, les savoirs et savoir faire qui passent actuellement par les élus : comment faire moins reposer les progrès sur les seules épaules des élus ?

De manière plus large, se pose ici la question de la *mémoire institutionnelle* : comment l'institution, et pas seulement les hommes qui y passent, par exemple une commune ou une intercommunale, conserve la mémoire des bonnes et mauvaises expériences ? Où dans les institutions les apprentissages finissent-ils par se loger ou ... se perdre ? Cette question est cruciale pour un programme d'appui comme le PDPU. A-t-elle été suffisamment prise en compte ?²⁵

2.2.4.2. La faiblesse de l'internalisation des règles et des procédures entrave également la pérennisation des acquis en terme de renforcement de capacité. Nous verrons plus loin que la culture de la règle et le dénouement de la crise du rapport à l'autorité constituent des enjeux importants pour le PDPU et que le renforcement de la régulation à la base conditionne significativement la pérennisation des efforts, dynamiques et investissements du programme.

2.2.4.3. Concernant les ouvrages ou équipements mis en place, malgré l'existence de structures de gestion post-investissement, la préoccupation de la préservation n'est pas encore très marquée. D'une manière générale, ces structures manquent d'une vraie stratégie d'opérationnalisation de maintenance, d'entretien et de police des ouvrages. Il s'agit en particulier des initiatives prises dans le cadre du FAIL. Celles qui ont été menées avec l'appui du FDF paraissent, pour l'heure, être encadrées par des structures (comité de gestion) actives et sensibles à la bonne marche des équipements. De manière générale, il faut cependant garder à l'esprit le défi que représente le développement d'une *mentalité d'anticipation des problèmes*. Souvent les acteurs réagissent dans l'après-coup, alors que souvent une initiative préventive, souvent légère, avant que le problème ne se manifeste, serait à la fois plus efficace et concrètement moins chère²⁶.

24- A vue de nez, un certain nombre de réalisations du FAIL que nous avons visitées nous sont apparues surfacturées. Tant certains choix des matériaux que certaines réalisations nous sont apparus surfaits.

25- De manière générale, les "leçons" de l'action ou des situations, la mémoire institutionnelle, peut se loger à des niveaux divers : les procédures, les habitudes, les pratiques sociales, les rituels,... qui sont nés à la suite de tel incident ou de tel événement critique, sans oublier les traces telles que les rapports ou les documents écrits en règle générale. Cette dimension passe actuellement au second plan. Pourtant, s'agissant de pérennisation, il s'agit là d'une préoccupation de première importance. Car les hommes passent, et parfois rapidement.

26- Cela soulève concrètement une question d'animation et de formation : comprendre pourquoi et comment les acteurs "s'empêchent" de réagir alors même qu'ils voient les problèmes venir. Comment "fonctionne" cet empêchement ou ce défaut de proactivité ? Par exemple, lors de notre visite à Matiakoho, le 10/06/11 en matinée, nous avons longuement visité le pont qui vient d'être réceptionné. Un bel ouvrage mais déjà on sent

2.2.4.4. Dans sa forme actuelle, la dynamique associative, à toutes les échelles du programme, est vulnérable dans la mesure où elle est fondée sur les financements extérieurs. Beaucoup d'associations rencontrées ne semblent "se réveiller" que lorsque des opportunités de financement se présentent à leur portée. De ce point de vue, les efforts de consolidation, d'organisation et de formalisation des structures n'apportent pas une réponse convaincante. Il apparaît que le développement de l'action et du dynamisme opérationnel conditionne sensiblement l'avenir des structures et de la vie associative. Le défi se situe au niveau de l'action, plus qu'à celui de l'organisation. Nous reviendrons en détail sur cette préoccupation au chapitre suivant (section 3.4).

2.2.4.5. Au niveau des intercommunales, la question fondamentale qui se pose concerne la pérennisation des SATI. Au vu des charges actuelles et de la politique salariale appliquée aux agents de la SATI, ce service paraît *a priori* hors de la portée des communes membres des intercommunales. En conséquence, une vraie réflexion devrait être entamée au niveau des intercommunales, dès maintenant, sur la mise en œuvre effective de ce concept d'intercommunalité de services et sur ses modalités dans la durée. Quels types de services doivent être absolument maintenus ? Quelles formes de prise en charge par rapport aux moyens disponibles et en vue ? Quelle complémentarité cultiver avec et par rapport aux autres appuis disponibles, surtout ceux qui sont endogènes, tels que les Districts et les STD ? Comment par exemple développer des complicités fonctionnelles avec ces STD de manière à alléger la charge des SATI et à envisager des structures plus légères ?

2.2.4.6. Enfin, s'agissant de pérennité, il faut toujours se demander si l'idée est de faire *durer à l'identique* ou bien de *faire durer en évoluant*. Dans le premier cas, on parle de "durabilité" (on veut que la "chose" dure comme elle existe aujourd'hui, par exemple le puits ou la pompe). Dans le second cas, on parle "d'évolutivité" (on veut que la "chose" dure mais en s'adaptant aux évolutions toujours imprévisibles. L'évolutivité s'applique bien à une réglementation ou à des lois. Le monde change, les lois doivent évoluer avec lui). Cette nuance, qui n'est pas un détail, gagnerait à être davantage valorisée dans l'univers du PDPU.

2.2.5. Effets, Impacts

2.2.5.1. Il est trop tôt pour se prononcer mais déjà des tendances potentiellement prometteuses se manifestent. Certaines seront abordées plus en détail au chapitre suivant. Si aujourd'hui, on ne peut pas parler d'impacts au sens de transformations durables et définitives, par contre certains effets peuvent déjà être pointés ici ou là, évoquant quelques *promesses d'impacts*. Citons par exemple :

- La mobilisation autour de la **fiscalité locale**. Le PDPU a réussi à replacer cette question sensible au cœur des élus et dans certaines communes on observe des progrès sensibles. Est-ce le premier signe d'un changement de mentalité vis-à-vis des taxes et impôts ?
- Les **dispositifs participatifs** ont rendu plus familière la perspective que le développement et les choix locaux sont l'affaire des populations et pas seulement une préoccupation pour les autorités. En revanche, la participation est encore largement comprise – et mise en œuvre – comme un dispositif pour *recevoir ce qui vient "de l'extérieur"* – et pour se le partager équitablement – plutôt que pour *agir sur ce qui se passe "à l'intérieur" de sa propre société*. Le chemin à parcourir pour inscrire la participation dans les habitudes locales et pour développer l'intégralité de son potentiel transformateur reste encore considérable.

venir les problèmes. Ainsi, nous avons débattu autour des rigoles déjà largement encombrées et dans lesquelles on perçoit déjà les premières failles. Dès que les pluies viendront, elles seront hors d'usage alors qu'aujourd'hui il ne suffit que de quelques petits travaux. Comment le comité s'organise pour faire face à ce problème que chacun voit venir mais qui ne mobilise apparemment aucune initiative ? (Lire à ce sujet la galerie de portraits, qui constitue le volume n°3 de cette évaluation, également en annexe n°5, le cas n°A5.4. Il éclaire toute la complexité de cette situation).

2.2.5.2. En même temps qu'on souligne quelques domaines où des effets peuvent déjà se sentir, on doit aussi mettre en avant des domaines où, par contre, il ne semble pas y avoir de transformations sensibles, pas de promesses d'impacts, ni d'effets perceptibles alors même qu'on serait en droit d'en attendre²⁷.

- Les **administrations communales** semblent actuellement largement "hors jeu". Leurs agents ne sont pas particulièrement impliqués, ni même toujours clairement informés de ce qui se passe au niveau du PDPU. Tout donne à penser qu'ils perçoivent ce programme comme une intervention qui ne les touche pas. Le défaut d'effets à ce niveau pose question dans la perspective de la pérennité.
- Les effets en matière d'évolution des **mentalités** dans le rapport aux équipements ne sont pas manifestes. Un travail important reste à faire pour développer le souci – et les compétences – de la régulation à la base. Sans doute est-ce le signe que les approches et stratégies mises en œuvre doivent être enrichies.
- Le travail avec les **élus** n'a pas non plus profondément affecté la représentation qu'ils se font de leur fonction dans la société. Ni davantage la représentation qu'ils se font de leur société. La perspective qu'ils puissent mener une action sur leur société, par exemple une action transformatrice, est peu présente, sinon absente. Les élus se perçoivent toujours, pour l'essentiel, comme des acteurs qui mènent une action dans la société perçue comme un donné qui leur échappe²⁸. Agir, pour les élus, signifie répondre à des préoccupations existentielles soulevées par leurs concitoyens. Ils ne perçoivent pas leur fonction au niveau d'une action qui viserait l'action sur ou contre ce qui est à l'origine des problèmes existentiels pour lesquels ils se sentent appelés agir.

2.2.5.3. **Effets en matière de genre.** D'un point de vue limité, celui des équilibres de genre au sens strict (répartition hommes femmes, équilibres entre catégories sociales), le projet a rempli son mandat. En promouvant l'appui aux associations de femmes et de jeunes, en veillant à la représentation des femmes dans les structures et assemblées, il a effectivement soutenu le renouveau des représentations dans les sociétés locales en portant à l'avant-plan la nécessité de dépasser les stéréotypes de genre. Grâce aux appuis du PDPU, on observe que les femmes, et les jeunes, ont acquis davantage de visibilité et de reconnaissance. Leurs préoccupations sont mieux entendues et davantage prises en considération. En ville comme en zone rurale.

Si la question des déséquilibres inter-catégoriels (hommes / femmes, jeunes / aînés) a été sérieusement prise en compte et qu'elle produit déjà des effets de transformation, certes modestes mais sensibles, par contre **les déséquilibres intra-catégoriels** ont été négligés, à l'image de ce qui se passe dans de nombreux programmes de développement préoccupés de genre. Autrement dit, le PDPU n'a pas pris de mesures particulières pour mettre les acteurs au travail sur les déséquilibres – domination, exploitation, marginalisation, exclusion – des femmes entre elles ou des jeunes entre eux²⁹.

27- Nous attirons l'attention sur ces effets dans la mesure où ils pourraient inspirer des dispositions ou initiatives pour la poursuite du programme en phase II.

28- Cette préoccupation n'est pas un détail. En effet, ce qui est en cause ici c'est la *conception même de la démocratie*. Voit-on la démocratie seulement comme ce dispositif par lequel une population choisit ses dirigeants ? Comme un moyen pour pacifier l'accès au pouvoir ? Ou perçoit-on la démocratie plus largement, par exemple comme le moyen qu'une société se donne pour agir sur elle-même, pour se transformer et agir sur ses déterminants qu'elle identifie comme le résultat de l'action des hommes ? Les élus que nous avons rencontrés n'ont pas mené de réflexion à ce niveau et perçoivent leur mandat comme le prolongement naturel d'un ancien régime de gestion du pouvoir.

29- Par exemple, la perspective que des femmes puissent nuire à d'autres femmes, éventuellement plus efficacement et plus brutalement que des hommes, est absente. Le type de femmes mobilisées par le programme n'est pas non plus questionné. Privilégie-t-on celles qui sont déjà les plus favorisées ? Ou au contraire, le programme promeut-il des catégories de femmes particulièrement défavorisées ? A notre connaissance, il n'existe aujourd'hui au sein du PDPU aucun moyen pour répondre à une telle question.

2.2.6. Valeur ajoutée du PDP

Pour clôturer cette première incursion dans l'univers du PDP, nous avons pensé utile de mettre en lumière quelques domaines, ou aspects, qui permettent de prendre la mesure de la valeur ajoutée apportée par un tel programme. Un programme ambitieux et utile.

- Il démontre qu'il est possible de concevoir une démarche qui va au-delà des classiques objectifs du millénaire (ODM). Il donne à voir de la **créativité** et des prises de risques pour sortir des routines.
- Il permet de mettre en discussion concrètement la tension, classique elle aussi, entre **équité** (chacun selon ses possibilités) et **égalité** (la même chose par et pour tous).
- Il expérimente un dispositif qui repose sur le **dialogue entre techniciens et décideurs**, il livre une expérience concrète pour réfléchir sur les modalités pour réussir un tel dialogue toujours difficile.
- Il contribue à **mettre en valeur les ressources humaines** de la région de Diana, tant dans les institutions que dans la société civile, en haut comme en bas de l'échelle sociale. D'une certaine manière, il contribue à décloisonner cette échelle.
- Il a privilégié les **logiques de proximité** et aide à montrer tout le profit qu'on peut en retirer pour penser – et renouveler la pensée sur – le développement et la solidarité internationale.
- Ses dispositifs promeuvent concrètement la **culture de la solidarité et de l'entraide** (les plus "costauds" aident les plus "faibles").
- Le programme a tenté de construire des **synergies**. Notamment à travers le concept de "pôle urbain". Il promeut ainsi des logiques de développement qui s'appuient sur le repérage et la consolidation de synergies opérationnelles. Une optique novatrice.
- De manière générale, par la diversité de ses initiatives et de ses montages, le PDP permet de **questionner sous un angle nouveau toute une série d'aspects de la décentralisation**, à Madagascar mais aussi plus largement. Il apporte lui-même son lot d'innovations, tant conceptuelles qu'organisationnelles ou opérationnelles.

Tableau 2.1
Premières recommandations en rapport avec les résultats du PDP
Vue d'ensemble

R2.1.1 : Consolider le **portage et le pilotage par la région** des actions menées à son niveau en lien avec une vision territoriale clarifiée.

R2.1.2 : **Faire de l'institution communale le point d'ancrage de l'édification socio-institutionnelle** à travers les actions menées qui elles peuvent cependant être menées à des niveaux divers, les communes, les fokontany, les associations. Il s'agit en définitive de consolider la cohérence d'ensemble des actions en clarifiant leur horizon (la commune est et reste le centre de gravité).

R2.1.3 : Privilégier la **perspective de l'apprentissage**, notamment dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, en partant du fait que cette maîtrise est une compétence qui s'acquiert surtout dans et par l'action, notamment l'action accompagnée, qui aide à voir ce qu'on ne regarde pas forcément spontanément.

R2.1.4 : Soutenir la **construction d'une dynamique intercommunale** ancrée dans l'identification d'enjeux concrets qui dépassent la compétence et la capacité d'une seule commune. Les associations intercommunales et la qualité de leurs services ne sont pas le point d'arrivée unique du processus intercommunal, c'est plus largement l'intercommunale comme unité territoriale qu'il faut construire.

R2.1.5 : Approfondir la réflexion sur la stratégie de **perennisation** d'un service mutualisé d'appui aux communes, tout en valorisant les dispositifs existants (connexion avec les districts, les STD) à travers des actions concrètes. Développer aussi les stratégies qui consolident la **mémoire institutionnelle**, pour que les expériences ne s'évaporent pas avec les hommes et les femmes qui les ont vécues.

R2.1.6 : Enrichir et placer à l'avant-plan *la réflexion économique*, d'une part en mettant en lumière et en travaillant ses grandes fonctions de toute économie (production/transformation, redistribution et accumulation), d'autre part, en considérant les conditions et les enjeux locaux³⁰.

R2.1.7 : Approfondir la réflexion sur la *réciprocité des intérêts* entre les deux régions en équilibrant les trois dimensions clefs de la réciprocité (donner, recevoir, entreprendre ensemble).

30- Il est question ici d'une perspective concrète de l'économie, celle qui a du sens dans la Diana, celle qui peut aider la Diana à progresser au profit du plus grand nombre. Lire à ce sujet la section 3.12.

3

Questions transversales, nœuds de discussion

Dans le sillage du bilan de la phase, nous voulons aller plus en profondeur sur une sélection de questions fondamentales, en particulier celles qui, nous semble-t-il, donnent leur sens aux efforts entrepris. Ces questions, et les réflexions qui en découleront, serviront de terreau aux conclusions, pistes et recommandations qui seront reprises dans la dernière partie du rapport et qui concerneront pour l'essentiel la phase II.

Avant d'en venir aux faits, nous voulons, une fois de plus, lever une équivoque : nous ne nous positionnerons pas du côté de ceux qui possèdent la bonne réponse, nous n'endosserons pas une posture d'expert savant, et certainement pas cette catégorie d'expert qui juge les situations et les autres à la lumière d'un savoir qu'ils présentent comme supérieur, non sans arrogance. Nous choisirons plutôt d'interpeller au sens le plus heuristique du terme³¹. Le lecteur ne sera donc pas surpris de découvrir que nous privilégierons régulièrement la forme interrogative. Quand cela sera nécessaire, nous prendrons soin de préciser de quel point de vue nous interpellons, c'est-à-dire ce qui nous pousse à soulever telle ou telle question, quitte à compliquer quelque peu les analyses. Toutefois, nous veillerons à tout moment à ne pas nous enfermer dans des sinuosités ou des développements inutiles.

Nous voulons aussi préciser que la plupart des questions ou aspects soulevés ci-dessous résultent directement de nos échanges avec les acteurs rencontrés. La plupart ont d'ailleurs été directement discutés avec ces acteurs, en général à plusieurs reprises. Il ne s'agit donc pas, en aucune façon, de "météorites" traversant la pensée d'intervenants "inspirés". Bien entendu, leur présentation et leur traitement apparaîtront ici sous une forme nettement plus élaborée que lors de nos interactions de terrain. Mais toujours en lien avec ces interactions et, insistons, dans leur esprit.

En règle générale, nous avons ponctué chaque section par un tableau qui reprend quelques **recommandations**. Il ne s'agit pas forcément, à ce stade-ci, insistons, de recommandations directement opérationnelles, il s'agit plutôt d'une sélection d'orientations générales pour penser l'action et pour consolider l'approche au sein du PDPU. Des recommandations plus concrètes, plus fonctionnelles, seront proposées plus tard au chapitre 5.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, précisons encore que l'ordre de succession des questions traitées ci-après n'est pas forcément en rapport avec leur importance relative. Ci-dessous, nous avons pensé qu'il était essentiel de discuter d'abord des concepts de "pôle urbain", de "intercommunalité", de "commune", également de la stratégie générale du programme avant d'aborder d'autres questions plus pointues. Nous laissons en dernier recours au lecteur le soin de décider lui-même lesquelles, parmi ces questions latérales, méritent d'être priorisées et auxquelles, le cas échéant, il n'est pas utile de donner suite³².

31- En utilisant le mot "heuristique", nous voulons souligner la démarche de "découverte" et donc de "recherche" qui sera la nôtre.

32- Comme le lecteur l'aura déjà noté à la lecture du chapitre précédent, nous avons choisi de renvoyer en notes de bas de page un certain nombre de développements, importants à nos yeux, mais qui risquaient de rendre la lecture plus lourde, voir même éventuellement de noyer l'essentiel dans une masse trop dense d'informations. Nous espérons ainsi rendre plus confortable la lecture de cette partie par ailleurs plutôt complexe.

3.1. Le "pôle urbain", un concept qui n'a pas encore dévoilé tout son potentiel

L'expression donne le nom au programme. Il en condense la rationalité. Aussi paraît-il difficile de l'esquiver. Nous l'avons interrogé tout au long de nos visites et notamment lors des moments clefs de notre réflexion avec l'équipe du PDPU³³ et des intercommunales. Dans cette section, nous tenterons d'abord de le saisir tel qu'il est pensé aujourd'hui par les acteurs du programme, ensuite nous le questionnerons pour l'enrichir.

3.1.1. Le concept au PDPU

Le concept de "pôle" a eu son heure de gloire dans les années 2000. Il semble même que l'ancien régime l'ait mis à toutes les sauces en promouvant des concepts aussi divers que les "pôles urbains", les "pôles intégrés de croissance", les "pôles de développement",... Dans chacun des cas, il s'agit toujours de la même idée, celle d'un "centre-moteur" dynamique qui gagne en puissance et qui dans son élan entraîne ce qui gravite autour de lui. Il a été repris par le PDPU dès sa conception.

La perspective du pôle appliquée au domaine urbain est sous-tendue par des principes forts tels que ceux de solidarité, d'ouverture, d'échanges, de croissance partagée,... Une ville ne peut vivre – et ne vit jamais – repliée sur elle-même. Elle évolue toujours en lien étroit avec une périphérie souvent rurale. La ville qui se développe en elle-même développe autour d'elle, un peu à la manière d'une onde qui se propage. Mais en retour le développement de sa périphérie finit toujours par conditionner son propre développement. La ville et sa ceinture rurale forment bien un tout solidaire.

Ainsi, le modèle du pôle urbain suppose que la ville forme une sorte de communauté de destin avec les communes qui la jouxtent. Il y aurait nécessairement synergie. Toutefois, suivant ce modèle, la ville jouerait un rôle moteur parce qu'elle détiendrait la clef des progrès. Elle aurait une longueur d'avance dans les domaines techniques, infrastructures, économiques ou même socioculturels. La ville aurait ainsi vocation à proposer un modèle et ainsi à inspirer les communes rurales autour d'elle.

Ces points de repère, bien qu'ils ne soient pas toujours formulés avec la même clarté, balisent aujourd'hui la réflexion de l'équipe du PDPU. Ils l'orientent implicitement dans sa conduite de l'action. C'est ainsi, par exemple, qu'elle perçoit les maires municipaux comme les leaders "naturels" des associations intercommunales. Ou qu'elle conçoit aussi les villes comme détentrices de ressources et de compétences, techniques notamment (santé, éducation, infrastructures, fiscalité, ...) qui devraient être mises au service des communes périphériques, plus pauvres, souvent même démunies. Cependant, en retour, comme l'équipe du PDPU le souligne avec raison, les campagnes possèdent aussi des ressources indispensables pour le développement urbain. En particulier des terres et des ressources pour traiter des questions aussi délicates que l'évacuation des déchets ménagers, l'approvisionnement en eau ou en produits vivriers, les transports...

L'équipe du PDPU comprend clairement que l'enjeu n'est pas d'arrimer des communes rurales à une ville posée d'emblée comme centre de gravité³⁴ mais plutôt d'articuler *harmonieusement* ces deux univers et particulièrement de *mettre en synergie leurs avantages ou atouts respectifs*. D'où l'horizon du **développement solidaire**. D'où aussi ces trois principes qui charpentent aujourd'hui la réflexion au PDPU, ceux de **complémentarité**, d'**interdépendance** et d'**équilibre** qui peuvent être traduites en autant de questions fondatrices de l'action du programme : en quoi la ville et les communes adjacentes sont-elles complémentaires ? En quoi sont-elles interdépendantes ? En quoi la ville dépend-elle des

33- Pour lever toute équivoque, lorsque nous parlerons ici de "l'équipe du PDPU", nous désignerons l'équipe qui est placée sous la responsabilité directe de T&D à Antsiranana.

34- Ainsi, la ville d'Ambilobe offre l'exemple d'une commune urbaine qui paraît sous bien des angles moins bien lotie que certaines de ses communes rurales périphériques.

communes rurales, en quoi ces communes dépendent-elles de la ville ? Comment ces dépendances réciproques évoluent-elles au fil des années ? Aux dépens de qui et de quoi, au profit de qui et de quoi ? En quoi, à l'inverse, sont-elles autonomes les unes des autres ? Avec quels effets ? Dans quelle mesure et en quoi ces relations sont-elles équilibrées ? Et dans le cas où elles seraient déséquilibrées, c'est-à-dire désavantageuses pour l'une ou l'autre des parties, comment les remettre en bon rapport ?

3.1.2. Le concept de pôle urbain dans les autres entités

3.1.2.1. Si l'équipe de T&D / CIDR à Antsiranana possède incontestablement une réflexion avancée sur le concept de "pôle urbain", par contre il faut reconnaître que ce même concept perd de sa consistance dans les équipes intercommunales et davantage encore à l'échelle des communes, tandis qu'il s'évapore à l'échelle des fokontany urbains et ruraux. C'est en particulier la conscience que la ville et ses communes puissent former un tout solidaire qui s'estompe. Certes, les *maires urbains*, du moins ceux d'Ambanja et d'Ambilobe que nous avons spécifiquement interpellés à ce propos, perçoivent généralement le potentiel d'appui que leur administration et leur staff technique détiennent (compétences, équipements, disponibilité,...). Ils comprennent clairement la relation de dépendance de leur cité pour ce qui est de l'approvisionnement vivrier. Toutefois, la perspective que leur commune urbaine et les communes rurales puissent constituer une unité d'action et de développement, et donc par exemple un ensemble territorial qui nécessite une vision et une planification concertée, leur échappe. L'idée de réciprocité ville / campagne n'est pas non plus aisément élaborée. Si les maires et staffs urbains ont conscience de l'avantage que les communes rurales gagneraient dans l'hypothèse d'interactions mieux construites, par contre ils ne voient pas très bien ce qu'en retour les communes rurales pourraient leur apporter.

3.1.2.2. La position *des maires et de leur staff* ne se rejoint pas nécessairement. C'est ainsi que certains techniciens de la ville d'Ambilobe ont manifesté leur inquiétude à l'idée qu'ils auraient à intervenir chez leurs voisins ruraux. Comme un cadre de la municipalité d'Ambilobe l'a déclaré, *"on a déjà en ville assez de problèmes, on ne voit pas bien ce qu'on irait faire là-bas... On n'a pas grand chose à recevoir là-bas"*. A l'idée qu'il puisse y avoir des problèmes communs à affronter, un autre technicien de cette ville a souligné qu'il *"ne voyait pas bien de quoi on voulait parler"* ajoutant cependant qu'en revanche il concevait bien que plusieurs communes voisines *"puissent avoir des projets concertés"*. A Ambanja, le petit débat que nous avons provoqué sur cette question a mis en évidence des positions tranchées au sein du staff de la municipalité, certains cadres défendant l'idée que *"si les communes rurales se développent, c'est intéressant pour l'activité économique de la ville, pour la vie des marchés, les produits ruraux qui arrivent chez nous, ça aide la ville"*, d'autres par contre craignant de *"dispenser leurs efforts et les ressources de la ville"*. De manière générale, sur la base des échanges limités que nous avons eus, il semble que les maires soient plus motivés et sans doute aussi plus ouverts que leur staff. A Diégo Suarez, la situation est cependant différente. En effet, le concept de pôle urbain inspire des pratiques et des activités concrètes, comme par exemple le renforcement des appuis du BCPI de la municipalité au profit des communes rurales membres de l'ACPU D/S³⁵.

3.1.2.3. Les *équipes SATI* ont aussi été interpellées sur le concept. Elles ont souligné l'interdépendance des communes rurales qui font ceinture autour de la ville, le fait que la commune urbaine et les communes rurales périphériques formaient un territoire cohérent, la possibilité de procéder à de rééquilibrages *"entre communes pauvres et communes riches, et pourtant solidaires"* (un SATI de ACPU D/S), le potentiel de *"dépasser des différends entre communes liées dans un même pôle urbain"* (un autre SATI de ACPU D/S), *"l'existence de pratiques d'entraide entre communes voisines"* (un SATI d'UNICOSA). L'équipe de l'ACA a insisté pour sa part sur d'autres aspects, *"le*

35- Les exemples ne manquent pas : appui à la rédaction des PDF, aide à l'identification de pratiques de gestion des points d'eau, conseils en matière de recouvrement des impôts et de développement de l'assiette fiscale,... Rappelons ici que le BCPI met deux animateurs à la disposition du SATI de l'ACPU D/S.

renforcement des capacités au bénéfice des communes rurales", "l'interdépendance presque mécanique entre communes voisines", la cohérence du développement, ce qui veut dire que si la ville se développe, elle va entraîner le développement des communes autour, mais ça va dans l'autre sens aussi, si les communes rurales se développent, elles vont développer la ville". En sondant cette interdépendance, il est apparu que deux thèses opposées coexistaient implicitement, la première percevant la ville comme le moteur qui tire ses campagnes, ou à l'inverse les communes rurales tirant la ville, la seconde logeant le moteur, non pas dans l'une des composantes, que ce soit la ville ou les campagnes autour d'elle, mais dans la force de la liaison qui noue la ville et sa ceinture de communes rurales. Cette seconde alternative retient l'attention car elle constitue justement une des hypothèses fondamentales sur laquelle repose la conception territoriale du développement³⁶. Concernant les SATI, il faut cependant ajouter un élément, pour le coup plutôt paradoxal. En même temps que les équipes SATI manifestent leur intérêt pour la dimension "pôle urbain", elles mettent en avant la nécessité d'étendre les intercommunales à l'ensemble des communes du district, 15 pour l'ACA et 23 pour UNICOSA (l'ACPU D/S pour sa part n'a pas explicitement avancé cette perspective). En défendant un tel élargissement, ces deux équipes SATI remettent en cause la fonctionnalité, sinon la cohérence même du pôle urbain. Cette contradiction suggère sans doute que le concept de pôle urbain n'est pas encore définitivement acquis au niveau des équipes techniques intercommunales et qu'il n'est sans doute pas compris de la même manière.

3.1.2.4. Les **élus ruraux** membres des intercommunales n'ont pas fait grand cas de l'idée de pôle urbain au cours de nos échanges. Ils l'ont régulièrement confondue avec celle d'intercommunale. Leurs préoccupations semblaient tirées davantage par les fokontany qui composent leurs communes que par la perspective de composer des complicités avec la ville urbaine dans le but de fonder une entité cohérente. De manière générale, la ville ne leur paraissait pas un partenaire privilégié, pas plus que les autres communes composant leur association³⁷.

3.1.3. Questions et pistes de réflexion

3.1.3.1. L'équipe du PDPU à Antsiranana possède une vision éclairée de la perspective "pôle urbain", à notre avis suffisante pour la poser comme une référence cardinale dans la conduite du programme. Toutefois, en même temps, cette même équipe reconnaît plusieurs difficultés avec le concept. Pour reprendre les propos d'un de ses membres, *"nous avons le discours, l'analyse, mais pas encore vraiment de démarche, ni de méthodes solides pour mettre à l'épreuve ce concept"*³⁸. L'équipe PDPU souligne d'autres difficultés auxquelles elle tente de s'attaquer :

- De manière générale, la méfiance que des maires ruraux manifestent aujourd'hui vis-à-vis des autorités ou des leaders urbains.
- Le moindre intérêt de plusieurs maires urbains à l'égard des enjeux de développement de leur périphérie rurale³⁹. L'équipe du PDPU insiste sur la personnalité des maires, en particulier les

36- Le pôle urbain comme territoire n'est pas une ville *plus* des communes autour, c'est une ville *et* des communes périphériques qui ensemble forment un tout cohérent. Le territoire comme unité de développement implique dès lors que la cohérence territoriale ne soit pas seulement une donnée naturelle, par exemple une unité spatiale qu'un relief, un fleuve ou une autre caractéristique naturelle délimite, ou une disposition géographique singulière, mais qu'elle doive aussi, en outre, se construire par et dans des relations entre des entités humaines. La cohérence territoriale est donc un construit qui résulte d'interactions, de l'histoire de ces interactions et de ce qu'elles produisent dans l'espace. Le territoire naît précisément lorsque les espaces physiques, sociaux, culturels, politiques et économiques en viennent à former un espace de cohérence.

37- Il faut rappeler ici que nos échanges avec les élus ruraux n'ont pas été très diversifiés durant les investigations de terrain de sorte que cette conclusion mériterait sans doute d'être approfondie et nuancée.

38- Réunion de réflexion en équipe PDPU du 04/06 après midi (15h00-17h00).

39- Ce serait le cas des maires de Diégo Suarez et d'Ambilobe. Par contre, à Ambanja, la volonté et l'engagement politique, visibles à travers le désir de nouer des solidarités fortes, seraient plus nets. Par exemple, on notera la

maires urbains : *"Ils pensent plus facilement en termes de gros projets, de mesures très visibles. Pour eux, les questions de développement de territoires sont abstraites et moins attrayantes"*⁴⁰.

- La tentation de restreindre l'enjeu de l'articulation "commune urbaine / communes rurales" à de simples questions techniques alors que la problématique comporte indubitablement une dimension politique forte.

3.1.3.2. Ces difficultés sont repérées à juste titre par l'équipe du PDPU. Cependant, à l'issue de nos travaux de terrain, d'autres aspects méritent d'être relevés de manière à compléter l'analyse du PDPU. A notre avis, le concept de pôle urbain et les hypothèses qui actuellement le sous-tendent devraient être interrogés et enrichis. Par exemple à la lumière des questions suivantes :

- Comment développer, *avec les acteurs eux-mêmes*, les élus notamment, le concept de pôle urbain, la réflexion et les mesures concrètes qui en découlent ? Comment davantage mettre au travail les élus sur l'appropriation originale du concept (leur conception à eux, en lien avec leur contexte propre) ? De manière plus large, comment développer le concept et la démarche "pôle urbain" avec les autres entités impliquées dans le projet et tous les acteurs pertinents ? Le développer mais aussi, bien entendu, le mettre à l'épreuve. Ce qui veut dire le mettre en débat et ainsi de faire apparaître les différentes conceptions⁴¹. Et le cas échéant les contradictions qu'il recèle.
- Comment *densifier l'analyse politique* du concept de pôle urbain ? Par exemple, en portant au centre de la discussion les problématiques de redistribution des richesses ou de domination⁴² ? En effet, le concept d'interdépendance mis en avant par le PDPU ne prémunit aucunement contre les phénomènes de ponction ni contre les déséquilibres, éventuellement graves, qui peuvent caractériser les rapports entre ville et campagnes. Comment éviter que la ville n'en vienne à réduire les campagnes à de simples périphéries utilitaires ? Comment atténuer le clivage "ville riche / campagnes pauvres" ou, dans une formulation plus radicale, "la ville pour les riches, les campagnes pour les pauvres" ?
- Comment davantage porter la perspective de la *solidarité voulue*, c'est-à-dire résultant de la volonté politique des acteurs engagés (et non pas simplement comme la conséquence de nécessités⁴³) ? Ce qui pose la question de comment construire une telle volonté ?
- Comment travailler la *réciprocité* sur tous ses versants ? Comment, par exemple, soulever avec les élus ruraux la question de savoir ce qu'ils peuvent apprendre aux gestionnaires du pôle urbain ? (l'idée que les techniciens de la ville auraient des compétences avancées par rapport aux acteurs ruraux ne doit pas faire oublier que les acteurs ruraux possèdent eux aussi des compétences originales qui pourraient se révéler précieuses pour affronter certaines questions urbaines).

tentative de cofinancement de la municipalité d'Ambanja au profit de communes rurales, tentative qui a été bloquée par des règles administratives.

40- Extrait d'un échange réflexion en équipe PDPU du 04/06 après midi (15h00-17h00). L'équipe relève aussi dans de la ville de Diégo Suarez que le BCPI est facilement mobilisé pour l'appui aux autres communes, mais pas les autres ressources humaines disponibles dans le staff municipal, par exemple les ingénieurs travaillant dans d'autres services de la même ville. Comme si l'intercommunale était confinée dans un seul département technique de la ville. Est-ce l'indice d'une vision somme toute encore limitée de la perspective de pôle urbain ?

41- Le concept de "pôle urbain" ne se limite en aucune manière à une option synthétique, il ne repose sur aucun consensus a priori. Non seulement la manière de le penser peut se révéler matière à débats mais également les stratégies pour le mettre en œuvre pour l'inscrire dans la réalité quotidienne des populations et des institutions.

42- Une des formes insidieuses de la domination urbaine se découvre à hauteur de la dévalorisation quasi généralisée des métiers de la terre, comme si cultiver ou élever un troupeau était une activité honteuse.

43- Nous distinguons ici le concept de "solidarité naturelle", organique, quasi naturelle, c'est-à-dire une solidarité qui s'imposerait presque de fait aux acteurs, de celui de "solidarité voulue" qui suppose, au contraire, une construction et des engagements délibérés, justement parce que, dans cette conception, la solidarité ne va pas de soi de sorte que ses modalités concrètes doivent alors faire l'objet d'un travail explicite d'acteurs qui s'engagent et qui, le cas échéant, prennent de risques.

- Comment développer *l'identité "pôle urbain"*, c'est-à-dire le sentiment d'appartenance à une communauté de destin ? Pour l'heure, en pratique, seuls quelques élus sont touchés par la question. Comment élargir la préoccupation intercommunale à l'ensemble de la population ? Cette dernière question implique que le lien entre le concept de "pôle urbain" et celui d'intercommunale soit davantage clarifié.

3.1.3.3. A la suite de ces questions, il apparaît aussi que le concept de pôle urbain ne pourra être développé complètement sans que le programme PDPU, et ses partenaires à tous les niveaux, n'aient aussi pris soin de mener une réflexion en profondeur sur la ville en tant que telle et sur son développement. En fait, c'est une *théorie de la ville*, même élémentaire, qui aujourd'hui paraît nécessaire. La région de Diana n'échappe pas au phénomène d'urbanisation qui frappe par ailleurs toute la planète. Les villes des trois pôles urbains concernés par le PDPU sont en croissance, surtout Diégo Suarez qui, bien qu'aucun chiffre ne soit pas disponible, accueillerait chaque mois un nombre grandissant de migrants en provenance du Sud du pays, en plus de ceux qui proviennent des communes rurales périphériques (migration pendulaire). Il en résulte la possibilité que finisse par émerger une ville duale avec d'un côté des quartiers aisés progressivement faits à l'image des nouveaux riches et de l'autre une périphérie en voie de bidonvilisation⁴⁴. Cette évolution, qui n'est pas à exclure, oblige de *penser la ville en même temps qu'on pense le pôle urbain*⁴⁵. Par exemple, penser l'extension des périphéries en voie de saturation foncière. Penser la mobilité, les transports⁴⁶ et la répartition spatiale des services. Penser les espaces à l'intérieur de la ville, la texture de l'habitat, en particulier la nécessité de concevoir des espaces verts en même que des espaces de divertissement pour la jeunesse. Penser la ville nécessite de penser son économie, et spécialement l'économie informelle pourvoyeuse d'emplois et d'activités pour les migrants⁴⁷. Il faut aussi, bien entendu penser l'avenir de l'ensemble urbain. C'est ici que le concept de "pôle urbain" monte en puissance : penser l'avenir de la ville en lien avec l'avenir de l'ensemble territorial que constituent ensemble la ville et les communes rurales périphériques. Quand nous parlons de "théorie de la ville", nous ne parlons pas d'autres choses que de la nécessité d'aborder ces questions que nous ne faisons qu'effleurer. Avec tous les acteurs concernés. Aujourd'hui, sans être complètement absentes, elles n'occupent pas la place qu'elles devraient prendre dans la réflexion sur le développement des pôles urbains. En tout état de cause, les élus ou les cadres municipaux que nous avons rencontrés n'ont pas fait grand cas de telles préoccupations.

44- Précisons qu'à l'heure actuelle, en première analyse, ce phénomène de dualisation n'est pas criant dans les trois villes concernées, ces villes étant même plutôt réputées pour leur relatif équilibre socioéconomique (comme l'a déclaré un des jeunes représentants du PRAJ, *"il n'y a pas encore chez nous des très riches à côté de très misérables, et la ville est en général assez riche, on ne voit pas de mendiants, pas encore beaucoup"*). Toutefois, rien ne permet de penser que cette situation se maintiendra à l'avenir. La montée récente de l'insécurité à Diégo Suarez, phénomène qui semble prendre tout le monde de court, est sans doute un signe que quelque chose de fondamental se joue dans le "métabolisme" urbain. Il suggère certainement que l'économie de la ville n'intègre plus toutes les catégories de population dans ses rouages.

45- En pratique, plusieurs questions s'imposent ici : quelles relations entre développement urbain et développement du pôle urbain ? Comment ces deux dynamiques sont-elles reliées, ou pas ? En quoi la conception du développement urbain prend-elle en compte la dimension développement du pôle urbain, et vice versa ? Pour le dire de façon plus directe : en menant telle action à l'échelle communale, que déclenche-t-on à l'échelle intercommunale ou à hauteur du pôle urbain ? Et vice versa, lorsqu'on agit au niveau d'un pôle urbain, comment et en quoi déclenche-t-on du développement urbain ? C'est évidemment à cet endroit qu'une théorie de la ville se révèle précieuse en ce sens qu'elle permet d'anticiper des effets et de mesurer le poids relatifs des structures et des choix.

46- Penser par exemple le genre de transports intra-urbains qu'il conviendrait de privilégier, voire d'encourager. Il faut se demander, par exemple, si en soutenant le développement du pousse-vélo, aux dépens des taxis automobiles, on n'encourage pas l'accès au travail de catégories d'acteurs qui autrement resteraient en marge des rouages de l'économie urbaine.

47- Les gestionnaires des villes, élus ou cadres, même dans le cas de cités de taille plus modeste comme Ambanja ou Ambilobe, ne pourront pas faire longtemps l'impasse sur une réflexion élaborée sur des phénomènes tels que l'exclusion, la marginalisation, le déficit de redistribution des richesses intra- et intercatégorielle,...

3.1.3.4. En même temps que nous évoquons le besoin d'une théorie de la ville, nous devons aussi souligner, s'agissant de pôle urbain, la nécessité d'avoir à l'esprit une vision construite du développement rural et, notamment, du développement de l'agriculture autour de la ville. En somme, c'est *théorie du rural périurbain* qui paraît indispensable. Une fois encore composée dans des termes concrets qui abordent des questions qui touchent à la vie paysanne et surtout à l'activité agricole autour de la ville. Le pôle urbain devra donc intégrer développement économique urbain et développement économique rural dans une même dynamique. Et donc s'intéresser aux dynamiques et évolutions tant rurales qu'agraires avec autant de soin que les évolutions et dynamiques qui concernent les villes⁴⁸. Autant de nouvelles questions qui étaient en suspens pendant la phase I mais qui devraient, pensons-nous, gagner en force lors de la phase II, si toutefois le concept de pôle urbain est appelé à se consolider.

3.1.3.5. Une dernière question, plus spécifique, plus technique il est vrai, mériterait d'être reprise : l'équipe a-t-elle raison de vouloir augmenter le *poids de la collectivité urbaine* dans la gouvernance des intercommunales ? Systématiquement ? Cette question, qui peut paraître plus légère au regard de celles qui la précèdent, a retenu notre attention dans la mesure où elle semble orienter la réflexion du PDPU à Diégo Suarez et celle des SATI. La réponse, qui dépendra énormément de la manière dont le programme fera évoluer sa compréhension du concept de pôle urbain, devrait être retravaillée avec les acteurs concernés.

3.1.3.6. L'ensemble des questions soulevées dans cette section pointent du doigt la nécessité d'analyser les *dynamiques relationnelles ville / campagnes* et de suivre leur évolution avec autant d'attention et de rigueur que les résultats du programme. En réalité, l'idéal serait sans doute de *continuer à considérer le pôle urbain comme une hypothèse* qui n'a pas dit son dernier mot, qui n'est pas non plus définitivement acquise, du moins dans sa formulation actuelle. Faut-il envisager un dispositif de suivi, même léger, pour vérifier la validité des principes clefs que convoque la perspective du pôle urbain (complémentarité, interdépendance, redistribution,...) ?⁴⁹ Faut-il se donner les moyens explicites de traquer certaines dérives (domination ville / campagne) ?

Tableau 3.1
Recommandations en rapport avec le concept de "pôle urbain"
Vue d'ensemble

R3.1.1 : Approfondir la réflexion sur le concept de "pôle urbain" et sur tout ce que sa mise en œuvre implique en pratique.

R3.1.2 : Développer particulièrement la réflexion dans deux directions, *le champ politique et l'économie*.

R3.1.3 : Explorer le concept avec autant d'attention sur les versants institutionnel, organisationnel, opérationnel et politique.

R3.1.4 : Lier étroitement les trois domaines de réflexion, réflexions sur le pôle urbain, réflexions sur le devenir des villes concernées et réflexions sur les dynamiques rurales dans les pôles urbains.

R3.1.5 : Nouer étroitement réflexions et actions concrètes (réfléchir "pôle urbain" en même temps qu'on agit "pôle urbain", et vice versa). Les actions concrètes doivent aider à mettre à l'épreuve le concept et, en même temps, le fortifier dans sa vocation à donner une ligne directrice aux efforts de développement.

48- On se demandera, le cas échéant, qui perd, qui gagne à la lumière des évolutions constatées.

49- En réalité, derrière chacun de ces principes sommeillent une ou plusieurs hypothèses qui gagneraient à être formulées explicitement pour consolider le pilotage stratégique du programme.

R3.1.6 : Associer à ces réflexions, aussi souvent que possible, *tous les acteurs concernés*, les élus mais aussi leurs techniciens.

R3.1.7 : Approfondir tout particulièrement les dynamiques qui fondent la *solidarité*, qui lui donnent un caractère à la fois concret et réaliste.

R3.1.8 : Privilégier les situations et les pratiques qui permettent le développement, chez tous les acteurs, aux différentes échelles, d'une *identité "pôle urbain"*.

3.2. Conception et perspectives d'intercommunalité : un débat en attente

En réalité, ce concept, crucial aussi pour comprendre le PDPU, est proche de celui de pôle urbain que nous venons de visiter. Plusieurs des grands principes énoncés par l'équipe du PDPU pour le pôle urbain s'appliquent sans mal à celui d'intercommunalité (réciprocité, solidarité, interdépendance,...). Les élus ont aussi insisté sur la possibilité que *"chacun mette ses avantages au services des autres"*, soulignant que chaque commune avait une histoire, un cadre, des moyens spécifiques. Le concept d'intercommunalité se distingue cependant du concept de pôle urbain sur plusieurs plans, par exemple par le fait qu'il garde toute sa pertinence quel que soit le type de commune, urbaine ou rurale, ou que la dynamique intercommunale ne présuppose pas la centralité d'une commune comme c'est le cas pour le pôle urbain où la ville est positionnée d'emblée comme un centre de gravité.

3.2.1. Formes et dynamiques institutionnelles

La construction soutenue par le PDPU privilégie actuellement la perspective associative. Les communes parties prenantes sont membres d'une association formelle du même type que celle qui est définie par la loi qui régit la vie associative à Madagascar⁵⁰. L'association accueille le maire et le président du conseil communal des communes membres. Elle est dirigée par un bureau constitué classiquement par un président choisi parmi ses membres, un secrétaire, un trésorier,... L'association a engagé un staff technique, celui qui forme précisément le SATI (service d'appui technique intercommunal), un des piliers de l'action du PDPU. Trois associations ont donc été mises en place dès le démarrage du programme (ACPU D/S, ACA⁵¹ et UNICOSA). Globalement, en promouvant des intercommunales, l'enjeu est de mutualiser une série de services que, seules, les communes, en particulier les communes rurales, ne pouvaient assumer, faute de moyens, faute de compétences.

Si, sur le plan fonctionnel, la formule associative ne semble pas entraver la poursuite actuelle des objectifs, par contre, les intercommunales se retrouvent limitées dès lors qu'elles envisagent de mettre en œuvre, précisément à l'échelle intercommunale, des prérogatives propres aux entités décentralisées telles que, par exemple, la levée de taxes. Depuis leur création, il est parfois question de transformer les intercommunales en OCPI, une structure reconnue dans la loi malgache portant sur la décentralisation et qui elle aurait des pouvoirs plus étendus, notamment en matière de fiscalité. Cette perspective n'a cependant jamais été poussée plus loin jusqu'à ce jour, essentiellement du fait des modalités contraignantes que la loi impose pour la gestion de tels organismes.

Deux associations ont soulevé la question des membres, l'ACA et l'UNICOSA. L'ACA est constituée formellement de 15 communes, celles du district d'Ankarana. Mais, en pratique, le PDPU n'appuie

50- Les références précises de la loi sont les suivantes : l'ordonnance 60-133 en date du 03 octobre 1960, une disposition proche de la Loi 1901 en France.

51- A vrai dire, s'agissant de l'ACA, cette association a été créée en 2006, c'est-à-dire avant l'intervention de la Région Picardie, dans le sillage d'un projet financé par le PNUD. Cet organisme avait promu dans plusieurs régions du pays le développement de CAC, c'est-à-dire des cellules d'appui communales qui avaient une vocation proche de celle des SATI actuels. En 2006, le CAC de la zone d'Ankarana (le district incluant la ville Ambilobe) s'est muté en une association regroupant les 15 communes du district.

directement que 8 communes membres sur les 15, celles qui constituent un pôle urbain avec la ville d'Ambilobe⁵². Lors de nos échanges, des membres l'ACA ont dénoncé *"une intercommunale à deux vitesses"* et ont souligné les tensions, voire parfois *"les jalousies"*, qui résultaient de la distinction faite entre les communes membres du pôle urbain et les autres⁵³. Les acteurs de l'UNICOSA, tant du côté des élus que de celui des techniciens, ont évoqué à plusieurs reprises leur souci d'étendre les services de l'association aux 23 communes du district, essentiellement rurales. Lors de la rencontre d'Ambanja, un élu a déclaré à ce propos que *"ce devrait être les membres de l'association qui devraient pouvoir décider qui peut devenir membre"*, laissant entendre qu'il existe une polémique autour de cette question sensible. Toutefois, les mêmes acteurs de l'UNICOSA reconnaissent volontiers que, s'agissant d'une nouvelle dynamique, *"il est préférable de commencer petit, avec quelques communes, et plus tard s'étendre si les moyens le permettent"*⁵⁴.

3.2.2. Les intercommunales et l'intercommunalité.

3.2.2.1. A ce jour, les trois associations intercommunales ont développé des initiatives dans le domaine des services au fonctionnement des appareils communaux (appui à la maîtrise d'ouvrage, mise en place de dispositifs fiscaux plus efficaces, aide à la gestion des communes,...), mais également en matière d'animation territoriale (appui à la planification dans les fokontany,...). La formation, la sensibilisation, l'animation, l'accompagnement à la mise en place de structures (CDF, CDC, CIF,...), le développement de services partagés, les échanges pour répartir équitablement des ressources extérieures figurent parmi les activités communes les plus courantes, celles qui sont les plus immédiatement mises à l'avant-plan par les élus et les SATI.

3.2.2.2. En prenant du recul, nous nous sommes demandés si la dynamique actuellement promue allait dans le sens de jeter les bases d'une intercommunalité. Précisons les choses car, en réalité, s'agissant de dynamiques intercommunales, deux optiques se côtoient. En effet, une chose est de mettre en place une centrale de **services intercommunaux fonctionnels** (première optique), autre chose est de développer une **dynamique intercommunale** (seconde optique). La première optique est centrée sur le bon fonctionnement des appareils communaux. Les communes en tant que structures, leur fonctionnalité technique et leur capacité à rendre des services efficaces aux citoyens, sont alors au cœur des préoccupations. La seconde optique valorise une autre perspective, plus ambitieuse, celle de communes formant un ensemble singulier, reposant sur une *cohérence territoriale* explicitement reconnue, sinon même recherchée. Dans ce second cas, les communes prises ensemble font alors société de sorte que c'est le tout qu'elles constituent qui occupe le devant de la scène, qui préoccupe et qui encourage la quête de solidarités. Dans la première optique, on aura à cœur de mettre en place des dispositifs intercommunaux, dans la seconde optique on veillera plutôt à construire une société, une vie, intercommunale. La première relève pour l'essentiel du champ technique alors que la seconde verse dans le champ politique⁵⁵.

52- Notons cependant que les 15 communes membres de l'ACA bénéficient régulièrement, sans distinction, des services de formation offerts par le PDP.

53- La discussion qui s'en est suivie avec les élus de l'ACA en date du 9 juin a révélé que cette conception de *"développement à deux vitesses"* peut être comprise de deux manières, à notre avis pareillement pertinentes : d'une part, pour souligner la distinction entre les communes rurales périurbaines soutenues par le PDP et les communes rurales hors programme et, d'autre part, pour souligner le fait que les zones à forte potentialité agricole ne seraient pas considérées à leur juste valeur (*"L'agriculture est-elle assez prise en compte ? C'est tout de même de ça que nous vivons ici !"* s'est demandé un élu).

54- Un élu, lors de la rencontre du 6 juin en matinée, à Ambanja. Un autre élu a poursuivi sur cette ligne d'argumentation en insistant sur la difficulté actuelle de faire vivre l'association *"avec des communes pourtant assez riches comparées aux autres"*. Et d'ajouter : *"Plus on est nombreux, oui, c'est vrai, plus on peut mettre des moyens ensemble mais, aussi, plus c'est difficile de les partager et de s'entendre sur des priorités communes"*.

55- Précisons que cette seconde optique, bien qu'aujourd'hui peu substantielle, ne relève pas de l'utopie. Lors de nos travaux de terrain, nous avons découvert qu'une telle perspective prenait forme, l'air de rien, en filigrane. En effet, comment interpréter autrement cette réflexion lâchée par un élu de la région d'Ambanja : *"Maintenant, les*

3.2.2.3. A l'heure actuelle, rares sont les acteurs qui au sein des associations ont une vision claire des enjeux soulevés par cette distinction. L'essentiel des efforts et de la réflexion sont mis au service du développement de services fonctionnels. A vrai dire, s'agissant d'une phase I, somme toute relativement brève, ce n'est pas une surprise. Par contre, dans la perspective d'une phase II, plusieurs questions méritent d'être travaillées en profondeur. On se demandera particulièrement, et c'est évidemment matière à débat, si à l'avenir des efforts supplémentaires ne devraient pas *aussi* être investis pour promouvoir progressivement l'élargissement d'une conception principalement fonctionnelle (optique 1) vers *une perspective résolument politique* (optique 2), l'un se mettant au service de l'autre. On avance ici l'hypothèse que, sans doute, la solidité – et la durabilité – de services intercommunaux (optique 1) dépendent étroitement de la construction d'une identité et d'une vie intercommunale (optique 2). Si cette hypothèse est retenue, alors d'autres questions surgissent presque naturellement, par exemple :

- Comment développer une *conception territoriale de l'espace intercommunal*, et donc nécessairement une *politique intercommunale*, et notamment une politique de développement du territoire intercommunal, avec le cas échéant son propre SRAT⁵⁶ ?
- Comment penser explicitement le développement des services techniques entre communes comme une contribution à la construction d'une *dynamique sociétale intercommunale* ?
- Comment développer petit à petit des *stratégies et des instruments* à l'appui d'une politique de développement intercommunal ?
- Comment progressivement articuler les dynamiques les plus à la base (fokontany) à des dynamiques d'intégration plus large⁵⁷ ? Autrement dit, comment contribuer à l'émergence d'une conscience, d'une identité, c'est-à-dire d'un *sentiment d'appartenance intercommunale* ?
- Quelles activités concrètes, et le cas échéant quelles structures nouvelles, promouvoir à l'appui de cette *perspective élargie de l'action intercommunale* ?⁵⁸

On le voit, la réflexion à l'échelle – et de l'échelle – intercommunale n'est pas clôturée, loin s'en faut. Il reste véritablement de la marge pour *densifier le concept d'intercommunale*, notamment à la lumière d'un concept aussi porteur que celui de territoire⁵⁹. Une des voies pour son enrichissement semble

maires de communes voisines ne peuvent plus agir comme s'ils étaient seuls. Si, toi le maire ici, tu fais ça, tu vas te demander ce que tes amis les maires des autres communes autour vont penser de ça" (extrait d'un échange entre élus de l'UNICOSA, le 6 juin 2011, en matinée). Cette insertion est intéressante car elle suggère qu'un principe d'observation mutuelle serait déjà à l'œuvre, que serait en train de s'élaborer une certaine conscience que ce qu'on fait chez soi puisse avoir un écho au-delà de chez soi.

56- Un SRAT intercommunal qui permettrait concrètement la déclinaison locale, ou inter-locale, du SRAT régional actuellement en voie de finalisation.

57- En clair, comment en aidant les fokontany et leurs secteurs à se développer, on peut aussi développer – en outre et en même temps – les communes et le territoire intercommunal auquel ils se rattachent ? Autrement dit, comment articuler les dynamiques aux différentes échelles de manière à ce qu'elles s'intègrent dans un tout et qu'elles se mettent au service de la construction de ce tout ?

58- Cette dernière question renvoie directement à nos travaux de terrain avec l'ACA. En effet, le 9 juin au matin, lors de la rencontre avec les élus, un des maires a posé une question qui a pris de court l'assemblée : *"C'est bien de développer l'intercommunale, mais est-ce que cela développe vraiment nos communes ? A quoi ça va se voir ?"*. A l'inverse, un autre maire s'est interrogé à propos du *"retour"* des investissements à la base : *"Quand on fait des réalisations dans les fokontany, est-ce que ça aide la commune ? Le maire lui ne s'y retrouve pas forcément. Est-ce que ça revient à la commune finalement ?"*. De tels propos montrent toute l'étendue du chemin qu'il reste encore à parcourir pour déployer tout le potentiel de la dimension communale et, par extension, intercommunale. La solidarité, la réciprocité, l'entraide, la complémentarité, ... sont autant de constructions qui prennent du temps, exigent des efforts et qui, pour le surplus, ne sont jamais définitivement acquises.

59- En promouvant la dimension territoriale lors de l'identification / formulation du PDP, le couple CIDR / T&D a donné corps à une prometteuse intuition. Toutefois, à l'issue de la phase I, nous nous demandons si le concept de territoire a vraiment livré toutes ses promesses. Des questions aussi fondamentales que l'identité territoriale, le territoire comme unité pour penser l'action, le territoire comme canevas économique inscrit dans

résider dans le *développement du concept d'intercommunalité*, plus large, plus dynamique que celui d'intercommunale.

Tableau 3.2
Recommandations en rapport avec l'intercommunalité
Vue d'ensemble

R3.2.1 : Dynamiser le *débat* sur les contours – et limites – des dynamiques intercommunales : seulement une communauté de services (optique fonctionnelle) ou davantage une communauté de vie ou même d'influence (et donc jusqu'à l'optique politique) ?

R3.2.2 : Investiguer la perspective intercommunale dans *toutes ses dimensions* : institutionnelles et fonctionnelles, bien entendu mais aussi, en outre, sociales, culturelles, économiques et politiques.

R3.2.3 : Approfondir la *conception territoriale* des dynamiques intercommunales, penser et conduire plus systématiquement les actions dans leur portée territoriale (et donc pas seulement sectorielle, ni strictement opérationnelle).

R3.2.4 : Lier plus étroitement, plus concrètement, animation à la base et construction d'un *sentiment d'appartenance territoriale*.

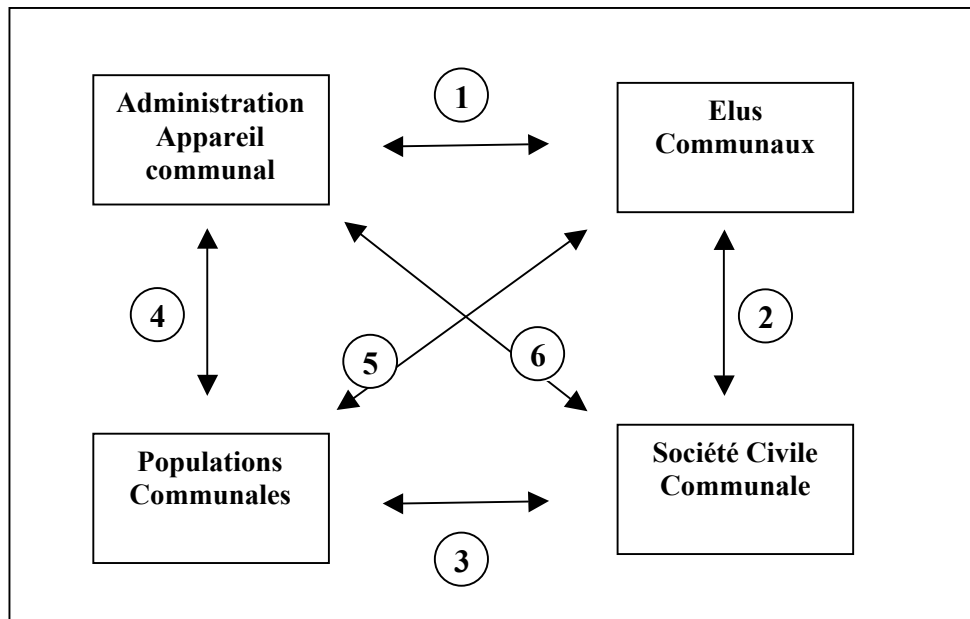
R3.2.5 : Développer au sein des intercommunales la *sensibilité prospective* (le souci de se projeter dans l'avenir, de rechercher les tendances en filigrane pour en déduire des perspectives, y repérer des ouvertures ou, au contraire, prévenir les impasses).

3.3. Conception de la commune et rapport aux élus : diversifier les horizons

Toute ambition de développer des structures et dynamiques intercommunales repose sur une certaine conception de la commune. Inévitablement. Pourtant, assez curieusement, le PDPU n'a pas énormément investi pour expliciter et développer son concept de commune. Laissant l'impression que tout aurait été déjà dit à ce niveau. Pourtant, d'après les échanges que nous avons eus, que ce soit avec l'équipe T&D à Antsiranana ou, dans les pôles urbains, avec les SATI, les élus, les agents des communes visitées, la conception de la commune le plus souvent valorisée se révèle plutôt étroite. En effet, il semble, du moins sur la base de ce que nous avons vu et entendu sur le terrain, que deux dimensions soient particulièrement mises en avant, d'une part l'appareil communal, c'est-à-dire *grosso modo*, les services de la commune et son administration, et, d'autre part, les élus et, parmi ces élus, prioritairement les maires. Or, de toute évidence, s'agissant de commune, il convient de mettre en avant aussi d'autres dimensions. Le schéma qui suit aidera à les mettre en lumière (figure 3.3.1).

un univers à la géographie singulière,... paraissent encore largement en attente d'exploration. D'autre part, à l'heure actuelle, la *stratégie territoriale* reste peu explicite en tant que telle. Privilégie-t-on une dynamique de *construction territoriale remontante* ? D'un côté, les efforts de développement des fokontany le laissent penser mais, d'un autre côté, la connexion fokontany / commune paraît peu armée pour lui donner une suite prévisible... Ou, à l'inverse, promeut-on une dynamique de *construction territoriale irradiante* au départ d'un centre rayonnant vers sa périphérie ? D'un côté, la conception de la ville comme moteur du développement suggère nettement une telle orientation mais, en même temps, d'un autre côté, l'articulation villes campagnes reste visiblement en friche... D'autres questions restent à investiguer plus systématiquement, par exemple celles-ci : dans quelle mesure les dynamiques locales sont-elles connues et investies ? Comment mieux les mettre à profit dans les plans d'action des intercommunales ? A notre avis, la réflexion préparatoire de la phase II tirera grand avantage des clarifications stratégiques qui pourraient être amenées à ce niveau.

Figure 3.3.1
Les quatre dimensions communales et leurs relations



D'après Inter-Mondes, avril 2009

Il se dégage immédiatement à la lecture du schéma qu'il faut considérer *quatre composantes clefs*, l'appareil communal, les élus communaux, la population communale et la société civile communale. Chacune de ces composantes entretient des relations les unes avec les autres de sorte qu'elle peut être examinée à la lumière des rapports spécifiques qui les lient à ces autres. On identifie ainsi sans difficulté 10 domaines de développement pour une commune, à savoir (i) chacun de ses quatre pôles en tant que tels et (ii) les six relations qui relient ces pôles entre eux. Ces dimensions ne sont pas absentes du programme actuel mais, comme suggéré ci-dessus, deux domaines paraissent actuellement nettement privilégiés, les élus et l'administration communale ainsi que, mais dans une moindre mesure, la relation n°1, celle qui rattache cet appareil administratif communal aux élus, et vice versa.

Si on peut comprendre que le développement des deux autres composantes, à savoir les populations et la société civile communales, ne figure pas forcément au premier rang des priorités d'un programme centré sur le développement de pôles urbains, par contre nous nous sommes régulièrement demandés si, en revanche, les autres relations, particulièrement les n°2, 4, 5 et 6 dans le schéma, ne gagneraient pas à être davantage prises en considération de manière à donner un surcroît d'ampleur à la dimension communale. Vu sous cet angle, le concept de commune se retrouve considérablement enrichi. En effet, la commune apparaît alors à la fois (i) comme une structure de services au public, (ii) comme un espace de vie collective dans lequel l'institution communale est placée dans une fonction de facilitation de la citoyenneté et de la convivialité locale, (iii) comme structure de facilitation d'initiatives populaires associatives, celles-là mêmes qui confèrent toute son épaisseur à la société civile communale et, également, (iv) comme espace privilégié pour développer le dialogue local⁶⁰. Cette dernière vocation donne une consistance supplémentaire à la perspective de la commune pensée alors à la fois comme espace *et* comme instrument politique (comme instrument de développement politique, en particulier de développement d'une conscience politique).

60- Notons que, bien que ces diverses fonctions soient implicitement soutenues par des instruments tels que le FDF et le FAIL, elles restent malgré tout peu investiguées en tant que telles, comme si elles allaient de soi. Or justement, de telles fonctions condensent souvent les vrais défis face auxquels les communes, tant rurales qu'urbaines, sont placées.

De là découlent une série de questions qui, pensons-nous, pourraient se révéler pertinentes pour une phase II qui reposerait alors sur une conception plus dense de la commune.

- Comment consolider les relations entre, d'une part, l'administration communale et, d'autre part, les populations et la société civile communales, des relations qui vont dans les deux sens ?
- Comment consolider les relations entre, d'une part, les élus et, d'autre part, les populations et la société civile communales, et vice versa ?
- Comment intensifier l'appui qui vise à améliorer la relation entre les élus, d'une part et, d'autre part, l'administration et les agents communaux, et vice versa ?

Parallèlement à ces questions, nous nous sommes demandés si le PDPU ne gagnerait pas à développer des efforts dans le sens de **construire une identité communale** ou, si on préfère, promouvoir chez les populations le sentiment d'appartenance à une entité communale jusqu'à s'y référer identitairement (quelque chose dans le genre "*Ma commune, c'est chez moi, ça me concerne*"⁶¹). Cette question mérite d'être soulevée dans la mesure où les efforts investis par le PDPU au niveau des fokontany, notamment les exercices de diagnostic et de planification du développement qui ont abouti à la formulation de PDF, ont peut-être contribué à atténuer la pertinence de l'échelle communale comme instance de développement local⁶². Or il nous semble que la perspective intercommunale fondatrice du PDPU sera d'autant plus pertinente qu'elle est soutenue par des communes fortes, non seulement techniquement, administrativement, mais aussi – sinon surtout – "citoyennement", et donc socialement et politiquement. La situation actuelle évoque plutôt l'inverse, celle de populations se souciant peu de leur appartenance à une entité communale⁶³. D'où cette question générale mais, selon nous, fondamentale sur le plan stratégique : comment replacer les communes dans toute leur complexité au centre de la dynamique intercommunale ?

61- Sans rentrer dans les détails, faute de place, on peut cependant insister ici sur le double enjeu identitaire que comporte intrinsèquement toute action de développement local, (i) le développement d'une *identité locale* forte (ici le fokontany) en même temps que (ii) la construction d'une *identité supralocale* (en l'occurrence la commune). C'est de l'articulation harmonieuse de ces deux identités que dérive le développement d'une dimension collective dans la conscience des acteurs (c'est-à-dire, pour faire court, l'émergence d'une culture de l'intérêt général qui résulte précisément du dénouement de la tension entre ces deux identités).

62- Lors de nos travaux de terrain, lorsque nous étions dans des fokontany, nous avons régulièrement rencontré quelques difficultés à évoquer la dimension communale avec les acteurs locaux, comme s'il s'agissait d'une instance qui ne les concernait que lointainement. Ils avaient bien du mal à établir un lien d'utilité directe entre leur fokontany et leur commune. Est-ce la conséquence de la préférence méthodologique qui a été poussée en avant, celle de mener systématiquement les exercices "à la base" à l'échelle des fokontany ? Toujours est-il que nous gardons à l'esprit la remarque d'un habitant d'un fokontany (Mangabe, région d'Ambanja, échanges informels lors de la visite de puits, le 8 juin après midi) : "*La commune ? Ah mais ça, c'est pour les élus, non ?*", façon de dire qu'en tout état de cause ça ne le concernait probablement pas vraiment. Certes, il s'agit en l'occurrence d'un commentaire isolé mais il résume bien notre préoccupation : lorsqu'on travaille à l'échelle du fokontany, aide-t-on suffisamment les acteurs locaux à *établir un rapport avec les autres échelles d'action*, la commune et, au-delà, l'intercommunale ?

63- Il convient cependant de nuancer. Ainsi, par exemple, dans un fokontany de la banlieue de la ville de Diégo Suarez, les responsables soulignaient spontanément l'importance – et l'utilité – d'un lien fort avec la commune à laquelle il s'identifiait volontiers (Ambohimitsinjo, le 15/06/11, rencontre avec les autorités locales entre 11h00 et 12h20). En l'occurrence ici, des actions pratiques comme la gestion de l'eau et sa répartition entre les résidents ont contribué à forger un tel sentiment, soulignant au passage que le sentiment communal ne se décrète pas mais qu'il se construit dans l'action concrète.

Tableau 3.3.2
Recommandations en lien avec la conception de la commune et le rapport aux élus
Vue d'ensemble

R3.3.1 : Enrichir la conception de la commune et de l'action communale, l'envisager plus systématiquement dans la complexité des rapports entre l'appareil communal, les élus, les populations et le monde associatif, formel ou informel.

R3.3.2 : Promouvoir l'identité communale. Intensifier les efforts pour construire et généraliser chez les populations un sentiment d'appartenance à une entité communale.

R3.3.3 : Replacer la dimension communale plus *au cœur de l'action du programme*.

3.4. Regard sur l'approche, les dispositifs et les instruments

Le PDPU a promu un certain nombre de structures et de dispositifs. Pour leur donner vie, il a déployé une approche et mis en œuvre des pratiques. Cette section se propose de les examiner et de réunir les questions qui se posent à leur sujet⁶⁴.

3.4.1. Aspects de l'approche

3.4.1.1. Analyses et diagnostics à la base.

La plupart des activités appuyées ou menées dans le cadre du PDPU reposent sur des diagnostics qui conduisent les populations exprimer à leurs problèmes et besoins, à les discuter publiquement, souvent même à les débattre, pour les prioriser dans le cadre d'un plan. C'est un des fondements de l'approche promue au PDPU. Les priorités sont décidées lors d'assemblées locales. Certaines d'entre elles font l'objet d'un projet porté à la décision des comités chargés d'affecter les ressources de divers fonds (FDF, FAIL ou FDEL). De manière générale, dans ce dispositif, il apparaît que l'analyse des causes ne remonte jamais loin en amont. Souvent le symptôme, c'est-à-dire le problème tel qu'il se présente et qu'il est vécu par les acteurs, suffit à fonder la décision d'agir.

La situation rencontrée à Mangabe, un fokontany de la région d'Ambanja, certes exceptionnelle, illustre les conséquences d'un diagnostic qui ne remonte pas loin dans l'analyse des causes (nous invitons le lecteur à en découvrir de quoi il retourne en lisant l'article A5.1 de la galerie de portraits au volume n°3 ou en annexe 5). De manière générale, les problèmes de la vie rurale quotidienne, particulièrement les problèmes concrets, les terre à terre, surtout s'ils prennent la forme d'un désastre à répétition comme les puits de Mangabe, sont des messages qu'il faut décrypter. Qu'il faut faire parler. Collectivement. Avec ceux et celles qui les vivent. Il faut faire dire aux problèmes ce qu'ils savent sur la société locale. A notre avis, un diagnostic fécond pour le développement local se saisit des symptômes (les problèmes) pour remonter aux causes profondes et surtout pour comprendre comment ces causes sont mises au travail localement. Plus exactement, on se demande comment les acteurs locaux eux-mêmes mettent efficacement de telles causes au travail, comment ils créent les conditions et assoient les modalités des problèmes qui les assaillent. Souvent à leur insu d'ailleurs. Ce travail d'analyse remontante fait actuellement défaut au sein du PDPU.

Deux précisions s'imposent à cet endroit. Tout d'abord, première précision, nous ne parlons pas ici, en aucune façon même, de mener des études de haut vol jusqu'à mobiliser une armée d'anthropologues ou

64- Certains dispositifs propres à l'action du PDPU au niveau régional seront examinés à la section 13 plus loin dans cette même partie.

de spécialistes. Nous parlons d'inviter les populations qui affrontent une difficulté à se mettre au travail sur une question concrète : *"Quelque chose ne tourne pas rond quelque part chez nous, c'est où, c'est quoi, c'est comment, ça vient d'où ?"*. Les gens concernés y répondront avec leurs mots. Avec leurs analyses. Des analyses que l'animateur de territoire s'efforcera de pousser aussi loin que possible. Aussi loin que les gens peuvent. Avec en ligne de mire un objectif : remonter la chaîne des "pourquoi" et, si possible, débusquer "l'usine à problèmes" locale, c'est-à-dire un mécanisme qui loge au cœur de la vie locale et qui génère à sa suite tout un train de problèmes concrets qui rejaillissent dans la vie quotidienne collective et individuelle sous des formes diverses. Seconde précision : la réponse à la question *"d'où ça vient ? comment on s'arrange collectivement pour produire ces problèmes qui empoisonnent notre vie au quotidien ?"* ne doit pas conduire les gens à se détourner des préoccupations "terre à terre" comme par exemple la fourniture d'une eau de qualité à Mangabe. Elle ne doit pas les décourager de creuser de nouveaux puits avec l'aide du PDPU. En aucun cas. Mais, avec ce PDPU, en même temps qu'on lance les chantiers de puits, il faudra s'attacher à neutraliser les mécanismes qui ont été à l'origine du déficit d'eau⁶⁵. De manière à ne pas répéter le passé. Pour que, par exemple, la malédiction des puits à Mangabe soit l'occasion d'une double victoire : (i) disposer d'une eau de qualité et en quantité, de surcroît durablement (succès technique), mais aussi (ii) pour que la société locale ait appris quelque chose de crucial sur son propre fonctionnement collectif et qu'elle puisse en tirer toutes les leçons et conséquences (succès sociopolitique). En s'attaquant à cette seconde ligne d'action, parallèle à la première qui est purement technique, on se met sur la voie d'un autre succès, pour le coup de grande d'importance pour un programme d'importance comme le PDPU : le **développement de l'intelligence collective**. C'est-à-dire cette capacité qu'une population acquière progressivement, qui l'aide à comprendre ce qui l'entrave, qui lui permet aussi de se détacher de ses déterminismes ou des "fatalités" qui la poursuivent⁶⁶.

3.4.1.2. Dynamique verticale, soit descendante, soit remontante ? Ou dynamique horizontale ?

Nous nous sommes posés cette question à plusieurs reprises. En réalité, et c'est sans doute ce qui nous a troublés, les deux dynamiques se combinent. Mais d'une manière qui interpelle. En effet, que ce soit à l'échelle du fokontany, par exemple lors de l'élaboration des PDF, ou à l'échelle intercommunale à hauteur des associations, les échanges, ou même les débats lorsqu'ils ont lieu, sont effectivement conduits de manière participative, avec le souci de donner la parole et le droit d'initiative à chacun et chacune. La dynamique est clairement horizontale, de tendance multi-acteurs. Par contre, si on considère les liens entre les différentes échelles, du fokontany à la commune jusqu'à l'intercommunale, la dynamique devient nettement verticale. Ce qui retient l'attention ici, c'est la possibilité que la communication s'étiole sévèrement entre les différentes échelles et que chaque étage poursuive une dynamique qui lui est propre, quasiment en solo. Ainsi, lorsqu'on travaille à l'échelle des fokontany, les acteurs n'évoquent que sporadiquement les autres niveaux et, même quand on insiste, les impressions sont vagues, comme si, du point de vue des fokontany, la commune appartenait à un autre univers⁶⁷. La même réflexion peut être reprise pour la commune. Ainsi, par exemple, la perspective que deux communes voisines puissent collaborer entre elles sur des questions communes ou des

65- Nous ne parlons pas ici, évidemment, du climat ou des caprices de la pluie, qui sont des causes inaccessibles à l'action humaine. Nous nous demandons plutôt comment, de quelle manière précisément, les populations qui manquent d'eau s'arrangent pour accueillir chez elles la sécheresse, qu'est-ce qu'elles font pour que le déficit de pluie se transforme en déficit d'eau potable ou d'eau agricole. Quels comportements, collectifs ou individuels, quelles pratiques sociales, quelle façon de s'organiser, ou de ne pas s'organiser, dressent le lit des effets de la sécheresse jusqu'à la rendre si efficacement dommageable ? Qu'on ne s'y trompe pas, après un moment de surprise, les gens concernés comprennent rapidement de quoi il retourne. Les questions soulevées ne sont en rien académiques, elles sont très terre à terre. Chacun a une idée de comment ça se passe chez lui.

66- Peut-être alors qu'à Mangabe les populations s'expliqueront leurs malheurs autrement qu'en déclarant benoîtement comme cet habitant : *"On ne sait pas ce que Dieu veut ici avec notre eau"*.

67- Par exemple, lors de notre visite dans le fokontany de Mangabe, en date du 8/06/2011, les acteurs locaux, y compris le maire originaire de ce fokontany, étaient en difficulté pour réfléchir en termes de relation entre les secteurs du même fokontany et semblaient désarçonnés lorsqu'on parlait des liens avec les autres fokontany voisins, comme si leur évocation n'avait rien à faire dans les échanges sur le développement de leur localité.

enjeux partagés n'est pas spontanée, loin s'en faut. L'intercommunale se limiterait-elle pour l'heure qu'à la seule dynamique associative (l'ACA, l'ACPD D/S et l'UNICOSA) ? Face à ce constat, nous nous sommes demandés si les efforts d'animation, par exemple ceux que déploient les SATI, ne contribuaient implicitement à renforcer cette tendance au repli chez soi. En effet, il apparaît qu'un nombre non négligeable des activités amènent les acteurs à se concentrer sur leur localité sans guère établir de rapports avec les autres localités du même niveau hiérarchique ou aux autres niveaux⁶⁸.

3.4.2. Les CDF, CDC, CIF et autres structures mises en place dans le cadre du PDPU

3.4.2.1. Le comité de développement du fokontany, les CDF

Structure la plus proche de la base, le CDF en principe réunit en son sein toutes les forces vives du fokontany. Il est présidé par un président élu par les membre du comité. Sur un plan strictement formel, il s'agit d'une association telle que définie dans l'ordonnance 60-133 du 03 octobre 1960, l'équivalent de la Loi 1901 en France. Certains CDF existaient avant le PDPU, d'autres ont été suscités par le PDPU, certains manifestaient une certaine vitalité, d'autres au contraire ont dû être redynamisés,... A vrai dire, d'un fokontany à un autre, la situation peut varier sensiblement.

Le CDF est l'instance sous l'égide de laquelle le plan de développement du fokontany (PDF) a été élaboré, nous préciserons ci-dessous dans quelles conditions. C'est également le CDF, en général par la voix de son président, qui tentera de faire valoir la priorité de ses projets lors des échanges qui animent la cellule "fokontany commune"⁶⁹ (CCF) qui est, en principe, le lieu où les projets sont priorisés à l'échelle de la commune.

Lors de nos visites de terrains, nous nous sommes demandés quelle était la fonction de cette structure en dehors de la planification. Nous avons rencontré des situations contrastées. D'un côté, nous avons découvert dans la banlieue de Diégo Suarez, un fokontany animé par des personnes dynamiques, capables de mobiliser, mais aussi de faire agir concrètement, voire d'organiser les populations dans le cadre de priorités concrètes planifiées ou d'actions nécessitant une intervention rapide pour faire face à des situations problématiques⁷⁰. Mais, d'un autre côté, nous avons régulièrement croisé des structures qui n'avaient pas clairement des activités en-dehors des épisodes de planification. Dans ces fokontany, la vie locale, et la réflexion locale, semble plutôt se déployer ailleurs, dans une autre structure plus ou moins informelle, plus ou moins formelle qui réunit le chef de fokontany, les notables, les représentants de secteurs. Cette structure a pour vocation de régler les difficultés qui surgissent dans la vie locale. Elle gère régulièrement un répertoire de règles, la dina, qui sert de référence pour les populations. Nous nous sommes demandés, dans ces cas là, pourquoi les populations locales distinguaient comme s'il y avait d'un côté l'organisation pour eux et d'un autre l'organisation pour les autres. Est-ce le signe qu'il y existe un problème de l'appropriation ? Que ces structures ne sont pas encore partout vécues comme un instrument local à vocation locale ? Que les acteurs locaux ne s'y identifient pas encore ? Dans les milieux où ces questions sont pertinentes, il faut sans doute se demander deux choses : à partir de quand et dans quelles conditions faut-il encourager la création de

68- Il faut cependant souligner ici, à la décharge du PDPU, que par contre nombre d'activités de formation ont favorisé les échanges horizontaux et latéraux, en mêlant des acteurs provenant de fokontany proches ou de communes voisines, ce qui a d'une certaine manière aidé à quelque peu désenclaver les perceptions. Cela dit, il faut admettre que les dispositifs de formation à eux seuls ne mènent pas à la généralisation d'une perception horizontale chez les acteurs.

69- Selon nos informations, cette structure, apparemment informelle et temporaire puisqu'elle ne serait mobilisée que lorsqu'il est nécessaire de faire des choix entre fokontany destiné à bénéficier d'appuis, serait désignée sous des appellations différentes d'un endroit à l'autre. Nous avons repris ici le terme le plus fréquemment entendu (à l'UNICOSA, on parle plutôt de "comité commune fokontany". On y a particulièrement souligné la recherche de solidarité entre fokontany qui, selon ce SATI, caractérisait les échanges lors des rencontres de cette structure).

70- Le fokontany d'Antsahampano, visité en date du 15/06/11, sur l'heure du midi, répond parfaitement à ce cas d'espèce.

nouvelles structures, par exemple des CDF ? Et, le cas échéant, comment alors les aider à s'inscrire durablement dans la société locale, c'est-à-dire à y jouer un rôle qui prend consistance indépendamment des interventions et des intervenants ?

3.4.2.2. *Les comités de développement de la commune, les CDC*

Nous n'avons pas rencontré de CDC au cours de nos visites, ni assisté à des activités de planification ou de discussion entre acteurs communaux sur la gestion et l'avenir de leur commune. Il semble qu'actuellement il y ait encore peu d'activité à ce niveau. A l'ACPU D/S, des CDC sont cependant la cible d'un travail de redynamisation autour de la mise à jour des PDC. Dans les autres intercommunales, cette activité serait moins avancée.

Cette situation nous a interpellés. Nous nous sommes en effet demandés, *a contrario*, si ce niveau ne représentait pas un enjeu stratégique particulièrement pertinent. En effet, pour autant qu'on place la priorité sur la perspective intercommunale, l'identité communale reste aujourd'hui une question ouverte. En effet, peu d'acteurs rencontrés ont manifesté clairement un sentiment d'appartenance à une commune. Même certains maires paraissaient en difficulté pour se placer et penser au-delà du fokontany dont ils sont originaires. Pour ceux-là, la commune semblait se limiter à l'administration communale et à quelques fonctions honorifiques.

En règle générale, dans le dispositif actuel du PDPU la commune, à la fois comme entité sociologique et comme unité d'action, constitue le maillon faible. Sauf en ce qui concerne les communes urbaines, les visites de terrain dans les communes rurales n'ont jamais contredit cette impression⁷¹. Or, comme nous le suggérons à la section 3.3, l'avenir et le dynamisme des intercommunales dépend étroitement du dynamisme des communes qui les composent, pas seulement l'administration communale ou les élus communaux, mais la commune comme entité territoriale vivante dans laquelle des populations se reconnaissent.

3.4.2.3. *La commission intercommunale de financement, la CIF*

La CIF est le lieu où les décisions de financement sont prises à l'échelle intercommunale. C'est à cet endroit que les projets initialement identifiés au niveau des fokontany et priorisés ensuite par la cellule fokontany commune sont présentés en vue d'être financés. La CIF est donc un lieu de d'échanges mais aussi de débats. Les projets retenus doivent en effet être défendus par leurs promoteurs communaux. Contre d'autres qui, le cas échéant, pourraient leur être préférés. En pratique, les CIF accueillent en leur sein et accordent un droit de décision aux élus communaux, aux porteurs de projets mais aussi à des représentants des plateformes associatives. Ils font donc figure de fora participatifs⁷².

Outre leur vocation opérationnelle, il faut souligner que les CIF sont des lieux d'apprentissages de la démocratie et de ses arts, en particulier, l'argumentation, le débat, la négociation, la quête de l'intérêt collectif,... Les réunions du CIF sont publiques, c'est-à-dire ouvertes à tout le monde. Elles évoquent l'image d'une démocratie ouverte où les délibérations sont publiques, accessibles à l'oreille et aux yeux de tout qui le désire. Cette expérience fera-t-elle date dans l'histoire sociopolitique locale ? Jusqu'à infléchir les traditions et les modalités traditionnelles de l'exercice de la décision par les détenteurs du pouvoir ? C'est-à-dire jusqu'à inscrire durablement un changement dans la gestion du pouvoir ? Rien ne permet de l'affirmer aujourd'hui. Mais, reconnaissons-le, l'expérience ne fait que commencer et on

71- La commune d'Antsohimbondrona (Sirama) fait exception. Mais est-ce vraiment une commune rurale ? Son histoire et sa liaison étroite avec l'industrie sucrière qu'elle accueille sur son territoire en fait un cas particulier, à mi-chemin entre espace urbain et vie rurale.

72- Comme on l'a vigoureusement souligné à l'UNICOSA, lors de notre atelier, l'après-midi du 6 juin 2011, la CIF est non seulement un lieu de participation mais surtout d'apprentissage de la participation. Mais ce n'est pas tout : "Si on compare la CIF de 2009 avec celle de 2010, la différence est énorme. En 2009, les maires se taisaient pour ainsi dire. Il n'y a eu aucune critique des propositions soumises. En 2010, c'était tout autre chose, les mêmes maires osaient se contredire et mettre en débat leur désaccord".

ne peut pas raisonnablement en attendre des effets immédiats dans des domaines aussi fondamentaux. Par contre, nous nous sommes demandés si les animateurs du PDPU, aux différents niveaux, avaient pris toute la mesure de l'enjeu ?⁷³

3.4.2.4. *La commission communale des impôts, la CCI*

Cette structure accueille en son sein le maire, des représentants de l'administration communale, le représentant du centre fiscal du district (le STD), les chefs de fokontany, le cas échéant des notables, des représentants d'associations ou d'autres catégories d'acteurs. Plusieurs activités ont été menées pour dynamiser cette structure. L'objectif est d'accroître l'assiette fiscale et la capacité de recouvrement des taxes et impôts communaux.

Nous n'avons pas eu l'occasion de travailler spécifiquement avec une telle structure à l'occasion de nos visites. Il semble, sur la base des informations recueillies, que l'implication du représentant du district soit légère. Par contre, cette structure a joué son rôle pour soutenir le civisme fiscal et accueillir l'appui du SATI en matière fiscale. Ceux-ci se sont attachés à les redynamiser partout où cela était possible.

3.4.2.5. *Les comités de gestion d'infrastructures locales, les COGES*

La plupart des investissements soutenus par le PDPU sont accompagnés localement par des structures en charge de leur surveillance et de leur maintenance. Nous avons constaté que ces structures existaient et assuraient effectivement leurs missions. Tous les comités que nous avons rencontrés et avec qui nous avons eus des échanges, en général sur les lieux même où se trouvent les infrastructures ou équipements qu'ils avaient en charge, ont manifesté leur engagement et leur souci de les maintenir en bon état. Le dynamisme et la compétence de ces structures contrastaient avec la mollesse des associations soutenues par le FAIL.

Un des points forts à souligner concerne la mise en place de **règles locales** pour le bon usage des infrastructures, que ce soit un marché, un point d'eau, un bâtiment,... Il faut particulièrement remarquer le travail de développement de la régulation qui se développe dans le sillage de ces équipements. Non seulement les règles ont fait l'objet de délibérations parfois soutenues et singulièrement animées⁷⁴ mais en outre, et c'est un point clef, ces règles évoluent à la lumière des situations problèmes rencontrées et des débats qu'elles ont pu déclenchés⁷⁵. L'air de rien, c'est tout un **apprentissage de la culture de la règle** – et ce faisant du respect des règles – qui se réalise en creux

73- En clair, la question que nous soulevons ici, absolument cruciale à nos yeux, est la suivante : dans les CIF, ou de manière plus large au sein des autres instances participatives, les acteurs jouent-ils le jeu de la démocratie parce qu'ils ont le sentiment que c'est une règle du jeu à laquelle il faut se plier pour accéder à des financements ? Dans ce cas, leur adhésion est au moins simplement tactique. Et les CIF, alors, se résument à une mise en scène, voire à l'extrême, à une version grandeur nature du jeu de l'oie ? Ou bien adoptent-ils les règles parce qu'ils y croient, parce qu'ils y découvrent des vertus ou des avantages qu'ils ne soupçonnaient pas, parce qu'éventuellement même leur vision du pouvoir s'est transformée ? Dans ce cas, il s'agit d'une adhésion reposant sur une conviction propre. Et l'impact est alors énorme. Des transformations profondes seraient envisageables au sein des sociétés locales. Pour l'heure, les éléments manquent pour souligner la tendance. Nos contacts et observations de terrain, sommaires, trop brefs, ne permettent en aucun cas d'y répondre. Par contre, nous pouvons remarquer que le PDPU, actuellement, ne possède pas le dispositif, ni les instruments, pour s'attaquer à une question d'une telle importance. Faute de s'y intéresser rigoureusement et systématiquement parce que trop absorbés par d'autres tâches opérationnelles ?

74- Le cas nous a été rapporté pour l'établissement de la dina du nouveau marché de Sirama Centre. Les règles ont été chaudement débattues avec les commerçantes, c'est-à-dire avec les premiers usagers de l'infrastructure, et elles ont été ajustées en fonction de l'expérience fine que ces acteurs ont de l'usage des lieux (notre visite approfondie du marché en date du 10 juin 2011). Le règlement, qui comprend 16 articles, est affiché en langue nationale sur les murs du marché.

75- Citons le cas exemplaire de bornes fontaines gérées dans les banlieues de la ville de Diégo Suarez que nous prenons le temps de décrire dans la galerie de portraits dans le volume n°3 ou en annexe 5 de ce volume n°1 (il s'agit de notre visite du fokontany de Ambohimitsinjo, dans la matinée du 15 juin).

dans le sillage de ces GOGES. A nos yeux, c'est sans doute un des processus les plus pertinents que le PDPU a encouragé. C'est à ce niveau là, en effet, que la citoyenneté responsable et les fondements de la démocratie locale prennent une dimension concrète, qu'ils rentrent véritablement dans la vie des populations, qu'ils les affectent et les transforment. Durablement de surcroît. Pourtant, à vrai dire cela nous a surpris, les agents et cadre du PDPU ne paraissent pas accorder un intérêt particulier à ce processus de construction d'une culture de la règle⁷⁶.

Il faut retenir ici, et c'est une leçon cruciale pour le PDPU, que les équipements ou infrastructures possèdent en réalité une **double pertinence** : ils ont leur utilité propre (l'eau de la borne fontaine, le confort ou la sécurité du marché abrité, l'hygiène des latrines publiques,...) mais également, peut-être même surtout, ils constituent une école d'apprentissage de la maîtrise de la régulation, c'est-à-dire, la maîtrise de la production concertée des règles et des normes qui s'appliquent au public. Ce principe de double pertinence est à mettre systématiquement en valeur dans la construction de la phase II.

3.4.3. Les PDF, PCD, PDIC et autres instruments de planification

3.4.3.1. Les plans de développement de fokontany, les PDF

Chaque fokontany est appelé, tôt ou tard, à élaborer son PDF. Le programme en a fait une priorité pour la phase I, même si aujourd'hui, il faut le reconnaître, on est encore loin du compte. Les PDF ne sont pas une nouveauté dans la région de Diana. Ni le plan, ni même à vrai dire la méthode participative qui mène à son élaboration. Dans les communes de l'ACA, par exemple, il y a eu une (première ?) vague de PDF en fin 2001 et en 2002⁷⁷. La plupart des fokontany ont été mobilisés pour produire un plan dans lequel les populations établissaient la liste de leurs problèmes, proposaient des solutions, définissaient des priorités. Le même exercice a été reconduit dans les mêmes fokontany, en 2006, à l'initiative de la CAC (Cellule d'Appui Communale) appuyée par un programme du PNUD, en reprenant à peu de choses près, la même méthode et les mêmes acteurs. A notre connaissance, aucun bilan n'avait été fait du premier PDF. En 2010, le PDPU a relancé l'exercice de planification, pour la troisième fois dans certains fokontany, également sans évaluer ni exploiter les précédents plans.

Il faut préciser que la méthode de planification mise en œuvre par le PDPU en 2010 a été sensiblement améliorée. Alors que les deux premières vagues de PDF se limitaient pour l'essentiel à un inventaire des problèmes vaguement reliés à des causes et directement connectés à des solutions matérielles, le PDPU a pris soin de déployer une approche qui réserve un moment significatif pour approfondir l'analyse des problèmes et leurs causes. De même, l'exercice s'est attaché à dégager une vision pour le développement du fokontany, vision de laquelle découlaient des grands objectifs à l'appui desquels des activités concrètes étaient identifiées. Le plan ainsi élaboré s'attachait également à distinguer des actions immédiates, à entreprendre dès 2010, d'autres actions envisagées en 2011 et 2012. Le souci de hiérarchiser et d'y aller progressivement est manifeste. Un autre progrès, important à souligner, concerne la diversité et la nature des actions à réaliser. Alors que les plans des années 2002 et 2006 faisaient désespérément penser à des "shopping lists", les PDF version 2010 rassemblent des activités plus diverses, parmi lesquelles, insistons, un certain nombre à mener sans intervention externe, ni financement. Toutefois, en pratique, il faut admettre qu'en dehors des quelques actions cofinancées par le PDPU, les PDF n'ont pas énormément inspiré d'initiatives. D'où ces questions : pourquoi le PDF est-il si peu – parfois jamais – utilisé en dehors des interventions extérieures ? Dans quelle mesure son utilité dépasse-t-elle la communication avec les services et les projets ? Les PDF servent-ils en fin de compte davantage à stimuler la participation des projets ou des structures de développement dans les affaires locales ? Comment faire en sorte que les populations qui ont mené un exercice de planification

⁷⁶- Un proverbe ouest africain prétend que le poisson ne pense à l'eau que lorsqu'il en sort...

⁷⁷- Il faut souligner au passage la qualité de la documentation à la disposition des SATI de l'ACA qui ont archivé un certain nombre de ces plans. Il est vrai que le coordinateur de l'ACA est l'ancien chef du CAC du district d'Ankarana sous l'égide duquel les exercices de planification à la base avaient été entrepris.

l'utilisent pour elles-mêmes indépendamment de toute intervention ? L'exemple de Sakaramy Centre développé dans la galerie de portraits au volume n°3 ou en annexe 5 illustre concrètement cette série de questions qui concernent les PDF⁷⁸.

Quoiqu'il en soit, indépendamment de l'usage et de la portée pratique des PDF, il faut leur reconnaître une qualité de grande importance : leur montage correspond à un moment d'apprentissage de la culture de la planification, c'est-à-dire l'apprentissage d'un nouveau rapport au temps où les acteurs se placent dans une posture de moindre soumission aux événements et occurrences. Cet aspect ne doit en aucune façon être négligé⁷⁹.

3.4.3.2. Les plans communaux de développement, les PCD.

Il faut préciser que, à notre connaissance, il existait déjà un PCD dans la plupart des communes en lien avec le programme, et cela bien avant le démarrage du PDPU. Par exemple, pour l'ACA, toutes les communes disposent déjà d'un PCD élaboré en 2002 sous l'égide du Secrétariat d'Etat à la Décentralisation avec l'appui du PNUD et à la faveur de l'intervention de divers bureaux d'étude basés dans la région (Sage, CEAR,...). Certains ont été revus en 2005 ou 2006 à la suite d'un projet PNUD. Ces PCD ont tous été élaborés *grosso modo* suivant une même approche⁸⁰ et rédigés sur la base d'un canevas similaire⁸¹. Ils ont un air de famille avec les PDF du PDPU, sauf qu'ils concernent la commune.

78- Si les diagnostics réalisés avec l'aide du PDPU ont été améliorés comparativement à ce qui se faisait dans les années 2002 et 2006, la marge de progression paraît cependant encore importante. Par exemple, jusqu'aujourd'hui, les diagnostics valorisent beaucoup les problèmes. L'origine de ces problèmes est avant tout recherchée chez les autres ou dans la nature même des choses (le climat, le marché, le contexte mondial, la crise politique nationale,...), mais rarement chez ceux et celles qui en souffrent. Cette tendance à l'extériorisation place les gens dans une position de victimes qui ne valorise pas leur potentiel d'acteur. Ce biais passe d'autant plus facilement inaperçu qu'il est solidement ancré dans les traditions locales. Le fond culturel malgache, en effet, privilégie particulièrement la perspective suivant laquelle le changement provient de l'extérieur, du fait de l'intervention d'instances extérieures, souvent perçues comme lointaines, voire inaccessibles. Les postures les plus traditionnellement encouragées sont réactives ou adaptatives (comme le maire de Sakaramy l'a déclaré lors de notre visite le 3 juin 2011, *"Les choses arrivent. Puis on s'arrange avec... Dieu va nous aider. C'est pour ça qu'on est chrétien ici"*. On ne saurait mieux résumer la problématique de l'extériorité et le défi qu'elle suggère pour les acteurs du développement).

79- On devrait sans doute distinguer plus finement le cas des PDF dans les campagnes rurales et celui des PDF dans les communes urbaines. Si les premiers courent le risque d'enfermer les acteurs locaux dans la perspective étroite de leur seul fokontany, jusqu'à perdre de vue l'échelle communale, les PDF en ville au contraire rappellent opportunément aux maires et aux instances de la municipalité que leurs initiatives doivent rejoindre les préoccupations de leurs concitoyens vivant dans les quartiers. De ce point de vue là, les PDF en ville sont plutôt salutaires. Ainsi, de la ville aux campagnes, la problématique s'inverse : alors que dans les espaces ruraux, la commune ressort comme le maillon faible, en ville ce sont les fokontany qui sont le maillon faible. C'est pourquoi, à notre avis, les PDF – et tout l'exercice de planification participative qu'il suppose – paraissent nettement particulièrement pertinents en ville. A l'appui de cette prise de position, on peut soutenir que, contrairement aux fokontany des campagnes, les fokontany urbains sont composés par des populations hétérogènes qui n'ont souvent pas de passé commun, ni d'histoire contemporaine partagée. Il existe dans ces fokontany, surtout dans les banlieues en voie de colonisation, une véritable problématique de la cohésion sociale.

80- Organisation d'ateliers participatifs réunissant des représentants et notables de tous les fokontany composant la commune, en veillant à ce que toutes les catégories socioprofessionnelles soient représentées (les hommes, les femmes, les jeunes, les agriculteurs, les pêcheurs, les éleveurs, les commerçants,...). Méthode MARP et planification collective.

81- Partie 1, monographie de la commune. Partie 2 : Inventaire des problèmes découlant d'un diagnostic participatif conduit à deux niveaux, dans chaque fokontany et ensuite au niveau de la commune. Partie 3 : Schéma d'actions communales avec hiérarchisation de projets. Partie 4 : Modalités d'exécution et programme d'investissement sur les 5 ans. Partie 5 : Planning de réalisation des projets. Partie 6 (annexe) : Plan de développement des fokontany. Nous avons consulté l'ensemble des PCD de la région d'Ambilobe avec l'aide de l'équipe SATI de l'ACA en date du 11 juin 2011.

A notre connaissance, le PDPU, et en particulier les SATI, n'ont pas valorisé cet instrument avec la même intensité dans les trois intercommunales. A l'ACA, les PCD n'ont pas fait l'objet d'une mise à jour spécifique. Pas encore. Il en va de même, semble-t-il, pour l'UNICOSA. Par contre, dans le cas de l'ACPU D/S, on nous a signalé que la mise à jour de certains PCD était en cours⁸². Il s'agissait de mettre les PCD en harmonie avec les PDF. En théorie, les PCD devraient intégrer les PDF de tous les fokontany qui constituent la commune à laquelle ils sont rattachés. Une stratégie concertée et des perspectives partagées et priorisées devraient ainsi découler de la consolidation collective du PCD sur la base des PDF. En pratique, cependant, il semble que cet exercice n'ait pas encore été mené jusqu'à son terme dans les communes rurales liées aux pôles urbains⁸³. Plus concrètement, nous n'avons pas rencontré de maires, ni d'ailleurs d'agents communaux qui faisaient usage ou référence explicite à cet instrument. Un seul maire rural parmi ceux que nous avons rencontrés semblait avoir une certaine connaissance du PCD de sa commune. Mais il n'a pas retrouvé le document lorsqu'on le lui a demandé. Certains par contre ignoraient jusqu'à leur existence.

Aujourd'hui, le PCD ne figure pas parmi les instruments utilisés par les acteurs communaux. La perspective que la commune puisse en tant que telle se doter d'un véritable projet de développement qui lui serait propre et qui ne serait pas simplement la compilation des PDF⁸⁴, échappe en grande partie aux acteurs communaux rencontrés, que ce soient les élus ou les cadres, qu'il s'agisse des communes rurales ou urbaines⁸⁵. En règle générale, les acteurs communaux rencontrés ont à cœur quelques réalisations qui leur paraissent urgentes à mener mais ils ne les conçoivent pas encore à l'appui d'une politique ou d'un plan qui leur confère cohérence et pertinence stratégiques. A l'heure actuelle, les activités sont pour l'essentiel pensées indépendamment de tout lien avec une stratégie élaborée qui leur donnerait un surcroît de pertinence. Sans doute est-ce là le signe que le chemin à parcourir au PDPU est encore long et qu'en tout état de cause, on n'est qu'au tout début d'un processus à l'avenir aujourd'hui finalement fort incertain.

Cette situation, qui prévaut actuellement tant à l'échelle des fokontany qu'à celle de la commune ou de l'intercommunale souligne que le défi du PDPU ne se situe pas tellement à hauteur des instruments en tant que tels mais plutôt au niveau de l'esprit dont ils ne sont que la trace matérielle. Autrement dit, l'enjeu pour une commune, n'est pas tant de disposer de son PCD soutenu par de solides PDF, mais d'acquérir la maîtrise de la planification et de la généraliser dans son espace sociopolitique. En

82- Depuis le début 2011, un des agents de l'ACDPU D/S semble avoir fait de la *"revitalisation des PCD"* sa priorité. Nous n'avons cependant pas eu d'information précise sur l'état d'avancement de ce travail *"d'exhumation"* des PCD (l'expression est empruntée à un cadre de l'ACDP D/S qui l'a utilisé de manière singulièrement métaphorique dans un contexte malgache où le retournement des morts fait partie du patrimoine culturel national. Voulait-il souligner que, même si les PCD n'étaient pas particulièrement actifs, ils poursuivaient néanmoins, symboliquement, leur existence ?...).

83- Il en va autrement pour les communes urbaines. Le PCD a été retravaillé régulièrement par la commune de Diégo Suarez, notamment à la faveur de l'intervention de divers partenaires, villes, collectivités décentralisées, agences d'aide,... originaires d'Europe. Par contre, nous ne savons pas si, dans le cas d'Ambaja ou d'Ambilobe, le PCD a fait l'objet d'une révision avant leur intégration dans le PDPU. Les maires actuels ne nous ont rien signalé à ce propos.

84- Les acteurs rencontrés, que ce soit dans les SATI ou les communes, n'envisagent pas facilement les PCD autrement qu'une simple actualisation des PDF à l'échelle de la commune (comment mettre ensemble les PDF, comment les prioriser dans un PCD ?). Pourtant, une commune ne se résume pas à la somme des fokontany qui la composent. A côté de questions qui effectivement logent à hauteur des fokontany, d'autres enjeux, qui sont spécifiques à l'échelle communale, doivent être identifiés et travaillés. Une commune n'est pas seulement une instance inter-fokontany. Une commune est plus qu'une confédération fonctionnelle de fokontany.

85- Une fois encore la ville de Diégo Suarez fait exception. C'est dans cette seule commune qu'il a été question de politique communale et d'une stratégie de développement urbain. Toutefois, même si ces concepts sont effectivement présents dans l'esprit des cadres municipaux, les idées et projections qui devraient en dériver semblent actuellement encore largement fragmentaires, sinon sommaires (il faut cependant préciser que, s'agissant de Diégo Suarez, nous n'avons rencontré qu'un seul élu et qu'il est possible que nous n'ayons pas eu accès à toute l'information disponible).

définitive, pour le dire plus clairement encore, c'est la **culture du plan** qui est l'horizon ultime de cet exercice, avec tout ce que cela implique en aval, le goût de l'analyse et du questionnement, le souci de la prospective, la préoccupation de vérifier ses hypothèses,... Comment développer, comment généraliser cette culture du plan dans l'espace communal (pas seulement dans les instances communales, également dans la société communale), tel est l'enjeu majeur dans ce domaine.

3.4.3.3. Les plans intercommunaux de développement, les PICD.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de dispositif de planification du développement à l'échelle intercommunale. Il n'existe pas non plus de plan de développement des pôles urbains (ce qu'on pourrait appeler, au sens premier, un "PDPU"). Aucun acteur rencontré sur le terrain n'a évoqué cette perspective. Est-ce un peu tôt, les associations intercommunales venant tout juste d'être mises en place il y a un peu plus de trois années⁸⁶ ?

L'absence d'un tel instrument fait écho à une question que nous avons déjà soulevée ci-dessus : les associations intercommunales sont-elles destinées à rester des structures pourvoyeuses de services à ses membres (vocation purement technique à l'usage des appareils communaux) ou, au contraire, sont-elles appelées, en outre, à jouer un rôle dans le développement d'une dynamique intercommunale, et notamment une **dynamique de développement du territoire intercommunal** et de la société qu'il héberge (vocation politique à l'usage de l'ensemble des acteurs et des forces vives de l'entité) ?

3.4.4. Le FDF, le FAIL, le FDEL et autres instruments financiers appuyés par le PDPU

3.4.4.1. Le fonds de développement du fokontany, le FDF

Le fond a été conçu pour appuyer la réalisation d'actions concrètes à l'échelle de fokontany, c'est-à-dire là où les populations mènent leur vie quotidienne et donc là où elles affrontent diverses difficultés existentielles. De manière générale, les actions menées ont effectivement suivi cette orientation. Un accent particulier a été mis sur l'eau et l'assainissement. Avec raison. Si l'eau ne manque pas dans l'absolu, par contre sa qualité est réellement problématique. Or, chacun le sait, la qualité de l'eau de consommation est un enjeu de santé publique. De nombreuses maladies se transmettent par l'eau. Nos visites de terrain n'ont jamais mis en doute le bien-fondé de cette orientation de base. D'autre part, lorsque les eaux sales stagnent, elles deviennent également une question de santé publique. Pour les mêmes raisons (paludisme, etc.).

La priorité placée sur le fonçage de puits fermés ou sur la réalisation d'infrastructures liées aux écoulements d'eau, y compris la réalisation d'un ponceau à Matiakoho (dans la banlieue d'Ambilobe), se justifie sans mal. Cela dit, d'autres infrastructures ont été réalisées avec l'appui du FDF, notamment la réhabilitation de marchés couverts (Antsakoamanondro, Sirama Centre,...) ou de centres de santé de base (Sakaramy Centre,...)⁸⁷.

86- Sauf dans le cas de l'ACA qui existe sous sa forme actuelle depuis 2006.

87- Nous nous sommes parfois posés quelques questions sur la pertinence de certaines réalisations. Par exemple, le nouveau marché de Sirama se justifiait-il vraiment alors même que les responsables et les commerçants reconnaissent spontanément que, depuis la reprise en main de l'usine sucrière par les Chinois, le marché de la consommation locale s'est effondré. D'autre part, le visiteur même peu averti ne manque pas de remarquer que, non loin du nouveau marché couvert, il existe déjà d'autres espaces commerciaux apparemment sous-utilisés et en attente de réfection. D'autres questions viennent aussi à l'esprit : quelles catégories de commerçants, ou de consommateurs, tirent avantage du nouveau marché ? Quelles catégories de commerçants, ou de consommateurs, sont défavorisées (voire exclus) ? Autrement dit, qui perd, qui gagne dans le sillage de ce nouveau marché ? Nous ne savons pas dans quelle mesure de telles questions ont été discutées au moment de l'identification. Toujours est-il qu'actuellement elles semblent peu présentes.

S'agissant des réalisations financées par le FDF, il faut souligner que les chantiers se sont faits en lien étroit avec les parties intéressées, au minimum sous leur regard attentif lorsqu'il s'agissait d'opérations techniques. Dans tous les cas, un *dispositif de suivi* a été mis en place, en général un comité de gestion de l'infrastructure. Cette disposition est évidemment cruciale pour la durabilité. En effet, une chose est de construire une infrastructure, autre chose est de la maintenir en bon état et de garantir sa fonctionnalité. Sur ce dernier point, les situations varient d'un lieu à un autre. Toutefois, un problème est revenu systématiquement : les pompes. De toute évidence, les entreprises ont choisi des modèles bon marché qui ne résistent pas à un usage intensif. Sur l'ensemble des puits visités, aucune pompe ne donnait satisfaction⁸⁸.

Les SATI et l'équipe du PDPU sont conscientes de ces limites. Elles réalisent aussi pleinement que pour ce qui est de l'efficacité des comités de suivi et des opérations de maintenance la partie n'est pas gagnée. Le renforcement de ces structures figure parmi les priorités de l'accompagnement des SATI. A juste titre. L'enjeu qui apparaît clairement ici, au-delà des aspects purement fonctionnels, consiste à disséminer dans l'espace communal une *culture de la maintenance* des infrastructures collectives. Cet enjeu peut se résumer en une question clef : comment faire en sorte que le bon fonctionnement des infrastructures collectives deviennent une préoccupation pour tous les usagers (et pas seulement pour les autorités ou les membres des comités de gestion) ?

3.4.4.2. Le fonds d'appui aux initiatives locales, le FAIL

Le FAIL fonctionne sur la base d'un appel annuel à projet. Il s'adresse à des associations de femmes et de jeunes constituées formellement depuis au moins 6 mois. Il cofinance à hauteur de 80% des actions modestes d'un budget ne dépassant pas 1.200.000 Ar. Les actions éligibles doivent répondre simultanément à un certain nombre de critères : actions d'intérêt public et d'envergure communale, répondant à 5 thèmes (environnement, assainissement, sports et loisirs, actions socioculturelles et infrastructures productives), inscrites dans le PDF et dans le PDC. Les projets sont sélectionnés lorsque la CIF se réunit. Le choix des projets retenus à l'échelle de l'intercommunale et les délibérations se déroulent publiquement.

Au cours de nos visites, nous avons eu régulièrement rencontré des associations bénéficiaires. Nous avons aussi visité certaines réalisations cofinancées par le FAIL. Plusieurs questions se sont régulièrement invitées :

- Quel lien existe-t-il entre l'initiative menée avec l'appui du FAIL et les activités habituelles de l'association bénéficiaire ? Quel lien avec la raison d'être de l'association ?
- En quoi l'intervention du FAIL renforce les bénéficiaires ? En quoi dynamise-t-elle la vie associative locale ?
- Les associations bénéficiaires mènent-elles des activités, ont-elles une existence active en dehors des appels à projets ou des interventions extérieures ?
- Quelle est la pertinence de l'action menée et sur quelle analyse repose-t-elle ? A quelles préoccupations répond-t-elle, les préoccupations de qui particulièrement ?
- Quels effets démultiplicateurs, quels effets d'entraînement suscitent les activités financées par le FAIL ? Autrement dit, quels espaces d'initiative les activités financées par le FAIL défrichent-elles ou élargissent-elles dans leur sillage ou à la suite de leur mise en œuvre ?⁸⁹

De manière générale, nous ne sommes pas parvenus à obtenir des réponses satisfaisantes à ces questions⁹⁰. Du coup, nous nous sommes demandés quelle était la portée de ce dispositif de

88- En conséquence, les usagers puisent avec des bidons ou des puisettes qu'ils jettent dans le puits contribuant à polluer l'eau. Les objectifs de potabilité de l'eau et d'hygiène sont difficiles à atteindre dans ces conditions.

89- Une question classique en matière de financement à la base : a-t-on affaire à une activité "cul de sac" (après elle, ça s'arrête) ou à une activité "starter" (qui démarre quelque chose qui se poursuit) ?

financement tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui. D'un côté, les bénéficiaires déplorent la modestie des budgets et la difficulté à réunir le cofinancement. D'un autre côté, ceux et celles qui ont fait le travail ne se reconnaissent pas dans l'activité menée et parfois même ils l'ont vécue comme une contrainte, comme quelque chose qui ne les concernait pas vraiment⁹¹. D'autre part, un grand nombre de microprojets financés par le FAIL sont portés par des acteurs dont ce n'est pas l'activité⁹². Après coup, avec le recul, nous nous demandons si un tel FAIL, pour autant qu'il s'avère répondre à une demande fondée, ne gagnerait pas à soutenir des activités qui sont déjà en marche indépendamment de toute promesse d'appui et à l'appui de structures qui ont un vie associative consistante et qui mène d'autres actions par ailleurs.

Indépendamment de ces constats, il faut souligner une autre utilité du FAIL qu'il ne faudrait pas négliger. En effet, il figure parmi les éléments autour desquels les délibérations du CIF s'organisent. A ce titre, cet instrument contribue à donner vie et dynamisme au CIF. Or, comme nous l'avons vu, cette structure offre une opportunité importante pour mettre concrètement en action et à l'épreuve certains principes de la démocratie participative. A ce titre, le CIF et par conséquent le FAIL font partie d'un dispositif d'apprentissage collectif.

3.4.4.3. Le fonds pour le développement de l'économie locale, FDEL

Nous n'avons pas eu l'opportunité de rencontrer directement des acteurs qui ont bénéficié de l'appui de ce fonds, ce qui limite considérablement la portée de nos réflexions. A ce jour, ce fonds, dont la dotation varie bon an mal an entre 20.000 et 30.000 euros, a bénéficié à 8 associations porteuses de projets de nature diverses. En pratique, l'appel à projet de 2009 a été le plus investigué. Tous les projets financés ont été menés et leur rapport validé dans le courant de 2010. Si certains projets sont aujourd'hui clôturés (par exemple, le financement de l'atelier économique autour du 10^{ème} anniversaire de l'ADAPS), d'autres poursuivent leur trajectoire. Avec un certain bonheur, semble-t-il. En moyenne, les projets ont mobilisé une enveloppe allant entre 8 et 9 millions d'arriarys⁹³, sauf un petit projet d'insertion des femmes qui n'a mobilisé que 3,5 millions ou deux autres projets, d'envergure plus large, qui ont quant à eux bénéficié d'un appui respectivement de 14,5 et de 19,5 millions d'arriarys.

Les projets appuyés sont de trois sortes, soit des projets d'appui à l'insertion des jeunes ou de femmes, en ville ou en zone rurale (par exemple le plan *"Prolifération des emplois"* promu par la Chambre de Commerce et de l'Industrie ou encore l'appui à l'insertion professionnelle des jeunes femmes

90- Nous reconnaissons cependant que nous n'avons visité qu'un échantillon réduit de réalisations (une clôture autour d'une borne fontaine à Sakaramy Centre, diverses actions d'embellissement et d'équipement au CSB II d'Antranokarany, un abris-bus à la sortie d'Antranokarany le long de la route N6, des abris-bus à Ambilobe,...). Sur les lieux de ces réalisations, nous avons rencontré plusieurs associations ou leurs représentant(e)s. De même nous avons pu rencontrer les plateformes communales réunissant de telles associations dans les trois villes concernées par le programme. Cet échantillon était-il représentatif pour conclure ?

91- Ainsi à Sakaramy Centre, les femmes qui nous ont fait visiter la clôture autour d'une borne fontaine réalisée dans le cadre d'un appui du FAIL ont eu du mal à s'expliquer. *"Notre association, VETIFA, existe pour organiser la journée de la femme. On nous a demandé de faire ce projet. On n'a pas d'autres activités que la journée de la femme"*. Elles expliquent qu'elles sont 40 femmes. Que leur association a un statut formel : *"Mais on n'a pas de réunions, on n'a pas d'activités"*. Elles ne savent pas si les autres femmes de leur association ont été impliquées : *"C'est un tâcheron qui a fait la clôture, les autres ont surveillé son travail. Nous, on n'a rien fait. On cotise seulement un peu pour la réparation du robinet ? Parfois on surveille les enfants"*.

92- Par exemple, à Antsakoamanondro, nous nous sommes demandés si l'installation de plaques de signalisation le long des voies publiques était une préoccupation majeure pour une association de femmes ? Les femmes concernées ont reconnu elles-mêmes qu'elles n'ont pas fait grand-chose, à part demander le financement. Il n'est pas certain que l'idée des plaques venait d'elles-mêmes. Même le dossier a été monté par d'autres. Nous nous sommes demandés en quoi consistait leur rôle dans ce microprojet. Et pourquoi elles, les femmes ? Parce que c'était une modalité d'accès au FAIL et qu'il fallait jouer le jeu ? (notre visite et échanges dans la matinée du 7 juin 2011).

93- Un euro = 2700 Ar.

défavorisées dans les rouages de l'économie locale soutenu par l'association PACWA), soit des projets directement productifs (par exemple l'appui à l'extension de l'exploitation apicole dans la commune de Joffreville), soit encore des rencontres (comme typiquement l'atelier ADAPS déjà mentionné).

Les termes de référence de l'appel à projet relatif aux actions de promotion du développement économique local repose sur des bases incontestablement bien pensées⁹⁴. Nous nous sommes cependant demandés si, en mettant en œuvre ce dispositif, la réflexion économique avait été menée suffisamment loin. Nous revenons sur cette question plus loin à la section 3.12, en particulier la sous-section 3.12, également dans le chapitre 5.

3.4.5. Radioscopie de l'approche. Synthèse transversale

3.4.5.1. Promouvoir des réponses ou bien partir des questions ? Bref retour sur les stratégies implicites d'accompagnement

A l'issue de cette revue des principaux dispositifs et instruments du PDP, il est possible, en guise de conclusion d'étape, de mettre en évidence certaines logiques inscrites dans les dispositifs et leur animation. Nous proposons, pour cela, de recourir à deux diagrammes.

La Figure 3.4.1 croise deux approches de base relativement classiques, l'une qui oppose une approche descendante à une approche remontante, l'autre qui oppose une approche centrée sur la production des "bonnes" réponses à une approche centrée sur la production des "bonnes" questions. Si on applique ce schéma d'analyse au PDP, en règle générale, la tendance actuelle le situerait plutôt dans le cadran supérieur gauche. En effet, les efforts d'animation, et notamment dans les fokontany, privilégient généralement la production de réponses à des problèmes qui sont identifiés par les habitants des fokontany ou des communes. Le développement des questions qui aideraient les acteurs à comprendre d'où leurs problèmes proviennent et comment, le cas échéant, ils y contribuent eux-mêmes, directement ou indirectement, passent le plus souvent au second plan⁹⁵. Par contre, il semble y avoir un meilleur équilibre entre approche descendante et approche remontante. En effet, si effectivement la manière de mener les travaux, par exemple pour produire un PDF ou pour monter un dossier en réponse à un appel à projets (FAIL, FDF ou FDEL), est clairement suggérée par le programme (dynamique descendante), par contre le type de projets ou les contenus des analyses et plans figurant dans les PDF, par exemple, sont en général inspirés par les réflexions, débats et investigations menées par les acteurs à la base (dynamique remontante).

94- Nous faisons particulièrement allusion à la définition séduisante du FDEL (page 2, 3^{ème} alinéa du document intitulé "Termes de référence de l'appel à projet relatif aux actions de promotion du développement économique local" en date du 15/02/2010) et aux séries de principes liés à la nature du projet, spécialement le domaine de l'action, et à l'élaboration ou à la mise en œuvre du projet (ibidem page 2, dernier alinéa et page 3, 1^{er} alinéa). Le powerpoint présenté lors de la journée d'information, en date du 15/02/11, livre un ensemble de précisions d'une grande clarté. Les critères d'éligibilité sont soigneusement expliqués de même que la perspective encouragée par la mise en œuvre du fonds.

95- La lecture des PDF, en particulier la partie "Analyse des problèmes" d'une part et, d'autre part, les échanges que nous avons eus avec les acteurs à la base, en particulier ceux qui ont contribué, soit à l'animation qui a conduit à l'élaboration des PDF, soit ceux et celles qui y ont pris part directement au diagnostic, illustrent cette tendance de fond de façon convaincante (voir aussi la galerie de portraits, le cas de Sakaramy Centre, volume n°3 ou annexe 5, à l'article A5.2.)

Figure 3.4.1
Repérage des stratégies (I)

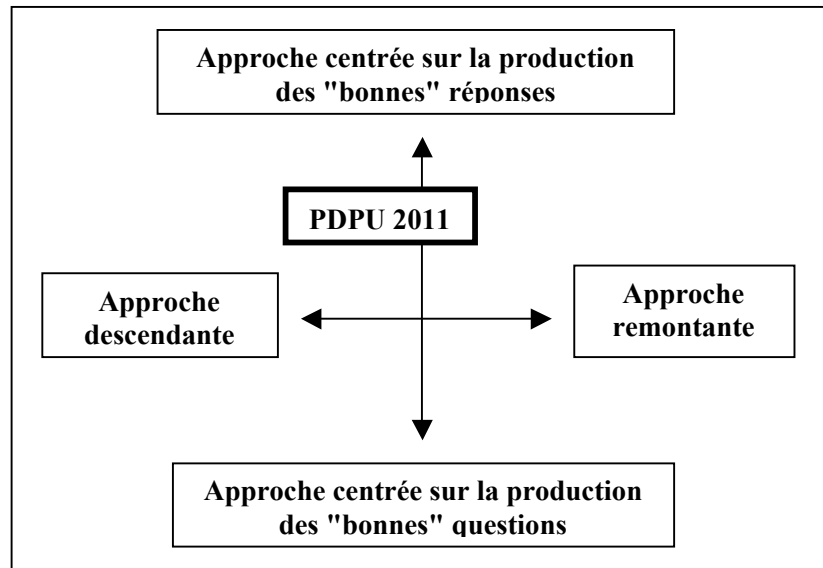
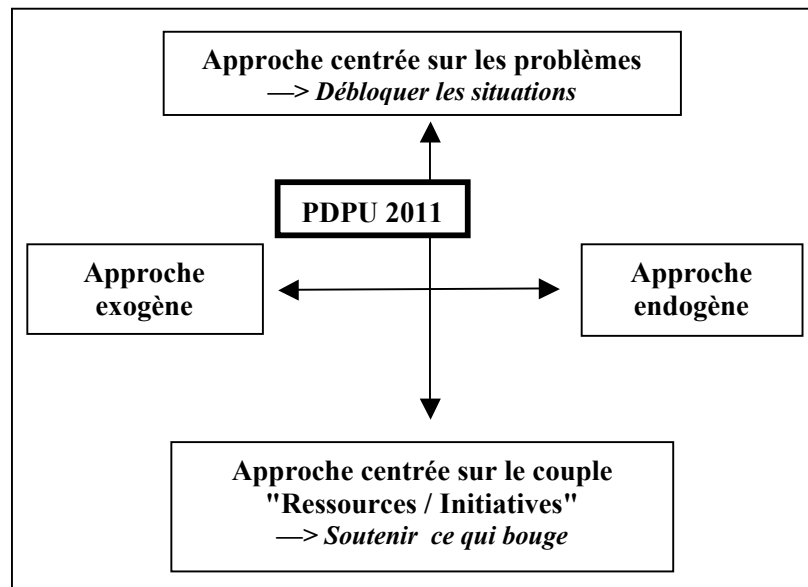


Figure 3.4.2
Repérage des stratégies (II)



La figure 3.4.2. livre une variante de ce canevas d'analyse. La logique est similaire. Le schéma croise deux approches de base également très répandues. D'une part, celle qui oppose une approche exogène qui donne la préférence à ce qui provient de l'extérieur à une approche endogène qui, à l'inverse, donne la priorité à ce qui provient des sociétés locales. D'autre part, celle qui oppose une approche centrée sur la résolution de problèmes à une approche centrée sur la valorisation des ressources, des potentialités et des initiatives locales (qui ne sont pas forcément en lien avec des problèmes à résoudre et qui se préoccupent plutôt de potentialités "sommeillantes"). Si on applique ce schéma d'analyse au PDPU, en règle générale, la tendance actuelle le situerait une nouvelle fois plutôt dans le cadran supérieur gauche. De façon tendancielle, les initiatives ou projets soutenus ont été calibrées sur la

possibilité de décrocher un financement (dynamique exogène)⁹⁶. Du coup, le **concept même d'initiative locale** est interpellé. Certes, il s'agit bien d'initiatives locales, en ce sens qu'elles sont identifiées et menées par des acteurs locaux. En revanche, elles sont largement motivées par des appels à l'action et des moyens qui eux ne sont pas locaux. De manière générale aussi, la tendance de fond est à l'appui de projets ou initiatives qui s'attachent à régler des problèmes davantage qu'à soutenir des dynamiques en marche⁹⁷.

3.4.5.2. Créer des institutions ou susciter des dynamiques institutionnelles ?

Concernant les diverses institutions soutenues, les CDF et autres structures appuyées par le FAIL, nous nous sommes demandés **si le programme ne surinvestit pas les constructions institutionnelles**. Ne pousse-t-on pas les structures trop rapidement à la formalisation alors même qu'elles ne semblent pas encore particulièrement engagées dans l'action autonome ? Pourtant, en la matière, il existe une loi qui n'a que rarement été contredite par la réalité : l'action d'abord, ensuite l'institution⁹⁸. C'est-à-dire l'institution comme ressource au service de l'action. A défaut, on court le risque de mettre en scelle des structures qui ne voient pas clairement leur rôle sur la scène locale. Avec pour inconvénient que plus tard – hélas l'expérience montre que le cas n'est pas exceptionnel – du fait même qu'elles occupent le terrain institutionnel, ces structures peu dynamiques font obstacle à la montée en force d'autres structures qui, elles, se sont d'abord appuyées sur l'action avant de sentir le besoin de se structurer plus formellement. Plutôt que de pratiquer le tout ou rien, de l'association 100 % formelle à l'association 100% formelle, ne conviendrait-il pas d'imaginer des étapes intermédiaires qui balisent une progression et qui surtout calibrent avec rigueur la structuration ?⁹⁹

96- Si cette tendance est manifeste dans le cas du FAIL, la situation est cependant sensiblement différente pour le FDEL qui, en règle générale, a soutenu des projets qui avaient déjà une existence propre, parfois même une certaine autonomie financière, indépendamment de l'appui du programme. Dans ce cas, on peut dire que le PDPU, à travers son instrument d'appui financier qu'est le FDEL, a joué un rôle d'adjuvant, au demeurant largement apprécié par les bénéficiaires.

97- Une fois encore, si cette tendance de fond est valable globalement pour le FAIL et pour le FDF, elle doit être nuancée dans les cas des initiatives soutenues par le FDEL qui sont, au contraire, caractérisées par un souci plus manifeste de consolider le couple "Ressources locales / Initiatives propres" (transformation des fruits, extension de l'exploitation apicole, transformation de lait en fromage,...).

98- Une structure est un moyen pour mener une action ou pour déployer une fonction dans un espace sociétal. Si le moyen est mis en place avant sa fonction, ce moyen peut en venir rapidement à devenir sa propre fin. Le risque alors est grand de monter des structures qui n'en finissent pas de se chercher une raison d'être autre qu'elles mêmes, sans se trouver. L'exemple du montage des fédérations paysannes ou des unions de producteurs tant en Afrique de l'Ouest qu'en Afrique centrale est particulièrement démonstratif sous cet angle. En outre, toute structure possède une dynamique propre qui tend en permanence à s'autonomiser et qui, ce faisant, met régulièrement en danger sa propre mission. C'est ainsi que toute organisation se retrouve un moment ou l'autre de sa trajectoire pris dans cette tension, sauver le développement de son action (de sa mission) ou sauver le développement de sa structure ? C'est une autre loi d'airain en la matière. Et cette fois, ce sont les nombreuses recherches menées sur les dynamiques organisationnelles qui font foi. Toutes ces expériences, certes accumulées ailleurs, doivent inspirer la prudence au sein du PDPU. Mieux vaut aller à petit pas en matière d'institutionnalisation et soigner avant tout l'action. Pour s'assurer que l'institution est toujours bien derrière l'action. Cette réflexion semble avoir été quelque peu négligée dans les intercommunales.

99- Par exemple, on peut commencer par avoir juste un dirigeant choisi par les membres et un règlement intérieur de quelques articles. Plus tard, éventuellement rapidement si l'action l'exige, on pourra y ajouter un trésorier, pour autant qu'on ait vraiment des fonds à gérer. Le règlement intérieur pourra progressivement être complété au fur et à mesure que le besoin de règles se fait sentir. En principe, quand un problème survient, c'est l'occasion d'ajouter une règle, précisément celle qui évitera au même problème de resurgir à l'avenir. Dans ce cas, on a affaire avec un *processus de formalisation* (ou de structuration) qui colle au vécu de l'organisation en développement. Ce processus densifie en même temps qu'il cristallise les apprentissages de la structure. C'est l'organisation apprenante qui importe, davantage que les apprentissages hérités d'ailleurs. Même si ceux-ci ne sont jamais malvenus.

S'agissant de l'appui aux structures et à leur formalisation, nous nous sommes aussi demandés si le PDPU ne s'était pas quelque peu enfermé dans des *modèles organisationnels ad hoc*¹⁰⁰. Par souci d'homogénéité ? Pris dans un élan de rationalisation du travail d'animation ? Nous nous sommes posés deux questions à cet endroit. Tout d'abord, pourquoi ne pas s'être engagé plus franchement dans une démarche ouverte ? C'est-à-dire, plutôt que de sensibiliser (dans le style "*un CDF, voilà comment ça doit être monté*"), plutôt que de proposer un modèle organisationnel quasi ficelé, pourquoi ne pas avoir posé la question et laissé les acteurs construire eux-mêmes leur propre réponse ? Ensuite, nous nous sommes demandés pourquoi ne pas s'être davantage laissé inspirer par des dynamiques ou traditions organisationnelles locales ? Quitte à les moderniser au départ d'un travail d'interpellation radicale. De telles démarches, certes plus exigeantes, plus incertaines, sans doute aussi plus lentes et plus laborieuses, comportent en revanche l'avantage de développer les compétences locales et surtout de libérer la créativité locale en matière d'organisation. Elle facilite aussi grandement, et ce n'est pas un détail, leur réappropriation durable par les acteurs (puisqu'alors ils en sont eux-mêmes les créateurs).

3.4.5.3. Le défi du cofinancement et de la planification

En matière de *financement d'initiatives*, le PDPU a été avisé en décrétant le cofinancement. Il faut saluer les équipes d'avoir tenu bon sur ce terrain toujours difficile. Le *cofinancement* est une des moteurs des progrès attendus à l'avenir¹⁰¹. Même si les perspectives sont lentes à se concrétiser. Le destin des intercommunales dépend beaucoup à terme de leur capacité à se financer elles-mêmes. Même si, il faut l'admettre, le financement propre prendra du temps. Cela étant, deux défis importants restent à affronter dans la planète du PDPU. *Deux défis* à gagner. Tout d'abord celui d'une planification qui ne se met pas au diapason des disponibilités financières supposées les attendre chez des bailleurs de fonds. C'est-à-dire ailleurs chez les autres. Un nombre significatif d'acteurs rencontrés sur le terrain ont mené leur exercice de planification en visant d'abord à capter de ressources, au risque de perdre le fil conducteur de leur initiative. *Apprendre à planifier indépendamment des ressources exogènes* apparaît comme un vrai défi chez certains¹⁰². Un autre défi, plus technique, dérive directement du premier. Il consiste à *se garder de soumettre la planification à la logique des moyens*. Autrement dit, le défi consiste à ne pas monter les plans principalement en fonction des moyens perçus comme accessibles. Les finalités ne doivent pas, autant que possible, être subjuguées aux moyens¹⁰³.

100- Un même modèle supposé universellement valable ? Les mêmes CDF. Les mêmes CDC. Les mêmes CIF. Partout ? Que l'on soit dans le pôle urbain de l'Ankarana, de Diégo Suarez, ou du Sambirano ?

101- Ici il faut évoquer un problème particulier, la *source du cofinancement*. L'idée défendue par le PDPU est le cofinancement communal, c'est-à-dire la contre partie financée par l'impôt sous la responsabilité de la commune. Et donc, en l'occurrence, non pas le cofinancement résultant de cotisations opportunistes (comme cela semble avoir été le cas à Sakaramy, pour réunir la contre partie à verser au FAIL). Cette position du PDPU est cohérente avec les efforts qu'il déploie pour accroître les ressources fiscales communales et pour encourager le civisme fiscal chez les citoyens. Si les communes sont capables de cofinancer des projets identifiés et portés par leurs citoyens grâce à leurs recettes fiscales, c'est un argument de poids pour soutenir le civisme. Les citoyens découvrent que l'argent des impôts finit par leur rendre service. Par leur servir.

102- Nous avons assisté à un débat dynamique à ce propos avec les élus de l'UNICOSA (le 6/06/2011, en matinée). Certains défendaient la position d'une planification qui privilégie les réalités et analyses locales : "*On analyse ce qui passe chez soi, on décide quoi faire et puis on cherche des aides financières si on n'a pas soi-même les moyens d'agir*". D'autres voyaient les choses autrement : "*On monte son programme à partir de ce qui est possible chez les bailleurs de fonds. Sinon, tu vas planifier et rien ne va suivre parce que l'argent n'est pas là pour ce que tu veux faire. Faut d'abord savoir ce que les intervenants veulent bien financer. Et puis on s'arrange*". Un vrai débat. En l'occurrence, le dernier mot n'a pas été dit.

103- Ce qui ne signifie pas, bien évidemment, qu'on peut planifier sans limite tout et n'importe quoi, sous prétexte qu'on s'est émancipé de la contrainte des moyens, c'est-à-dire en niant toute référence au contexte et à ses limites, parmi lesquelles justement figure l'accès aux financements. La programmation se distingue justement de la planification en étant tenue, quant à elle, de traduire en actions possibles, et donc en moyens mobilisables, les visées planifiées. Une distinction qui "glisse" parfois chez les acteurs.

3.4.5.4. Le conflit, une dimension négligée ?

Avec le recul, en considérant l'ensemble des structures soutenues par le PDPU et les intercommunales, on constate que la dimension conflit apparaît peu. Ou alors en creux. Pourtant, le conflit, lorsqu'il est proprement et positivement géré, représente un puissant outil de changement, tant à l'échelle des sociétés locales qu'à hauteur des organisations. S'agit-il d'une posture culturelle ?¹⁰⁴ Les équipes se sentaient-elles moins préparées pour affronter ce domaine ?¹⁰⁵ Est-ce le cadre politique propre aux associations intercommunales qui réduit les possibilités d'exploiter cette veine ? Toujours est-il que les conflits qui traversent les sociétés locales, par exemple les conflits fonciers, ou les conflits pastoraux, ou encore ceux qui relèvent de la gestion de ressources naturelles, ne semblent pas particulièrement figurer au menu des priorités des SATI. En dépit de leur potentiel d'apprentissages politiques. En dépit du potentiel de changement qu'ils représentent.

En examinant cette question de manière plus détachée, nous nous sommes demandés si les équipes en charge du PDPU, les SATI tout spécialement, n'avaient pas tendance à restreindre l'espace politique local aux seules structures censées avoir une telle vocation ? Et ainsi à enfermer les dynamiques politiques dans les seuls lieux institutionnels prévus pour ? Pourtant, nous semble-t-il, un des enjeux des efforts déployés par le PDPU ne consiste-t-il pas justement à promouvoir les sociétés locales, et donc pas seulement les structures ou les lieux institutionnels, comme des espaces politiques en tant que tels ? C'est-à-dire des espaces traversés par des dynamiques contraires qu'il convient de faire coexister et de rendre productives en termes de transformations ? Sinon, comment comprendre les efforts à l'appui dans les démarches et cadres participatifs ?

Tableau 3.8 Recommandations en rapport avec l'approche, les dispositifs et les instruments Vue d'ensemble

R3.4.1 : Articuler plus fermement *développement local et développement institutionnel*, replacer l'expérimentation institutionnelle dans la ligne de mire du développement local, et particulièrement en ligne du mire du développement des rouages de l'économie locale.

R3.4.2 : *Densifier la réflexion prospective* à toutes les échelles du programme mais particulièrement à la base, dans les fokontany et au niveau des communes, où la réflexion sur un avenir autre que la simple reproduction ou amplification du présent fait défaut. Aider les acteurs à débusquer les tendances qui traversent leur société et à s'interroger sur *leur* futur.

R3.4.3 : Accroître la place pour les *inattendus*, les imprévus innovateurs, les surprises qui souvent dérangeant considérablement, certes, mais qui souvent aussi suggèrent des pistes nouvelles qu'on ne soupçonnait pas et qui dynamisent les programmes.

R3.4.4 : Accentuer les efforts et activités qui vont dans le sens de la *construction d'un espace politique local* aux deux échelles, communales et intercommunales.

R3.4.5 : Encourager toutes les initiatives, actions ou approches qui *décloisonnent*, que ce soit verticalement (décloisonner les niveaux, du fokontany à l'intercommunal, et vice versa) ou horizontalement (décloisonner les entités voisines, de fokontany à fonkontany, de commune à commune,...).

104- De façon générale, les sociétés traditionnelles malgaches privilégient l'esquive des conflits.

105- Il faut cependant relever que plusieurs cadres de SATI, notamment ceux qui nous ont accompagnés sur le terrain, ont souligné que les CDF avaient été efficaces pour gérer des conflits nés en leur sein. Un des ces cadres de SATI déclare même à ce propos "qu'on a vu des cas de résolution de conflits sans notre intervention. Moi je vois ça comme le résultat d'un apprentissage. C'est le signe que notre travail a des effets".

R3.4.6 : Privilégier, aussi souvent que possible, les démarches qui interpellent la responsabilité propre des acteurs et qui s'attachent à *découvrir ce qui localement "usinent" les problèmes* dont se plaignent les populations. Investiguer au-delà des apparences, remonter aux causes les plus profondes.

R3.4.7 : Donner autant d'importance au suivi – et à la valorisation – d'activités non financées qu'aux activités financées explicitement (FDF, FAIL, FDEL).

3.5. Apprentissage, appui et accompagnement

L'accompagnement est un mot clef dans les SATI et au niveau de l'équipe T&D / CIDR. Il paraît cristalliser bon nombre des attentes du métier des cadres et techniciens du SATI. Il en va de même pour l'apprentissage. Aussi avons-nous pensé nécessaire de nous y intéresser plus spécifiquement et de réunir dans une même rubrique les réflexions ou questions qui s'y rapportent. Toutefois, avant d'en parler, une précaution s'impose. S'il est un domaine où il est aventureux de conclure sur la seule base de ce que les acteurs déclarent, c'est bien celui des pratiques d'accompagnement. En effet, l'écart entre ce que les acteurs disent faire et ce qu'ils font effectivement est souvent important. Or, dans ce qui suit, nous n'avons eu pour source que les seules déclarations des personnes rencontrées. Nous n'avons observé directement aucune activité en train de se réaliser, aucune interaction en situation réelle autre que celles que l'évaluation avait suscitées. Seule donc la mémoire des acteurs, leurs impressions et les traces qu'ils ont laissées, notamment les rapports ou les comptes rendus d'activités, feront foi dans cette section. Fort de cette remarque, nous soulignons quelques tendances et nous les questionnons. Prudemment.

3.5.1. Apprentissage ou formation ?

Cette distinction n'est pas un détail. La formation signale d'emblée un rapport inégal entre formateurs et apprenants, les premiers détenant un savoir ou un savoir faire que les seconds désirent acquérir. Le rôle du formateur est, en gros, d'une manière ou d'une autre, de "faire passer" ce qu'il sait, de transmettre les connaissances ou habilités qu'il détient. Les savoirs ou savoir faire à faire acquérir sont en général le centre de gravité des démarches de formation, qu'elles soient participatives ou non, peu importe à ce niveau. La logique de l'apprentissage se démarque nettement de la logique de la formation. Cette fois, ce ne sont plus les savoirs ou habilités à acquérir qui sont au centre mais les apprenants eux-mêmes. Ce sont les effets provoqués par les situations ou les montages sur les personnes qui occupent alors le devant de la scène.

Jusqu'à présent, d'après ce qu'il nous a été donné de voir ou de vivre au contact de l'équipe du PDPU ou des SATI liées aux intercommunales, la priorité paraît pencher sensiblement en faveur de la démarche de formation. En gros, les agents du programme appliquent ou font appliquer. Pour la plupart des activités, le PDPU propose des *modèles de référence*, certes malléables en théorie, car le programme revendique, non sans raison, une démarche de recherche action, mais en pratique ces modèles sont utilisés – et transmis – d'une manière régulièrement systématisée. Trop systématisée ? Jusqu'à se rendre prisonniers des modèles et des instructions qui les caractérisent ? Nous le nous sommes demandés. Le programme déploie-t-il assez d'efforts, non pour transférer conformément, mais pour que les acteurs se réapproprient à leur manière ? Se montre-t-on suffisamment attentif aux *déviations créatives*¹⁰⁶ qui naissent dans le sillage des interventions d'appui ? C'est-à-dire la manière

106- Comment et à quoi repère-t-on de telles déviations créatives ? Comment les valorise-t-on ? Comment, quelle stratégie est mise en œuvre par les SATI dans cette perspective ? Des questions qui sont actuellement en suspens et qui, pensons-nous, pourraient enrichir sensiblement le travail d'accompagnement.

dont les acteurs font à leur façon au départ de ce qui leur a été donné ? Aide-t-il avec suffisamment d'insistance les acteurs à transformer les instructions en ressources pour innover à leur façon ?

3.5.2. Action apprenante et chantiers écoles

Cette première ligne de questionnement mène droit à une autre. C'est ainsi que nous nous sommes demandés *comment l'action devient une opportunité d'apprentissage*, ou comment elle se met au service de l'apprentissage ? Quelle sorte d'apprentissage ? Et comment se rendre compte de la profondeur de cet apprentissage ? De sa portée ? Disons immédiatement que de telles questions n'ont rien d'abstrait. Elles surgissent dès lors, par exemple, qu'on examine le travail des SATI. On découvre à cet endroit une réelle diversité de situations. Un exemple vécu aidera à préciser les choses. Un des ingénieurs avec qui nous avons eu des contacts lors de nos visites a déployé des efforts importants pour s'assurer que le chantier de réhabilitation d'un bâtiment mise en œuvre dans le cadre de son intercommunale arrive à bon port¹⁰⁷. Cet ingénieur, en fin professionnel, n'a pas ménagé les initiatives pour y parvenir (visites régulières, interpellations des entrepreneurs, suivi pointilleux des réalisations, rapports de chantier d'excellente tenue,...). Mais en se concentrant sur l'issue technique du chantier, sur la qualité des travaux, cet ingénieur a perdu de vue que le chantier n'est pas une fin en soi et qu'il a *aussi* pour vocation de former les acteurs locaux, que ce soient des élus ou des techniciens locaux. Cette seconde préoccupation ne reste pas sans conséquence. En effet, dans cette même commune, un peu plus tard, un autre chantier s'est ouvert, très similaire au premier. C'était aussi un bâtiment. Mais cette fois il était financé et mis en œuvre par une autre agence d'aide. De toute évidence, les acteurs locaux se sont rapidement retrouvés démunis face aux malversations et au "bâclage" des travaux. Ils ne sont que peu intervenus, paraissant même avoir démissionnés. Avaient-ils vraiment appris suffisamment du premier chantier mené avec le PDPU ? La question nous est venue spontanément à l'esprit lorsque nous avons insisté pour qu'ils nous fassent un commentaire comparatif des deux chantiers. Ils semblaient pris de court et plutôt désarmés.

Ailleurs, dans une autre intercommunale, nous avons observé un scénario différent. Certes, là aussi, l'ingénieur du SATI avait veillé à la qualité des travaux. Scrupuleusement même. Mais, cette fois, en étroite relation avec les acteurs locaux de telle manière que ceux-ci ont acquis un certain savoir faire. Et surtout un certain regard, une certaine habilité à examiner au bon endroit, au bon moment. En l'occurrence, lors de notre visite, ils étaient en mesure de pointer du doigt l'ensemble des qualités et défaillances du chantier en cours de réception, non seulement en pouvant les expliquer mais en outre en sachant comment y remédier. Ici, comme dans le premier cas, l'ingénieur avait suivi de très près le chantier. Mais cette fois en impliquant étroitement les acteurs. Et en veillant à leur montrer et expliquer ce qu'il fallait voir. En prenant le temps pour qu'ils comprennent vraiment. Au terme du chantier, ceux-ci avaient en effet appris à "lire" une réalisation, à la décrypter et surtout à prévoir les incidents ou dérives possibles susceptibles d'affecter son utilisation ou sa durabilité ultérieurement.

Deux ingénieurs, deux styles. Il est clair que le second a mené son intervention avec en tête un double souci, celui d'aboutir à une réalisation de qualité et en même temps que celui d'avoir transmis aux acteurs appuyés un certain nombre de compétences pour garantir la qualité attendue. De manière générale, nous nous sommes demandés si cette manière de concevoir l'accompagnement, c'est-à-dire la perspective du chantier *à la fois* comme réalisation utile *et* comme école, était suffisamment maîtrisée et généralisée au sein du programme¹⁰⁸

107- Pour des raisons faciles à comprendre, nous ne citerons pas les lieux ni les personnes impliquées dans notre commentaire de manière à garantir l'anonymat.

108- Nous verrons cependant au chapitre suivant qu'il ne s'agit sans doute pas seulement d'une affaire de maîtrise. Des conditions propres au vécu des équipes en activité au sein du PDPU expliquent aussi comment et pourquoi une telle différence de conception du métier d'accompagnateur se côtoie dans le même programme.

3.5.3. Diversifier les apprentissages

L'accompagnateur soucieux de promouvoir les apprentissages dans le sillage de l'action et de ses interventions est d'emblée placé devant un défi : ne pas se restreindre aux seuls apprentissages pragmatiques ou opérationnels. Qu'est-ce que, dès lors, les acteurs apprennent en plus dans le sillage des activités ? Voilà précisément une question que nous avons régulièrement travaillée avec les acteurs d'appui que nous avons croisés, au PDPU ou dans les intercommunales. De nos observations et échanges, il en est sorti une tendance, celle de privilégier les apprentissages en lien direct avec l'activité à mener, en général des apprentissages de type technique ou fonctionnel. Or, s'agissant d'un programme ambitieux comme le PDPU, il semble nécessaire de penser plus largement les apprentissages, en les envisageant systématiquement – et simultanément – dans **quatre domaines clefs** : techniques, sociaux, économiques et politiques. D'où cette question que nous avons laissée aux accompagnateurs : comment combiner, comment nouer ces quatre grands domaines d'apprentissage dans chaque activité ou intervention, quelle que soit sa nature ?¹⁰⁹ Mais cela ne suffit pas.

Il faut aussi désigner un cinquième domaine d'apprentissages, pertinent dans une logique d'apprentissage centrée sur les acteurs : apprendre à **questionner les évidences**, c'est-à-dire apprendre à débusquer les impensés. Par exemple se demander pourquoi on trouve si naturel de procéder de telle ou telle manière ? Nous insistons sur ce cinquième domaine, qui relève du développement des capacités cognitives, dans la mesure où, sur la base de nos échanges, il figure comme le parent pauvre de la réflexion et de l'action actuelle au PDPU¹¹⁰.

En final, l'enjeu n'est pas seulement le transfert d'une série de capacités de nature diverse, mais aussi, et peut-être même surtout, de **développer le goût de l'analyse** : questionner les situations, rechercher les causes, examiner comment elles produisent leurs effets. Du coup, la conception même de l'appropriation est mise en discussion : s'agit-il d'acquérir, ou plutôt de faire acquérir conformément, des **modèles**, ce que suggèrent les outils et les démarches actuellement promus au sein du PDPU ? Ou bien, à l'inverse, s'agit-il, au moyen de ces outils, de développer la créativité et les capacités propres des acteurs à créer, ou adapter, les modèles qui leur conviennent à eux et dans lesquels ils se reconnaissent ? Partir de la réponse ou partir de la question ?

3.5.4. Jusqu'où mener la recherche action ?

Les acteurs du programme défendent régulièrement l'idée qu'ils font de la recherche action. Avec raison. Une telle perspective apporte une valeur ajoutée considérable aux efforts. Les échanges que nous avons eus à ce propos précisent ce que les acteurs du programme entendent par recherche action. Selon un cadre du PDPU, *"le programme ne vient pas avec des solutions toutes faites pour régler des problèmes que les acteurs n'ont pas forcément identifiés eux-mêmes. Il part de ce que les gens veulent essayer"*. C'est de ce principe fondamental que dérive la démarche de recherche action. Pour autant que deux conditions soient remplies. Première condition : il faut que les solutions soient toujours précédées d'une réflexion à double détente, d'une part l'analyse de la situation (quel est le problème, d'où vient-il, qui touche-t-il ?) et d'autre part l'action à entreprendre (quoi faire, comment le faire, qui doit faire quoi,...). Ensuite, seconde condition, il faut que les solutions, en particulier leur pertinence, soient vérifiées. Cette seconde condition est cruciale car elle détermine le cycle d'apprentissages et conditionne l'appropriation. C'est cette seconde condition qui fait la différence entre une action simple et une recherche action. Si, en pratique, au PDPU, ces deux conditions ne sont pas forcément toujours

109- Nous défendons ici l'idée suivant laquelle n'importe quelle sorte d'activité mobilise, peu ou prou, ces divers domaines d'apprentissages. Même les activités en apparence les plus techniques, les plus opérationnelles. Comme par exemple la construction d'un puits. Ou la construction d'un bâtiment ou d'un abris-bus.

110- Un des cadres municipaux rencontré lors de nos visites de terrain l'a d'ailleurs souligné avec finesse : *"Un de nos défauts ici, on ne pose pas assez de questions. Ou plutôt : on ne se pose pas assez de questions. Les choses arrivent trop naturellement ici. Et puis on s'en contente"* (Ambanja, le 7/06/2011, fin de journée).

déployées explicitement avec la même vigueur, elles restent cependant présentes à l'esprit des agents du programme que nous avons rencontrés et conditionnent leurs gestes professionnels.

De là, cependant, dérive une question d'importance : où et de quelle façon les **leçons de l'action**, celles qui proviennent en ligne droite de l'exercice de vérification ("*Tel problème, telle solution, qu'est-ce que ça donne?*"), sont-elles capitalisées ? Par qui ? De quelle façon ? Actuellement, il n'existe pas à proprement parler de dispositif de capitalisation collective au sein du PDPU¹¹¹. Celle-ci est laissée à l'initiative de chaque agent d'une part et, d'autre part, dépend sensiblement de la manière dont les équipes qui mènent le programme sont animées. D'après nos observations, certes limitées en la matière, il semble que les situations soient sensiblement différentes d'une équipe SATI à une autre, certaines ayant développé une dynamique plus interactive que d'autres favorisant ainsi le retour réflexif sur l'action menée¹¹². Par contre, nous ne savons pas jusqu'à quel point la préoccupation de revenir rétrospectivement sur l'action pour en retirer des leçons est partagée avec les acteurs des fokontany ou des communes. Autrement dit, nous n'avons pas les moyens de répondre proprement à la question de savoir si la recherche action descend jusqu'aux acteurs à la base ou si elle ne mobilise que les seuls SATI ou cadres du PDPU.

Cette question est importante car elle en soulève une autre, celle de la **réflexivité**, cruciale car elle conditionne en réalité tous les apprentissages. Dans quelle mesure les agents, partenaires et acteurs impliqués dans le programme valorisent ce qui leur y arrive pour ajuster leurs pratiques et décisions ? Dans quelle mesure, et jusqu'où, investiguent-ils ce qu'ils ont fait pour comprendre comment les choses se déroulent ? Autrement dit, comment ce qui leur arrive les interpelle et déclenche des changements dans ce qu'ils font *et* dans leur manière de penser ce qu'ils font ?¹¹³

3.5.5. En fin de compte, qu'est-ce que l'accompagnement doit prioriser ?

Cette question nous a poursuivis tout au long de nos visites de terrain. Elle est importante pour un programme comme le PDPU. En effet, ses moyens sont limités face à l'étendue des besoins. Il n'a pas la possibilité de réaliser des investissements massifs. Il apparaît donc qu'au PDPU, ce ne sont donc pas les réalisations en tant que telles qui doivent faire une différence, mais ce qui en découle, c'est-à-dire leurs effets. Sur les situations. Sur les acteurs. Sur leurs structures. Sans négliger l'effet de **déclenchement de processus en aval**. C'est là qu'une question surgit : les opérateurs du PDPU, les

111- Au passage, on doit remarquer que, si des efforts considérables – et compétents – ont été mis en œuvre au sein du PDPU pour mettre en fonction un dispositif de suivi des activités rigoureux et sophistiqué, par contre les investissements pour capturer les effets de ces activités, notamment en termes d'apprentissages ou de leçons apprises des expériences, ont été modestes et en tout état de cause préoccupent plutôt peu les agents concernés. Cette observation nous a conduits à nous demander vers qui ces efforts de suivi étaient dirigés principalement : la direction du programme ? les chefs d'équipe SATI pour leurs besoins de management ? les partenaires picards soucieux de redevabilité ? les agents exécutifs eux-mêmes ? les acteurs de terrain ? La question mérite d'être soulevée dans la mesure où ce travail de suivi mobilise des efforts et des moyens conséquents.

112- Le style de management, l'esprit d'équipe, l'organisation de la communication interne, diffèrent visiblement d'une équipe à l'autre. Nous n'avons cependant pas pu approfondir cette impression, faute de temps, nous n'avions pas non plus les moyens d'en rendre compte plus précisément.

113- La réflexivité peut se concevoir au moins à deux niveaux, les retours sur et de l'action (on parlera à cet endroit de réflexivité réactive, "*je fais ça, du coup je me rends compte que ça provoque ceci ou cela, et je réagis en conséquence*") et les effets de dévoilement (réflexivité heuristique, "*en faisant ça, je découvre ce qu'a priori je n'envisageais pas d'explorer, je suis poussé à comprendre et à questionner plus profondément ce que je ne voyais pas auparavant*"). Ces deux formes de réflexivité, complémentaires, ne se mettent pas spontanément à l'œuvre, elles résultent d'un travail délibéré, relativement exigeant d'ailleurs. Si nous les évoquons ici c'est qu'elles possèdent un réel pouvoir de transformation. Nos visites de terrain, trop sommaires sans doute, ne nous ont pas permis d'en identifier les traces. Nous pressentons à ce niveau une des voies d'approfondissement méthodologique qui s'offrent comme possibilité aux acteurs en phase II. Nous en reparlerons plus loin dans la partie 5.

SATI en particulier, accompagnent-ils les réalisations, et seulement les réalisations ? Ou bien accompagnent-ils ce que ces réalisations permettent de déclencher là où elles sont menées ?

Bien que nous n'ayons pas la possibilité de répondre catégoriquement à cette question, il semble cependant aujourd'hui, d'après nos échanges, qu'une majorité des agents des SATI soient principalement préoccupés par l'accompagnement des réalisations. Par la qualité de ces réalisations. Davantage que par l'exploitation des effets que ces réalisations déclenchent dans leur sillage ou à leur périphérie. Davantage que par l'accompagnement des acteurs impliqués dans les réalisations.

Tableau 3.5
Recommandations en rapport avec les apprentissages, l'appui et l'accompagnement
Vue d'ensemble

R3.5.1 : Renforcer la dimension apprentissage dans l'exercice d'accompagnement, c'est-à-dire en fin de compte promouvoir ***l'accompagnement compris comme une activité de facilitation des apprentissages***. L'accompagnement, quel qu'il soit, sera d'autant plus efficace, d'autant plus pertinent qu'il génère des apprentissages capitalisables individuellement et collectivement.

R3.5.2 : Diversifier les domaines d'apprentissage. Quelle que soit l'action considérée, chercher à y valoriser les apprentissages dans tous les domaines (technique, social, économique, politique,...).

R3.5.3 : Mettre en place un ***dispositif de suivi*** léger et concret pour saisir – et interpréter – l'évolution aussi bien que la profondeur des apprentissages dans le sillage des interventions d'appui¹¹⁴.

3.6. Associations et plateformes

Le PDPU a pour cible principale les instances communales et, bien entendu, intercommunales, sans oublier la Région. Une des orientations privilégiées par ce programme consiste à appuyer les acteurs communaux à la base. Nous avons déjà mentionné les travaux menés au niveau des fokontany, les FDF, le FAIL et le FDEL qui sont autant de points d'ancrage pour des actions d'appui qui touchent immédiatement les populations. Cette préoccupation est d'ailleurs explicitement valorisée par le résultat n°6. L'appui à la base concerne aussi le renforcement d'associations et de regroupements associatifs.

3.6.1. Priorité aux femmes et aux jeunes. N'importe quelle femme ? N'importe quel jeune ? Les associations, la face cachée d'un processus d'élitisation ?

Un effort spécifique a été entrepris pour soutenir les associations de femmes et de jeunes. Avec raison. Ce sont en règle générale deux catégories régulièrement négligées et en pratique souvent les plus exposées aux difficultés existentielles. En règle générale. Car, en particulier, on est parfois surpris de découvrir une réalité plus complexe. Aussi convient-il chaque fois de vérifier. Par exemple, à bien y réfléchir, la catégorie générique "les femmes" n'est guère précise. En effet, il existe des femmes de différent niveau social et pas forcément comparables. En effet, entre d'une part la jeune fille mère de

114- Il ne faut pas se méprendre sur la portée de cette recommandation. Le PDPU est déjà plutôt largement pourvu en instruments et dispositifs de suivi de tout genre. Le but n'est pas "d'en rajouter une couche". Le système de suivi suggéré ici, léger, doit fonctionner de telle sorte qu'il maintienne la "vigilance apprenante" des acteurs. Pour qu'ils se posent régulièrement une question telle que *"au fait, en faisant cela de telle façon, qu'est-ce que les acteurs vont apprendre ou qu'est-ce qu'ils auront appris ? Qu'est-ce que je pourrais faire, autrement ou mieux, pour renforcer encore les d'apprentissages dans et par l'action ? Quels apprentissages exactement je vise en menant telle intervention de telle manière ?"...*

14 ou 15 ans tout juste débarquée du village et cible de toutes les malversations et, d'autre part, la commerçante respectable qui possède sa boutique sinon même son véhicule, on a affaire à des situations sans aucune commune mesure, à des univers qui ne se croisent pas. Ceux qui ont l'expérience du travail de terrain ont appris avec le temps que les femmes qui sont bénéficiaires de programmes de développement ne sont, hélas, pas forcément celles qui en auraient le plus besoin, souvent même c'est le contraire¹¹⁵. C'est un premier biais qui ne semble pas avoir été pleinement pris en considération par les acteurs du PDPU.

Le même raisonnement peut être soutenu pour ce qui concerne les jeunes. Le monde des projets est une annexe feutrée du monde des lettrés. En pratique, les jeunes qui accèdent aux appels à projets, ceux qui se retrouvent dans les associations, sont *grosso modo* ceux qui savent lire et écrire ou, à défaut, ceux qui le plus souvent peuvent compter sur un capital social élevé. Ce sont rarement ceux qui s'écrasent le dos en tirant des poussettes surchargées à longueur de journée, généralement pour un salaire de misère. Ceux-là, à la limite, on ne les aperçoit que lorsqu'ils perturbent la circulation automobile. C'est que les malheureux, les extrêmement pauvres, les misérables ont cette mauvaise habitude de se rendre transparents. *"Plus tu es pauvre, moins on te voit, jusqu'à ne plus exister dans les yeux des gens. La vraie pauvreté, la misère, c'est quand tu deviens tout à fait invisible"*. Telle est, semble-t-il, la règle. Si l'objectif est bien d'aider ceux qui en ont vraiment besoin, même si on ne vise pas forcément les cas les plus extrêmes, il faut alors se demander comment les identifier. De ce point de vue, le dispositif actuellement mis en place au sein du PDPU ne paraît particulièrement performant. On suppose seulement que les associations ou structures appuyées font partie de la catégorie des acteurs qui ont des besoins. Aussi, nous nous sommes demandés dans quelle mesure le PDPU ne gagnerait pas à se munir de quelques points de repère pour améliorer sa capacité à toucher et à accompagner les groupes les plus sensibles au sein de la population de femmes ou de jeunes qu'il cible spécifiquement.

3.6.2. Les plateformes : comment aider les dynamiques associatives à se développer d'abord pour elles-mêmes ?

L'appui à des plateformes signale une évolution dans la stratégie du programme. Au départ, la tendance était à l'appui à des associations individuelles, quelque peu isolées les unes des autres. A présent, la perspective tend clairement à promouvoir des regroupements d'associations et à les mettre en dialogue avec les communes. L'espoir, et en même temps, l'horizon est double : d'un côté, favoriser les échanges entre associations, notamment pour stimuler les partages d'expériences mais également pour créer un regroupement stratégique, amener le monde associatif à défendre des vues et des projections concertées, d'autre part de jeter les bases d'une société civile communale organisée, capable de rentrer en discussion avec les autorités locales et de contribuer à leurs efforts de développement. A terme, l'idée serait d'avoir dans chaque commune une plateforme associative. Actuellement, seules les trois communes urbaines possèdent une telle structure. A noter qu'à Diégo Suarez, il existe une plateforme des associations féminines et une autre réunissant les associations de jeunes.

115- Des travaux menés dans les années 1990 dans les bidonvilles de Dakar et dans d'autres villes d'Afrique de l'Ouest indiquent que les femmes les plus vulnérables, les plus misérables, celles qui auraient le plus besoin d'une aide, ne sont justement pas celles qui se retrouvent enrôlées dans les associations féminines. Plus récemment, il ressort de telles études menées en RDC que les femmes aidées figurent en bonne place parmi les personnes qui exploitent et parfois brutalisent ces femmes exclues qui échappent aux circuits de l'aide. L'exploitation de femmes à l'encontre d'autres femmes, la violence de femmes sur d'autres femmes plus faibles font partie des réalités qui échappent fréquemment aux développeurs, même les plus soucieux d'équité. Il est vrai que ces réalités, pourtant répandues, perturbent quelque peu les stéréotypes de la solidarité internationale et obligent à entreprendre des démarches plus fines, plus complexes aussi pour vraiment atteindre les plus pauvres ou les plus marginalisés.

Les plateformes ne sont pas une innovation, sauf peut-être à Ambilobe¹¹⁶. A Ambanja, il existe déjà des plateformes d'associations ou d'ONG qui travaillent dans l'environnement ou au niveau des Droits de l'Homme. Il en va de même à Diégo Suarez où il existe même déjà d'autres plateformes d'associations de jeunes ou de femmes. Cette situation nous a conduits à nous demander pourquoi le PDPU a suscité la création de nouvelles plateformes. Les réponses n'ont pas été particulièrement limpides. Certains représentants des plateformes ont évoqué des conflits ou des dissidences ou parfois des sensibilités différentes. D'autres ont laissé entendre qu'il plaisait à chaque intervenant d'avoir sa propre plateforme et qu'en tout état de cause, eux représentaient des *"associations alliées de la Région Picardie"*¹¹⁷. Un représentant d'Ambanja a pour sa part suggéré subtilement que des plateformes différentes pouvaient avoir des cibles différentes. Et de préciser à propos de celle dont il était membre que le but était d'établir une liaison avec la commune, *"de faire rentrer dans la municipalité les idées des jeunes et des femmes pour participer à un projet urbain concerté"*¹¹⁸. Et de préciser : *"On veut donner nos opinions sur les priorités du développement urbain. Examiner les conséquences des projets sur les populations"*. Les associations membres de la plateforme d'Ambanja ont pour la plupart déposé des projets suite à l'appel à projets lancé par l'UNICOSA en février 2011. Il s'agit pour l'essentiel d'actions d'assainissement, soit pour mener des activités, soit pour acquérir de petits équipements.

Les plateformes sont jeunes¹¹⁹, elles manquent d'expériences et de savoir faire, tant sur le plan de l'organisation interne que sur celui des actions à mener. Aujourd'hui, elles paraissent dépendantes des moyens mais aussi des impulsions ou orientations suggérées par les SATI. Ce n'est pas une surprise. Il faut souligner que cette dépendance a fait l'objet, semble-t-il, d'une discussion à Ambanja, en mai dernier, lors d'une rencontre organisée à l'initiative de l'UNICOSA et qui avait pour thème la pérennisation des activités, réalisations et initiatives. Comme nous l'avons déjà remarqué plus haut (au paragraphe 3.4.5.2) à propos des associations rurales soutenues par le FAIL, l'appui des intercommunales oscille entre l'aide à la structuration et l'accompagnement de l'action. La même question revient : faut-il déjà maintenant mettre l'accent sur la formalisation et le fonctionnement organisationnel alors que les structures démarrent à peine leurs activités, qu'elles cherchent encore pour la plupart leur voie ? Ne conviendrait-il pas de soutenir d'abord leur capacité à mener des actions efficaces pour ensuite – et ensuite seulement – les aider à construire une assise organisationnelle sur mesure, à la dimension réelle de leurs initiatives et en appui direct à celles-ci ? Ce sont les besoins de l'action qui doivent décider ce que et comment doit être une structure¹²⁰. Lors de nos échanges avec les

116- le président de la plateforme nous a signalé qu'il existait, à sa connaissance, plus de 60 associations plus ou moins informelles dans l'espace urbain d'Ambilobe, mais aucun regroupement. Actuellement la plateforme n'en réunit qu'une douzaine. Il a bon espoir qu'en 2012, avec l'aide de l'ACA, une majorité sera enrôlée dans la plateforme et formalisée avec l'aide du SATI (rencontre du 10/06/11, en matinée à Ambilobe).

117- L'expression est celle d'un représentant de la plateforme PRAJ de Diégo Suarez. Quand nous avons demandé à ce jeune homme qui la mentionnait avec enthousiasme ce qu'il connaissait de cette région de France, il s'est retrouvé quelque peu embarrassé (Source : notre réunion avec une dizaine de représentants d'associations de jeunes, le 15 juin 2011, en fin de journée, dans une salle mise à notre disposition par le BCPI).

118- Notre rencontre, le 7 juin 2011, entre 15h00 et 17h00, à Ambanja, avec une dizaine de représentants de diverses associations membres. Lors de cette rencontre, chaque association a présenté ses activités et expliqué ses liens avec l'action de développement de la commune. Il est apparu que la plupart avaient déjà initié quelque chose, quoique modestement, dans le domaine de l'assainissement ou de l'embellissement.

119- Elles ont été mises en place en fin 2010.

120- Le débat que nous avons mené à ce sujet a mis en lumière que la préoccupation de l'UNICOSA était en partie relayée par les associations. Comme une représentante de femmes l'a déclaré : *"Il faut avoir son recipisse, sinon comment on peut travailler ? Sans ça, on ne peut pas avoir des appuis financiers"*. Nous lui avons demandé, dans le cas de son association, spécialisée dans l'assainissement : *"En quoi le recipisse aide à curer des canaux ? Et puis, qu'est ce que votre trésorière va faire si elle n'a pas d'argent à gérer ? Et votre secrétaire, si elle n'a pas de dossier ni d'archives à organiser ? La trésorière et la secrétaire ont-elles besoin de leur statut pour le travail de curage ?"*. La représentante étonnée s'explique : *"Non, en fait, nous, les femmes, on organise le projet. Mais les gens du quartier ne vont pas nous aider s'il n'y a pas l'aide d'un projet"*. Nous insistons par une question un peu provocante : *"Qui souffre le plus des caniveaux bouchés, vous, UNICOSA, les riverains, ... ?"*.

intercommunales, nous nous sommes demandés si on n'allait pas un peu vite en besogne en parlant déjà aujourd'hui d'une plateforme intercommunale qui, selon le SATI de l'UNICOSA, "*réunirait les 8 plateformes communales dans une seule structure fédérative*". Est-ce vraiment une priorité des associations ?¹²¹

De manière générale, l'appui aux associations et aux plateformes se justifie dans la mesure où ces structures offrent un cadre d'apprentissage potentiellement intéressant pour s'initier au monde des institutions et aux logiques de développement à la base. Toutefois, il convient alors de placer la priorité sur l'apprentissage social et politique, pas seulement organisationnel ou technique. Il faut en particulier aider ces associations à déchiffrer leur environnement et leur société. De manière à ce qu'elles jouent efficacement – avec créativité – leur rôle d'acteur de changement.

Tableau 3.6 Recommandations en rapport avec les associations et plateformes Vue d'ensemble

R3.6.1 : Soumettre strictement le développement organisationnel aux exigences de l'action. Ce qui conduit à faire passer l'ingénierie organisationnelle au second plan, sur un mode mineur (l'organisation au service direct de l'action).

R3.6.2 : Renforcer avant tout les *capacités d'initiatives propres*. C'est-à-dire prioriser le développement des capacités à mener des activités des actions par soi-même pour soi-même chez soi. Les appuyer pour développer leurs propres moyens d'action indépendamment des aides.

R3.6.3 : Aider les plateformes à mener une *analyse propre de leur environnement* social, politique et économique. De manière à contextualiser leurs initiatives.

R3.6.4 : Développer l'*analyse politique* des dynamiques associatives au sein des SATI¹²².

R3.5.5. : Consolider la *capacité politique des associations et plateformes* (capacité de plaider, d'action et de prise de position propre sur la scène locale,...)¹²³.

R3.6.6 : Faire reposer le poids de l'initiative associative et inter-associative sur les associations elles-mêmes¹²⁴. Aider les associations ou leurs plateformes à *exister avant tout pour elles-mêmes*¹²⁵.

R3.6.7 : Soutenir les associations davantage sur la base de *critères de pertinence sociopolitique* (leur projet d'action et de transformation de la société locale) plutôt que sur des critères catégoriels (les femmes, les jeunes, ...).

Ce bref échange montre que le chemin à parcourir est encore long. Que l'action collective n'est pas forcément simple à lancer. Que surtout l'ambiguïté est permanente : qui aide qui, l'intercommunale aide les associations, ou bien les associations aident l'intercommunale à les aider ? Il ne faut pas négliger non plus que les associations, particulièrement si elles sont formalisées, confèrent à leurs dirigeants un statut social. La perspective associative est souvent mixte, d'un côté l'association est un moyen pour mener une action, d'un autre côté c'est aussi une ressource pour améliorer sa position sociale, voire son prestige. Deux finalités qui ne vont pas forcément toujours bien ensemble.

121- Lors de notre rencontre, le 10/06/11, avec la plateforme d'Ambilobe qui vient à peine de prendre son envol, son président évoquait déjà "*la nécessité de disposer d'un bâtiment*"... Alors que les associations de la plateformes n'ont elles-mêmes pas encore mener beaucoup d'actions.

122- Ce qui amène à prendre quelques distances, voire même à dépasser les critères "jeunes" ou "femmes" qui à l'analyse se révèlent "étroits" et ne permettent pas de calibrer avec finesse les choix stratégiques.

123- Lors des échanges en fin de journée, le 15/06/11 à Diégo Suarez, nous avons invité les jeunes qui participaient à la rencontre à envisager qu'ils puissent avoir un autre rôle que simplement l'appui technique ou d'intermédiaire financier vis-à-vis de leurs membres (formation, formalisation,...). Nous leur avons suggéré qu'ils avaient sans doute aussi un rôle important à jouer pour défendre les intérêts des jeunes. Nous avons pris

3.7. Maîtrise d'ouvrage par la commune

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage des services publics aux communes constitue une avancée significative pour le processus de décentralisation à Madagascar. En choisissant d'appuyer les communes dans l'exercice de cette fonction, le PDPU constitue une source d'expériences pour tout ceux qui œuvrent dans la mise en œuvre de ce processus de décentralisation. Compte tenu de l'importance de cette dimension dans la stratégie du PDPU, il nous a paru nécessaire de nous y intéresser plus spécifiquement. Rappelons que, au PDPU, les chantiers pour lesquels la notion de maîtrise d'ouvrage importe, ont toujours une double vocation, une utilité directe et une opportunité d'apprentissages multiples, notamment des règles de l'art en matière de maîtrise d'ouvrage.

3.7.1. Le Concept de la maîtrise d'ouvrage communale selon PDPU et sa traduction opérationnelle

La signification de la maîtrise d'ouvrage communale, telle qu'elle est développée dans le cadre du programme, a été bien synthétisée par un agent du SATI d'Ambanja : *"La commune maître de l'ouvrage signifie qu'elle est responsable du choix de l'action, de son mode d'exécution et de son mode de gestion, mais selon les règles et les procédures en vigueur"*.

Sur le plan opérationnel, les étapes de la maîtrise d'ouvrage, au sein du PDPU, se présente comme suit :

- Identification de l'action dans le cadre du processus d'élaboration des PDF.
- Elaboration d'une étude technique sommaire (APS), par l'agent technique des SATI, avec un coût global des actions, en vue de sa présentation au CIF, pour la validation de l'action.
- Prise de responsabilité des intercommunales dans la présélection des entreprises qui peuvent soumettre au niveau.
- Prise de responsabilité des communes au choix de l'entreprise pour les travaux dans le cadre de la réglementation des marchés publics en constituant des comités d'appel d'offre.
- Apprentissage sur le tas accompagné de la réalisation des actions identifiées à travers la gestion et le suivi des obligations contractuelles des fournisseurs choisis et la mise en fonctionnement post-investissement.
- Evaluation des actions en fin de processus de maîtrise d'ouvrage.

l'exemple du projet de maison des jeunes en voie de négociation. Qu'est-ce qu'ils en connaissent ? Quelles sont leurs priorités dans ce projet qui les concernent directement ? Comment pensent-ils s'y prendre pour faire connaître ces priorités et, au besoin, pour les défendre contre d'autres perspectives concurrentes ? Cette dimension de porte parole des jeunes, de plaidoyer semble aujourd'hui leur échapper. N'est-ce pas à ce niveau-là aussi que les SATI ont une fonction d'animation à prendre ?

124- Si les SATI, ou le PDPU, inscrivent la mise en place de plateformes parmi leurs indicateurs de résultat, le risque d'instrumentaliser les dynamiques associatives est grand (en effet, les cadres des intercommunales auront alors tendance à "pousser dans le dos" les associations ou les plateformes parce que les résultats sur lesquels leurs performances seront jugées, en dépendront directement). On s'expose alors au redoutable piège du "double marchandage" (dans le style *"Je t'aide à... si tu m'aides à..., tu m'aides à... si je t'aide à ..."*). Nous revenons sur ce problème au chapitre 4.

125- Nous avons été surpris d'entendre régulièrement ce même alignement sur les intervenants : *"Nous devons crédibiliser les associations aux yeux des bailleurs de fonds"* (le président de la plateforme d'Ambilobe), *"On est là pour aider les agences de développement, ils ont besoin de représentants fiables du monde associatif"* (un des représentant de PRAJ, à Diégo Suarez). De nouveau cette question, qui aide qui pour quoi ?...

3.7.2. Les problématiques identifiées avec les acteurs

3.7.2.1. Sur la passation de marché

D'une manière générale, la passation de marché n'a pas posé de problèmes majeurs. En effet, les balises mises en place dans le cadre du programme ont amoindri les risques fréquents lors des passations de marché. Le choix des entreprises soumissionnaires a fait l'objet d'un processus de présélection drastique au niveau des intercommunales. Ce qui a éliminé d'office les entreprises qui ne présentent pas les qualités requises pour répondre aux exigences des marchés et a affaibli les risques de conflit d'intérêts. Les ingénieurs chargés d'appui technique (ICAT) des SATI ont également accompagné tous le processus en assurant la maîtrise d'œuvre technique. Toutefois, certains acteurs ont évoqué la lourdeur de la documentation lors de la passation de marché. Ceux là même ont proposé des adaptations de ces documents par rapport à la taille des marchés passés surtout au niveau des communes rurales. Par exemple, un agent du SATI d'Ambilobe a évoqué l'inutilité d'insérer systématiquement dans les contrats des travaux les conditions générales qui correspondent plus, à son sens, aux marchés de grande taille et qui sont peu adaptées à ceux qui sont mis en œuvre dans le cadre du programme en milieu rural. Du point de vue de l'apprentissage, il serait peut-être intéressant de les faire établir par les acteurs communaux. Quitte à les enrichir si des aspects importants ont été oubliés.

3.7.2.2. Sur la maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre des investissements au niveau des communes est assurée par les ICAT des SATI. D'une manière générale, cette tâche est complexe : établir les dossiers techniques des actions (APS, APD), préparer et lancer les appels d'offres, assister la communes dans l'évaluation technique et financière des offres et à la contractualisation, organiser l'ouverture des chantiers, suivre les chantiers et préparer les procédures de paiements (validation de l'attachement), assister la commune dans les diverses étape de la réception des travaux, provisoire puis définitive. Autant d'attributions pour une seule personne (l'ICAT) et pour le compte de 7 ou 8 communes selon le cas et dont les actions peuvent être simultanées. Cette situation de surcharge a une incidence sur la qualité de la maîtrise d'œuvre que ce soit en matière de conception, ou de suivi des réalisations. De plus, il est difficile que la seule personne de l'ICAT rassemble toutes les expertises appropriées à chaque type d'ouvrage : bâtiment, AEP (hydraulique), piste,... Ce qui explique quelque part les problèmes avec certains puits dont les profondeurs sont insuffisantes, ou les pompes de mauvaises qualités, où l'eau est non potable, etc.

Par ailleurs, dans le sillage de l'apprentissage, il est difficile de combiner à la fois le rôle de maître d'œuvre qui consiste à « faire » au rôle de l'accompagnateur qui consiste plutôt à « faire faire ». Cette tension entre deux "métiers" a été constatée dans les trois intercommunales.

3.7.2.3. Sur les modalités de paiement des entreprises

Le problème du système de paiement des entreprises à la réception a été évoqué plusieurs fois. Cette procédure est imposée dans le cadre du programme pour ne pas compliquer les procédures d'appel de fonds. Le problème est que peu d'entreprises dans la région ont la capacité d'autofinancement requise, alors que la taille des marchés passés au niveau des communes n'intéresse pas non plus les grandes entreprises. En conséquence, la mise en œuvre du marché est largement dépendante des fournisseurs qui acceptent de faire des avances aux entreprises. Par extension, ce rapport tacite peut aller jusqu'à influencer la commune.

3.7.2.4. Sur la surveillance des chantiers

En complément de ce qui a été dit auparavant sur la maîtrise d'œuvre, le problème de suivi des chantiers en particulier a été régulièrement évoqué. Un surveillant de chantier, issu d'un comité de suivi mis en place au niveau de chaque commune, formé sur le tas par l'ICAT, assure le suivi quotidien des travaux. Toutefois, l'insuffisance de leurs expériences et de leur expertise en la matière

ne leur permet pas de procéder à la lecture approfondie des cahiers des charges pour les faire respecter aux entreprises. Avec les conséquences qui en découlent sur la qualité finale.

3.7.2.5. Sur l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage

Toujours sur le registre de l'apprentissage, le principal constat est, en règle générale, l'insuffisance de l'internalisation des principes de la maîtrise d'ouvrage par les acteurs communaux. Pour expliquer cette situation, des agents du PDPU ont évoqué le contexte spécifique de l'année 2009 qui les a obligés à intensifier la production des infrastructures au détriment des démarches d'apprentissage¹²⁶. Les acteurs communaux, quand à eux, ont trouvé l'explication dans l'insuffisance des investissements qui limite la pratique. Interrogé sur ce qu'il a retenu de la passation de marché, un membre du CAO de la CR d'Antsampano a répondu " *je ne me souviens plus de rien, c'était il y a longtemps déjà*" (... en 2009).

3.7.2.5 Sur la gestion post-investissement

Dans la plupart des cas, les infrastructures mises en place sont fonctionnelles et exploitées. Des structures de gestion ont été mises en place afin d'assurer la gestion des infrastructures. Cependant, pour le moment ces structures sont peu armées pour opérationnaliser un système de gestion, de maintenance et d'entretien, qui pourrait garantir une exploitation rationnelle des services et leur pérennisation. Les comités de gestion sont d'une manière générale composés par des bénévoles dont la motivation risque de s'émousser au fil des temps, parfois découragés face à des comportements irresponsables de certains usagers. Une membre du comité de point d'eau du puits du fokontany de Begavo s'est plainte qu'elle a des difficultés à appliquer les règles de gestion car, chaque fois qu'elle essaie de le faire, les gens lui répondent « *de quoi tu te mêles, ce puits n'est ni à ton père ni à ta mère, laisse nous faire ce qu'on veut !* »¹²⁷. La concertation prend tout son sens face à des situations pareilles, pour pouvoir déterminer « ensemble » les règles de jeux, leur mode d'application et les mesures à prendre dans le cas contraire. Réfléchir ensemble aussi comment les faire évoluer. Car seules les règles qui "vivent" restent fonctionnelles.

D'une manière générale, ni la commune, ni les comités de gestion ne planifient les programmes d'entretien, de maintenance des ouvrages, ni les moyens. Il est rare que des provisions soient disponibles tout de suite pour assurer telles ou telles réparations, les entretiens courants et périodiques. A la base se situe souvent le problème d'appropriation¹²⁸ mais aussi la défaillance en termes de projection et de prévision. La maîtrise de l'ouvrage est difficile, la maîtrise de sa maintenance se révèle tout aussi délicate¹²⁹.

3.7.3. Questions et pistes de réflexion

En complément de ces problématiques identifiées avec les acteurs et à la lumière de nos travaux sur le terrain, nous avançons les quelques pistes suivantes susceptibles d'enrichir l'analyse relative à la maîtrise d'ouvrage par la commune.

126- "Il fallait faire vite quelque chose pour démontrer que le PDPU avait quelque chose dans le ventre. Donc, c'est vrai, 2009, ça a été un peu la course. Il fallait faire des réalisations pour montrer qu'on existe. Maintenant, on voit que ça a fait des problèmes", nous dira un cadre de l'ACA lors de nos échanges sur le terrain en date du 10/06/11. Des propos similaires ont été tenus par des cadres des autres intercommunales. L'année 2009 a été quelque peu "frénétique".

127- Notre visite de terrain en date du 7/06/2011.

128- Il subsiste toujours un doute sur qui est vraiment, en dernier recours, le propriétaire de l'ouvrage, les gens qui l'utilisent, la commune, le programme PDPU, ... ?

129- Il faut cependant souligner que la situation des infrastructures en ville ou en campagne diffère sensiblement (voir la galerie de portraits, volume n°3 ou annexe 5, notamment le cas n°A5.3).

- La phase préalable des investissements est fondamentale pour assurer la bonne conduite de la réalisation et l'adhésion de tous les acteurs devant être concernés. Dans le cadre du programme cette phase préalable consiste à identifier l'action à mettre en œuvre à travers le processus l'élaboration du PDF. Une fois l'action identifiée, diverses questions se posent : comment continuer avec la commune une vraie réflexion autour de cette action précise en impliquant la population concernée ? Quelle démarche adoptée pour faire en sorte que la commune, en tant que maître de l'ouvrage, soit partie prenante principale, qu'elle sache ce qu'elle veut faire réellement¹³⁰ (consistance sociale, technique, financière des investissements et solidité du post-investissement) ?
- Comment consolider davantage cette position de la commune en tant que maître de l'ouvrage dans les différentes phases de l'investissement ? En effet, tantôt elle semble se substituer au fokontany (ex : phase d'identification), tantôt au niveau de l'intercommunale (ex : phase de présélection des entreprises), tantôt encore dans les mains de l'ICAT (ex : phase de conception, validation des attachements ...) ?
- Comment faire en sorte que la maîtrise d'œuvre par l'ICAT ne soit pas contreproductive, surtout dans le sillage de l'apprentissage ? Peut-on envisager de promouvoir les bureaux d'études locaux pour assurer ce rôle de maître d'œuvre et permettre ainsi aux ICAT de se consacrer aux appuis et à l'apprentissage, une situation qui augmenterait les pratiques que les communes auront dans l'exercice de la passation de marché et de la gestion et le suivi des obligations contractuelles des prestataires ?
- Quelles sont les réelles marges de manœuvre pour l'apprentissage, sachant que la maîtrise d'ouvrage ne s'acquiert que par l'action ? Cette question fait appel à la créativité au sein du programme pour privilégier des méthodologies permettant les exercices pratiques à l'exemple des chantiers écoles, des simulations, des échanges ou des visites croisées, etc. Dans quelles mesures les balises mises en place au préalable limitent-elles l'apprentissage sachant que les erreurs et les conflits constituent une source d'apprentissage : *"Un mauvais chantier peut être une bonne école, comme un bon chantier peut être une mauvaise école"*¹³¹.
- Comment faire en sorte que les prérogatives de la commune en tant que maître de l'ouvrage soient pleinement exercées par celle-ci, tout en sachant qu'elle est aussi redevable envers sa population, envers l'administration et envers le programme, et tout en respectant les principes de l'apprentissage ? Pour ce faire, les textes sur la décentralisation prévoient différents types de contrôle sur tout acte de la commune, notamment celui qui concerne la maîtrise d'ouvrage. D'une part, il y a les contrôles internes au sein de la commune même, devant être exercé essentiellement par les conseils communaux, d'autre part, il y a les contrôles externes qui selon les principes de la décentralisation devraient s'exercer *a posteriori*.
- Une question qui a été posée depuis longtemps mais qui reste toujours d'actualité : comment assurer l'appropriation par les acteurs locaux des investissements réalisés à leur niveau ? Et une fois le problème de l'appropriation résolu, comment emmener les gens à se projeter dans la préservation en déployant une stratégie réaliste et réalisable ? L'appropriation est indissociable de la démarche de concertation à la base. Sur ce point, le talent de l'animateur facilitateur devient très important, car il devra, non seulement faire sortir ce que chacun veut entendre mais, également, les préoccupations réelles, les agendas cachés... Il doit faire engager une discussion franche et une réflexion approfondie pour aboutir à l'adhésion de tous ou, à défaut, au moins un consensus ou un compromis.

130- La commune maître de l'ouvrage est comparable à une personne qui veut construire un bâtiment, elle doit savoir exactement ce qu'elle veut du bâtiment : usage, les usagers (qui, combien ? comment ? comportement ? habitudes ? ...), la dimension requise, la disposition, le caractère, les matériaux, le budget dont elle dispose... C'est après seulement qu'elle confiera à un architecte ou un bureau d'étude la transcription technique de ses aspirations. Un travail d'aller/retour doit être fait, des possibilités sous la forme d'options concurrentes devant être présentées, et à la fin en tant que maître de l'ouvrage, elle choisit. On est aujourd'hui loin d'un tel processus.

131- Une maxime que nous avons avancée de temps à autre pour soutenir la réflexion lors de nos visites.

Tableau 3.7
Recommandations en rapport avec la maîtrise d'ouvrage
Vue d'ensemble

R3.7.1 Renforcer l'implication de la commune dans la phase de conception des actions identifiées, en engageant une réflexion approfondie avec la population concernée dans laquelle la commune occupe une place centrale.

R3.7.2 : Consolider la position de la commune en tant que maître de l'ouvrage, surtout par rapport aux autres instances telles que le fokontany, l'intercommunale, le SATI...

R3.7.3 : Privilégier une démarche permettant aux ICAT d'assurer pleinement leur rôle d'accompagnateur formateur.

R3.7.4 : Réfléchir sur les possibilités de promotion des bureaux d'étude et des petites entreprises locales pour alléger les ICAT.

R3.7.5 : Augmenter les marges de manœuvre pour un vrai apprentissage en sachant que la maîtrise d'ouvrage ne s'acquiert que par l'action, et en acceptant les erreurs comme source d'apprentissage.

R3.7.6 : Adopter un système de contrôle permettant d'accroître la culture de redevabilité des communes, en respectant leurs prérogatives en tant que maître de l'ouvrage, et mettant en pratiques les principes de la décentralisation.

R3.7.7 : Approfondir la réflexion sur les démarches appropriées pouvant garantir l'adhésion des acteurs concernés pour assurer la pérennisation des investissements.

R3.6.8 : Développer des démarches pour permettre aux communes, et aux structures de gestion, de développer une culture de projection et de prévision.

3.8. La fiscalité et la délicate question du civisme fiscal

3.8.1. Rappel des actions de relance de la fiscalité locale au niveau du PDP

Le programme a développé les activités sur la fiscalité autour de deux enjeux : le cofinancement des investissements au niveau du fokontany et la prise en charge progressive des services techniques intercommunaux par les communes. Pour ce faire, il intervient sur deux axes :

- Appui technique sur les procédures fiscales concernant l'IFT/IFPB par le biais des services fiscaux mutualisés au niveau des SATI.
- Appui à l'animation et la sensibilisation de la population sur le civisme fiscal.

Désirant améliorer ses ressources financières propres, les communes sont très demandeuses de ces services disponibles auprès des SATI. Les résultats de l'appui technique sont tangibles, la plupart des communes ont déjà établi leur avis d'imposition (dernière étape avant le recouvrement). Mais pour le moment, il est encore difficile de mesurer si l'animation a réellement amélioré le civisme fiscal car aucun recouvrement n'a encore été effectué sur les exercices concernés.

3.8.2. Les problèmes identifiés avec les acteurs

3.8.2.1. Comme évoqué auparavant, les ressources fiscales touchées par ces interventions sont les IFT/IFPB, soit deux ressources liées directement au **foncier**. Le foncier est un domaine encore délicat, surtout en milieu rural. Rares sont les exploitants qui sont à la fois propriétaires, du moins du point de vue administratif et soucieux d'investir sur leur capital foncier. Des guichets fonciers ont été implantés

pour la régularisation administrative des propriétés mais ils ne touchent que quelques communes. Dans la région de Diana en particulier, beaucoup de domaines sont encore enregistrés sous le nom d'anciens colons. Leurs exploitants actuels ne veulent pas y investir outre mesure, certainement pas en payant les impôts en l'occurrence, de peur d'être expulsés si les descendants des colons reprennent possession de leurs biens.

3.8.2.2. Concernant les ressources que les communes partagent avec la Région, quelques difficultés ont été soulevées. Il s'agit essentiellement des ristournes sur les produits locaux et les impôts synthétiques. Pour les ristournes, la Région rencontre certaines difficultés dans leur prélèvement compte tenu que certains collecteurs arrivent à détourner les barrages économiques. Les informations concernant le résultat de ces prélèvements ne parviennent pas jusqu'au niveau des communes concernées tandis que les rétrocessions sont rares. D'un autre côté, certaines communes ne maîtrisent pas leurs propres potentialités en terme de quantité, de flux commercial,... pour être en mesure de déterminer ce qui devrait leur revenir en termes de ristournes. Ainsi, le responsable d'une commune à forte production maraîchère, avec qui nous étions en conversation, n'était pas disposé à fournir une réponse, même approximative, quand il a été interrogé sur la quantité des tomates qui sortent de la commune par semaine ou par mois !

3.8.2.3. La dernière crise politique a fortement affecté le civisme fiscal, que ce soit en milieu rural, ou en milieu urbain, pour peu qu'il n'ait jamais existé. En effet, des partis opposants au régime actuel tentent de désensibiliser les contribuables en les invitant à ne pas payer leurs impôts, espérant ainsi mettre le régime actuel dans l'embarras. Cette campagne a eu des résultats car, par conviction ou par opportunisme, beaucoup de citoyens ruraux ne se sont pas acquittés de leur devoir fiscal. Cette situation met en exergue la crise de confiance de la population envers l'Etat, assimilant ce dernier aux communes.

3.8.2.4. « *La population développe toujours une certaine suspicion à notre égard, sur l'utilisation des fonds malgré le fait qu'on affiche régulièrement nos comptes* » a évoqué un responsable de la commune urbaine de Ambanja. Cette situation lève un coin du voile sur la méfiance qu'inspire au sein de la population la culture administrative, et même plus, de manière générale, la culture de l'écriture. La tradition malgache est fortement fondée sur l'oralité de sorte que la population porte souvent plus d'intérêt aux comptes rendus oraux qu'aux comptes rendus écrits. Cette réalité touche aussi bien le milieu urbain que le milieu rural.

3.8.2.5 L'idée de l'Etat providence, parfois soutenue par la pratique de certains bailleurs, a fort longtemps constitué un obstacle au développement du civisme fiscal. L'Etat qui veille, aide et protège sans contrepartie reste la conception d'une marge importante de la population. Et quand l'Etat ne peut pas, les projets sont toujours là pour voler à son secours. Telle est la représentation la plus commune. Beaucoup de services publics ont été implantés dans ce principe. Un responsable d'association dans la CR de Antsakoamanondro, pour expliquer la faible participation de la population du chef lieu de commune par rapport à la périphérie, a avancé *"qu'ils payent ou qu'il ne payent pas leurs impôts, les habitants du chef lieux de communes sont toujours bénéficiaires de beaucoup d'infrastructures, pourquoi ils payeraient ?"*. Cette réflexion est intéressante car elle révèle que les gens établissent facilement un lien entre l'impôt et les investissements. Mais elle souligne aussi le défi que représente la construction d'une communauté communale. Il apparaît que la référence identitaire au fokontany reste primordiale. Le défi de l'identité à l'entité communal n'est pas mince.

3.8.3. Questions et pistes de réflexion :

3.8.3.1. Questions sur les enjeux

Les enjeux avancés actuellement pour la relance de la fiscalité locale sont inhérents à la mise en œuvre du programme. Pour le cofinancement, il est intéressant que les contribuables constatent les retombées concrètes de leur participation financière. Mais, pour le long terme, est-ce que ce motif reste

pertinent ? Sachant que certaines communes, même avec un taux de recouvrement à 100% de leur IFT/IFPB, pourrait à peine subvenir à leurs charges de fonctionnement. Pour ce qui est de la possibilité que les communes prennent en charge les SATI, il y a réellement nécessité de procéder à des analyses financières des communes, selon leur taille et à partir des comptes administratifs. En effet, une commune doit avant tout être capable de faire face à ses propres charges de fonctionnement et d'investissement.

Partant de ces deux constats, on peut se demander si, s'agissant de mobilisation et de sensibilisation, il n'y aurait pas lieu de mettre en avant d'autres enjeux qui touchent directement la population en rapport avec leurs besoins en services publics. En fait, il faut vraiment se demander s'il est opportun de relier systématiquement les raisons de payer ses impôts à la possibilité de bénéficier d'une intervention externe ? Les gens ne risquent-ils de finir par croire que l'impôt sert à attirer les financements extérieurs ? Présentés ainsi, la fiscalité ne risque-t-elle pas d'encourager encore un peu plus la tendance à la dépendance externe et à l'extériorisation de manière générale ?¹³²

3.8.3.2. Questions sur le plan technique et organisationnel

Du fait que la relance fiscale initiée dans le cadre du programme concerne surtout les IFT et IFPB, dans quelle mesure la question foncière peut-elle aussi être considérée ?

Pour continuer sur la lancée d'un appui à la fiscalité locale, peut-on concevoir des interventions du programme dans le cas des autres ressources ? Ne serait-ce qu'en termes d'appui aux communes dans la maîtrise de leurs produits locaux ? Ou la maîtrise des textes et des procédures régissant le partage des ressources fiscales avec d'autres instances telles que la région, ou même parfois des ministères tels que le ministère des mines pour les ressources minières.

L'application de la fiscalité locale, comme tout acte administratif et civique, nécessite des règles du jeu claires qui peut inclure des sanctions. Il y a également nécessité de les appliquer mais les bocages se situent souvent au niveau de leur application. Il y a tout d'abord les raisons politiques, très courantes, par exemple le maire qui ne prend pas de mesures qui pourraient frustrer ou heurter son électorat. Mais pour la société malgache, surtout en milieu rural, il y a également un fort ancrage de la culture de *fihavanana* qui entrave l'application des règles. Cette inclinaison régit le comportement social qui pousse à vouloir toujours être en bon terme avec son entourage, une culture qui cherche à éviter les conflits à tout prix, en cherchant toujours le compromis. Un proverbe l'illustre en disant "*aleo very tsikalakalam-bola toy izay very tsikalakalam-pihavanana*"¹³³

3.8.3.3. Questions sur le civisme fiscal

Dans quelle mesure le rétablissement de la confiance de la population par rapport à l'Etat ou aux autorités est-il un préalable nécessaire pour éveiller le civisme fiscal ? Dans quelle mesure la relance de la fiscalité pourrait-elle constituer une porte d'entrée pour affronter cette crise de l'autorité publique (et civile) qui semble sous-jacente ?

Une des conditions nécessaires pour avancer sur ce dernier point est l'ouverture de la démarche de la relance fiscale à la construction et au renforcement du dialogue entre les acteurs au niveau des communes. Cette perspective invite à considérer la relance fiscale au-delà de ses aspects purement techniques et procéduraux.

132- Au passage, on pourrait se demander s'il n'y a pas une certaine contradiction à vouloir, d'un côté, encourager l'appropriation et, d'un autre côté, stimuler le paiement de ses impôts sous prétexte de bénéficier d'appuis extérieurs ?

133- Ce qui veut dire, littéralement : "*Il vaut mieux perdre son argent que perdre une relation*".

3.8.4. Le civisme en général et la crise de l'autorité

Le civisme fiscal est une question importante. On peut l'aborder en tant que telle, comme nous venons de le faire, mais on ne la comprend pleinement que lorsqu'on réalise qu'elle est la formulation particulière d'une question plus large, celle du civisme en général. De toute évidence, ces dernières années annoncent une transition. Le civisme se dissipe, diront certains, parfois en évoquant la crise politique. *"Depuis la crise, les gens ne respectent plus les chefs. Les gens se moquent des autorités. Ils n'ont plus peur"*. Ces paroles prononcées par un des représentants d'associations de jeunes saisit en une formule en quoi consiste cette transition. Avant, du moins est-ce le sentiment exprimé par beaucoup, le civisme n'était pas publiquement décrié. Si, en réalité, les obligations n'étaient pas forcément mieux respectées, au moins il ne venait à l'idée de personne de tirer gloire de les nier. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Apparemment. Pour faire bref, il semble qu'avant, les autorités étaient respectées mais principalement parce qu'elles inspiraient la peur. Les gens se pliaient aux règles collectives, en tout cas les plus contraignantes, par crainte de sanctions. La dissidence, ou la désobéissance, avait alors un prix. La nouveauté aujourd'hui, celle qui est relayée par le PDPU, celle qui donne au défi civique toute sa profondeur, est que la peur est appelée à être remplacée par la volonté propre. Hier, on se pliait à l'obligation sous l'emprise de la peur. Demain, on voudrait que ce le soit par l'exercice de sa volonté : *"Je me plie à la règle parce que je le veux"*. Mieux : *"parce que j'y adhère"*. Voilà esquissée la transition : de la peur à la volonté, de la volonté à l'adhésion, de l'adhésion à l'habitude sociale, de l'habitude sociale au réflexe intériorisé et impensé ("on fait la chose sans plus y penser"). Une transition historique, sans précédent connu dans une société comme celle de la Diana et plus largement à Madagascar. Et qui met en lumière toute l'aridité du parcours à faire. Autant le dire immédiatement, un programme comme le PDPU ne peut, dans le meilleur des cas, qu'y apporter une contribution.

Cette transition, ce défi que pour l'heure on réduira à son premier segment, c'est-à-dire au passage d'un comportement civique inspiré par la peur à celui d'un comportement sous-tendu par la volonté, est compliqué par une autre conjoncture sociale, également contemporaine, la perte d'autorité des symboles du pouvoir particulièrement mise en évidence depuis les événements politiques de 2008. On peut parler aujourd'hui d'une véritable **crise d'autorité**. Au sens où les institutions et les personnes qui avaient la capacité d'obliger à... ou d'empêcher de... semblent l'avoir largement perdue. Les symptômes sont nombreux¹³⁴. Une des explications réside dans la "fatigue", c'est-à-dire la perte de pertinence ou de légitimité, des repères sociaux, comme si les règles et les normes s'étaient usées. La crise n'est donc pas simplement politique. Il faut plutôt voir le désarroi politique actuel comme une manifestation supplémentaire de cette crise de l'autorité qui traverse la société malgache de haut en bas. Cette crise n'est d'ailleurs pas nouvelle¹³⁵.

Un des remèdes pour contrer cette tendance est de reconstruire des communautés de destin qui inspirent à ses membres le sentiment d'être *personnellement et collectivement* liés à un ensemble social auquel on peut s'identifier, dont on a le sentiment de dépendre et donc envers qui on se sent redevable. En réalité il s'agit d'une double construction, la construction de *nouvelles appartenances* (marquées par de nouvelles pratiques sociales, de nouvelles habitudes) et, en même temps, la construction d'un *sentiment d'appartenance* (c'est-à-dire la conscience explicite d'appartenir à un corps social, conscience soutenue par la volonté d'en être un membre digne). C'est ici, à notre avis, que l'accent que le PDPU place au niveau du territoire, par exemple la commune ou le pôle urbain, trouve tout son sens. Et qu'il apparaît particulièrement pertinent dans la conjoncture actuelle¹³⁶. La crise d'autorité et

134- On citera par exemple les tensions intergénérationnelles (parents / enfants), les phénomènes de bandes de jeunes en ville, notamment à Diégo Suarez où on les appelle les "foroches",...

135- Dans une étude encore récente, Laza Andrianirina explique comment depuis les années 1960 le rapport à l'autorité et les fondations de la légitimité s'effritent petit à petit, d'un changement de régime à un autre (L.Andrianirina (2000). *Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : Processus et perspectives*. Paris : ENA, Cycle International Long, Promotion "Averroès", Travail de fin d'étude, 69p.).

136- L'option du territoire au PDPU n'est donc pas une manœuvre "cosmétique". Cela dit, son argumentation a besoin d'être consolidée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous écrivons ces lignes.

l'appel à une attention particulière sur tout ce qui peut consolider la régulation, c'est-à-dire l'élaboration des règles et des normes, offre au PDPU un horizon de cohérence d'une grande pertinence. Il permet de consolider la perspective de l'appui au civisme, de lui donner un surcroît de sens : l'intérêt pour le civisme et la régulation ne réside pas dans une posture morale, il n'est ni un effet de mode, moins encore une modalité opérationnelle, c'est une stratégie pour contribuer à la reconstruction d'une autorité légitime.

Le civisme repose sur la volonté de se soumettre aux règles du vivre ensemble. Et d'appliquer ces règles dans la conduite de ses propres activités. Tout le travail que le PDPU peut faire autour et à propos des règles, pour redonner force à des systèmes de règles, pour rendre légitimes les règles en société est donc stratégiquement crucial. Et d'une énorme pertinence dans la conjoncture sociopolitique actuelle.

A ce niveau-ci, *deux lignes opérationnelles* se présentent, et s'offrent comme autant d'alternatives pour le PDPU. Soit, première voie, on prend le parti de la **sensibilisation** et on applique un principe de publicité combiné à un exercice d'influence, faire connaître les règles, les faire appliquer, convaincre les gens que c'est bon, juste et désirable. On adopte à l'extrême une posture de prosélyte. Soit, seconde posture, on se saisit de toute activité concrète pour développer le souci des règles et pour concrètement promouvoir et faire de la **régulation** (c'est-à-dire identifier, formuler, mettre en application, évaluer, faire évoluer des règles et des normes). Cette fois, non plus parce que ce serait moralement bon, mais simplement parce que c'est nécessaire techniquement. Un puits ne dure pas sans règles qui organisent son usage. De même pour une borne fontaine. Un canal d'évacuation des eaux sales se dégrade rapidement s'il n'est pas curé et entretenu, si donc un minimum de règles d'entretien ne sont pas décrétées et appliquées. Un abris-bus ne tient pas non plus longtemps s'il n'est pas géré, surtout en ville. Un marché bâti nécessite des règles et des normes précises pour supporter l'usage intensif auquel il est soumis, d'autant plus s'il accueille d'autres activités que la vente de marchandises¹³⁷. Les règles et les normes, la régulation, sont des conduites techniquement nécessaires. Elles ne sont pas un surcroît moral pour habiller élégamment une action.

Cette seconde optique n'est pas absente dans la démarche actuelle du PDPU mais elle n'est pas non plus systématiquement valorisée. Le point important, sur lequel nous insistons particulièrement ici, est qu'un appui en matière la régulation ne se justifie pas seulement pour des raisons techniques (fonctionnalité, durabilité des équipements) mais aussi mais surtout, selon nous, pour des raisons politiques. Tout ce qui aide au renforcement de la culture et des pratiques de régulation apporte une contribution importante à la restauration de l'autorité¹³⁸, à la transition dont nous parlons ci-dessus, le passage d'une régulation motivée par la peur à une régulation soutenue par la volonté propre. Le PDPU gagne alors en ampleur. Et, à notre avis, il trouve à cet endroit un argument de plus pour asseoir sa pertinence dans le paysage malgache.

137- Comme c'est le cas, par exemple à Antsakoamanondro, où le marché couvert récemment réhabilité sur financement FDF et qui n'accueille des ventes que une ou deux fois par semaine, sert aussi de salle de réunion pour des assemblées locales, de salle de spectacle, de salle de classe complémentaire pour le lycée, etc.

138- Pour éviter tout quiproquo, nous distinguons radicalement "autorité" et "autoritarisme". Nous ne parlons évidemment pas ici de soutenir des postures ou des pratiques autoritaires.

Tableau 3.8
Recommandations en rapport avec la fiscalité et le civisme
Vue d'ensemble

R3.8.1 : Faire évoluer les enjeux en terme de relance fiscale au niveau des services publics des communes pour assurer la mobilisation à long terme

R3.8.2 : Considérer la question du foncier en même temps que la relance des IFT/IFPB

R3.8.3 : Identifier les possibilités d'interventions pour relancer les autres types des ressources financières de la commune

R3.8.4 : Approfondir la réflexion sur les règles du jeu qui doivent accompagner la relance fiscale, quelles règles et comment l'appliquer ?

R3.8.5 : Faire de la relance fiscale, une porte d'entrée pour le rétablissement de la crise de l'autorité au niveau local, à travers la construction de relation entre les différents acteurs.

3.9. Déconcentration et place des STD dans le PDP

3.9.1. La situation actuelle

Actuellement, la dimension "déconcentration" reste encore peu considérée dans la mise en œuvre du programme PDP. Seuls les services fiscaux au niveau des districts ont une collaboration avec les SATI, dans le cadre de la relance fiscale.

Lors des différentes rencontres, souvent deux éléments ont été soulevés : les STD ont été toujours sollicités pour intervenir dans des domaines précis d'intervention du programme mais ils auraient, semble-t-il, régulièrement avancé les problèmes de moyens pour ne pas venir. Certains districts ont manifesté plus d'une fois leur frustration vis-à-vis des SATI, qu'ils considèrent comme une structure qui se substitue à eux dans leur fonction. Ce point de vue n'est pas à prendre à la légère.

3.9.2 Questions et pistes de réflexion

3.9.2.1. D'emblée, il est essentiel de souligner que les communes ne sont pas des électrons libres mais qu'elles évoluent dans un environnement institutionnel. Il est donc important qu'elle y soit intégrée. Autrement dit, les communes ont des prérogatives et des autonomies en tant que collectivités mais celles-ci doivent toujours s'inscrire dans les cadres légaux et en lien avec les normes sectorielles existantes. Ceux qui constituent les « gardiens de ces cadres et de ces normes » sont précisément les STD et les districts. Comment, à travers ses interventions, le programme pourrait-il faciliter cette intégration des communes dans leur environnement institutionnel ? A travers quelles actions concrètes ? Comment cultiver aussi, la culture de redevabilité de la commune par rapport à l'administration notamment à travers les contrôles de légalité ?

3.9.2.2. On parle également souvent de la nécessité de coordonner les actions au niveau des secteurs et au niveau des communes. Rien qu'en matière de planification, d'une part il y a les planifications sectorielles au niveau des STD considérant des critères techniques et, d'autre part, il y a les planifications plus transversales à l'instar des PCD ou des PDF se basant surtout sur les besoins de la population. Ces deux types de planification se rejoignent rarement, si bien qu'on peut rencontrer des communes qui ont eu des fonds pour construire des écoles ou des CSB mais qui ne seront pas dotées

ni de matériels ni de personnels¹³⁹. En conséquence, comment coordonner davantage les actions entreprises au niveau des communes et des STD ?

3.9.2.3. Les textes sur la PN2D sont clairs « les STD sont en appui aux communes », malheureusement ces textes sont restés sans effet car, dans la pratique, les contenus sont vides : appuyer dans quels domaines exactement ? Sur quoi ? Avec quelles prérogatives opérationnelles ? Pour le moment, beaucoup de STD et de districts se trouvent encore dans une logique de commandement dans leur rapport aux communes. Comment un programme d'appuis aux communes, tels que PDP, peut-il constituer un cadre pour expérimenter cette mise en relation plus harmonieuse entre les communes, les STD et les districts, en donnant un véritable contenu à une telle relation, en promouvant des exercices pratiques pour donner vie à cette fonction d'appui ? Une telle expérimentation pourrait enrichir la réflexion sur la mise en œuvre du processus décentralisation/déconcentration en générale.

3.9.2.4. En matière de stratégie d'appui aux communes, on a vu auparavant que la marge de manœuvre pour pérenniser les structures telles que les CAC ou les SATI est limitée. Concernant les STD, aussi imparfaites soient ces structures, surtout en matière de moyens, elles ont l'avantage, en tant que structures de l'Etat, d'être endogènes et donc pérennes. Dans l'optique de la pérennisation des services d'appui : comment envisager dès à présent plus de complémentarité dans les différents types d'appuis en valorisant les expertises existantes ? Faut-il impliquer davantage les districts dans le cadre des opérations d'ingénierie institutionnelle ? Et peut être même en matière d'appui à la gestion financière (gestion, administration, fiscalité) ? Par exemple, ne faudrait-il pas davantage impliquer les STD dans les questions d'ingénierie technique ? Et les SATI plutôt dans l'ingénierie sociale ou dans des thèmes spécifiques tels que le foncier, la gouvernance locale, la réflexion sur le développement économique des localités, ... ?

3.9.2.5. La nécessité de consolider la position de l'administration territoriale, c'est-à-dire le district, vient en synthèse de toutes les propositions énumérées auparavant. En effet, d'après les missions qui lui sont dévolues par la loi, il est formellement responsable de l'appui et de l'assistance des communes dans la mise en œuvre de leur plan de développement avec le concours des services techniques de sa circonscription, de la coordination des activités des STD, des contrôles de légalité et administratif des communes. Dans quelles mesures, en déployant quels moyens, le programme pourrait-il aussi contribuer à la consolidation de l'administration territoriale dans son rôle ? Et, ce faisant, y inspirer des innovations ou des réformes éclairées par l'action concrète ?

Notre investigation, trop brève, trop élémentaire, ne nous permet pas d'aller loin dans cette réflexion mais de toute évidence il y a à ce niveau une zone d'ombre qui reste à explorer.

Tableau 3.9

Recommandations en rapport avec la déconcentration et place des STD dans le PDP

Vue d'ensemble

R3.9.1 : Intégrer davantage les communes dans leur environnement institutionnel, à travers les actions concrètes, et accroître sa culture de redevabilité envers l'administration.

R3.9.2 : Faciliter la coordination des actions des communes et des STD, surtout en matière de planification.

139- Précisons que le cas ne s'est pas rencontré lors de nos visites de terrain, même si la situation du centre de santé de base, le CSB II, à Sakaramy nous a amenés à constater que la position de cette structure n'était pas tout à fait claire (en fait l'infirmier est en action dans un bâtiment qui est initialement conçu comme une maison de quartier...).

R3.9.3 : Expérimenter à travers les interventions du programme des actions de mise en relation des communes et des STD, pour donner du contenu aux textes et enrichir la réflexion nationale sur le processus décentralisation et déconcentration.

R3.9.4 : Réfléchir sur la complémentarité des dispositifs d'appui aux communes, surtout en lien avec la stratégie de leur pérennisation.

R3.9.5 : Contribuer à la consolidation du positionnement de l'administration territoriale pour la coordination des actions et des appuis au niveau local.

3.10. Du fokontany à la Région : la question des échelles au sein du PDPU

Le PDPU est un programme complexe. Une des sources de cette complexité tient à la multiplicité des niveaux d'intervention et à la difficulté de les relier les uns aux autres. D'où ce défi permanent : *comment articuler ces différents niveaux d'action dans un tout stratégique cohérent?* Dans cette section, nous abordons certains aspects de cette question.

3.10.1. La relation "fokontany commune" : comment renforcer la commune en même temps que ses fokontany, et vice versa ?

Etant donné que les concepts de pôle urbain et de l'intercommunalité ont été déjà largement développés ci-dessus, la stratégie qui sera traitée ici concernera davantage le volet communal du programme. Ce choix est délibéré pour pouvoir mettre en exergue l'option du programme d'appuyer le processus de décentralisation. En même temps, ce point de vue permettra de dégager des lignes de force pour le programme.

3.10.1.1. Constats par les acteurs

Les différentes parties prenantes dans la mise en œuvre du programme ont exprimé leur impression que les domaines d'activités du programme sont trop nombreux. Les agents du programme sentent quelque part un éparpillement dans leurs efforts, « *on est partagé entre des activités trop diverses et trop nombreuses que finalement on ne sait plus où on en est exactement !* » a exprimé l'un d'eux. Au niveau des communes, plus d'un acteur aspirent à une concentration des efforts et des appuis dispensés.

Toutefois, avant d'entrer dans l'analyse de cette situation, il nous a paru nécessaire de broser la dimension communale dans laquelle le programme intervient.

3.10.1.2. Les entités au niveau d'une commune et les interventions du programme à leur niveau

Le tableau ci dessous livre d'emblée une vue d'ensemble. Il montre que PDPU intervient dans les différentes composantes de la société communale. Cependant, pour le moment, la cohérence et la complémentarité entre les différentes interventions ne sont pas encore explicites.

La répartition des rôles semble claire. A première vue. Mais en pratique elle est parfois vécue comme confuse. Si on prend par exemple le cas de la maîtrise d'ouvrage : la commune est maître de l'ouvrage avec toutes les responsabilités que cela induit. Toutefois, au même moment, une association peut paraître s'arroger également les prérogatives et les fonctions de maîtrise d'ouvrage de service public. Le cas du projet d'implantation d'abribus, initié par une association de la CU de Ambilobe, est assez révélateur de cette situation. Dans ce cas précis, l'association va choisir d'implanter des abribus, à son gré, en négligeant que l'organisation de la circulation publique revient à la commune¹⁴⁰.

140- Le cas été débattu en matinée du 10/06/11. Nous avons été surpris d'entendre parler une représentante d'associations de femmes présenter l'action comme s'il n'y avait aucune autorité publique à Ambilobe.

Entité	Composante classique	Structures créées dans le cadre du programme	Interventions du programme
Institution communale	Elus (maire et conseil) Service communal	Comité commune fokontany Comité communal sur la fiscalité	Renforcement de capacités en matière de maîtrise d'ouvrage, fiscalité, gestion communale, développement organisationnel.
<i>Fokontany</i>	Chefferie du <i>Fokontany</i> avec les chefs quartiers (circonscription administrative) <i>Fokonolona</i> (désignant la communauté au niveau du Fokontany)	Comité de développement du fokontany (représentant de la communauté)	Appui à l'élaboration du Plan de développement des fokontany Investissement dans des équipements publics à travers le FDF
Autres structures	Association	Association et plateforme d'Associations	Appui dans la mise en œuvre de projets dans le cadre du FAIL

Egalement en matière de planification, pour le moment on ne voit pas avec limpidité si l'ensemble des PDF peuvent réellement construire le PCD, en une sorte d'agrégation des PDF, ou si la planification au niveau des communes sera conduite en dégagant une vision d'ensemble du territoire. Si les fokontany vont par exemple planifier chacun la mise en place de centres de santé de base, cela entraînera-t-il que dans le PCD de la commune figurera autant de constructions de CSB ? Ce n'est qu'un exemple¹⁴¹. Mais qui soulève la question de savoir comment s'organiser la cohérence pour la gestion des ressources ... ?

En l'état actuel des choses, peut-on également affirmer que le renforcement de capacités dispensées au niveau de l'institution communale, a effectivement des retombées au niveau de la base ? Et vice versa pour ce qui est des investissements de formation à l'échelle des fokontany ?

3.10.1.3. Questions et pistes de réflexion.

Dans le souci de construire une meilleure cohérence entre fokontany et commune, nous avançons quelques pistes de réflexion. Prudemment.

3.10.1.3.1. *Partant de l'hypothèse qu'il n'y a pas de communes fortes sans fokontany forts.* Comment peut-on cultiver la synergie entre ces deux entités à travers les actions entreprises à leur niveau respectif ? Il apparaît assez nettement que si les fokontany ne sont pas consolidés, et si tous les efforts de l'appui se concentrent sur le seul niveau communal, les communes risquent de se développer artificiellement sur des fondations fragiles. Mais, à l'inverse, si les actions se passent seulement au niveau des fokontany, sans mise en perspective communale, il y a également grand risque de sectorisation, ce qui peut conduire, le cas n'est pas si rare dans le pays, à la sécession.

Dans quelle mesure et de quelle manière promouvoir l'esprit de complémentarité entre ces deux entités ? D'une part, comment emmener la commune à considérer, dans sa politique, le développement de tous les fokontany dans son ensemble mais non seulement son chef lieu ? D'autre part, comment ancrer l'habitude au fokontany et parmi ses acteurs locaux à réfléchir à l'échelle de la commune, de

141- Les échanges avec les acteurs à la base suggèrent que cette question est loin d'être aussi évident qu'elle pourrait le paraître. Par contre, le fait même qu'il puisse y avoir une polémique à cet endroit indique que, souvent, les fokontany se perçoivent comme des entités autonomes, "un petit Etat dans un moins petit Etat" comme plaisanterait un responsable de fokontany.

manière à généraliser – naturaliser – l'idée qu'ils font partie intégrante d'un ensemble qu'est la commune ?

Sur l'action d'appui à la décentralisation, cela pose clairement la question de l'intégration communale : comment constituer un tout cohérent et synergique entre la commune et ses fokontany ? Deux options s'offre à l'analyse :

- Soit on intègre par le haut, et dès lors on positionne la commune comme pièce centrale dans la stratégie d'intervention.
- Soit on intègre par le bas et, dans ce cas, on part du Fokontany pour générer une dynamique à l'échelle communale.

Ces deux options ne s'excluent pas forcément et il est certain qu'une stratégie habile cherchera à combiner les avantages des unes des autres. Cette stratégie reste largement en suspens aujourd'hui.

3.10.1.3.2. Une autre hypothèse est également soutenue : *la commune ne devient forte, et a vraiment son assise, que lorsqu'elle devient l'affaire de tous, et non pas seulement l'affaire de l'institution communale, d'une poignée d'élus et de quelques fonctionnaires*. Partant de là, dans quelle mesure les interventions au niveau de la commune peuvent-elles susciter les intérêts de la population, ne serait-ce qu'à travers les informations ?

Comment développer une démarche qui vise à construire une *citoyenneté active* au niveau de la population, à travers les associations, les plateformes, qui pourraient se faire entendre par la commune ? Qui est également en mesure de l'écouter. Quelle serait la part de responsabilité de chacun, de chaque entité dans les domaines touchés par l'entreprise collective ? Ces questions ne sont pas absentes aujourd'hui mais n'ont, il nous semble, pas encore trouver de réponse satisfaisante.

3.10.1.3.3. Dans le domaine du collectif, la clarté dans le *partage des responsabilités et des règles* qui le régit est également primordiale pour assurer l'harmonie dans les interventions. Qui doit et qui peut faire remonter les aspirations de la base, à qui ? Qui doit et qui peut décider dans quel domaine ? Qui est en mesure de transcrire ces aspirations en politiques, puis en action, en passant par la planification et la budgétisation ? A qui revient la gestion des services publics qui en découle ? Qui doit et qui peut interpeller ? Qui doit et qui peut contrôler ? La réponse à ces différentes questions se trouve, d'une part, dans les textes qui régissent les collectivités, mais elle se trouve également dans les pratiques sociales qui peuvent être différentes d'une société à l'autre. Et qui, selon nous, compte tenu de leur complexité et des enjeux qu'elles soulèvent, devraient faire l'objet d'une expérimentation plus fine. Plus explicite.

Tableau 3.10.
Recommandations en rapport avec la liaison "commune fokontany" au PDP
Vue d'ensemble

R3.11.1 : Approfondir les réflexions pour la mise en cohérence des activités entreprises au niveau des communes dans le but de construire des *communes fortes*.

R3.11.2 : Développer des démarches qui visent à "cultiver" la complémentarité entre la commune et les *fokontany*. Autrement dit, travailler sur l'intégration communale dans la réflexion, dans la manière de penser, dans la manière d'agir des acteurs à tous les niveaux.

R3.11.3 : Procéder à la clarification des partages de responsabilités en s'inspirant des textes qui régissent les collectivités et, le cas échéant, en renforçant les pratiques sociales qui peuvent les enrichir ou les rendre plus conformes aux réalités locales.

R3.11.4 : Faire des investissements au niveau des communes des leviers d'un processus d'édification socio-institutionnelle d'une entité dans laquelle chacun s'identifie. Aussi, l'accompagnement *dialogue local* entre les diverses catégories d'acteurs et sa mise en processus doivent-ils devenir une composante opérationnelle du programme. Eventuellement à travers la création de structures mais surtout en aidant les acteurs locaux à identifier et expérimenter, à leur usage, des pratiques concrètes (susceptibles, au passage, de consolider la vie démocratique locale).

3.10.2. La relation "commune $\approx$ intercommunale"

Assez curieusement, les communes dans les intercommunales n'occupent pas la place centrale qu'on serait en droit d'attendre. Certes les élus communaux sont bien à leur tête. De même, les actions entreprises sous l'égide des intercommunales prennent effectivement place dans les territoires communaux. Les intercommunales sont indéniablement au service des communes qui les composent. Pourtant, nous avons été surpris à plus d'une reprise par la place modeste qu'occupe le développement des entités ou collectivités communales en tant que telles dans les préoccupations des SATI et des élus qui composent l'assemblée ou le bureau des intercommunales. Conduire des opérations dans des communes membres, y mener des réalisations, y financer des initiatives associatives,... oui mais dans quelle optique, en soutien de quelle perspective communale, au vu de quelle conception du développement communal ? En cherchant les raisons, nous en sommes venus à nous demander si la vision communale était suffisamment claire, si quelque chose comme une vision existait systématiquement, dans quelle mesure une telle vision inspirait les initiatives ou préoccupations des acteurs communaux... Si certains élus semblaient avoir quelques idées, particulièrement les élus des villes, c'est moins certain pour la plupart des élus ruraux¹⁴². Aucun n'affichait de manière manifeste une conception ou une sensibilité territoriale. En première analyse, il semble y avoir à ce niveau un angle mort¹⁴³.

3.10.3. La relation "commune $\approx$ intercommunale $\approx$ région"

Comment les communes perçoivent-elles la région ? Dans quelle mesure s'en sentent-elles partie prenante ? A l'inverse, comment la région perçoit-elle les communes ? En quoi les considère-t-elle dans ses actions et dans son fonctionnement ? Et les intercommunales ? Des questions basiques auxquelles nous ne pouvons guère répondre avec précision¹⁴⁴. Deux domaines paraissent prendre cependant une certaine importance, les liens avec les STD et les districts d'une part, d'autre part, la question des impôts. Dans les deux cas, les communes, tout comme la région, reconnaissent avoir une relation à consolider. De quelle manière ? Dans quels aspects précisément ? Avec quels moyens ? Autant de questions qui restent en attente pour l'heure¹⁴⁵. Cette liaison inter-échelles reste un exercice à développer avec les acteurs concernés.

142- Certains élus rencontrés au niveau de l'intercommunale, qui tenaient un discours parfois relativement éclairé en matière développement local, semblait ne plus avoir d'idées du tout lorsque nous les avons revus dans leur propre commune. Comme si le développement s'arrêtait aux portes de leur commune.

143- Les questions que nous nous posions à la section 3.3. peuvent sans mal être rapatriées ici. Par exemple, est-ce la conception trop restreinte, trop unidimensionnelle, de la commune qui handicape les acteurs ?

144- En partie, il est vrai, parce que nous n'avons guère pu nous y consacrer. Mais également parce que, lorsque nous l'avons abordée, les acteurs paraissaient pris au dépourvu. Comme si cette question les dépassait.

145- Les intercommunales, pour leur part, ont régulièrement souligné la fonction de coordination de la région en matière de recouvrement des impôts et plus généralement de fiscalité vis-à-vis des communes, certains élus y voyaient même un service rendu – ou à rendre – par la région. Certains SATI ont évoqué incidemment, à juste titre selon nous, la nécessité de coordonner les exercices de planification communale à une échelle supérieure, notamment celle de la région, pour consolider la cohérence. Sans pour autant abandonner à la région le leadership. Comme le précisera clairement un cadre d'un SATI, "on ne dit pas que la région doit tout diriger. Coordonner ne veut pas dire diriger". Il y a à ce niveau matière à clarification, de toute évidence.

3.11. Liens et complémentarité avec les autres programmes ou interventions dans le processus de décentralisation à Madagascar

3.11.1. Panorama des interventions dans la région de Diana

Avant de se lancer dans l'analyse proprement dite, un panorama des interventions dans le domaine du développement dans la région de DIANA est dressé très brièvement. Beaucoup de programmes et de projets intervenant dans la région de Diana ont été suspendus à cause de la non reconnaissance du gouvernement actuel par beaucoup de bailleurs de fonds. Quelques-uns se sont malgré tout maintenus. Ainsi en va-t-il de la coopération décentralisée avec la région du Finistère, des programmes sur la protection de l'environnement initiés par la GIZ ou d'autres financés par le WWF. Par ailleurs, des programmes d'envergure nationale, généralement initiés par les ministères centraux sont également mis en œuvre dans la région. Il s'agit essentiellement du FDL et du PAEAR. Le FDL, initié par le Ministère de la Décentralisation, consiste à financer des investissements au niveau des communes et, par la même occasion, a vocation à renforcer la capacité des communes en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion communale. Le PAEAR, un programme du Ministère de l'Eau financé par la BAD, met en œuvre des investissements d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Il promeut également la gestion intégrée des ressources en eau. Des programmes financés par la Banque Mondiale tels que le FID ou le PSDR perdurent également dans la région, mais sous forme d'actions d'aide humanitaire, une manière diplomatique de contourner les problèmes de non reconnaissance.

3.11.2. Constats sur les partenariats existants

3.11.2.1. Le PDPU et la coopération décentralisée avec la région Finistère. Ces deux programmes sont en coopération dans le cadre du cofinancement du SATI de ACPU/DS. Toutefois, leur point de vue diverge sur certain plan de la stratégie de pérennisation de ce service. En effet, si le PDPU veut appliquer une politique salariale qui valorise la compétence des agents des SATI, le Finistère quand à lui, recommande une base salariale qui considère la capacité des communes à les prendre en charge à terme. En outre, les deux programmes ont reconnu la nécessité de cultiver plus de complémentarité dans leurs actions respectives. Sur ce point, deux exemples ont été soulevés lors des rencontres. Le premier concerne la promotion de plateforme des associations : deux plateformes de jeunes ont été créées, dans le cadre des deux programmes, en visant sensiblement les mêmes objectifs. Le deuxième exemple est relatif aux actions d'appui au secteur économique : le PDPU avec la région de DIANA, intervient plus sur la stratégie de développement économique en général et dispose du FDEL, tandis que le Finistère développe des appuis plus sectoriels tels que l'organisation paysanne autour de la culture maraîchère ou l'écotourisme. La question qui devrait se poser est donc de savoir comment cultiver plus de synergies entre toutes ces actions ?

3.11.2.2. PDPU et le PGME/GIZ : les deux programmes ont collaboré dans le cadre de l'élaboration de l'atlas diagnostic de la région. Maintenant, en ce qui concerne leurs activités d'appui aux communes, il n'y a pas encore de cohérence effective. Néanmoins, le PGME, qui porte la priorité sur la GRN, a exprimé son aspiration à harmoniser leurs actions au niveau des communes où ils interviennent ensemble surtout en matière de planification.

3.11.2.3 PDPU dans le cadre de la coopération décentralisée à Madagascar. Le ministère de la décentralisation est engagé dans le soutien et la promotion de la coopération décentralisée afin de diversifier et multiplier les partenaires des collectivités malgaches. En effet, le Ministère considère que ce genre de coopération constitue un levier important du développement et un appui conséquent au processus de décentralisation malgache. Le ministère est donc en charge d'animer et de coordonner les interventions au niveau du territoire malgache. Des assises sur la coopération décentralisée sont organisées annuellement depuis 2006 à cet effet et, à partir de 2011, le décret (décret n°2011-0033 du

25 janvier 2011) relatif à la coopération décentralisée et aux relations extérieures des collectivités a été adopté. Toujours dans le but de promouvoir, de coordonner et d'élaborer le cadre d'exercice des coopérations décentralisées, le Ministère a mis en place dans le cadre de ce décret la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée.

3.11.3. Questions et pistes de réflexion

3.11.3.1. Sur l'harmonisation des interventions au niveau des communes. D'une manière générale, la diversité des intervenants au niveau d'une commune signifie autant de diversité d'approches, d'outils, cela parfois pour les mêmes objectifs. Prenons l'exemple de la maîtrise d'ouvrage communal : le PDPU autant que le FDL ont développé leurs propres outils et procédures de passation de marché. Une situation qui dérouté les responsables communaux qui vont plus se soucier des procédures à appliquer pour tel ou tel partenaire que sur les principes de la maîtrise d'ouvrage.

Les approches peuvent tantôt se croiser, tantôt s'opposer et de la sorte se révéler contre-productives. Si on prend l'exemple du registre des investissements, tandis que le PDPU promeut la participation financière des communes et, par extension, celle de la population à travers la fiscalité locale, le FID rémunère la population à travers les travaux à hautes intensités de main œuvre. Comment le PDPU va-t-il évoluer dans le cadre de cette diversité d'appuis au niveau des communes ? Dans quelle mesure pourrait-il susciter une réflexion commune (région, services interrégionaux de la décentralisation, intervenants) sur l'harmonisation de ces appuis en matière d'approches et d'outils au niveau de la région en continuité de ce qui a déjà été fait au niveau national dans ce domaine ?

3.11.3.2. Sur la capitalisation et la dissémination des expériences du programme. Le PDPU a exploré des concepts et des pistes dans le cadre de son appui à la décentralisation, certains d'entre eux sont mêmes innovateurs tels que le concept de "pôle urbain" comme la prise en compte de la dimension économique. Dans le cadre de l'expérimentation, il y a d'une part une nécessité de confronter continuellement les hypothèses émises sur la base des expériences du programme aux réactions, aux critiques des autres intervenants, eu égard à leurs propres expériences, dans les mêmes domaines afin de les enrichir et de les améliorer. D'autre part, en tant que laboratoire, le PDPU constitue également une source d'inspiration pour beaucoup d'instances impliquées dans la mise en œuvre de processus de décentralisation. En effet, le programme a été sollicité plusieurs fois pour partager ses expériences dans différents domaines tels que la stratégie d'appui aux communes, l'intercommunalité, la coopération décentralisée ... En conséquence, comment le programme pourrait-il développer davantage ces échanges avec les différents partenaires ? Comment pourrait-il assurer d'une manière plus systématique une dissémination à deux sens de la capitalisation de ses expériences : vers la base pour partager les bonnes pratiques, les leçons à tirer ... et, vers le haut, pour influencer en égard de ses expériences la vision et la politique de la décentralisation ? La capitalisation des expériences du programme et sa diffusion pourront prendre plusieurs formes telles que les documentations des expériences les plus significatives, par exemple sous formes de récits, de témoignages ou d'études de cas, de films, de photos, ou encore par l'initiation de rencontres thématiques avec les instances, qu'elles soient privées ou gouvernementales, impliquées dans la mise en œuvre de la décentralisation.

Tableau 3.11
Recommandations en rapport avec les liens et complémentarité avec les autres programmes ou interventions dans la région et dans le processus de décentralisation
Vue d'ensemble

R3.11.1 : Initier des réflexions au niveau de la région sur l'harmonisation des appuis au niveau des communes et sur la recherche de synergie entre les interventions similaires ou complémentaires.

R3.11.2 : Développer la capitalisation et la diffusion des expériences du programme vers la base et

vers le haut et renforcer les échanges avec les instances impliquées par la mise en œuvre du processus de décentralisation

3.12. Conception de l'économie et de l'appui aux initiatives économiques

Une question lancinante traverse tout le programme, une question à notre avis d'une grande pertinence mais actuellement encore sans réponse : *comment articuler le développement des communes et le développement de l'économie locale ou, plus exactement, des économies locales ?* Nos travaux ont tenté, tant bien que mal, d'apporter une contribution à cette préoccupation cruciale bien que nous n'ayons pas pu aller très loin dans cette direction.

Avant de livrer quelques réflexions à ce propos, nous voulons d'entrée de jeu souligner une tendance au sein du PDPU dans son ensemble, une tendance qui, selon nous, mérite d'être questionnée : *la réflexion économique est actuellement largement disjointe des autres composantes stratégiques du PDPU, comme si elle restait confinée dans le champ restreint de l'appui aux microprojets ou initiatives économiques*, comme s'il s'agissait de "quelque chose à part". A première vue, les discussions économiques ne sont engagées qu'à l'occasion d'activités en lien direct avec le FDEL ou alors, mais de manière sporadique, au niveau de la Région¹⁴⁶. Elle se réduit à des questions de portée limitée, par exemple la rentabilité ou la faisabilité économique de tels microprojets économiques ou de telles initiatives soumis au financement. Si la préoccupation économique est présente au niveau de l'équipe du PDPU à Antsiranana, en revanche elle paraît cette fois discrète dans les intercommunales. A aucun moment, les élus ou les SATI au niveau des intercommunales n'ont soulevé de questions sur l'économie. Même si, lors de nos visites dans les communes, rurales ou urbaines, nous l'avons abordée, elle semble peu mobilisante¹⁴⁷.

Une consultante a été récemment mobilisée par le PDPU pour prendre en charge spécifiquement le suivi des initiatives économiques au niveau de la Région. Elle vient d'être engagée, il y a tout juste quelques semaines, de sorte qu'il est difficile de se prononcer sur ce poste d'activité. On peut cependant observer que l'essentiel de ses efforts ont pour l'instant été investis dans le *suivi des opérateurs ou opératrices économiques* qui ont bénéficié d'un appui du FDEL.

A l'heure actuelle, la réflexion économique se limite au *repérage d'opportunités* susceptibles, soit de déclencher des prises d'initiatives locales, voire régionales, soit de servir d'arguments pour attirer des investisseurs étrangers, que ce soient des industriels privés ou, dans un autre répertoire, des investisseurs écosolidaires, par exemple dans le secteur de l'écotourisme ou dans le développement de filières agrobiologiques.

A l'appui de ce premier niveau de réflexion économique, il faut d'entrée de jeu souligner la référence à *l'atlas régional* et au SRAT. Cet atlas fournit une base d'une valeur inestimable pour obtenir rapidement une vue d'ensemble des situations économiques et de l'état du cadre économique dans la région de la Diana, les ressources, les flux, les infrastructures, ... Mais, à lui seul, bien évidemment, il ne répond pas aux questions fondamentales que toute réflexion économique doit normalement

146- Par exemple lors des réunions de la commission du développement économique logée au niveau de la Région de Diana, la CDE, une des 4 commissions chargées sous mandat du CRAT. Il semble cependant que certains cadres du PDPU sont de temps à autre amenés à s'investir à réfléchir plus largement sur la dimension économique à l'occasion de leur participation à des ateliers qui ont spécifiquement cette préoccupation comme thème.

147- Lors de notre visite à Antsakoamanondro, le 7 juin 2011, en fin de matinée, le hasard a fait que lorsque nous sortions de la visite du marché couvert nouvellement réhabilité, nous sommes tombés nez à nez sur des producteurs d'oranges qui avaient improvisé un point de vente le long de la Nationale N°6. Les échanges ont impliqué le maire et quelques notables mais visiblement, bien qu'intéressés, ils semblaient considérer ce centre d'intérêt comme sans rapport avec leurs mandats d'élu ou leurs fonctions notabiles.

soulever. En particulier, il ne donne pas de point de repère pour penser l'économie, que ce soit à l'échelle de la région ou à des échelles inférieures. Il offre une base descriptive indispensable, mais pas les clefs pour raisonner.

C'est à ce niveau que se présente une première difficulté ou, pour le dire de manière positive, un premier défi : ***dans quels termes doit-on penser l'économie régionale ?*** Quelle pensée économique pour construire les stratégies du développement économique dans la région de Diana ? Cette question, décisive à nos yeux, plutôt négligée jusqu'à présent, conditionne les efforts qui pourraient être entrepris ultérieurement dans le domaine de l'économie.

On ne peut pas s'y attaquer frontalement. Pour y répondre, il faut s'attaquer avant à d'autres questions. Et tout d'abord celle inévitable du point de référence pour penser en matière d'économie. Deux points de vue sont envisageables. Deux points de vue radicalement opposés. Le premier peut s'exprimer comme suit : part-on du point de vue que les règles du jeu de l'économie sont données une fois pour toute, par exemple par l'économie mondiale, particulièrement par le marché mondial ... ? Et alors le défi consiste à trouver comment s'y adapter en valorisant ses atouts. On se demande devient alors comment se fondre dans le moule, comment rentrer dans la grande machinerie de l'économie mondiale telle qu'elle s'impose aujourd'hui aux acteurs. C'est un premier point de vue, il est implicite, il loge en arrière plan des positions exprimées par les acteurs. Ce n'est pourtant pas le seul point de vue. Il en est un second, différent, qui propose de repenser les fondements de l'économie, de ne pas admettre qu'on est condamné à se plier à l'économie telle qu'elle vient à soi, qu'on peut agir en acteur historique, ce qui revient à se demander quel genre d'économie on veut pour soi-même. Ou plus exactement : qu'est-ce qu'on veut obtenir avec une économie qu'on envisage piloter soi-même ?

Le point de vue suggéré ici dérive clairement d'une posture d'***économie politique***, c'est-à-dire la position d'une économie qui est mise au service d'une politique, et non l'inverse, la sphère politique mise au pas par des tendance ou puissances économiques.

En soulevant la question de côté là, on est conduit à initier trois autres séries de questions, politiques elles aussi, sensibles mais qui replacent les acteurs au cœur de l'économie, au sens noble du terme :

- Comment produire de la richesse ? Quelles richesses exactement ? Des richesses pour qui, et pour faire quoi ?
- Comment redistribuer les richesses produites, dans quelle perspective, dans quels buts, pour aboutir à quoi ?
- Comment accumuler les richesses, ce qui revient à se demander, indirectement, comment les consommer, mais aussi comment, sous quelles formes les réinvestir ?

Trois questions, certes élémentaires, mais sans les réponses auxquelles il paraît difficile d'engager une réflexion économique. En y répondant, on jette les bases d'une pensée économique et on rend possible la définition de stratégies économiques mieux maîtrisées.

3.12.1. Développer les bases d'une boussole économique à usage régional et inter-local

Fort de cette réflexion, on peut alors mettre en débat la construction d'une ***orientation politique économique***. Actuellement, en nous fiant aux échanges que nous avons eus aux différents niveaux, il existe bien une orientation économique implicite, qui agit comme une lame de fond sur la pensée des acteurs. Elle consiste, *grosso modo*, à envisager le développement économique de la région comme résultant des initiatives prises par des acteurs extérieurs, souvent des investisseurs étrangers. Le raisonnement implicite est le suivant : la région de Diana possède des ressources dans des domaines variés, les mines, l'environnement, l'agriculture, le tourisme,... Il faut attirer des investisseurs et développer la capacité d'accueil de ces investisseurs. Autrement dit, il faut rendre la région la plus attractive possible, en faire une terre accueillante pour les investissements qui viennent d'ailleurs.

Cette orientation envisage le développement de la région par l'extérieur, du fait du dynamisme et des moyens d'acteurs extérieurs à la région. Le dynamisme des investisseurs créera des emplois locaux, dans des domaines diversifiés et dégagera des ressources fiscales consistantes qui seront réinvesties au bénéfice des populations et des collectivités locales. Cette option est évidemment discutable¹⁴⁸. Elle n'est certainement pas la seule possible. Il existe d'autres. Par exemple, à titre purement indicatif, celle qui partirait du principe, sain à notre avis, que le développement d'une économie régionale commence par le développement d'un marché local puissant, et donc par une économie locale, ou régionale, qui dégage des surplus locaux ou régionaux valorisés localement. Et en particulier des surplus agricoles¹⁴⁹. Or il se fait que la Région de Diana est justement un région à fort potentiel de développement agricole. Elle peut s'appuyer sur un marché agricole intérieur tiré par une demande consistante, aujourd'hui en développement sensible notamment du fait de la conjonction de deux phénomènes : l'extension spatiale des villes, à commencer par celle de Diégo Suarez, et l'immigration en provenance d'autres régions du pays. La région de la Diana dispose en arrière-plan d'un vrai marché d'exportation, certes plus incertain, mais diversifié.

Actuellement, la réflexion économique n'est pas suffisamment avancée pour donner du sens à des intuitions que les uns ou les autres expriment. Chacun semble avoir un schéma à l'esprit. Pour les uns, c'est le développement du port et de l'activité portuaire qui paraît porteur. Les autres envisagent le développement de l'écotourisme dans toute sa diversité. D'autres encore imaginent attirer des investisseurs étrangers au moyen de zones franches, jusqu'à promouvoir de l'industrie, légère ou même lourde selon les cas. Il en est aussi qui ne jurent que par le développement de filières agricoles spécialisées, ici les épices, café, cacao, là-bas le sucre ou même le riz, ailleurs sur des hauteurs du maraîchage... Toutes ces pistes méritent d'être examinées avec soin mais elles ne pourront prendre tout leur sens et se discuter sérieusement que si elles sont replacées dans le cadre d'un projet économique d'ensemble qui a clarifié ses choix et ses orientations et surtout qui les a logées dans une pensée économique cohérente qui apporte des réponses à des questions fondamentales telles que celles que nous avons soulevées ci-dessus. A défaut d'un cadre cohérent qui coordonne et relie entre elles les initiatives économiques aux différentes échelles, à défaut un cadre qui s'attache à valoriser les synergies, le risque est grand de s'égarer dans les méandres d'un activisme à courte vue et de disperser les efforts.

Bien entendu, il ne nous appartient pas de prendre position dans un tel débat. Il revient plutôt aux acteurs politiques de la région de le reprendre à leur compte, que ce soient les acteurs politiques, les élus et les composantes de la société civile, aux différentes échelles, sans oublier les acteurs économiques qui aujourd'hui sont en action. Nous pensons qu'un programme comme le PDPD peut y

148- Les exemples ne manquent pas pour montrer la fragilité d'une telle stratégie. Sans aller très loin, on peut citer le désarroi des populations de la région sucrière de Sirama. La sucrerie a été reprise par des investisseurs chinois qui ont réduit considérablement l'interface de l'entreprise avec la société locale et en particulier avec le champ économique dans son environnement immédiat. Il en résulte que le développement du potentiel sucrier ne rime manifestement pas avec le développement économique et social de la zone autour de l'espace industriel. L'impression générale est celle d'une entreprise qui est repliée sur elle-même pour le plus grand profit de ses investisseurs et qui limite au maximum ses relations et investissements en dehors. C'est le scénario le plus fréquent lorsqu'on arrime – et fait dépendre – son propre développement à l'initiative et aux investissements d'étrangers. Ce scénario, qui signifie la dépendance, profite classiquement à une minorité mais se réalise souvent aux dépens du plus grand nombre qui s'en trouve exclu et qui bien souvent en subit les nuisances.

149- L'histoire économique longue depuis les années 1850, et avant, montre que, partout dans le monde, les puissances économiques ont d'abord été des puissances économiques agricoles. Les USA dans les années 1900, jusqu'aujourd'hui, l'Europe qui s'est remise après la guerre en révolutionnant son agriculture, la Russie dans les années 1920 et aujourd'hui sous nos yeux, de même que la Chine, le Brésil, l'Inde, tous offrent autant d'exemples convaincants, quasiment en direct, qui montrent que le "décollage" d'une économie est d'abord agricole, qu'une grande puissance économique est d'abord une puissance économique agricole (i) interne, c'est-à-dire développeuse d'un marché agricole intérieur et (ii) externe, dégageant des surplus valorisables sur des marchés extérieurs.

contribuer en aidant ces acteurs sur cette voie¹⁵⁰. Même modestement. Ce faisant, il sera plus confortable de reprendre la question difficile par laquelle nous avons commencé : comment articuler, d'une part, le développement des communes et des intercommunes et, d'autre part, le développement de l'économie locale.

3.12.2. *L'appui aux initiatives économiques, seulement une affaire d'emplois ?*

Le concept "*d'emploi*" ou de "*réinsertion professionnelle*" a régulièrement ponctué les propos des acteurs rencontrés, tant au PDPU qu'à la région ou même dans les municipalités¹⁵¹. En les questionnant sur ce qu'ils voulaient dire par là, nous nous sommes rendus compte qu'ils n'étaient pas particulièrement à l'aise et qu'en règle générale, ils avaient repris des mots ou des expressions qui viennent d'ailleurs¹⁵².

La place manque ici pour développer ce point, on n'en dira que quelques mots. On se limitera à souligner qu'en parlant d'emploi, on court le risque de réduire la question du travail au seul salaire ou aux revenus qu'il procure. C'est pourquoi nous préférons **déplacer la priorité sur l'activité de travail**. Certes, on ne nie en aucune manière le fait que l'activité de travail doit produire un revenu décent à celui ou celle qui s'y consacre. Mais, en parlant d'activité, on rapatrie, au centre des préoccupations, le sens même de cette activité, c'est-à-dire son utilité sociale et surtout le rapport du travailleur à cette activité qui l'occupe quotidiennement. Le problème n'est simplement que les gens gagnent de l'argent, c'est aussi que, lorsqu'ils gagnent de l'argent, ils gagnent également, en outre, le sentiment de participer dignement et utilement à la bonne marche, voire à la construction, de leur société.

Ce point nous paraît tout à fait fondamental dans un contexte comme celui de la région de Diana. Surtout si on place l'économie au cœur des préoccupations politiques. En réalité, l'enjeu n'est pas la réinsertion professionnelle (qui se préoccupe, au mieux, de "recaser les éclopés" du système sans questionner ce système, ni ses effets, ni sa logique) mais plutôt l'insertion de l'activité économique de chacun dans une économie à vocation contributive et redistributive, ce qui est évidemment absolument différent. Avoir quelque chose d'utile à faire quelque part, et donc pas seulement gagner de l'argent pour accéder au droit consommer¹⁵³.

Le concept de l'insertion, ou de la réinsertion, est particulièrement discutable dans un environnement comme celui de la région de Diana où le fonctionnement de l'économie – ses effets sur les populations, ses performances en termes de généralisation du bien-être, ses conséquences sur leur vie quotidienne – n'est justement pas particulièrement satisfaisant. L'économie, telle qu'elle tourne aujourd'hui, quelle que soit l'échelle considérée, est problématique de sorte que l'idée d'y pousser les acteurs à s'y insérer devient du coup elle aussi problématique. L'enjeu n'est pas la réinsertion dans une économie qui est malade et qui génère de l'exclusion, c'est la réforme de cette économie pour qu'elle devienne inclusive,

150- Notons que, déjà tout au long de cette phase I, plusieurs initiatives ont déjà été prises dans ce sens. Il s'agit à présent d'en faire une ligne d'action systématique. Explicite et rigoureuse.

151- Il balise de manière répétitive l'intitulé des projets appuyés par le FDEL en 2009 et 2010.

152- Comme cet élu de la région d'Ambanja l'a dit avec simplicité, "*nous on entend ça, donc on répète ça, mais on veut dire par là qu'il y a des problèmes de vie. Est-ce que tout le monde gagne l'argent qui lui faut ? Il faut faire quelque chose pour ça. Ces mots, ce sont les mots des techniciens*" (notre rencontre avec des élus de l'UNICOSA en date du 6/06/11).

153- Cette question a été débattue très simplement à Sakaramy, le 03/06/11, lors de nos échanges avec les membres du CDF en analysant un des objectifs de leur PDF qui parlait de réinsertion professionnelle. Le concept de réinsertion, introduit par le SATI, n'avait visiblement aucun sens pour les acteurs rencontrés. Pour leur part, ils étaient préoccupés, avec raison d'ailleurs, de développer des *activités agricoles* dans leur fokontany, et non pas des emplois, et surtout de limiter l'exode des jeunes vers la ville : "*Les jeunes vivent ici, c'est ici qu'ils doivent avoir quelque chose à faire, et gagner leur vie, pas à Diégo*". En poursuivant l'échange, les participants ont convenu que, quand les jeunes travaillent à Sakaramy, ils créent des richesses pour Sakaramy, "*Sinon, ça part à Diégo et là ils ont déjà tout*" précise un notable.

redistributive et génératrice de bien-être. Le moins qu'on puisse suggérer, c'est que la partie n'est pas gagnée !

Cette remarque permet d'introduire une autre préoccupation qui découle directement d'une approche qui ne questionne pas rigoureusement le cadre économique. Prenons le cas de cette association de femmes à Diégo Suarez, celle-là même qui a bénéficié d'un appui du FDEL¹⁵⁴. Voilà des femmes qui, grâce à l'intervention du programme, ont pu monter leur activité de coupe couture. Comme elles ne manquent pas de talent, ni d'esprit d'entreprise, elles ont réussi à décrocher un contrat pour coudre les uniformes de travail des agents de la brasserie Star. Un grand succès. En première analyse. Mais en seconde analyse ? Là, les choses se compliquent. En effet, ce marché qu'une dizaine de femmes a remporté, combien d'autres l'ont perdu ? Qui sait si en gagnant, ces femmes n'ont pas évacué, voire ruiné, d'autres femmes ou d'autres opérateurs économiques ailleurs dans le système économique locale. Au total, s'agit-il vraiment d'un progrès ? On sait qui a gagné. Mais sait-on qui a perdu ? Et avec quels effets sur combien de familles ? Voilà exactement le genre de contradictions, voire d'impasses, auxquelles peut conduire une démarche d'appui aux initiatives économiques qui ne prend pas explicitement en compte les effets qu'elle induit sur le contexte et le fonctionnement des circuits de l'économie dans lequel elle intervient¹⁵⁵. En réalité, ce qu'il convient de soutenir dans un programme comme le PDPU ce sont des projets à somme positive¹⁵⁶, (i) qui créent un surcroît de richesse et qui, en même temps, et c'est ce qui fait toute la différence, (ii) créent également un surcroît de redistribution des richesses créées. Le dispositif actuel ne permet pas de savoir si on soutient des projets à somme nulle (gagnant, perdant) ou même négative (les perdants perdent plus que les gagnants ne gagnent ou, pire, tout le monde perd).

On le devine, c'est à cet endroit que se fait sentir concrètement le besoin d'une réflexion fine sur l'économie locale, c'est-à-dire le besoin de penser réellement l'économie sur et dans laquelle on agit, le besoin de ne pas prendre pour argent comptant le système tel qu'il est. Il faut déchiffrer ce système économique et prendre position : il nous convient par ce que ceci ou cela... ou, à l'inverse, il nous dérange, voire nous répugne, parce que ceci ou cela... Si, plus haut, nos réflexions pouvaient paraître quelque peu "aériennes", on découvre ici qu'elles ont un effet immédiat sur la pertinence des efforts de développement économique que peut soutenir un programme comme le PDPU. A vrai dire, il engage directement la responsabilité de ceux qui le promeuvent (avec des questions du genre "*à quoi contribuons-nous vraiment au-delà de nos impressions ? A qui faisons-nous du bien, à qui faisons-nous du tort*"). Les interventions en matière d'économie ne sont jamais sans effets, ni enjeux.

154- Nous les avons croisées brièvement en fin de journée, le 14/06/11, entre deux rencontres lors de nos travaux avec le staff de la Région de Diana.

155- Rassurons immédiatement le lecteur : en réalité, on ne sait absolument pas ce qu'il en est dans le sillage du succès de ces femmes financées par le FDEL. Il n'est pas certain qu'il y ait eu des perdants ailleurs. On ne possède pas les moyens de l'affirmer. Ni de le savoir. Mais c'est précisément ce défaut de visibilité sur le système économique où on intervient qui pose problème.

156- Ceux qui gagnent contribuent, directement ou indirectement, à faire gagner d'autres ailleurs dans le système économique, tandis qu'il n'y a nulle part de perdants. La somme de tous les gains déduites de toutes les éventuelles pertes est positive.

Tableau 3.12
Recommandations en rapport avec l'économie et appui aux initiatives économiques
Vue d'ensemble

R3.12.1 : Faciliter le repérage des dynamiques économiques locales, particulièrement les tendances ou dynamiques émergentes, aider à leur décryptage (que veulent-elles dire, qu'apprennent-elles sur les évolutions qui animent la sphère de l'économie locale, que ce soit à l'échelle des pôles ou plus largement de la région ?).

R3.12.2 : Animer la réflexion locale sur l'identification des grandes orientations économiques susceptibles de servir de boussole pour les acteurs aux différentes échelles. Aider à construire un *référentiel minimal pour penser l'économie* et son développement dans la Région de Diana

R3.12.3 : Faciliter *l'expérimentation de voies économiques alternatives* qui ont du sens pour les acteurs de l'économie et qui donc les inspirent.

R3.12.4 : Encourager la découverte locale – l'analyse et la compréhension locales – de l'économie locale par les acteurs locaux.

R3.12.5 : S'agissant des appuis microéconomiques, soutenir des opérations à somme positive.

4

Regard sur l'organisation du PDPU et quelques-unes de ses dynamiques internes

Le monde intérieur d'un programme conditionne son efficacité. Les meilleures idées doivent "passer" par l'action des hommes et des femmes pour s'inscrire dans la réalité. Et notamment elles doivent se soumettre aux formes et modalités organisationnelles qui s'impose à elles.

Dans cette partie, nous n'avons cependant pas les moyens d'aller loin dans l'examen du fonctionnement organisationnel du programme. Notre incursion dans ce domaine sera donc modeste et prudente. Modeste parce que nous ne traiterons que deux ou trois aspects, pas forcément les plus capitaux mais ceux qui aujourd'hui paraissent les plus saillants dans le vécu quotidien des agents. Prudente parce que nous n'avons pas eu l'occasion de travailler en profondeur avec les équipes les questions somme toute toujours délicates et sensibles que nous abordons ci-dessous.

4.1. La chose et son contraire : doubles contraintes, résultats dépendants,... l'impasse ?

Une situation de double contradiction survient quand un acteur est placé, pour une même activité, face à deux répertoires de normes et de règles qui se contredisent, c'est-à-dire deux registres du "bien" et du "mal", ce qui est souvent le cas lorsque deux lignes de commandement se croisent sans se coordonner. Au PDPU, plusieurs situations de cette nature se présentent. A divers niveaux.

Par exemple, vis-à-vis du Conseil de la Région Picardie (CRP), l'équipe de T&D / CIDR est placée devant une double obligation. Tout d'abord celle de "gardien ultime de la conformité", disons même de garde-fou pour l'usage conforme des ressources du projet, particulièrement les budgets. Ensuite celle d'opérateur inventif, voir innovateur et d'accompagnateur de ce processus de créativité, animateur d'un processus de "recherche action". Comme le dira un cadre à Diégo Suarez, *"il faut que tout ce qu'on fait, ça reste dans les procédures et les règles de Picardie, les conventions, les plans de travail convenus"*. Mais, en même temps, comme le même cadre soulignait aussitôt que *"il faut aussi que le travail soit bien fait, que ça marche. Sinon, on vous jugera mal. Mais pour que ça marche sur le terrain, faut s'adapter à ce qu'on rencontre. Et alors il faut s'écarter de ce qui avait été prévu"*. Et de préciser un peu plus tard : *"Pour bien faire ce qu'a prévu, faut justement pas exactement faire ce qui a été prévu"*. Voilà exactement ce qu'est une double contrainte : faire ce qu'on ne devrait pas faire justement pour parvenir à faire ce qu'on doit faire. La double obligation relevée ici relève donc de ***l'injonction paradoxale*** : en l'occurrence ici, ne pas faire ce qui est prévu pour se rendre capable, malgré tout, de faire ce qui est prévu.

En pratique, l'équipe du PDPU (T&D / CIDR) remplit deux fonctions qui ne sont pas facile à prester par les mêmes acteurs : un rôle de contrôle et de garant vis-à-vis du CRP, c'est-à-dire un rôle de gardien du "prévu" et en même temps concrètement un rôle de gardien des financements d'une part et, d'autre part, un rôle d'accompagnateur, de formateur des SATI et plus largement des acteurs impliqués dans le programme. Une posture contraignante. Qui donne aux agents du PDPU ce sentiment inconfortable de porter une ***double identité***, d'être perçus comme ayant avoir deux visages, d'un côté à

la limite le "gendarme" (les autres, quand ils me voient, ils se disent *"attention, il me contrôle"*) et le formateur (quand ils me voient, les gens se disent *"le gars il est là pour m'aider"*).

Cette situation se retrouve au niveau des intercommunales et, selon ce qui nous a été donné de comprendre, c'est une situation relativement difficile à tenir pour les SATI. En effet, eux aussi se retrouvent pris en tenaille entre **deux lignes de commandement** de fait tout aussi légitimes : d'un côté, les élus du bureau de l'intercommunale, qui sont formellement leurs employeurs, leurs patrons et, d'un autre côté, les cadres du PDPU qui sont ceux par qui les outils et dispositifs de travail proviennent, ceux aussi qui sont perçus comme les relais directs du CRP, et donc comme les acteurs légitimes pour en contrôler les conventions. Les uns (les élus) et les autres (T&D) incarnent des logiques et des préoccupations fondamentalement différentes. Et, en pratique, régulièrement divergentes. *"Les élus, ils ont leurs idées, c'est pas forcément celles qui plaisent à T&D. Alors, quand ça ne va pas, quand des élus décident et que ça ne va pas, les gens de Diégo s'opposent. Nous, on n'est pas bien assis : à qui obéir finalement ?"* Dans les faits, les SATI s'alignent sur ce que l'équipe de T&D / CIDR décide. *"Parce que ce sont les bailleurs de fonds qui sont derrière eux, et donc c'est par eux que les financements passent, ça nous on ne peut jamais oublier"*¹⁵⁷.

A ce premier nœud se double un autre nœud, plus délicat encore car il touche directement l'action, celui de la dépendance au résultat d'autrui. De quoi s'agit-il ? Très simplement, les cadres de T&D / CIDR se sentent concrètement jugés sur la base de résultats auxquels eux-mêmes ne travaillent pas directement. Par exemple, telle réalisation, disons, les puits et leurs pompes ici ou là-bas. Si les puits sont mal réalisés, l'équipe de T&D / CIDR, à tort ou à raison, va se sentir jugée négativement par la RCP, ses cadres vont se sentir responsables de l'échec, à commencer par l'ingénieur dans l'exemple donné et, par extension, le responsable de programme dont il dépend hiérarchiquement. Or, ni ce responsable de programme, ni cet ingénieur de T&D ne font le travail de terrain. Le suivi du chantier ne relève en aucune manière de leur activité, pas même indirectement. Ils ne font pas le travail et ils n'ont qu'une marge de manœuvre réduite pour agir sur ce travail. Mais ils s'en sentent responsables totalement. Et de fait, si ça tourne mal, *"c'est nous qu'on va regarder"*¹⁵⁸.

A bien y regarder, dans le cas choisi, les puits et leurs pompes réalisés à tels endroits, la chaîne ne s'arrête pas là. Le travail implique également l'ingénieur du SATI. Du moins est-ce ainsi qu'il est vécu. Cet ingénieur dernier va s'efforcer que le chantier se déroule le mieux possible. On peut le comprendre, car si le chantier tourne à la catastrophe, il se sentira directement visé – et se verra comme le premier interpellé. Cet ingénieur a le sentiment que le résultat du chantier, sa qualité, détermine directement la qualité de son travail. Et sa qualité en tant qu'ingénieur, en tant que professionnel de la construction civile. Autrement dit, si le chantier tourne mal, il se sentira exposé immédiatement aux remontrances qu'il sent, à tort ou à raison, pouvoir venir de T&D / CIDR. Le résultat du chantier détermine son résultat : à bon chantier, bon ingénieur. Toutefois, si on veut bien aller au-delà des apparences, on remarquera qu'en réalité, formellement parlant, le chantier n'est pas non plus sous sa responsabilité directe, mais plutôt sous celle des acteurs locaux chez qui il est installé.

157- A vrai dire le programme est tout entier traversé par des tensions de cette nature : appuyer les SATI ou les élus ? Comment renforcer la responsabilité propre chez les élus et le goût du travail bien fait chez les SATI, alors qu'en pratique, il arrive que l'un puisse aller contre l'autre ? Assurer la visibilité du programme, le succès par ses réalisations éventuellement spectaculaires et, d'autre part, la nécessité d'apprendre en faisant par soi-même, ce qui va inévitablement en commettant des erreurs (grâce auxquelles justement on apprend) ? Le travail d'accompagnement est traversé par les mêmes tensions : accompagner à faire *"oui mais les SATI parfois dévient ou improvisent, alors on est partagé : intervenir pour corriger le tir avant que des problèmes arrivent ou alors laisser faire et travailler sur les problèmes qui arrivent pour apprendre..."* (Extrait des échanges avec l'équipe T&D le 1/06/11 après midi). *"Accompagner les actions ou les personnes qui font les actions ? Si ce sont les actions, on cherche les belles réalisations. Si ce sont les personnes qu'on accompagne, on regarde si les gens ont appris, même si ils réalisent lentement ou au début s'ils font des erreurs"* (Extrait de la rencontre avec les cadres de l'ACDU D/S, le 3 juin en début de soirée).

158- Un cadre de T&D, rencontre le 3/06/11 à Diégo Suarez.

Les élus ou le maire de la commune qui a organisé l'appel d'offre. Une fois de plus, le résultat de l'ingénieur ne dépend pas de son activité directe mais de celle d'autres acteurs : son résultat est le même résultat que celui de ces autres acteurs.

On le voit, le PDPU est caractérisé par des chaînes d'action qui redistribuent la responsabilité d'un niveau à un autre mais sans la diviser. Avec une conséquence prévisible, et directement perceptible sur le terrain¹⁵⁹ : la prise de contrôle, ou la tentative de prendre le contrôle, par l'ingénieur. Pour être certain que le travail soit bien fait. Et de même pour le cadre de T&D / CIDR. Pour la même raison : être certain que le travail soit fait comme on l'attend. Ou plus exactement, comme on pense que CRP l'attend. A cette première conséquence se combine une autre conséquence : du côté des décideurs locaux, le sentiment qu'en fin de compte les choses ne dépendent pas d'eux-mêmes, mais des autres, du SATI. Et donc ils y voient l'invitation à s'en remettre aux SATI. C'est-à-dire à ne pas s'approprier le chantier. Pas comme si ce chantier était totalement leur chose. Et voilà qu'alors on retrouve la double contrainte sous un nouvel avatar : d'un côté, on proclame aux acteurs qu'ils sont "patrons chez eux", que *"les réalisations, c'est leur affaire à eux et à eux seuls"*¹⁶⁰, mais d'un autre côté, de fait, on prend les choses en main parce que, justement, on ne peut pas laisser les acteurs complètement libres de faire à leur manière, on ne peut pas leur abandonner complètement la maîtrise de ce qui se fait ou de ce qui doit être fait¹⁶¹. Dans tous les cas de figure, l'agent pris dans ce filet de contradictions, ne s'en sort pas : d'un côté il se dira avec fierté *"je fais bien mon travail parce que le chantier se réalise comme il se doit"* et, de l'autre, il se dira en même temps que *"je ne fais pas bien mon travail parce que je prends le pouvoir sur les acteurs locaux dont ce chantier est l'affaire et que ça doit rester leur affaire"*. A la fois bon et mauvais. Quoiqu'il fasse. Comment travailler "tranquillement" alors qu'on est habité par le sentiment contradictoire que ce qu'on fait est en même temps précisément ce qu'il faut faire et exactement ce qu'il ne faut pas faire ?

Double contrainte et résultat dépendant, deux facettes de la même impasse. Et de la même souffrance au travail. Car, dans une telle situation, il n'y a pas mille issues possibles pour le professionnel qui est pris dans les mailles : soit il lève le pied, il se désinvestit de son travail, il laisse les choses dériver, en limitant les pots cassés, soit il prend définitivement parti pour un versant normatif et renie l'autre, soit encore il s'acharne à bien faire tout son travail malgré tout, à nouer ce qui est impossible, c'est-à-dire faire la chose et son contraire, et il en souffre, précisément parce qu'on ne peut pas satisfaire en même temps le diable et l'ange.

Il existe cependant des issues pour sortir d'une telle impasse. En première analyse, l'une d'entre elles paraît accessible et tient en deux mesures complémentaires :

- ***Distinguer sans équivoque les résultats de chacun*** à chaque niveau du programme de telle sorte que (i) chacun connaisse le résultat qu'on attend de lui, (ii) que ce résultat soit suffisamment différent pour chaque acteur impliqué dans le système de travail (pas de recouvrement) et (iii) que, troisième condition, son résultat à soi ne dépend pas, pour se réaliser, du résultat de l'autre, en particulier qu'il ne dépende pas de la qualité de sa réalisation (pas d'interdépendance directe)¹⁶².
- ***Répartir les fonctions ou rôles contradictoires dans des structures différentes***, par exemple ne pas loger au même endroit, chez les mêmes personnes, la fonction de contrôle et de gardien de la

159- Nous avons rencontré régulièrement cette situation lors des visites de réalisations sur le terrain.

160- Comme le soutiendront vigoureusement un cadre du SATI de l'UNICOSA (en date du 6/06/11) et un autre de l'ACA (en date du 9/06/11) ... en utilisant exactement les mêmes mots !

161- Est-ce de là que certains SATI tirent leur sentiment que l'équipe du PDPU (T&D) se substitue parfois aux élus, comme cela a été entendu à plusieurs reprises ? Ou qu'ils sont l'impression que certains éléments clefs du programme, par exemple l'établissement des budgets, leur échappent ? Certains SATI ont parlé d'un principe d'ingérence... (*"Finalement, on n'est plus certain de qui on est employé"* dira un agent de l'UNICOSA).

162- En clair, le résultat attendu du cadre des cadres de l'équipe PDPU / T&D n'est pas le même que le résultat attendu pour les cadres du SATI et que, en outre, ceux-ci n'en dépendent des autres pas pour l'atteindre, et vice versa.

conformité qui impose des voies à suivre, notamment procédurale d'une part et, d'autre part, la formation d'appui conseil qui s'adresse à des acteurs libres de décider ce qui les engage et la voie à suivre pour y parvenir.

Le prix à payer, pour une telle issue, n'est pas négligeable. Il suppose (i) que chacun à son niveau assume la pleine responsabilité de ses prérogatives et (ii) il suppose aussi la confiance dans la capacité de l'autre à réussir.

En pratique, cela exige une réflexion concrète sur les modalités et les conséquences d'une telle répartition. Faut-il faire appel à une autre structure que T&D pour tout ce qui est responsabilité financière ? Un cabinet conseil ? La Région de Diana placée dans une fonction élargie ? Un autre profil d'acteur ? Avec le risque, sait-on jamais, que cette autre structure s'enferme dans une logique autoritaire, se refusant à toute flexibilité ("*on a décidé que ... alors on fait...*").

D'autre part, il reste que structurellement le projet met ensemble au travail des familles d'acteurs qui poursuivent des logiques pas nécessairement convergentes. Par exemple, les élus, certains d'entre eux plus ouvertement que d'autres, préfèrent *a priori* les réalisations concrètes, voire même "*du béton*" de préférence spectaculaire, auxquelles ils peuvent rêver associer leur nom et ainsi retirer quelque gloire. Pour les élus, les réalisations en dur sont généralement des fins en soi, des réalisations se justifient par elles-mêmes (Un puits, c'est pour avoir de l'eau. Point). De leur côté, les SATI et l'équipe PDPU sont plutôt davantage préoccupés d'ancrer durablement des apprentissages et perçoivent les réalisations plutôt comme des chantiers écoles, comme des ressources pour aider les acteurs locaux à gagner des l'expériences (Un puits, ça sert à donner de l'eau mais ça sert aussi à faire des apprentissages, par exemple techniques ou organisationnels, comme faire des règles pour se partager l'eau, etc.).

On le devine, ces questions ne sont pas simples à régler. Et exigeront certainement quelques concertations. Et des débats.

4.2. Durée et sinuosité des procédures

Une autre difficulté a été régulièrement soulevée. Nous la répercutons ici. Pour qu'elle rebondisse et fasse l'objet d'une réflexion appropriée. Le cas échéant.

- La lenteur des mises à disposition des fonds (le "voyage" depuis la demande qui va en Picardie jusqu'au retour des fonds dans la Diana).
- La complexité des procédures qui exige presque de "*mobiliser les meilleures intelligences tellement c'est compliqué*"¹⁶³.

De toute évidence, les acteurs, même les plus proches du CRP, éprouvent une réelle difficulté à "dompter" des manières de penser et de travailler, perçues rébarbatives et qui appartiennent, semble-t-il, à la tradition administrative française¹⁶⁴. Il faut toutefois souligner, à la décharge des agents du CRP, que chacun fait ce qu'il peut pour atténuer cette contrainte.

163- Un cadre du T&D / CIDR d'Antsiranana lors d'une réunion de travail le 16 juin 2011.

164- "*Et puis, ça change souvent. On a compris et puis il faut déjà faire autrement*" dira un cadre de T&D le 16/06/11.

5

Pistes et recommandations pour la phase II

Commençons d'emblée par une mise au point. Nos recommandations doivent être comprises essentiellement comme des *pistes de travail*, comme autant de contributions, mais non pas comme des paroles d'experts. Elles sont limitées car nous n'avions pas mandat pour formuler une seconde phase.

Nous nous sommes attachés autant que possible à baliser un certain nombre d'ouvertures mais sans les avoir forcément exploré dans toutes leurs conséquences ou modalités. Le travail de validation de telles issues, de mise en perspective, d'approfondissement et de construction de leur faisabilité reste donc à faire par qui de droit.

Précisons que beaucoup de nos conclusions et recommandations ont été discutées, parfois en profondeur, avec les équipes SATI et celle du PDPU de Antsiranana. Egalement avec certains cadres de la Région Picardie. Elles ne tombent donc pas "du ciel" et ne devraient pas prendre de court les acteurs de terrain. Toutefois, soulignons-le, ces éléments ne font pas forcément l'unanimité. Ce sont, au sens fort, des *matières à débat*. C'est d'ailleurs dans cet esprit que nous avons conçu notre intervention tout au long de nos travaux dans la région de Diana. Nous pensions, en effet, que cette intervention serait d'autant plus riche – et enrichissante – qu'elle offrirait aux acteurs des ressources pour poursuivre eux-mêmes, à leur niveau, avec leurs mots à eux, des réflexions et des débats dont l'issue ne pouvait en aucune façon être livrée une fois pour toute par des experts de passage.

5.0. Trois familles de recommandations

Nos recommandations ont été rédigées, en règle générale, de manière à ce qu'elles puissent être reprises ou reformulées ultérieurement sans trop de difficulté sous la forme soit d'un résultat, soit d'une activité, soit d'un indicateur, ou de tout autre élément susceptible de figurer dans un cadre logique ou un plan d'action¹⁶⁵. Nous les avons regroupées en trois lots :

- Des *recommandations fondamentales* que nous avons regroupées sous le chapeau "lignes de fond, horizon de cohérence". *Questions Clefs* : ***pourquoi et pourquoi ?***. Elles concernent les fondements même, la rationalité du PDPU, le socle sur lequel ce programme repose ou, plutôt, sur lequel il *devrait* reposer. Ce sont ces lignes de force que tous les acteurs du programme doivent avoir clairement à l'esprit et qui doivent les convaincre que ce qu'ils font ici ou là, à tel ou tel moment, est logique. (section 5.1).
- Des *recommandations fonctionnelles* pour penser et organiser le travail aux différentes échelles du PDPU . *Question de référence* pour ces recommandations : ***comment ?***. Elles précisent certains fondements du travail qui découlent des recommandations fondamentales, elles indiquent des manières de faire et de s'organiser pour faire. Certaines de ces recommandations peuvent exiger un certain temps pour imprégner complètement les activités. (section 5.2).

165- Une fois de plus, nous avons reporté en notes de bas de page un certain nombre de développements, certes importants selon nous, mais qui risquaient de rendre la lecture plus lourde, voir même éventuellement de noyer l'essentiel dans une masse trop dense d'informations.

- Des **recommandations pragmatiques ou opérationnelles à court terme**. *Questions clefs : qui, quoi, où ?* Ces recommandations livrent une série d'indications sur ce qu'il conviendrait de faire concrètement dès à présent pour poursuivre le PDPU en harmonie avec les recommandations fondamentales et fonctionnelles d'une part et, d'autre part, qui découlent de l'analyse menée aux chapitres 3 et 4. (section 5.3).

5.1. Recommandations fondamentales : lignes de fond, horizon de cohérence pour penser la phase II

Un programme généreux et ambitieux comme le PDPU a besoin d'une **boussole fondamentale qui oriente et scelle la cohérence** de tout ce qui s'y entreprend. Chaque action, chaque initiative, chaque instrument doit pouvoir prendre sa place et se comprendre dans un horizon de cohérence qui tient le tout ensemble. Certes, le PDPU ne manque pas de tels repères. Il a précisément mis à l'avant-plan le concept et la perspective des **pôles urbains**, un concept fort et ambitieux. Aujourd'hui, cependant, au terme de cette phase I, il est possible de consolider les contours de cet horizon de cohérence en tirant le meilleur de l'expérience des 3 ou 4 premières années et ainsi faire un pas de plus.

5.1.1. Consolider et en même temps mettre à l'épreuve concrètement le concept de pôle urbain

Le pôle urbain est aujourd'hui le poumon de la perspective du développement portée par le PDPU. Pour cette perspective, qui est loin d'être aboutie, le défi se présente globalement de deux côtés: (i) vérifier que cette **formule d'avenir** est effectivement porteuse, qu'elle a vraiment ce pouvoir d'entraînement et de condensation des énergies et (ii), pour ce faire, **consolider les lignes de forces** qui pourraient lui donner une existence concrète, c'est-à-dire en **faire un concept qui rentre dans la vie** des populations et se met au service de leurs actions.

5.1.2. A l'appui des pôles urbains, trois lignes de forces comme horizon de navigation

Trois lignes de fonds se dégagent de l'expérience conduite en phase I, trois lignes de forces qui devraient inspirer **transversalement** toute la phase II et nouer la puissance opérationnelle des dynamiques et initiatives qui y seront soutenues, que ce soit au niveau de la Région ou à celui des intercommunales. Elles tiennent en trois mots clefs : **activité économique, régulation et territoire**. Insistons sur un point avant de les formuler : ces trois lignes de fond ne sont pas radicalement nouvelles dans l'univers du PDPU. En réalité, elles étaient déjà inscrites dans la phase I mais, il est vrai en filigrane, en arrière-plan, comme un potentiel en attente.

5.1.2.1. Développer la base et l'activité économiques des et dans les pôles urbains

Les activités économiques ont ce pouvoir de fonder des entités, précisément par la diversité des liens qu'elles tissent entre elles et leurs promoteurs. Les pôles urbains se fortifieront en tant qu'entités parce qu'ils seront portés et circonscrits par des activités qui leur donnent vie et forme. De manière concrète, pour le PDPU, on en déduit qu'il s'agira pour lui de développer la dimension économique, et plus spécialement de jeter les bases d'une **reprise en main de l'économie par la sphère politique**¹⁶⁶. Il s'agit, bien entendu, de continuer à développer la démocratie locale, notamment sur son versant participatif et citoyen, comme le PDPU a déjà commencé à le faire avec succès, mais cette fois plus seulement pour décider les services ou les infrastructures, également pour décider – et surtout mettre en débat – **les cadres et les fonctionnements des économies locales**. L'enjeu est de rendre la maîtrise

166- L'expression "sphère politique" désigne pas seulement les élus ou les structures politiques *sensu strictu*, mais l'ensemble des acteurs et des instances qui jouent un rôle dans le champ politique, notamment la société civile et, de manière générale, toutes les structures ou dynamiques qui fondent la vie citoyenne et politique.

économique aux acteurs locaux. Aussi loin que possible. Ce qui implique de développer à la fois leur sensibilité et leur compétence économique¹⁶⁷.

5.1.2.2. Développer la maîtrise de la régulation¹⁶⁸

C'est-à-dire encourager tout ce qui aide à construire, consolider, pérenniser la maîtrise locale des processus sociaux et politiques qui aboutissent à la construction des règles et des normes. En somme, c'est le développement de tout ce qui va dans le sens de la généralisation **d'une culture de la règle et de la norme** et donc aussi dans le sens de la réhabilitation d'une culture de l'autorité¹⁶⁹ dans tous les compartiments de la vie locale.

5.1.2.3. Consolider , généraliser la dimension territoire

C'est-à-dire placer le territoire comme cadre de cohérence géographique, donc à la fois cohérence physique et humaine. Le territoire des pôles urbains et les pôles urbains en tant que territoires doivent plus que jamais devenir l'horizon ultime pour penser tous les efforts et initiatives de développement. Ce qui revient, en pratique, à généraliser systématiquement dans tous les compartiments de l'action du programme, la question suivante : *"Quand on prend telle décision ou lorsqu'on lance telle initiative, en quoi cela contribue-t-il à renforcer un sentiment d'appartenance à un territoire, en quoi cela participe-t-il à construire le territoire comme une entité qui compte vraiment dans la vie des populations et des élus ou structures ?"*.

La dimension territoriale semble particulièrement pertinente à encourager à l'échelle communale, comme fondement de l'action communale. A ce niveau, deux lignes d'action concrètes se dégagent facilement : appuyer la "traduction" du SRAT régional aux échelles communales et encourager le recours systématique à la cartographie (et toute la logique de pensée qu'elle suppose).

Cette troisième ligne de fond est importante. Elle soutient et confirme la valeur de l'option territoriale qui imprégnait déjà la phase I. La centralité stratégique du territoire n'est évidemment pas une surprise. La pensée – et l'action – économique ne peuvent se développer que dans et par référence à un territoire¹⁷⁰. Il en va de même pour la maîtrise de la régulation. Ni les règles, ni les normes ne flottent pas dans l'air, toutes les deux prennent racine – et sens – dans des espaces sociaux vécus, portent sur des ressources, contraignent des dynamiques qui prennent consistance dans un territoire, dans un "quelque part où...". Comme l'économie, la régulation n'est jamais délocalisée. La régulation ne fonctionne justement que si, et seulement si, elle est localisée, située.

167- Nous parlons ici simplement d'un minimum de "clefs" qui rend les acteurs capables de penser *leur* économie chez eux, dans leur vie de tous les jours, ce qui implique de développer le minimum de savoir penser et de savoir faire économiques susceptibles d'en faire des acteurs "*suffisamment*" compétents. L'ambition est d'enrichir et de politiser la **réflexion économique** par une démarche qui valorise, chaque fois que c'est possible, à la fois, l'analyse, la prospective et l'expérimentation concrète. L'expression "politiser" signifie ici qu'on pense l'économie à la lumière de deux questions clefs : « qui perd, qui gagne ? » d'une part et, d'autre part, en lien étroit avec les trois fonctions fondamentales de toute économie politique : (i) produire des richesses (lesquelles, pour quoi celles-là et pourquoi?) et des utilités (lesquelles, pour quoi celles-là et pourquoi?), les transformer, (ii) les redistribuer (quelles richesses de qui vers qui et vers quoi ?) et (iii) les accumuler (sous quelle forme, où, pour qui, pour quoi, à l'appui de qui et de quoi ?).

168- La galerie de portraits développées au volume n°3 et tout spécialement la section A5-3 avec le récit du développement des règles autour d'un point d'eau illustre très concrètement ce qu'on veut dire en matière de régulation et de développement de la culture de la règle et de la norme.

169- Rappelons la distinction déjà faite entre "autorité" et "autoritarisme" (note bas de pge n°137).

170- On peut même soutenir, au passage, que le ré-ancrage des économies dans des espaces territoriaux vécus constitue une des modalités cardinales de la sortie de la crise économique à l'échelle planétaire. La crise économique et financière échappe au contrôle précisément parce qu'elle s'est déterritorialisée en même temps qu'elle s'est virtualisée.

5.1.3. Limites des pôles urbains comme territoire

Les pôles urbains ont été délimités sur la base d'un principe simple : le pôle est constitué par les communes rurales directement adjacentes à la ville qui lui sert de centre de gravité. Au cours des travaux d'évaluation, ce principe a été remis en discussion à plusieurs reprises, en particulier à l'UNICOSA (où il était question de passer de 8 à 23 communes membres) et à l'ACA (qui entend étendre la dynamique du pôle urbain à ses 15 communes membres)¹⁷¹. Il est tôt pour se prononcer définitivement sur la pertinence d'un tel élargissement. En réalité, comme suggéré ci-dessus, un principe doit faire autorité : en dernier ressort, c'est le dynamisme des activités, en particulier les activités économiques, qui doit décider des limites futures des pôles¹⁷². Aujourd'hui, sur la base du principe que c'est "l'action qui tire", rien ne justifie un tel élargissement.

5.2. Recommandations fonctionnelles : ressources pour penser l'action

Insistons sur un point : ces trois lignes de fond ne sont pas radicalement nouvelles dans l'univers du PDPU. En réalité, elles étaient déjà inscrites dans la phase I mais, il est vrai en filigrane, en arrière-plan, comme un potentiel en attente. A présent, avec l'expérience de la première phase, il est possible de les mettre en pleine lumière¹⁷³.

Ces trois lignes de fond serviront d'arrière-plan aux recommandations plus ciblées que nous introduisons ci-dessous et qui concernent la fonctionnalité du programme comme un tout cohérent. Les recommandations fonctionnelles sont regroupées en quatre grandes rubriques.

- Recommandations relatives à la stratégie générale du programme (section 5.2.1),
- Recommandations sur les champs d'interventions (section 5.2.2),
- Recommandations sur les méthodes, instruments et approches (section 5.2.3),
- Recommandations spécifiques sur les acteurs du programme, T&D / CIDR, SATI, les associations intercommunales et la Région de Diana (section 5.2.4),

Ces recommandations tirent en quelque les conséquences fonctionnelles¹⁷⁴ des réflexions et indications plus analytiques que nous avons développées dans les chapitres précédents.

Nous avons sélectionné les points les plus importants laissant au lecteur le soin de poursuivre sur les éléments que nous n'abordons pas ci-dessous¹⁷⁵.

171- L'ACA constitue un cas particulier puisqu'elle est l'héritière d'une dynamique qui existait avant le PDPU et qui avait le district pour référence.

172- A l'heure actuelle, les communes rurales qui ne sont pas encore membres paraissent plutôt motivées par la possibilité de bénéficier des appuis d'un programme financé de l'extérieur (recevoir, prendre), plus que par la perspective de contribuer au développement d'une dynamique collective (donner). Nous craignons aussi que l'accroissement du nombre de communes ne bascule le PDPU dans une logique de saupoudrage. En définitive, c'est le développement et le dynamisme propre des pôles urbains qui doit avoir le dernier mot.

173- Sous leur formulation actuelle, ces lignes de fond peuvent apparaître ambitieuses. Nous pensons toutefois que la valeur ajoutée d'une coopération décentralisée consiste précisément à offrir aux acteurs la possibilité d'expérimenter des perspectives qui les sortent de leurs routines et qui leur donnent à voir d'autres "possibles". La créativité, l'appui à l'innovation, les moyens pour "essayer voir" autre chose ne sont-ils pas en fin de compte ce qu'une entité comme la Région Picardie peuvent offrir de plus judicieux à ses partenaires ?

174- Fonctionnelles au sens de "faire fonctionner".

175- Vu la complexité du programme et le budget temps limité mis à notre disposition, nous avons été amenés à nous restreindre en ne considérant raisonnablement que les éléments les plus déterminants (selon nous). Notre conception du rôle de l'évaluateur nous met en garde aussi : notre travail n'est pas de répondre à toutes les questions, mais plutôt de veiller par contre à ce que, d'une part, toutes les questions clefs soient soulevées – et comprises – et, d'autre part, que soient introduits des éléments de réponse de telle manière que les concernés

5.2.1. Recommandations fonctionnelles en matière de stratégie générale du programme

- Consolider *l'hypothèse "pôle urbain"* et les dynamiques intercommunales qui ont été amorcées à son appui¹⁷⁶. Actuellement, les pôles urbains sont encore trop peu présents dans la vie du programme et même, assez paradoxalement, dans la vie des associations intercommunales.
- Recentrer les actions concrètes (à la base) dans la *double perspective* du développement des institutions communales *et* de la vie communale¹⁷⁷. Privilégier aussi souvent que possible le principe de la *double utilité* : utilité matérielle directe (en réglant un problème concret qui "ennuie" vraiment) *et* utilité en termes d'apprentissages ou d'effets de transformation (tout en réglant tel problème ou besoin, on apprend ou on acquiert telles compétences).
- Développer harmonieusement, d'une part les *services intercommunaux* (à destination des administrations et des élus des communes membres) et, d'autre part, la vie et les *dynamiques intercommunales* (la citoyenneté et les acteurs à l'échelle intercommunale, dans toute leur diversité).
- Articuler la région et les trois pôles urbains en promouvant ces derniers comme "*laboratoires*" et sources d'inspiration pour les stratégies à l'échelle régionale. Il faut donc veiller à ce que tout ce qui est entrepris dans le cadre du PDPU puisse contribuer à vérifier la valeur des options et pistes privilégiées.

5.2.2. Recommandations fonctionnelles sur les champs d'intervention

5.2.2.1. Au niveau régional

- *Développer et orchestrer une réflexion économique fondamentale* dans le sillage du processus SRAT et à l'appui de la formulation d'un SRDE de manière à conférer à ces instruments une envergure pleinement économique¹⁷⁸. En particulier, cela implique d'appuyer la Région dans son effort de *lier logique territoriale et logique économique*.
- Promouvoir la fonction de *coordination* de la Région dans le but d'inscrire la perspective territoriale dans tous les domaines du développement¹⁷⁹.

puissent engager eux-mêmes un processus d'élaboration avec leurs moyens et dans le cadre de leurs préoccupations et intérêts.

176- Consolider signifie, notamment, prendre au sérieux les questions soulevées dans le chapitre 3.

177- Ce qui, bien entendu, ne veut pas dire qu'il ne faut plus mener d'actions dans les fokontany. Cela signifie que lorsqu'une action est menée à l'échelle du fokontany, ou du secteur, elle est *aussi* pensée et conduite dans la perspective de renforcer la perspective *et* la consistance communales. L'action à la base, fokontany ou secteur, doit permettre de faire grandir un sentiment d'appartenance à une entité communale à laquelle le citoyen à la base doit pouvoir s'identifier ("*Ma commune, ça me concerne, ça me regarde*").

178- Répétons-le. Une réflexion "pleinement" économique repose sur une analyse qui décrit les cadres et les états de l'économie, les explique mais qui *aussi* s'attache à comprendre comment fonctionne cette économie, comment elle en arrive à produire ses états actuels, comment elle affecte les cadres dans laquelle elle se déploie. Une réflexion économique fondamentale remet la politique – et la décision politique – au cœur de l'action économique. Dans le cas de la Région, les ressources pour penser l'économie locale, qui s'inscrivent dans la suite logique des travaux faits précédemment (SRAT), sont destinées à être mises à la disposition des acteurs politiques aux différents niveaux, pour éclairer leurs décisions, pour les aider à remplir pleinement leur fonction d'acteur politique. Elles inspireront aussi les opérateurs économiques et les autres composantes actives de la société régionale. Cette orientation invite implicitement les acteurs régionaux à prendre de la distance avec la posture actuelle qui consiste à penser que "*l'économie, c'est l'Etat, nous c'est l'administration*" (propos d'un cadre de la Région de Diana qui remet en lumière la tension actuelle dans laquelle est placée la Région, à la fois entité décentralisée et entité déconcentrée. Deux identités qui ne se marient pas facilement).

179- Les SATI ont unanimement souligné leur souhait que la région joue un rôle de coordination des intercommunales, en particulier dans le domaine de la fiscalité.

En matière d'appui au développement économique local, on peut préciser les éléments suivants qui découlent de ce qui précède :

- **Construire un référentiel** pour asseoir une véritable politique économique en poursuivant – et valorisant – le travail qui a été amorcé dans le sillage de l'atlas et du SRAT. En pratique, il faut donner corps – et vie – à la perspective d'un schéma régional de développement économique (SRDE), un schéma qui ne se réduit cependant pas à un inventaire de ressources ou d'opportunités, ni à une compilation de projets pour les exploiter. Il s'agit de jeter les bases qui permettent de raisonner l'économie régionale. Ce qui exige la **définition d'une orientation économique de base** à laquelle tous les acteurs pourront utilement se référer pour configurer, animer et, le cas échéant, coordonner leurs initiatives.
- Encourager les dispositifs et **démarches diagnostics locaux en matière d'économie** dans le sillage et en lien direct avec le SRAT. Il s'agit d'améliorer les moyens que les acteurs ont pour comprendre comment leur économie fonctionne là où ils vivent, quelles sont les dynamiques de leur économie locale, les flux de ressources, de produits, de capitaux, comprendre comment les prix et les marchés se forment ou se déforment, comprendre comment les marges et les richesses produites se répartissent, avec quels effets, comment aussi, éventuellement, ces richesses s'échappent pour enrichir ou développer d'autres acteurs en dehors de la région, ... Il s'agit aussi de se donner les moyens de repérer les initiatives économiques, celles qui innover, comprendre comment agissent et pensent les porteurs de telles initiatives de manière à pouvoir, le cas échéant, les appuyer.
- Encourager et développer **l'analyse politique de l'économie**. Une analyse participative. Avec les élus. Avec les acteurs de la société civile. Avec les acteurs économiques eux-mêmes. Par exemple, en les amenant comprendre par eux-mêmes les dynamiques d'enrichissement ou de paupérisation à l'œuvre dans les sociétés locales (reconnaître qui gagne, qui perd, et comprendre comment et pourquoi, à la suite de quelles transformations à l'œuvre à quel endroit ou dans quel domaine de la société,...). Comprendre de telles dynamiques, non pas seulement pour les connaître mais pour se rendre capable d'agir efficacement sur leurs cours. Mais il se présente clairement encore **d'autres défis en matière de politique économique**, par exemple les choix énergétiques, les orientations en matière de transport, la gestion prospective des ressources naturelles fondamentales (l'eau, les terres, les forêts, la biodiversité,...), la gestion durable des déchets,...

5.2.2.2. Au niveau communal et intercommunal

- Restreindre les appuis à un nombre limité mais judicieusement choisi de **domaines d'intervention**. A l'issue des travaux de terrain, trois domaines paraissent sortir du lot : (i) la gouvernance locale et la gestion des services au public, (ii) les structures et dynamiques de l'économie locale et (iii) l'eau et l'assainissement¹⁸⁰.
- Consolider les **dynamiques intercommunales**, et donc pas seulement les structures et appareils formels intercommunaux. En avançant cette recommandation, nous soutenons la possibilité que les services intercommunaux ne soient plus le seul moteur ou l'unique raison d'être des associations intercommunales. Ce n'est plus seulement l'appareil intercommunal, la qualité de ses services, qui importe mais également la vie et les dynamiques intercommunales. En particulier la possibilité que les dynamiques intercommunales deviennent des dynamiques territoriales¹⁸¹.

180- En milieu rural, un quatrième domaine a toute son importance, la gestion des ressources naturelles (GRN), particulièrement sous l'angle de la maîtrise des règles et des normes qui président à leur usage durable et à leur amélioration. La GRN est une des clefs du développement agricole. Notons qu'en soulignant quatre domaines, nous ne défendons pas l'idée suivant qu'ils doivent être mis en œuvre systématiquement partout. Un ou deux peuvent se révéler prioritaire ici tandis qu'ailleurs ce pourra être un ou deux autres, ou même trois.

181- Les dispositifs, activités et approches actuels ne réussissent pas vraiment à donner une impulsion significative en la matière. D'autres voies doivent être identifiées et expérimentées.

- Soutenir tout ce qui peut concourir au développement du **civisme citoyen** aux échelles communales et intercommunales, notamment le **civisme fiscal** qui en est une facette¹⁸².
- Repenser l'animation au niveau des fokontany (PDF, CDF) de manière à mieux l'articuler sur **l'enjeu communal**¹⁸³. En réalité, il ne s'agit pas de supprimer l'appui ou l'intervention à l'échelle du fokontany, pas forcément, il est question ici de toujours s'assurer que l'intervention au niveau fokontany consolide effectivement la liaison avec l'échelle communale. Le défi est de rassembler autour d'enjeux communaux. Toute intervention à la base doit être envisagée comme une contribution au développement de la commune comme territoire¹⁸⁴.
- La **dimension territoriale** semble particulièrement pertinente à encourager aux échelles communale et intercommunale, à la fois comme fondement et support stratégique de l'action de développement local. A ce niveau, deux lignes d'action concrètes se dégagent sans mal : (i) appuyer la "traduction" du SRAT régional aux échelles communales et intercommunales et (ii) développer la cartographie – et le raisonnement cartographique (et géographique par extension) – dans les pratiques d'appui à l'échelle communale¹⁸⁵.

5.2.3 Recommandations fonctionnelles sur les méthodes, instruments et approches

Dans ce domaine, beaucoup de pistes ont déjà été suggérées dans la partie 3 qui passe le PDPU aux rayons X. Nous ne les reprendrons toutes pas ici. Aussi, nous renvoyons explicitement le lecteur pour qu'il "repêche" lui-même les pistes ou recommandations qui lui semblent particulièrement répondre à ses préoccupations. Dans cette section à vocation de synthèse, nous ne mettrons en exergue que quelques orientations fortes. Selon nous, les plus utiles pour soutenir ce qui précède.

5.2.3.1. Recommandations générales sur les approches

- Approfondir et systématiser la dimension "**recherche action**", ce qui en pratique veut dire clairement deux choses : expliciter davantage les **hypothèses** actuellement largement implicites ("*on fait ça comme ça parce qu'on croit que...*") et densifier la **dimension expérimentale** ("*on essaie voir, on n'est pas certain, on se donne les moyens de vérifier avec les concernés*"), ce qui n'est possible que si on a explicité clairement les hypothèses qu'on a en tête¹⁸⁶).

182- Un des enjeux à ce niveau est de créer des conditions qui aident les acteurs à tous les niveaux à expérimenter concrètement la perspective de l'intérêt général, une perspective qui n'est pas particulièrement "naturelle" dans les sociétés locales de la Diana. Comment progressivement inscrire le réflexe de l'intérêt général dans les pratiques des populations et leurs structures ? Voilà un défi de grande importance qui justifie que nous portions à l'avant-plan les dynamiques de régulation, une des voies pour s'y attaquer.

183- Ici, il convient de distinguer nettement le cas des villes de celui des communes rurales. Alors qu'en zone rurale, l'animation systématique à l'échelle des fokontany s'est révélée exiger beaucoup de temps et d'efforts sans contre partie évidente en termes d'effets ou de dynamisme local, au point qu'il faut même se demander s'il faudrait pas réduire ce niveau d'intervention dans le domaine de l'animation au profit d'actions à l'échelle communale, en ville, tout au contraire, c'est au niveau des fokontany que les impacts et les effets de transformations les plus significatifs sont attendus. Il y a là, de toute évidence, matière à débat. En zone rurales, il faut admettre que l'élaboration d'un PDF et la création d'un CDF ne sont pas d'une grande nouveauté et qu'il n'y a pas beaucoup d'éléments qui permettent de croire que les PDF réalisés avec le PDU seront moins rapidement "oubliés" que ceux réalisés par le passé à l'initiative d'autres projets, d'ONG, du ministère ou du PNUD. Il nous semble que, dans la plupart des cas, les anciens PDF de fokontany ruraux pourraient être simplement "rafraîchis" à l'occasion de la réactualisation du PCD.

184- Rappelons ici les quatre dimensions communales (schéma 3.3.1). La commune ne se réduit donc nullement aux seuls élus ou à la seule administration.

185- Soit dit en passant, nous avons été surpris de voir combien rare était le recours à l'atlas régional dans lequel le PDPU a pourtant investi beaucoup d'efforts. Nous avons encore été plus étonnés de constater la rareté des cartes et leur usage marginal au niveau des SATI. Alors même que le PDPU promeut les approches "territoires"... L'approche territoire repose en partie sur la maîtrise de la cartographie, même si, nous le savons, la carte n'est jamais le territoire.

186- Il nous a semblé qu'aujourd'hui, au PDPU les démarches reposent beaucoup sur des intuitions rarement formulées clairement. Pourtant, il est important d'explicité les hypothèses qu'hébergent telle ou telle approche,

- Privilégier la **logique de l'apprentissage** (à ne pas confondre avec la formation). Les réalisations sont donc fondamentalement à mettre au service d'objectifs d'apprentissage. C'est dans ce sens là qu'elles trouvent leur véritable fonction¹⁸⁷. On pourrait ajouter qu'elles doivent aussi être conçues dans une perspective **d'appui à la réflexion collective** (logique de chantiers laboratoires)¹⁸⁸.
- Privilégier particulièrement les interventions en rapport avec la problématique des **responsabilités** et de la **prise de responsabilité** en lien avec les interventions qui recherchent le développement de la **maîtrise de la régulation** (élaborer ses règles et normes mais aussi suivre et gérer à la fois leur application et leur évolution au gré des situations).
- Promouvoir les **approches généalogiques** dans l'analyse des besoins et des problèmes, c'est-à-dire les approches qui cherchent non seulement à dévoiler et déchiffrer leurs causes mais également à rendre intelligible la manière dont ces causes travaillent et produisent leurs effets délétères (voir la galerie de portraits au volume n°3 ou en annexe 5, le cas de Mangabe, à la section A5.2, ou le canal de Mtiakoho, à la section A5.4).
- Animation de territoire : accompagner le développement de **l'intelligence collective** au sein des sociétés locales. Au départ des situations et actions concrètes¹⁸⁹.
- Recalibrer les efforts mis sur le **développement institutionnel** : moins d'appuis à la formalisation "ad hoc" mais davantage d'appuis qui aident les acteurs façonner eux-mêmes des structures à la mesure de l'action réelle qu'ils mènent (selon le principe que l'action précède la structure qui n'est qu'un moyen de cette action).
- Privilégier **l'accompagnement économique** dans le sillage de l'appui financier, aider les porteurs de projets à (se) poser les questions économiques pertinentes en rapport avec leur vécu et leurs initiatives. Saisir toutes les opportunités pour inviter les acteurs à penser leur économie¹⁹⁰. Ce qui implique de ne pas limiter les appuis aux seules logiques financières (rentabilité, faisabilité,...).

pour pouvoir les discuter en équipe, pour les confronter à la réalité et surtout pour les faire évoluer au fur et à mesure des situations vécues par et avec les acteurs.

187- Les réalisations en tant que telles ont bien évidemment chaque fois une utilité intrinsèque. Toutefois, comme le programme dispose de fonds limités, seul un nombre restreint de réalisations peut être mené. Il n'y a pas d'effet de masse en tant que tel. La valeur d'une réalisation tient surtout alors à son pouvoir démonstratif ou par les découvertes qu'il permet aux acteurs de faire. Faut-il aller jusqu'à "laisser faire" pour donner toute son ampleur à la notion d'échec pédagogique ("*C'est en faisant des bêtises qu'on apprend*") a-t-on entendu dans un SATI. Le principe n'est pas faux mais jusqu'où aller dans l'application de ce principe ? En pratique, la limite n'est pas forcément simple à fixer...).

188- Par exemple, si l'accent doit être placé sur des réalisations ou des opérations d'assainissement, il est impératif de les combiner avec des investigations qui aident à prendre toute la mesure – c'est-à-dire à comprendre – de ce qui se passe lorsque des populations laissent les immondices s'accumuler dans les canaux. Il s'agit de déchiffrer les logiques et les mécanismes à l'œuvre (d'où la notion de chantier ou réalisation laboratoire) : comment les populations en arrivent à "se complaire" dans les détritiques, par quelle voie la résignation s'installe, de quelle manière les communautés en arrivent à perdre leur capacité d'action et de réaction collective ? Autant de questions concrètes mais néanmoins fondamentales qui, bien entendu, ne peuvent être investiguées qu'avec et par les populations concernées (nous n'avons jamais songé un instant confier de telles recherches à des acteurs externes, de type académique ou autre, même si, le cas échéant, pourquoi pas, on peut imaginer, par exemple, qu'un étudiant soit occasionnellement mis au travail sur l'un ou l'autre des aspects pointus de telles questions).

189- La base d'un tel travail revient à **développer la réflexivité**, c'est-à-dire le développement du questionnement – et de "l'étonnement", des capacités d'étonnement – des populations sur leur propre société (d'où proviennent nos pratiques, quels effets ont-elles, sur quoi, sur qui, pourquoi faisons-nous ça comme ça, et pas autrement, et comment alors ça pourrait être autrement,...). Le développement à la base, la créativité populaire, sont étroitement liés au développement de la réflexivité populaire. Comment un programme comme le PDPU peut y contribuer, fût-ce modestement, à travers son travail d'accompagnement ? Cette question pointe du doigt un changement de perspective : moins d'ingénierie de projet, moins d'ingénierie institutionnelle, mais plus d'ingénierie du changement social.

190- L'économie, au contraire du climat, ne relève pas de déterminismes lointains, inaccessibles à l'intelligence ordinaire. L'économie est une affaire d'hommes et de sociétés. A ce titre, elle reste largement accessible à l'entendement et à l'action de l'homme. Même le moins averti. Ce qui ne veut cependant pas dire que la tentative de s'en saisir soit simple et "tranquille".

5.2.3.2. *Recommandations particulières sur les approches*

5.2.3.2.1. En matière d'*appui aux réalisations* :

- Encourager les postures, pratiques, dispositifs qui donnent corps et contribuent à généraliser le **souci de la qualité** (qualité du travail, qualité du résultat du travail). Ce qui suppose clairement deux choses : (i) se donner les moyens de mieux comprendre pourquoi cette préoccupation est aujourd'hui si peu présente chez les acteurs¹⁹¹, du haut en bas des échelles sociales et géographiques, mais aussi (ii) rechercher, tester, évaluer ces postures, pratiques, dispositifs qui peuvent y contribuer.
- Renforcer le recours aux **technologies et matériaux locaux**. Développer l'application de technologies nouvelles (par exemple le microsolaire, l'électricité solaire en zone rurale pour faire tourner les ordinateurs des administrations communales)¹⁹².

5.2.3.2.2. En matière d'*appui aux initiatives économiques* :

- Mettre en sourdine l'accent mis sur le thème de l'emploi ou de la réinsertion professionnelle et mettre plutôt à l'avant-plan **l'activité de travail**, son sens et son développement¹⁹³.
- Promouvoir la réflexion des acteurs économiques sur le **fonctionnement de leur économie**, au minimum leur secteur d'activité. L'appui à des opérations économiques particulières doit devenir une opportunité pour mieux comprendre comment l'économie réelle fonctionne chez soi.
- FDEL : combiner accompagnement économique et appuis financiers. Développer l'accompagnement économique dans le sillage direct des appuis financiers, ce qui en pratique signifie aider les acteurs à (se) **poser des questions économiques** en rapport avec leur vécu.

5.2.3.2.3. En matière d'*appui aux initiatives associatives locales* :

- Mettre en sourdine les appuis institutionnels. Mettre plutôt la **priorité sur l'action** des associations, avec ou sans statut, peu importe, sauf si les statuts sont le reflet dans le champ organisationnel du dynamisme opérationnel, sauf si le développement institutionnel devient une modalité impérative du développement opérationnel.
- Soutenir les **initiatives endogènes**, celles qui existent déjà indépendamment de toute offre de financement, soutenir ce qui "bouge" déjà¹⁹⁴.

5.2.3.3. *Recommandations sur les méthodes*

- Développer la double dimension **"capitalisation des expériences"** et **"communication"**. Le PDP est une initiative originale dans le paysage malgache. Elle gagne à être connue et reconnue. Ce que le PDP expérimente doit vraiment être partagé avec d'autres programmes poursuivant des

191- C'est-à-dire comprendre, *a contrario*, paradoxalement, comment "fonctionne" la non qualité et l'absence de préoccupation pour la qualité et le sort de ce qui est fait (au besoin en posant des questions du genre "comment vous faites pour ne pas vous préoccuper de ce qui est fait, qu'est-ce qui empêche de s'en soucier,...?").

192- Des innovations technologiques, adaptées aux contextes sociaux et économiques locaux, devraient mobiliser davantage les acteurs impliqués dans la dynamique du PDP. Des pistes sont à explorer, ou à intensifier, dans le cadre des relations avec les universités ou centres technologiques en Picardie.

193- Répétons brièvement ce que nous disions précédemment à la section 13.2. En parlant d'emploi, on court le risque de réduire la question du travail au salaire ou aux revenus qu'il procure. En délaçant la **priorité sur l'activité de travail**, on ne nie en aucune manière le fait que l'activité doit produire un revenu décent à celui ou celle qui s'y consacre mais on rapatrie, au centre des préoccupations, le sens même de cette activité, c'est-à-dire son utilité sociale et surtout le rapport du travailleur à cette activité qui l'occupe quotidiennement.

194- Il nous semble, du moins d'après ce que nous avons vu, que le FAIL a principalement servi à réveiller des organisations "fantômes", qui ne "sortent du bois" que lorsque des financements extérieurs se présentent à leur portée. Si cela devait se confirmer, on peut craindre qu'elles ne se rendorment après le passage du programme.

objectifs similaires ailleurs dans la région et le pays. Il doit inspirer le processus de décentralisation à Madagascar et ainsi participer, peu ou prou, à sa mise à jour stratégique ou à son renouvellement.

- Consolider les *échanges d'expériences et d'expérimentations* entre les intercommunales. Si on parle d'intensifier la dimension "recherche action", cela implique que les intercommunales testeront des options ou des variantes diverses. Il faut prévoir les voies et moyens pour échanger ces expérimentations et ce qu'elles donnent. L'échange d'expériences concerne autant les techniciens que les élus, mais aussi le cas échéant, d'autres catégories d'acteurs qui donnent vie à la dynamique ou à l'espace intercommunal.

5.2.3.4. Recommandations sur les instruments

- Vérifier chaque fois la pertinence des instruments et démarches de planification. Les PDF, PCD,... ne sont utiles que s'ils rentrent *vraiment* dans la vie des populations. Eviter la systématisation, des PDF (partout même là où les gens "ne sont pas chauds")¹⁹⁵.
- Déplacer les efforts de suivi des réalisations vers le suivi des apprentissages et des changements (voir ci-dessous le point 5.2.4.1)¹⁹⁶.

5.2.4. Recommandations spécifiques aux acteurs du programme pour une phase II

5.2.4.1. Recommandations au niveau de l'équipe PDP (T&D / CIDR et CIDR Anstiranana)

- De manière générale, s'attacher à généraliser de manière concrète et pratique au sein du PDP aux divers niveaux une véritable *culture de "recherche action"* (essayer voir, tester, explorer, mettre explicitement en hypothèses, cultiver du doute créatif,...)¹⁹⁷.
- De manière générale, *réduire la préoccupation opérationnelle et accroître la préoccupation conceptuelle et prospective* (la production de sens et de vision d'avenir). De manière générale, développer les activités d'accompagnement de la réflexion et de l'innovation (conceptuelle, méthodologique, instrumentale) et réduire les activités de suivi *sensu strictu* (contrôle de conformité). Accroître les actions et fonctions conceptuelles et prospectives (créativité) à l'appui des intercommunales et de la Région aux deux niveaux clefs, le changement social et politique d'une part et, d'autre part, l'économie au sens décliné à la section 3.12. En gros, l'équipe T&D CIDR devrait faire en sorte que les opérations concrètes conduites aux divers niveaux du programme soient toujours efficacement et explicitement articulées sur une dimension changement (en somme, l'équipe T&D CIDR passe

195- Il ne faut pas perdre de vue que dans pas mal de fokontany, le PDF réalisé avec le PDP est le troisième en moins de 10 ans... et qu'il ne semble pas promis à un usage forcément plus intensif que ceux qui l'ont précédés. Cette recommandation vaut surtout pour les PDF ruraux.

196- Un travail d'ampleur – et de qualité – a été animé par l'ONG belge COTA pour mettre en place un dispositif rigoureux de suivi des réalisations. A la demande du PDP. Nous nous sommes demandés si c'étaient les réalisations en tant que telles qui devaient être suivies ou bien si ce ne devait pas être plutôt ce qu'elles provoquent dans les sociétés locales, leurs effets de transformation. Le suivi des réalisations, tel qu'il a été conçu, semble avoir plutôt une vocation de contrôle administratif (les fonds sont-ils utilisés conformément ? Les activités programmées ont-elles été effectivement menées ? Les PTA sont-ils respectés ?...). Pour sa part, le suivi des changements dans le sillage des réalisations vise plutôt l'appui au développement et à la créativité dans l'action. A vrai dire, le fait de savoir que telle réalisation a bien été menée comme prévu ne dit rien sur sa pertinence, ni sur son sens, ni ce qu'elle provoque là où elle est conduite. La réflexion sur le suivi semble devoir être poursuivie dans la phase II. Non pas pour remettre en cause ce qui a été mis en place, qui est utile à la bonne marche du programme. Mais pour le compléter, l'enrichir, le ré-équilibrer au profit de l'action imaginative, conformément d'ailleurs à la logique et à l'esprit de la recherche action dont le PDP se revendique.

197- Le PDP n'est pas en situation de pure exécution d'une théorie et d'un savoir faire déjà existant qu'il suffirait de "tranquillement" déplier et mettre en œuvre selon des règles de l'art largement convenues. Au contraire, il manipule un concept novateur aux contours incertains et aux contenus encore mal définis (les pôles urbains), dans un environnement pragmatique où il faut inventer et innover. Le (grand) défi de l'équipe est d'inscrire des capacités et des pratiques d'innovation dans un contexte culturel et institutionnel qui ne s'y prête pas naturellement, ni aisément.

- dans un rôle de "vigile" de la double utilité de chaque activité, une utilité concrète et en même temps une utilité en termes de changement social et politique).
- Conduire le PDPU à se doter d'une **théorie "sur mesure" du changement social et politique**. Même élémentaire. Et, sur cette base, animer la réflexion sur la question du changement en appui aux acteurs impliqués dans le programme, particulièrement au niveau intercommunal. Faire que la dimension "changement social et politique" devienne structurante. Concrètement, aider à ce que les associations intercommunales disposent du savoir faire et du savoir penser en matière de "changement social et politique".
 - Faciliter la **"découverte" des économies locales** (échelle intercommunale), (i) leurs *structures* (de quoi sont-elles faites, leurs composantes, leurs acteurs, leurs ressources,...), (ii) leurs *dynamiques* (qu'est-ce qui "bouge" ?, les activités,...) et (iii) leurs potentiels (quelles ressources "dorment", quelles tentatives émergent, quelles innovations). Aider à installer l'économie et la "préoccupation économique" au cœur des intercommunales et de leurs élus. Concrètement, aider à ce que les associations intercommunales disposent du savoir faire pour soutenir la réflexion et l'initiative économique.
 - Faciliter / **encourager la réflexion sur la fonction de l'élu**, aider les élus à enrichir leurs idées (conception) sur leur place dans leur société, en particulier la représentation qu'ils se font de leur rôle et de leur travail dans – et à l'appui de – leur société.

Une clarification s'impose à cet endroit. En réalité, si on veut bien le voir, le cœur du métier des cadres du PDPU, que ce soit T&D ou les SATI, chacun à son niveau, n'est autre que le changement social et politique. La question qui résume tous leurs efforts tient en définitive en quelques mots : comment introduire, ou comment promouvoir, des changements au sein des sociétés rurales et urbaines par le biais d'appuis à des structures, les intercommunales, les communes, les associations,...? Des changements de comportements (agir autrement) et de mentalités (penser et se penser autrement). Les changements sociaux visés par le projet portent des noms communs : "*participation*", "*civisme fiscal*", "*appropriation*", "*responsabilité*", "*intérêt général*", "*égalité*", "*représentativité*",... autant de noms qui balisent le travail quotidien. Pourtant, paradoxalement, les équipes ne possèdent pas de points de repère *explicites* en matière de changement social et politique. Plus exactement, ils n'ont pas à leur disposition de réponse à une question fondamentale : comment les gens changent, comment les structures changent, comment les sociétés locales se transforment et, par là, comment en viennent-elles à transformer les populations qui y vivent ? Autrement dit : le changement social et politique dans la Diana, comment "ça fonctionne" ? Qu'est-ce qui fait que "ça change" ou que "ça ne change pas" ? On peut ajouter une autre question, essentielle pour les cadres d'un programme comme le PDPU : si le changement "fonctionne comme ça", alors que faire pour le déclencher ou pour le soutenir ?

C'est la réponse à ce genre de questions basiques que nous appelons ici "théorie du changement". Cela n'a évidemment rien d'académique. Il s'agit ici d'une **théorie fonctionnelle et pragmatique**. Sans réponse à de telles questions, le travail, le métier paraît exposé aux aléas et aux errements. Plus la réflexion sur "le changement, comment ça fonctionne chez nous" sera partagée avec les acteurs, plus elle sera utile à l'action. Et plus la construction d'une telle théorie pratique sera elle-même déclencheuse de changements. Il va sans dire que ce genre de "théorie" se révèle particulièrement utile lorsqu'il s'agit de soutenir des actions d'assainissement ou de gestion d'équipements collectifs. On découvre alors très concrètement la possibilité de **faire coup double** : d'une part, des changements dans les situations existentielles et les conditions matérielles de vie, d'autre part des transformations dans la sphère sociale, culturelle ou politique¹⁹⁸.

198- Dans le cas où planerait un doute, nous ne parlons évidemment pas, en aucune façon, de doter le PDPU d'une idéologie du changement, sorte de petit livre rouge qui dirait ce que doit être ce changement, nous ne parlons donc pas de transformer les SATI en autant de petits "Che Guevarra" ! Nous disons que le PDPU doit accompagner les acteurs dans leur analyse du changement chez eux, les aider à développer leurs capacités pour mener efficacement une telle analyse, avec les moyens qu'ils possèdent, de telle sorte qu'ils soient mieux à même

5.2.4.2. Recommandations au niveau des intercommunales

- Inscrire la **dimension territoriale "pôle urbain"** dans la pensée et les pratiques
- Développer une fonction d'animation et de **réflexion économique** au niveau des SATI. En pratique, cela peut simplement signifier d'enrichir l'animation territoriale avec une dimension économique. Les SATI doivent contribuer à doter les intercommunales d'une capacité de penser l'économie des pôles urbains et son développement¹⁹⁹.
- Aider les intercommunales à se doter progressivement d'une **vision pour le développement** de l'entité territoriale qu'elles représentent²⁰⁰.
- Intensifier et diversifier l'appui aux **administrations communales** qui restent aujourd'hui les parents pauvres du programme²⁰¹.

5.3. Recommandations opérationnelles à court terme

Avant toute chose, précisons, en insistant, que nous n'envisageons pas ici de répondre à toutes les questions pratiques que nous avons soulevées, notamment tout au long des chapitres 2 à 4. Ces chapitres sont d'ailleurs jalonnés par une série de pistes formulées notamment dans des tableaux réunissant des recommandations sur des points souvent précis. En réponse à une demande qui nous a été formulée lors de la restitution provisoire à Amiens et des contacts subséquents, nous réunissons dans cette rubrique une sélection de recommandations comportant des actions à mener ou des dispositions à prendre à plus court terme. Nous tentons de répondre à la question : *"Et maintenant, en pratique, on commence par quoi ?"* Selon notre perception. Avec prudence. Il faut donc prendre ces éléments comme des pistes à discuter entre et par les parties concernées. Mais en aucun cas comme des verdicts d'experts.

5.3.1. Recommandation transversale : une année de transition ?

Faut-il envisager une année de transition ? Pour se donner le temps de réfléchir sans la pression immédiate de l'action et des résultats à sortir ? Pour développer des instruments et des savoir faire actuellement en attente ? Pour tirer toutes les conséquences politiques, stratégiques et opérationnelles qui découlent de nos analyses dans les chapitres 2, 3 et 4 (qui exigeront un certain temps de digestion et sans doute plusieurs relectures) ? En particulier tout ce qui concerne le développement – et la généralisation – dans **trois domaines désormais incontournables** : (i) le développement d'une démarche de recherche action créative et véritablement expérimentale, (ii) le développement d'une approche pragmatique d'appui au "changement social et politique" et (iii) le développement d'un approche concrète pour travailler les défis économiques au sens précisé ci-dessous.

de comprendre ce qui se joue chez eux et d'en déduire ou imaginer les orientations qu'ils jugeront eux-mêmes nécessaires de promouvoir. En fait, pour dire la même chose dans un langage plus élégant, il s'agit d'aider les acteurs locaux à reprendre la main sur leur histoire, à évoluer d'une posture d'acteurs agis à une posture d'acteurs agissant, devenir des acteurs historiques qui ne subissent pas l'histoire mais qui la construisent.

199- Rappelons une fois de plus que, selon nous, ce sont les activités, et particulièrement la vie économique, qui à terme inscriront les pôles urbains dans la réalité.

200- Dégager les intérêts communs, les enjeux ou défis partagés, les problématiques économiques, sociales, culturelles qui en font une entité solidaire,... Et de là en déduire un schéma de développement, une esquisse de PICD ou, mieux, une esquisse de SICAT (schéma intercommunal d'aménagement du territoire) articulé au SRAT. Insistons au risque de nous répéter : une vision n'est pas une compilation d'opérations répondant ici ou là à des besoins. Par exemple, construire une piste ou une route n'est pas visionnaire. Par contre, développer la mobilité de telle manière dans telle perspective relève d'une vision.

201- Rappelons ici un de nos constats de terrain : de manière générale, le personnel communal, particulièrement dans les communes rurales, est peu informé des dynamiques engagées par le PDPU, il se sent peu impliqué et dès lors peu concerné. Les efforts ont-ils été trop centrés sur les élus communaux ?

Gardons à l'esprit que, lorsque nous parlons *en général* de changement social et politique, il est beaucoup question *en particulier* de changement dans le domaine de la régulation (au sens de la production des règles et des normes qui organisent le vivre ensemble).

5.3.2. *Recommandations court terme pour le management général du programme*

- Conseil de la Région Picardie : **simplifier les procédures** de mise à disposition des fonds : ingénierie administrative plus légère, délais plus courts.
- TD & CIDR : **séparer nettement les fonctions** d'appui méthodologique, de recherche et d'accompagnement de la créativité d'une part et, d'autre part, les fonctions de suivi contrôle de la conformité procédurale et opérationnelle. Ce qui exige, en pratique, de **séparer radicalement les résultats attendus** du côté des équipes SATI et de l'équipe T&D / CIDR à Antsarinana. Chaque entité doit se voir préciser ses propres résultats²⁰².
- Tous les acteurs : **visibiliser** les actions et l'originalité du PDPU, chacun à son niveau. En *capitalisant* : rédiger et diffuser des notes d'informations, une brochure de présentation soulignant les caractéristiques originales,... En *participant* à des rencontres, ateliers,... ou en organisant l'une ou l'autre événement public soulignant la singularité du programme et de son approche dans le paysage malgache. Il s'agit en gros de clarifier les réponses à la question suivante : comment faire connaître les prestations, approches, concepts, instruments, questionnements, défis,... du PDPU à d'autres collectivités, d'autres régions du pays ou ailleurs même en France, par exemple Mayotte ou la Réunion ?

5.3.3. *Recommandations à court terme au niveau de la Région de Diana*

- Diffuser largement *l'atlas diagnostic* et, en même temps, promouvoir son **utilisation**. Impliquer les acteurs agissant à d'autres échelles (intercommunale et communale) dans son enrichissement et dans sa "reprise" opérationnelle (pour que ce bel instrument géographique serve effectivement la pensée et l'action).
- Contribuer à sortir de ***l'ambiguïté institutionnelle*** : la région comme STD ou comme collectivité ? L'avenir d'une coopération efficace avec la Picardie en dépend largement.
- Dynamiser ***l'observatoire régional du territoire*** de manière à ce qu'il remplisse sa fonction d'aide à la décision. Il s'agit ici de mettre en place une fonction d'analyse prospective des dynamiques économiques au niveau régional. Il s'agit de comprendre *comment* l'économie réelle fonctionne à l'échelle de la région. Et donc pas seulement décrire, caractériser ou localiser des ressources et des potentiels mais comprendre comment *aujourd'hui* se développent quelles activités ou dynamiques économiques, quelles tendances se déploient, quelles richesses et quelles pauvretés sont produites, au profit et aux dépens de qui,... De manière à pouvoir "inspirer" des grands axes et des stratégies.
- Repérer les acteurs concernés par les orientations du ***SRAT et du SRDE***, examiner les voies, cadres et dispositifs les plus efficaces pour les mobiliser à l'échelle de la région.
- Organiser la réflexion sur la stratégie à dynamiser pour viser une ***gouvernance opérationnelle*** du SRAT.
- Organiser aussi la réflexion sur les ***grandes orientations économiques*** à privilégier²⁰³ et qui doivent servir de boussoles aux initiatives.

202- Il s'agit concrètement de faire en sorte de sortir de la contrainte que crée l'existence d'un résultat unique pour deux opérateurs en situation d'interdépendance indécise ("*ton résultat, c'est aussi le mien... Mon succès dépend du tien*"). Voir à ce sujet nos remarques du chapitre 4.

203- Notons cependant qu'une telle réflexion surtout du sens dans le cadre d'une région comprise comme une collectivité.

5.3.4. Recommandations de court terme pour la Région Picardie

- Se doter des points de repère politiques et stratégiques pour interpeller efficacement les acteurs du terrain, d'une manière créative et "décalée" (une manière qui, en quelle que sorte, les aide à "lever le nez du guidon" et à "reprendre" horizon en ligne de mire). Autrement, il s'agit de réfléchir à la meilleure manière de consolider une *fonction d'interpellation bienveillante mais délibérément créative* que peut pleinement jouer un acteur qui n'est pas dans le quotidien de l'action. Le cas échéant, le SRICD pourra se faire appuyer par un intervenant externe compétent dans ce domaine.
- Engager une réflexion concrète en Picardie et en lien étroit avec les acteurs de la Diana sur la *réciprocité* : d'un côté, qu'est-ce que le CRP et de manière large les Picards *attendent* de leur présence dans la région de Diana et, de l'autre côté, qu'est-ce que les Malgaches pensent pouvoir *apporter* aux Picards ? La réciprocité est actuellement l'angle mort du PDP. Mais, ajoutons aussitôt, qu'il s'agit à ce niveau d'un défi difficile et ambitieux.

5.3.5. Recommandations de court terme pour l'équipe T&D / CIDR

- Développer dans le programme (niveau central et intercommunal) un dispositif de suivi *léger* – concret mais ciblé – des *apprentissages* (changement au niveau des personnes ou des structures appuyées). Il s'agit qu'à l'avenir on puisse repérer là où *et* ce que les acteurs apprennent, en quoi ils consolident – peu ou beaucoup... ou pas du tout – quelles compétences clefs?
- Développer dans le programme (niveau central et intercommunal) un dispositif de suivi *léger* – concret mais finement ciblé – des *changements sociaux et politiques* (au niveau des sociétés locales ou des "univers institutionnels" où le PDP intervient) *dans le sillage immédiat des interventions*²⁰⁴. Il s'agit de mettre en place un dispositif de suivi qui permet de repérer les changements en voie d'élaboration dans le sillage immédiat des activités menées par le projet. Des changements auxquels travaille le PDP mais aussi des changements qui émergent pour d'autres raisons. En gros, il est question ici d'un dispositif similaire à ce qui a été pensé et mis en place pour le suivi des activités et de leurs résultats mais cette fois appliqués aux changements qui naissent dans le sillage ou dans l'environnement de ces activités.
- Aider les intercommunales se doter – et à mettre en œuvre concrètement dans leur cadre de travail – une *théorie pragmatique et fonctionnelle du changement* au sens défini ci-dessus au point 5.2.4.1, à jeter les bases d'une approche (démarche, méthodes, instruments et dispositifs).
- Ces deux dispositifs de suivi léger seront d'autant plus efficaces qu'ils seront conçus et mis au point en *interaction étroite* avec les équipes des intercommunales.
- De manière générale, mettre au point un cadre de travail et une approche légère pour *co-expérimenter* (tester ensemble, en interaction, par exemple entre SATI réunis par des préoccupations similaires ou au sein des équipes intercommunales) les méthodes, les instruments et dispositifs pour identifier et planifier des changements (pour sortir de la logique linéaire de planification des activités menant à des résultats). La planification doit être "intelligente" (au sens de servir la réflexion sur le sens de ce qui est fait et sur la validité des options ou itinéraires techniques ou méthodologiques choisis).

204- Un tel outil doit aider à repérer qu'est-ce qui change – et de quelle manière ? – mais aussi qu'est-ce qui ne change pas, et comprendre pour quelles raisons. Un tel dispositif doit faciliter le pilotage *réfléchi* des équipes et programmes. Un tel suivi n'est évidemment pas purement descriptif, il est aussi – surtout – compréhensif (il aide à penser). Une réflexion doit être menée pour déterminer avec précision les limites d'un suivi de ce genre (le défi est de combiner réalisme et efficacité, ni trop, ni trop peu, le bon dosage). Insistons au passage pour dire que ce suivi peut avoir aussi une autre vocation, capitale pour un programme comme le PDP : se rendre capable d'expliquer et de *visibiliser les changements immatériels*, c'est-à-dire ceux qu'on ne voit pas, qu'on ne peut pas photographier. Un puits, ça se voit tout de suite. On ne doit pas être expert pour constater s'il produit ou non de l'eau. Par contre, un apprentissage qui loge chez des gens sous la forme d'une compétence nouvelle, que ce soit une compétence sociale ou cognitive, ça ne se voit pas du premier coup d'œil. C'est plus difficile à montrer. Et à démontrer. C'est pourquoi il est important de pouvoir les dépister. Cela soulagera-t-il quelque peu les équipes du PDP de la course aux résultats visibles qui parfois les emporte malgré eux ?

- Identifier les besoins en termes de développement des **compétences d'analyse et de conceptualisation économique**. Identifier concrètement, et systématiquement, tous les domaines, situations, opportunités ou circonstances où un travail pour développer de telles compétences de réflexion et d'action économiques peut être lancé.
- Identifier concrètement, et systématiquement, tous les domaines, situations, opportunités ou circonstances où un travail pour développer le souci et les compétences de **régulation à la base** peut être lancé ou développé²⁰⁵.
- Identifier concrètement – et systématiquement – tous les domaines, situations, opportunités ou circonstances où un travail sur les **représentations (les idées) que les élus se font** leur fonction dans la société peut être lancé²⁰⁶.
- Développer la **conceptualisation des pôles urbains** (dans la ligne de notre tentative à la section 3.1 au chapitre 3 : en clair, il s'agit de mettre en place le cadre et la dynamique pour construire les réponses aux questions que nous avons posée avec les acteurs concernés).
- Expérimenter et mettre au point des dispositifs et pratiques qui peuvent aider les acteurs communaux à inscrire **l'instrument cartographique** – et la perspective territoriale qu'il sous-tend – dans leur travail quotidien.
- De manière générale, développer les activités d'**accompagnement de la réflexion et de l'innovation** (conceptuelle, méthodologique, instrumentale) et réduire les activités de suivi *sensu strictu* (contrôle de conformité).

5.3.6. Recommandations à court terme pour les intercommunales

- Enrichir **l'atlas de diagnostic régional à l'échelle intercommunale**. Enrichir cet atlas avec les données propres aux intercommunales. Faire qu'il devienne un outil utilisable aussi à l'échelle intercommunale ou communale. De manière plus générale, développer le recours à l'instrument cartographique dans le travail quotidien.
- Elaborer une **vision territoriale** cohérente accessible à tous les acteurs (il s'agit de dépasser la vision strictement investissements infrastructures).
- Jeter les bases d'une **réflexion économique à l'échelle des pôles urbains** (préparer le terrain pour qu'on puisse à terme formuler un véritable schéma de développement économique à l'échelle des pôles urbains).
- Déterminer les possibilités financières réelles de chaque commune membre en envisageant divers scénarios.
- **Plateformes & associations locales** : ne soutenir que des structures ou dynamiques qui ont des activités propres indépendantes des appels à projets et en lien avec des dynamiques locales endogènes (qui naissent de "de-dans", et non à la suite de dynamiques initiées ou pilotées de l'extérieur). Mettre en sourdine le critère "association formelle" (voir plutôt si elles travaillent réellement ou pas, avec ou sans statut peu importe, et les appuyer sur le sens et la portée de ce qu'elles font). En pratique, cela exige de clarifier les critères d'appui à des associations locales, femmes ou jeunes ou autres. Cela impose aussi d'aider ces plateformes à se construire une véritable identité, à découvrir avec elles tout ce qui peut favoriser l'émergence, en leur sein, comme dynamiques collectives et structurantes.

205- Régulation, rappelons-le encore une fois, au sens de production des règles et des normes, dans la ligne exacte de l'expérience relatée dans la galerie de portrait autour des points d'eau (pris comme exemple mais pas forcément comme modèle).

206- Rappelons un de nos constats majeurs au chapitre 2 (section 2.2.5.2.) : actuellement, les élus ne manifestent pas d'idées claires sur la perspective qu'ils puissent mener eux-mêmes une action sur leur société, par exemple une action transformatrice de son fonctionnement. Les élus se perçoivent toujours, pour l'essentiel, comme des acteurs qui mènent une action dans leur société telle qu'elle est, c'est-à-dire leur société perçue comme un donné qui leur échappe. Agir, pour les élus, signifie alors pour l'essentiel répondre à des préoccupations existentielles soulevées par leurs concitoyens. Ils ne perçoivent pas leur fonction au niveau d'une action qui viserait l'action sur ou contre ce qui est à l'origine des problèmes existentiels pour lesquels ils se sentent appelés agir.

- Identifier quelles **complémentarités concrètes cultiver avec les Districts et les STD**. Comment par exemple développer des complicités fonctionnelles avec ces STD de manière à alléger la charge des SATI et à envisager des structures plus légères ?
- De manière générale, encourager la **mise en relation à l'échelle intercommunale** des agents communaux, des structures fokontany, des associations,... Développer la dimension "inter" dans l'espace de l'intercommunale, ce qui peut aller jusqu'à la mise en œuvre de projets partagés par plusieurs communes.
- De manière générale, recenser et encourager tout ce qui peut asseoir **l'identité et la perspective de pôle urbain**.
- De manière générale, travailler à tout ce qui peut **développer l'identité** spécifique de l'intercommunale (à clairement discerner du PDPU). En pratique, ce la peut conduire à séparer clairement la planification de l'intercommunale et la planification PDPU (les plans de travail annuel par exemple).
- En lien direct avec la question de l'identité, lancer un diagnostic sur tout ce qui regarde **l'autonomie des intercommunales** (repérer en quoi et de qui sont-elles dépendantes, de quelles instances, de quelles manières, de quelles ressources, quels sont les domaines où des objectifs d'autonomisation peuvent être définis,... ?).
- Identifier les actions et les domaines concrets où on peut concrètement **mettre les administrations communales et leur personnel "dans le coup"**. Leurs agents ne sont actuellement ni impliqués, ni même toujours informés de ce qui se passe au niveau du PDPU et des intercommunales, sans même parler des pôles urbains.

5.3.7. Recommandations à court terme au niveau des communes

- Mettre à jour les **plans communaux de développement** (PCD), en lien notamment avec les PDF. Mais également les enrichir sous l'angle stratégique (souvent, ces PDC ne sont en définitive que des inventaires de besoins, parfois de simples "shopping lists" dérivant des manques mais négligeant d'agir sur l'origine et les causes de ces manques, en particulier les **causes internes** aux sociétés locales, les seules en fin de compte sur lesquelles on peut localement agir directement souvent sans grands moyens).
- Identifier les composantes clefs d'un plan de **formation des agents communaux** et les stratégies à privilégier compte tenu des moyens et des caractéristiques de ces agents.
- Lancer un **diagnostic des CCF** (comités commune / fokontany), quelle est leur situation dans le paysage institutionnel et actoriel local, quelles sont leurs activités en dehors PDPU, comment mieux les impliquer dans le travail de planification à l'échelle communale ?
- Jeter (élargir) les bases d'une **dynamique citoyenne de gestion communale** (par exemple à travers la promotion du budget participatif).

5.3.8. Recommandations court terme au niveau des fokontany

- **Renforcer les CDF** dans sa fonction d'animation endogène du Fokontany (un lieu de réflexion locale mais de prise d'initiative locale sur la vie locale).
- Sortir de la logique des besoins, interpeller et développer les **postures réflexives** (comment c'est chez nous et pourquoi c'est ainsi ? Qui cela arrange, qui cela dérange ? Et ça nous fait quoi quant ça marche ainsi ?... Relire à ce sujet la galerie des portraits au volume 3).

ANNEXES

Annexe 1

Termes de références (Résumé)

A1.1. Justification de l'évaluation

L'évaluation externe du Programme Picardie-Diana a été prévue de longue date et correspond à la démarche généralement mise en œuvre par le service des relations internationales de la Région Picardie. Elle est par ailleurs articulée avec la démarche d'évaluation des politiques régionales animée par la Direction de la Prospective, de la Planification et de l'Evaluation du Conseil régional.

A1.2. Attentes et objectifs pour le commanditaire

Au-delà d'une simple analyse des résultats obtenus, l'évaluation doit fournir des éléments d'appréciation et des recommandations quant à l'opportunité et aux conditions de faisabilité d'une poursuite cohérente et efficace du programme. Ces recommandations doivent tenir compte de l'environnement du programme, ainsi que les synergies potentielles entre les coopérations menées par la région Picardie et avec d'autres programmes touchant les territoires concernés.

Le programme achève une première phase particulièrement complexe et ambitieuse. La Région de Picardie coopère à la fois avec une Région et trois intercommunalités totalisant 23 communes, les outils financiers sont nombreux et touchent des acteurs très variés. C'est donc l'ensemble du dispositif partenarial et opérationnel qu'il convient d'analyser.

La justification de cette évaluation se fonde aussi sur l'impact de l'instabilité politique malgache sur le programme. Celle-ci conditionne de manière évidente la poursuite du programme et les conditions de cette poursuite.

A1.3. Attentes et objectifs pour CIDR

L'évaluation devrait permettre de : (i) Préciser la répartition des rôles entre les opérateurs chargés de la mise en œuvre du programme et les chargés de mission de SRICD en vue d'une efficacité maximum ; (ii) Evaluer les synergies réelles ou potentielles entre les différents programmes du CIDR au Bénin et à Madagascar ; (iii) d'identifier l'influence que le programme a pu avoir dans la définition de la politique nationale de la gouvernance, de l'animation territoriale, de l'intercommunalité, de la Décentralisation à Madagascar.

A1.4. Mission du prestataire

La mission du prestataire consiste à évaluer la première phase de coopération 2008-2011 du Programme Picardie-Diana. En complément des questions évaluatives communes proposées à tous les programmes évalués (voir l'annexe 4), les questions spécifiques pour le programme Picardie Diana sont les suivantes :

- Les hypothèses formulées dans le cadre de l'approche « pôle urbain » sont-elles vérifiées à l'issue de la première phase de coopération en termes de pertinence, de contraintes rencontrées et de conditions de réussite ? A quel degré et comment les différents acteurs du programme se sont-ils

appropriés cette approche ? A-t-elle permis la construction d'un véritable projet intercommunal dépassant la mutualisation des moyens et de services ?

- L'architecture du programme, fondée sur des appuis en cascades a-t-elle permis de répondre aux besoins d'appui à chaque niveau dans le cadre de la répartition claire et reconnue des rôles de chacun ?
- La contractualisation directe entre la région Picardie et les collectivités malgaches avec notamment une délégation directe de la gestion des fonds d'intervention, a-t-elle favorisé une réelle responsabilisation de ces collectivités dans la maîtrise d'ouvrage et le suivi des actions ? A-t-elle permis un appui technique efficace de ces collectivités par l'équipe PDPU ?

Annexe 2

Calendrier de la mission

30/06/2011	Transfert Belgique Madagascar (départ 6h15, arrivée 22h20 heure locale)
31/06/2011	9h00-11h00 : Première séance de travail entre consultants 11h00-12h30 : Transfert Tana vers Diégo 13h00-14h30 : Installation à l'Hôtel Terrasse 14h30-17h30 : Rencontre avec les responsables de l'équipe PDPU et séance d'introduction de la mission et de sa méthodologie avec l'ensemble de l'équipe
01/06/2011	8h00-13h30 : Atelier de réflexion (bilan, prospective) avec l'ensemble de l'équipe du PDPU 15h30-18h00 : Rencontre avec le chef de Région et son staff technique et administratif (DDR, DGAT, SG, Coordinateur Fiscalité)
02/06/2011	8h30-09h30 : Réunion de préparation entre les consultants 09h30-12h30 : Travail sur documentation 13h00-16h00 : Visite pédestre de la ville et du marché central 16h00-17h30 : Préparation des rencontres du vendredi 3 juin 17h30-19h20 : Entretien avec Gaston Mananjara (T&D / CIDR, Directeur du programme PDPU)
03/06/2011	8h30-13h00 : Réunion collective de travail avec 7 élus composant l'assemblée de l'ACPU D/S (parmi lesquels Mr Lucien Tadahy, président de l'intercommunale) au siège de l'intercommunale à Andranovondronina 14h30-19h30 : Réunion collective de travail avec l'ensemble de l'équipe SATI de l'ACPU D/S à Andranovondronina et à Diégo
04/06/2011	7h50-8h30 : Transfert vers Samakary 8h30-10h30 : Réunion avec les élus de la commune de Samakary et des leaders du fokontany de Samakary, visite des réalisations récentes, notamment la maison de quartier réhabilitée avec l'appui de la Région Picardie 10h30-11h30 : rencontre de deux femmes leaders d'une association locale de femmes (VETIFA), visites et discussions autour de l'aménagement autour d'une borne fontaine 11h30-12h30 : Rencontre avec le chef du fokontany de Samakary, le chef du CDF, et quelques membres. Analyse collective du PDF 12h30-13h20 : Réunion collective avec l'ensemble des acteurs rencontrés autour des thèmes du changement et de la fiscalité locale 13h20-13h40 : visite d'un chantier communale envoi de finalisation (salle de quartier, financement Ministère de la Décentralisation) 13h40-14h15 : Retour vers Diégo Suarez 15h00-17h00 : Réflexion collective avec l'ensemble de l'équipe du PDPU autour du concept de "pôle urbain" tel qu'il est pensé et mis en œuvre au PDPU 17h00-18h00 : Entretien individuel avec Mamy Randriambavonjy sur les stratégies d'appui du PDPU en matière de développement économique et de fiscalité communale

- 05/06/2011 Transfert Antsiranana vers Ambanja, départ 8h50, arrivée 13h30, installation à l'hôtel "Nord Inn"
15h00-16h30 : Visite du marché urbain, de la gare routière et du centre ville
16h30-19h30 : Travail sur documents et notes de terrain, préparation des visites et rencontres
- 06/06/2011 8h00-8h45 : Réunion entre consultants, clarification des premières tendances à vérifier
8h45-10h30 : Entretien avec le maire de la ville de Ambanja
10h30-13h30 : Rencontre avec 6 élus membres de l'assemblée générale de l'association UNICOSA
15h00-19h20 : Rencontre avec l'équipe SATI de l'UNICOSA au grand complet
- 07/06/2011 8h00-8h30 : Visite des bâtiments de la mairie d'Antsakoamanondro et examen des documents de gestion financière avec le Maire et le secrétaire communal
8h30-11h00 : Echanges et réflexions collectives avec le maire, des agents de recouvrement des impôts, des représentants du CDF et d'association du Fokontany d'Antsakoamanondro (partiellement en présence de Kasimo et de Gino de l'équipe SATI de UNICOSA)
11h00-11h30 : Echanges avec deux représentantes de l'association des femmes "Tsarachoro" (Bénis)
11h30-13h00 : Visites de réalisations (latrines, marché réhabilité), échanges avec les acteurs concernés par les réalisations, échanges avec des producteurs d'oranges, échanges avec le président de l'association des jeunes "Soa", visites et discussions autour des bornes fontaines et des puits du FID et de Unicef.
- Philippe De Leener*
15h00-17h00 : Réunion avec la plateforme des associations urbains, de jeunes ou de femmes.
17h00-17h45 : Entretien avec Mr Zandrntsoa Elysé Jean responsable des initiatives relevant du FAIL au sein de l'UNICOSA
- Fara Robson*
15h-17h : réunion avec le président, les chefs de secteurs et quelques membres du CDF du fokontany de Begavo I
17h-18h : visite des réalisations dans le fokontany : les puits et lavoirs réalisés en partenariat avec Picardie, les puits réalisés par FID entretien avec usagers
- 08/06/2011 8h00-8h30 : Préparation de la journée et synthèse entre consultants
8h30-9h00 : Transfert vers Antsanokaramy et premiers contacts avec le fokontany de Antsanokaramy
9h00-10h45 : Echanges à la mairie avec le maire de Antsanokaramy et son équipe municipale :
10h45-11h30 : Compréhension et rôle de la commune avec le staff de la mairie (mais sans le maire mobilisé par des urgences)
11h30-12h00 : Visite des bâtiments de la mairie d'Antsanokaramy et échanges avec l'équipe du Guichet foncier
12h00-13h30 : Visite du fokontany (rencontre avec des exploitants de cacao séchant leurs fèves) ; visite de réalisations financées par le FAIL (aménagement de l'environnement du dispensaire par l'association de femmes FIVESA, abris-bus sur la N6). Visite de réalisations FDF (puits à Mangabé, secteur et centre)
13h30-15h10 : Visite du fokontany de Mangabe Centre ; réunion avec des responsables du CDF, des représentants d'associations et des notables,

- 15h10-15h25 : Retour vers Ambanja
15h25-16h30 : Rencontre avec les responsables du staff de la municipalité de Ambanja (en partie en présence du maire)
17h00-19h45 : Réunion de synthèse des visites et de réflexion sur le futur du programme avec l'équipe d'UNICOSA au grand complet
- 09/06/2011 7h30-8h30 : Visite de ADAPS, entretien avec le coordonateur et le représentant de l'AFDI Picardie
8h30-10h30 : Transfert Ambanja vers Ambilobe, installation a l'hôtel "National"
10h30-13h00 : Rencontre collective avec 8 élus membres de l'assemblée de l'ACA
14h30-18h00 : Rencontre collective avec l'équipe SATI de Ambilobe
- 10/06/11 8h00-9h30 : Echange avec le Maire de Ambilobe et son staff technique
9h30-11h20 : Echanges avec des représentants de la plateforme des associations de la ville d'Ambilobe
11h3-13h00 : Réunion avec les autorités du fokontany de Matiakoho et des responsables du CDF, visite du pont de Matiakoho
14h00-15h00 : Transfert d'Ambilobe vers la commune de Antsahimbondroma
15h00-16h30 : Rencontre avec le maire et son staff communal
16h30-17h30 : Rencontre avec le CDF de Sirama Centre
17h30-18h45 : Visites dans le fokontany, notamment le nouveau marché mais aussi les autres emplacements de marché adjacents ainsi que des lieux problématiques (fuite d'une grosse canalisation au centre ville)
18h35-19h50 : Echanges avec Florent, l'ingénieur du SATI de l'ACA (dans le voiture pendant le transfert nocturne vers Ambilobe)
- 11/06/2011 8h00-11h30 : Réunion de synthèse et de réflexion avec l'équipe du SATI de l'ACA et consultation des ressources du fonds documentaires de cette équipe
12h30-17h30 : Transfert de Ambilobe vers Antsiranana (avec arrêt sur la route, notamment visite de champ de Katy)
17h30-18h30 : confirmation des RV du début de semaine, ajustements du calendrier de rencontre, contacts avec le PDP
- 12/06/2011 9h30-10h15 : réunion de cadrage entre consultants, répartition des tâches de bilan provisoire des travaux de terrain (qu'est-ce qui a été fait, qu'est-ce qui n'a pas été fait et qui resterait à faire, et donc sur quoi privilégier les investigations de la dernière semaine)
10h00-19h30 : travail individuel des consultants (mise en ordre des notes de terrain, pré-synthèse)
19h30-20h30 : le point entre les consultants
- 13/06/2011 8h00-19h30 : travail individuel des consultants (mise en ordre des notes de terrain, pré-synthèse)
19h30-20h30 : le point de la situation entre les consultants
- 14/04-6/2011 8h30-11h30 : Atelier de réflexion avec les membres du comité de pilotage du SRAT (19 participants)
11h30-12h30 : Entretien avec les responsables des associations paysannes de l'ADAPS (Ambanja) et de l'Union Matanjaka (Diégo 1 et 2)
15h00-17h00 : Entretien avec messieurs Pierre Lecomte (Finistère) et Be Victor (MATD)

17h00-18h15 : Rencontre avec madame Safina Mbotizafy (Consultante en développement économique, Région Diana) et un groupe de promotrices de projets économiques appuyées par la Région Picardie dans le cadre du FDEL
18h15-19h00 : Réunion de travail avec Mr Joavony Juslin DDR de la Région de Diana

- 15/06/2011 8h00-8h30 : Echanges avec Mamy (PDP / T&D)
8h30-9h30 : Visite et entretien avec l'équipe du BCPI de Diégo
9h30-10h30 : Entretien avec Monsieur Marcel (BCPI) et Mr Djaomahavelona Raymond, adjoint au maire de Diégo
10h30-11h00 : Visite de la borne fontaine de Manjanivotra, échanges avec la fontainière et les usagers
11h00-12h20 : Réunion au fokontany d'Ambohimitsinjo, échanges avec le chef du fokontany, le président du CDF et le président de l'association Tafita qui réunit plusieurs associations de gestion de bornes fontaines
13h30-14h20 : Transfert vers Antsahampano
14h20-15h45 : Echanges avec le maire d'Antsahampano et son staff au grand complet
15h45-16h45 : Visite du fokontany d'Ambodimadiro, échanges avec les femmes usagères des puits et le chef du fokontany, visite d'un des deux puits réalisés avec l'appui de l'ACPU D/S
16h45-17h30 : Transfert vers Diégo Suarez
17h30-19h00 : Rencontre avec une dizaine de jeunes représentant la plateforme PRAJ et des représentantes de la plateforme des associations de femmes de la ville de Diégo Suarez
- 16/06/2011 8h00-9h00 : Préparation entre consultants
9h00-19h00 : Atelier de synthèse et de réflexion avec l'équipe de T&D de Antsiranana. Questions en suspens et investigations collectives
- 17/06/2011 8h00-13h00 : Synthèse entre consultants et préparation de la restitution
15h00-18h00 : Restitution des résultats de la mission
- 18/06/2011 6h30-13h00 : Transfert d'Antsiranana à Antananarivo (retard important de la compagnie Air Madagascar)
15h00-18h30 : Mise en ordre des documents et préparation de la rédaction du rapport
- 19/06/2011 8h00-20h30 : Travail sur documents, réunion entre consultants et rédaction des premiers éléments du rapport
- 20/06/2011 Transfert Antananarivo Paris Bruxelles Louvain-La-Neuve
Fin de la mission de terrain

Annexe 3

Liste des personnes rencontrées

(dans le cadre d'entretiens individuels ou de groupe)

ABERMANE Maholidy, membre CDF Begavo I
ADIMILA Edmond, Adjoint du Président du Conseil de la commune de Sakaramy
AHMED Franco, Coordinateur du SATI de l'UNICOSA (0320532301)
AHMED Franco, Coordinateur du SATI de l'UNICOSA (0320532301)
ALY Amed, Chef Fokontany Matiakoho
ALY Mohamed Saïd, membre du comité de gestion du pont de Matiakoho
ANDRIAMAROSON Passy, Directeur Régional Industrie (03202 569 47)
ANDRIANJAFY Gino, Ingénieur du SATI de l'UNICOSA (0320532303)
ANDRIANJAFY Gino, Ingénieur du SATI de l'UNICOSA (0320532303)
ANDRIANJARA Kasimo, Animateur de territoire du SATI de l'UNICOSA (0320532305)
ANDRIANJARA Kasimo, Animateur de territoire du SATI de l'UNICOSA (0320532305)
ANDRIANNJARINIRINA Miandrarisoa, Coordinatrice SATI ACPU D/S (0325922681)
ANJARA Donnice, Président Union Matanjafa, Coopération Décentralisée Finistère (03207 103 54)
ANTOINETTE, Secrétaire d'Etat Civil CR Antsahampano
ARMAND Adakalo, Maire CR Ampandralava, non membre du pôle urbain (034 03857 19)
ASSAHY Feno, SG CR Antsohimbondrona
ASSOUMANY Abodo Ahmed Judicaël, Maire CR Beramanja (03461 173 60)
ATTOUNIANY, membre du comité de point d'eau Mangabe
AVIZARA Nasoro, membre CDF Antsakoamanondro
BALA Christophe, membre CDF Matiakoho
BANOMA Arsène, Secrétaire Général Région Diana (0331520183)
BANONA Arsène, Secrétaire général, Région Diana (0340350195)
BE Anglès, Président du Conseil de Antsahampano (0327857485)
BE Victor, Chef Service Interrégional de la Décentralisation (03207 757 66)
BEANJARA, membre du comité de point d'eau Mangabe
BEFARY Antonio Mary, , Animateur de territoire du SATI de l'UNICOSA (0320532307)
BEFARY Antonio Mary, , Animateur de territoire du SATI de l'UNICOSA (0320532307)
BEMANJARY, Agent de recouvrement de la CR de Antsakoamanondro, membre CAO
BEMANJARY, Maire CR Tanambao (0340649308)
BEMAZAVA Demy, Maire CR Ambatiben'Anjavy, non membre du pôle urbain (03319 367 11)
BENA Jean, membre du CDF Antsakoamanondro
BENARIVELO Gickel, AELTM
BEVANONA Jean-Noel, Responsable de l'association RAVINALA (0332332347)
BEVANONA Maurice, Directeur Régional de l'Economie (03202 786 62)
BEZANDRY, Président CDF Mangabe
BEZARA Robert, Chef de voirie CU Ambilobe (03241 553 12)
BEZARA Romuald, Chef de la Région Diana (0324007432)
BEZARA Romuald, Chef de Région Diana (0324007432)
BORY Nina Adelaïde, Coordinatrice Volet Ecotourisme, Coopération Décentralisée Finistère (03205 322 64)
BOTORONONO Erick, Président CDF Mangarivotra
BOTOUMANOU Enrice, AJED
BRUCIA Mera, membre CDF Sirama centre

CLAUDE Alain, Représentant du Centre Fiscal
DADAS Unesco, Infirmier chef du CSB-II de Sakaramy
DASSON Alain, Chef service impôts CU Ambilobe (03262 247 08)
DIMASY Gilbert, Adjoint Chef Fokontany Matiakoho
DJAOMAHAVELONA Raymond, Adjoint au Maire de la CU de Diego
DJAOZARY Marcellin, Chef Fokontany Anjavimilay
DONA Charles, Maire de la CR de Benavony, SG de l'UNICOSA (03271 443 75)
ERNEST, Adjoint au maire CR Antsohimbondrona
FANOHIZA Claude, Représentant WWF Région DIANA (03449 850 15)
FENOZARA, membre du Conseil Communal CR Antsahampano
FERDINAND S.C.J, Chef de service contrôle, suivi et qualité, CU Ambilobe (03282 809 70)
FIATY Manosoa, Présidente de l'Association VISA
FLAVIEN Lucien, Responsable technique CR Antsohimbondrona
GEORGES, DRFOPTLS DIANA (03275 890 48)
GERMAIN, Premier Adjoint au Maire CR Antsahampano
GRALL Vincent, Vice Président plateforme des associations CU Ambilobe
HAMBABE Elie, membre CDF Anjavimilay, président de l'association « Jeune Soa »
HAMBARELY, Président du comité de point d'Eau
HOUSSEN Ben, Président de l'association Vonona (0325772450)
IMBE Venance, OSCE (03204 684 64)
IOUSSOUF, Maire de la CR de Ambohimena, SG adjoint de l'UNICOSA (03317 753 51)
J. Bien Aimé Elysé, CAIL SATI ACA (03207 780 05)
JACQUES André, Président du Conseil CR Antsahampano
JACQUES Roméo Jaofeno, AT SATI ACA (03271 446 20)
JAODELO, Adjoint au chef du fokontany de Sakaramy centre
JAOMAMORY Victor, Maire de Ambalahonko, Trésorier de l'UNICOSA (03261 419 89)
JAOMIARY Antonio, PRAJ
JAOMIRINA Toly, Chef du fokontany de Sakaramy Centre
JAOMISY Jean F, Chef Fokontany Sirama centre
JAOMISY, membre du CDF Begavo I
JAONA Emmanuel, Adjoint Chef Fokontany Mangabe
JAONARY Laurette, trésorière du CDF Antsakoamanondro, membre de l'association des femmes
TSARAJORO
JAONASY Pierre, Quartier mobile du Fokontany et membre du CDF Begavo I
JAONOSY Juselin, Direction du Développement Régional, Région Diana (0346028345)
JAONOSY Jusselin, Directeur Développement Rural Région de Diana (0346028445)
JAOVAHY, Chef Fokontany et membre du CDF Begavo I,
JAOVANONA Fety, Maire de la CU de Ambanja, Président de l'UNICOSA (03205 323 00)
JAZANDRY, membre CDF et comité de gestion marché Sirama centre
JEAN André, Président du Fokontany Mangabe
JEAN Samson, Conseiller communal CR Antsohimbondrona
Jean-Claude, Adjoint Maire de Mangaoko (0325167924)
KARANY Sylvia, CAFL PDPU (03205 713 30)
KARIM Abdallah, Maire CU Ambilobe (03207 493 73)
KOTOMITALY Alai, comité de gestion du pont Matiakoho
LECOMTE Pierre, Coordonnateur Volet Urbain et Décentralisation, Coopération Décentralisée
Finistère
LEMERA Hans Aimé, Adjoint au maire de Sakaramy
LEONCINE, membre du CDF Begavo I
LEZY Frogin, animateur Eau & assainissement, du SATI de l'UNICOSA (0324432329)
LEZY Frogin, animateur Eau & assainissement, du SATI de l'UNICOSA (0324432329)
LIMBY Aviraza, membre du fokonolona, Mangabe
Madame Anita, Association VETIFA des femmes de Sakaramy

Madame Maria, Association VETIFA des femmes de Sakaramy
Madame Oliva, Secrétaire comptable du SATI de l'UNICOSA (0320532304)
Madame Olivia, Secrétaire comptable du SATI de l'UNICOSA (0320532304)
MAHATANORA Elisée, HURDA
MAHAVORY Edmond, membre CDF Matiakoho
MAHAZATSAKILA Jeanson, AT SATI ACA (03240 253 24)
MAHOLIDY, Responsable hygiène Mangabe
MANAKAJAINA, Président du Conseil CR Antsohimbondrona (03412 219 60)
MANANA, membre du Conseil Communal CR Antsahampano
MANANID Mahaja, Chef Fokontany Mangarivotra
MANANJARA Francis, DG Chambre de Commerce DIANA (03482 201 00)
MANDRARA Marie Claudia, Présidente Association des femmes AFDM
Marcel, Coordinateur du BCPI de la Commune de Diégo (0342923602)
MARO Ignace, Secrétaire Général CU Ambilobe (03246 443 97)
MASIZARA, perceptrice CR Antsohimbondrona
MBARAKA Aly, Trésorier CDF Matiakoho
MBOTIZAFY Safina, Consultante développement économique Région DIANA (03204 587 85)
MERCELLIN Benitombé, Président du Plateforme des associations de Jeunes CR Antsahampano
MINAZARA, Présidente de l'association des femmes TSARAJORO
MOANASOA Robine, Animateur Territoire SATI ACPU D/S (0324108430)
Monsieur Gilbert, Vice Président de l'association Mandresy Sambirano
MORALILY Fonolahy Joseph, Président du CDF de Sakaramy centre
MORAVELO Christian, Conseiller Finance et Fiscalité SATI ACPU D/S (0320264946)
MOUSTAFA Aly, Conseiller en Finance et Fiscalité du SATI de l'UNICOSA (0320532302)
MOUSTAFA Aly, Conseiller en Finance et Fiscalité du SATI de l'UNICOSA (0320532302)
NATACHA, Comptable de la CU Ambanja
NJAKAMALAZA Alberto, Animateur Territoire SATI ACPU D/S (0325077375)
NOROZAFY Marie Emma, Chef d'Arrondissement Administratif
NOURDINE, Président du Conseil Régional de DIANA (03202 285 18)
NOVIASY Tafara Florian, Président de ADAPS (03240 891 51)
PELIZANDRY, Président de l'Association des Usagers de l'Eau TAFITA Mangarivotra
R. Jean Pierre, Président du CDF Sirama centre
R. Marcellin, Président CDF Matiakoho
RABENANTOANDRO Célestin, Chef Secteur Fokontany et membre du CDF Begavo I
RADAMONANDRASANA, Directeur Général Administration Territoriale (0331520180)
RADAMONANDRASANA, Directeur Général de l'Administration Territoriale (00331520180)
RADAZA Heliza, Responsable administratif SATI ACPU D/S (0325813284)
RAFIDISON Michael, RAF ONG AJDSECA
RAJAOMIMA Fabiolin, AJERE
RAKOTONIRINA Roger Florian, secrétaire CDF Sirama centre
RAKOTOVAO Eugène, Coordonnateur SATI ACA (03240 425 29)
RALAMBOMANA RANAIVO Basile, Président Association des jeunes AJDM
RAMASYLAMY Vincent, Maire de Sakaramy (0324463903)
RANAIVO ARIVELO MCGordon, PGM-E/GIZ NORD (03205 667 67)
RANAIVOSOA Annette, Représentante de la Direction Régionale des Impôts (03202 758 24)
RANDRIAMAHALAMINA Gabriel, Président du CDF Begavo I
RANDRIAMAHASAHY Bernard, Agent de recouvrement de la CR de Antsakoamanondro, membre CAO
RANDRIAMANANAINA Anita, PRAJ
RANDRIANANTENAINA Orvezin Jacques, PRAJ
RANDRIARIMALALA, Chef Service INSTAT DIANA (03304 155 73)
RASAMIARISON Patrice, Maire CR Antsohimbondrona (03401 80670)
RASOAMANDIMBY Francine, Secrétaire de l'association VMM (0324437901)

RASOANANTENAINA Aiméline, PRAJ
RAZAFIMAHATRATRA Pascal, Appui Coordination Fiscalité Région Diana (0331520185)
RAZAFINDRALAVA René, Agent Percepteur CR Antsahampano
RAZAFINDRAVAO Odile, membre CDF Sirama centre
RAZAFINDRAZILY Zaramemy, Présidente du plateforme des Associations des femmes à Diego
RAZAFISON Eugène, AT Commune de Diégo BCPI D/S (03202223452)
RAZAFISON Eugène, BCPI
RAZAFY Mia Félicité, Présidente du Plateforme des Associations des femmes CR Antsahampano
RAZAKA, notable Mangabe
RAZANAMANANA Hélène, Président du CDF Antsakoamanondro
RAZANASOA Alfredine Trésorière de l'association FITARATRA (0325279932)
RENE, Maire CR Ambakirano, Président de l'ACA (03304 611 49)
REYDELLET Franklin, AJPA
RIKARIKA Lucien, Directeur Régional du Développement Rural (03405 610 90)
ROGER, Maire CR Antsaravibe (03406 819 79)
RONDRO Dominique, Régisseur CU Ambanja
RONTA David, animateur Gestion Communale SATI ACPU D/S (0324364627)
ROSOA Jacqueline, Présidente de l'association FITARATRA (0324445224)
ROTOHAFO Christine, Vice Présidente de l'association VMM (0324290231)
SABOTSY Tsara, Secrétaire Administratif CR Antsahampano
SALIAME, Directeur Administratif et Financier CU Ambanja
SEMANANTO, Adjoint du chef Fokontany Sirama centre
SOADIKY, Trésorier CR Antsohimbondrona
SOAMAMANA Arnaud, Présidente de l'association AJAS (0324537080)
SOATOMBO Paquerette, Présidente de l'association VMM (0324980951)
SOLO Albert, Maire de Joffreville (0325246557)
SOLOFONIAINA Florent, ICAT SATI ACA (03269 727 36)
Sylvianne, membre CDF Antsakoamanondro
TADAHY Lucien, Président de l'ACPU D/S (0320440752)
TAGNANOROKELY André Belalahy, Maire de la CR Antsakoamananondro, Vice Président de l'UNICOSA (03242 986 25)
TOGNINJARA, membre du CDF Antsakoamanondro
TOMBOZARA Fidelis, Responsable personnel CU Ambanja
TOMBOZARA, Adjoint au Maire de la CR de Antsatsaka, représentant du maire membre UNICOSA (03286 498 72)
TSIANDOPY Marc Aimé, Président du comité de pont de Matiakoho
TSIHAY Secrétaire comptable CR Antsohimbondrona
TSIVERIMODY, Maire CR Manambato, non membre du pôle urbain (03243 411 45)
VAVIHELY Hervé, Coordonnateur SRAT Région DIANA (03202 273 07)
VELOMAZAVA Cathardine, Chargée de Développement CR Antsahampano
VIA François Xavier, Chef Service technique CU Ambanja
Victoria, Secrétaire CDF Antserasera
Victorine, membre CDF Antranovato
VOAVY Placide, Secrétaire Général CR Antsahampano
VOHITA Marie Rose, Secrétaire Trésorière CR Antsahampano
VOLATIANA, Secrétaire d'Etat Civil CU Ambanja
ZAFINDRAZANAmathilde
ZAFINIAINA Mamode membre CDF Sirama centre, président du comité de marché
ZAMAMY Zaliana, Présidente de l'Association des femmes citoyenne DIEGO
ZANDRINTSOA Elysé Jean, Conseiller Gestion communale du SATI de l'UNICOSA (0320532306)
ZANDRINTSOA Elysé Jean, Conseiller Gestion communale du SATI de l'UNICOSA (0320532306)
ZOE, membre CDF Antranovato

Annexe 4

Questions clefs en référence avec la boucle de la Qualité

QUESTIONS CLEFS	Contenus et références à la boucle de la Qualité (voir schéma ci-dessous)
1 – Toute stratégie d'autonomisation des collectivités du sud repose sur un renforcement de leurs capacités politiques et techniques de maîtrise d'ouvrage.	De manière générale les questions cadrent bien avec la boucle de la qualité. Les activités menées en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage ont-elles permis l'acquisition par les communes de : • Capacités à formuler des enjeux territoriaux ? Niveau 1 de la boucle de la Qualité • Capacités de dialogue social et politique pour formuler une stratégie territoriale concertée ? Niveau 1 et 6 de la boucle de la Qualité • Capacités opérationnelles (de la programmation des actions à la réception des ouvrages) ? Niveaux 2 et 3 • Capacités à organiser une gestion pérenne des infrastructures, équipements et services communaux ? Niveaux 4 et 5 • Capacités à organiser et sécuriser juridiquement un plan de financement ? Corollaire : Les communes ou les intercommunalités disposent-elles d'indicateurs précis et renseignés sur la qualité de la réalisation et de la gestion des ouvrages (satisfaction des usagers, viabilité, praticabilité, fonctionnalité) Niveau 6 ? Si oui, quelle est la proportion d'ouvrages présentant un mode de gestion satisfaisant ? Sinon, quelles améliorations envisager en termes de suivi (indicateurs,...) et/ou de méthodes de mise en œuvre et/ou d'appui aux collectivités pour avoir des ouvrages gérés de façon satisfaisante ? Enrichissement : Importance d'élargir le questionnement aux questions suivantes qui relèvent du niveau 1 (comment s'élaborent les choix stratégiques à l'origine) et 9 (Quelles différences de perception chez les élus (ou les responsables au moment où se sont négociés les premiers programmes)) : Quel a été à l'origine la place des élus dans la définition des enjeux et modalités de cette coopération décentralisée et notamment de ses trois « piliers » que sont : l'intercommunalité, l'animation territoriale et la mise en place de fonds ? Ces trois piliers épuisent-ils les « enjeux territoriaux » (comment sont traitées par exemple les questions des délimitations frontalières au Bénin) ? Y a-t-il eu débat sur le type de fonds ? Quelles différences de perception de ce point de vue sur les priorités à l'origine et aujourd'hui ? La réponse à cette question passe notamment par l'analyse des documents de planification territoriale, réalisés ou en cours (PDC, PDF ...). Elle passe aussi par les entretiens avec ceux qui étaient présents à l'origine de la définition des programmes.
2 – En complément des outils habituels de renforcement des capacités (formation, expertise), l'outil « fonds de développement local », délégué par la Région aux collectivités partenaires réunies en intercommunalité, permet aux communes d'exercer concrètement leur maîtrise d'ouvrage.	Les fonds de développement local ont-ils permis la mise en pratique de savoir-faire et méthodes acquis par les acteurs locaux dans le cadre des dispositifs de formation et d'accompagnement ? Ceci compte-tenu du contexte extérieur (politique, capacité des élus, capacités des techniciens, complexité des procédures) et en particulier des autres pratiques des autres programmes ou bailleurs présents la zone. Corollaire : Le volume des fonds de développement est-il en adéquation avec la capacité d'absorption des communes (capacités de cofinancement, maturité des dispositifs de planification et de maîtrise d'ouvrage) ? Enrichissement « Qualité »: Niveau 1. Comment les choix sont faits entre partenaires pour décider du type de fonds ? Niveau 2. Les critères de Qualité du fonds (pour qui, à quelles conditions, pour quoi faire) sont-ils suffisamment explicités au départ et/ou comment sont-ils définis « chemin faisant » ? Niveau 3 Les règles de bonne gestion et les procédures sont-elles suffisamment explicites et accessibles dès le départ (et sinon comment le sont-elles chemin faisant ? Dans quelle mesure est-il possible de les assouplir notamment ? Niveau 4 Quels dispositifs ou outils pour suivre le fonctionnement et les dysfonctionnements (processus) ? Niveau 5 : Quels dispositifs de suivi ? Niveau 6 : Quels dispositifs de feed-back et Niveau 1 : Comment on intègre les « réalités » dans les choix futurs et les modalités procédurales ?

3 – L'échelle intercommunale est une échelle pertinente pour la concertation, l'échange de pratiques, et la mutualisation de moyens (ingénierie, plaidoyer...) entre les acteurs du développement territorial	Quelles sont les motivations des élus des territoires partenaires vis-à-vis de la coopération intercommunale (au-delà de l'accès aux fonds de développement local) en termes par exemple d'accès à des partenariats et des réseaux extérieurs ? Voir enrichissement question 1. Tous les partenaires sont-ils bien sur la même longueur d'ondes de ce point de vue ? N'y a-t-il pas différentes manières de penser l'intercommunalité ? On sait que le postulat de la pertinence de l'intercommunalité pose parfois question, surtout dans sa forme institutionnalisante. L'enrichissement porte ici plus sur les divergences de conceptions mais aussi sur les façons dont les « retours », la « confrontation » avec le terrain fait évoluer la posture de la Région (dans un sens ou un autre, en la renforçant ou en la modifiant) et éventuellement de ses partenaires.
4 – Une politique communale reconnue et de qualité présuppose la mise en place de mécanismes de concertation entre élus et populations. L'animateur de territoire joue à ce titre un rôle de facilitateur dans le dialogue élus-populations, ainsi que d'accompagnateur dans la mise en œuvre des projets.	4.1 - Les dispositifs de concertation mis en place dans le cadre des programmes ont-ils suscité : • une meilleure prise en compte dans les actions communales des besoins prioritaires des populations ? (niveau 1) • une meilleure appropriation des politiques communales par les populations bénéficiaires (implication dans la gestion des ouvrages, civisme fiscal, etc.) ? (Niveau 6) 4.2 - Les méthodologies d'animation participative mises en place dans le cadre des dispositifs de concertation permettent-elles l'expression des besoins de l'ensemble des composantes des territoires et des catégories de population (équité hommes-femmes, place des jeunes, etc.) ? (niveau 6 et 8) 4.3 - Quelles sont les conditions de pérennisation des mécanismes de concertation mis en place, et notamment de la fonction d'Animateur de territoire / agent de développement local (atouts, contraintes, perception par les acteurs) ? Niveaux 3 (Comment cela fonctionne ?) et 9 (quelles différences de perceptions) Enrichissement : Est-ce que le mandat des animateurs est suffisamment précisé (niveau 2) et discuté (niveau 7) ? Comment leur travail est-il suivi et apprécié (niveaux 4 et 5) ?
5 – La mise en place et l'opérationnalisation de programmes structurants d'appui à la maîtrise d'ouvrage permet de poser les bases techniques et institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre d'approches sectorielles ciblées sur des problématiques plus spécifiques de chaque territoire. Le postulat peut-être inversé : les programmes sectoriels peuvent apporter des bases au développement de dynamiques institutionnelles intercommunales. Les deux facettes seront analysées.	Quelle est la cohérence entre les programmes structurants et les programmes sectoriels appuyés par la Région Picardie sur les territoires de coopération concernés (en termes d'identification thématique, de dispositifs, et de méthodes de mise en œuvre) ? Enrichissement : si la déclinaison de ce que l'on attend en termes de « Qualité » de cette cohérence²⁰⁷ est sans doute difficile à poser à l'origine des programmes (niveau 2 voire 3 de la boucle) il s'avère important de voir ici comment elle se construit petit à petit à travers les « retours » du terrain (niveau 6 à 8) et peut-être comment cela se traduit dans des règles plus explicites (niveau 4). Par exemple comment fait-on pour assurer que l'outil cartographique en permettant de disposer de données factuelles améliore plus sensiblement l'interpellation et les choix décisionnels entre maires ou au sein de conseil municipal.
6 – La Région Picardie et ses collectivités partenaires recourent à des opérateurs techniques professionnels pour les appuyer dans la conception et la mise en œuvre de leurs coopérations décentralisées.	6.1 - Quelles leçons tirer de ces expériences de partenariat collectivité - partenaire technique, en termes d'atouts et de contraintes spécifiques par rapport à d'autres modes d'intervention en coopération décentralisée ? 6.2 - Comment renforcer les relations institutionnelles et techniques entre collectivités partenaires, en articulation et complémentarité avec l'appui technique fourni par les opérateurs sur les programmes ? Niveau 2 : on peut parler ici de la qualité de la relation partenariale et de la façon dont elle se décline ou est précisée, explicitée. Dans ce cadre, quels seraient les rôles respectifs et les relations entre les techniciens du Service des relations internationales de la Région Picardie, les collectivités partenaires et les opérateurs professionnels ? Niveau 6 à 8 Enrichissement : l'enrichissement porte surtout ici sur la façon dont au-delà des relations formelles, le partenariat est pensé et évolue. En lien avec un contexte (niveau 10) à la fois politique et juridique.

²⁰⁷ Pas de conflits ? ou des tensions régulées ? une totale convergence et articulation ou des « passerelles » possibles ?

7 - La coopération décentralisée implique des efforts politiques et financiers de toutes les collectivités territoriales impliquées. En retour chaque partenaire attend que se concrétisent des opportunités bénéfiques pour son territoire, ses entreprises et ses habitants. La Picardie et ses partenaires cherchent donc à multiplier ces opportunités de <i>réciprocité</i> dans leurs coopérations à mesure que celles-ci gagnent en maturité.	Parmi les différentes pistes de réciprocité actuellement explorées ou explorables (en matière de rayonnement international, de culture, de recherche, de développement économique et d'animation territoriale), lesquelles paraissent les plus porteuses ? Enrichissement généraux : Comme rappelé lors de la réunion de cadrage, il est question ici de réciprocité en termes économiques mais aussi culturels (importance des forums et autres activités de société à société ...), politiques (vision et pratiques de gouvernance). Enrichissement par la « qualité » : quels dispositifs de communication existent sur ces programmes, permettant aux différents acteurs du territoire Picard (communes, associations, ONG, écoles...) de pouvoir se positionner par rapport à la CD de la Région (6 à 8) . Quelles réalités, quelles contraintes, pèsent sur cette communication. (10)
8- En concertation avec ses partenaires, la Région Picardie met en place des procédures qui visent une utilisation sécurisée et transparente des fonds publics régionaux.	Dans quelle mesure les codes de financements et les procédures mis en place pour l'utilisation des fonds régionaux (FDL, FIAC, FAIL, etc.) garantissent-ils une gestion transparente des fonds tout en permettant un déroulement satisfaisant des opérations financées sur le terrain ? Enrichissement par la « qualité » : Ces règles sont-elles suffisamment claires (niveau 2) et traduites dans des procédures et des pratiques cohérentes (niveau 3 et 4) et sont-elles suffisamment discutées (niveaux 6 à 8).

Annexe 5

Galerie de Portraits

Nous avons réuni dans cette section un ensemble de cas vécus ou de situations remarquables que nous avons eu le bonheur de croiser. Chaque cas se lit comme une petite histoire, comme un récit qui se suffit à lui-même. Chacun est rédigé pour illustrer ou éclairer un aspect particulièrement important que nous n'avons pas forcément pu développer aussi précisément dans le corps du texte.

Le lecteur le constatera, le style est plus direct, le ton moins serré. Notre intention ici est de donner la parole aux acteurs et d'en tirer toutes les conséquences. Mais nous voulons aussi donner à réfléchir à partir d'éléments concrets, parfois saisissants.

Insistons cependant sur un point clef : c'est moins l'histoire en tant que telle qu'il importe de retenir mais davantage ce qu'elle permet de porter à la discussion.

A5.1. Remonter à la racine du mal pour que l'histoire et les drames ne se répètent pas indéfiniment. Le cas Mangabe ou comment le "musée de l'eau" manque d'eau...

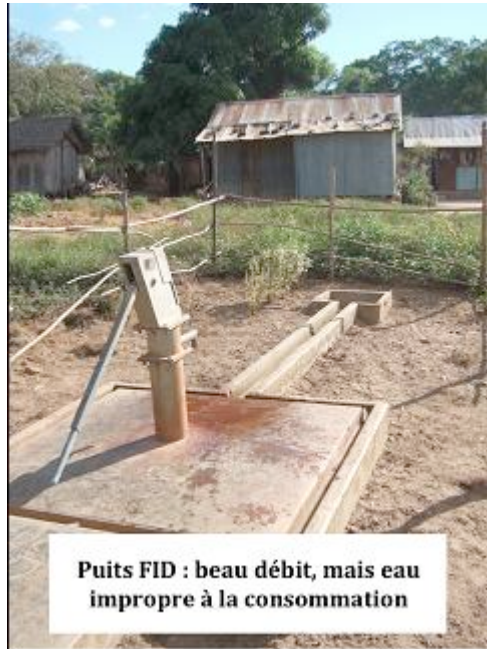


Les puits de Mangabe apparaissent comme un cas d'école. Certes, c'est un cas extrême. Précisons tout de suite qu'il n'est aucunement représentatif des réalisations du PDPU. Par contre, justement du fait de son caractère extrême, il permet d'illustrer quelques-unes de nos réflexions en matière d'approche. Rappelons notre propos. La plupart des activités appuyées ou menées dans le cadre du PDPU reposent sur des diagnostics collectifs. Des besoins sont exprimés. Ils débouchent sur des projets publiquement discutés, souvent même débattus. Ces projets sont régulièrement priorisés, par exemple lors d'assemblées locales ou à l'occasion de rencontres organisées sous l'égide des comités chargés de répartir les ressources de divers fonds (FDF, FAIL ou FDEL). La démarche paraît à la fois directe et limpide. Pourtant, un élément a attiré notre attention : de manière générale, lors de ces exercices de diagnostic, il apparaît que l'analyse des causes, pourtant jamais négligées, ne remonte pas très loin en amont. Il n'est pas rare qu'on se suffise de la description minutieuse du symptôme. Comme si, du problème à sa solution, la parcours se déployait en

ligne droite. Notre visite à Mangabe, le 8 juin 2011, nous a donné l'occasion de mettre au travail cette préoccupation. De manière spectaculaire.

Voilà un fokontany à la population nombreuse. Répartie sur plusieurs secteurs distants les uns des autres. Un fokontany vaste de surcroît. Un problème récurrent : l'eau manque. Particulièrement l'eau

potable. Lors du diagnostic organisé avec l'appui de l'UNICOSA en fin 2009, confirmé par diverses réunions, la population n'a pas hésité longtemps sur sa priorité : l'eau de qualité fait défaut, les files d'attente sont parfois longues et il n'est pas rare que l'eau ne soit pas suffisante. La solution tombait presque d'elle-même : il faut des points d'eau potable au débit garanti. Trois puits ont ainsi été programmés. Et réalisés dans le courant 2010. Certes, il y a des problèmes de pompe, mais l'eau était au rendez-vous. Et elle satisfait ses consommateurs. L'histoire aurait pu s'arrêter là. En réalité, pour le PDPU, elle s'est effectivement arrêtée à cet endroit. Et c'est précisément ce qui nous interpelle.



Pourquoi ? Parce qu'une simple promenade dans le centre du fokontany révèle immédiatement que, depuis 2 ou 3 ans, les agences d'aide ou programmes défilent dans cette localité (Aide et Action, FID, PAEIA,...). Et toutes, sans exception, elles abandonnent après leur passage un ou plusieurs points d'eau. En fait, l'air de rien, ce fokontany a tout à fait l'allure d'un musée de l'eau. Des puits de tout genre, des modèles de pompe de tout type se côtoient. Sans chercher à être exhaustifs, nous avons visité huit points d'eau dans un rayon de quelques 250 mètres. Huit points d'eau, mais aucun ne donne satisfaction. Ici la pompe est bloquée, là-bas l'eau est polluée, ailleurs le forage a échoué, à peine plus loin le point d'eau s'est tari pour des raisons mystérieuses... Mais le vrai mystère dans ce fokontany, c'est la résignation des populations face à ce défilé d'investissements tout sinistrement voués à l'échec. Que se passe-t-il dans ce fokontany ? Pourquoi les gens trouvent-ils presque naturelle cette succession d'échecs ? En 2009, le diagnostic s'est bien gardé d'aborder cette

question. On s'est contenté d'enregistrer le besoin d'eau de qualité. Et on en a déduit l'impérieuse nécessité d'en creuser trois nouveaux.

Pourquoi le diagnostic n'est-il pas remonté jusqu'aux causes de ce désastre en matière de points d'eau ? Qu'est-ce que les populations et les autorités de ce fokontany ont fait – ou n'ont pas fait – pour qu'en quelques années tant de puits aient échoué ? Voilà une question qui aurait dû être investiguée en profondeur pour donner corps à un diagnostic qui ne se limite pas à enregistrer les désastres et les besoins qui en découlent. Bien sûr on peut prétexter l'incompétence des intervenants. Mais, même dans ce cas de figure, qui n'est d'ailleurs pas du tout à exclure, il faut tout de même se demander plusieurs choses : qu'est-ce les populations ont fait pour prévenir une telle incompétence ? Mieux, qu'est-ce qu'elles ont fait pour accueillir cette incompétence si efficacement ? Pour lui permettre de donner sa pleine mesure ? Un échec, oui, ça arrive. Deux, à la rigueur, oui c'est possible. Mais trois, quatre, cinq, ... ? En quelques années à peine ? Non, là on est obligé de lever le nez et de s'interroger.

Qu'est-ce cette série d'échec apprend sur la société locale ? Quel mécanisme loge au cœur de cette société au point de produire de tels effets ? Quels sont les autres domaines de la vie locale où des séries



similaires peuvent être observées ?... Voilà le genre de questions qui devraient rythmer un diagnostic local et mobiliser profondément la réflexion locale. Pour que cette succession tragique de puits ratés serve à quelque chose. Qu'elle permette, par exemple, de lever un coin du voile sur le fonctionnement interne de la société locale. Et sur ses dysfonctionnements. En particulier sur la fécondité de ces dysfonctionnements. C'est-à-dire comment, le cas échéant, tel dysfonctionnement ici nourrit en sous main d'autres dysfonctionnements, ailleurs dans la société locale.

Les problèmes, surtout s'ils prennent la forme d'un désastre à répétition comme ces puits de Mangabe, sont des messages qu'il faut décrypter. Qu'il faut faire parler. Collectivement. Il faut leur faire dire ce qu'ils savent sur la société locale. A notre avis, un diagnostic fécond pour le développement local se saisit des symptômes pour remonter aux causes profondes et surtout pour comprendre comment ces causes sont mises au travail. Ou, plus exactement, comment les acteurs locaux eux-mêmes mettent si efficacement de telles causes au travail. A leur insu.



La recherche des origines de tels dysfonctionnements ne doit évidemment pas détourner les populations de la question de l'eau. Ni les décourager de creuser de nouveaux puits avec l'aide du PDPU. En aucun cas même car le problème est bien réel et à la source de nombreux désagréments. Mais, avec ce PDPU, tout en faisant les puits, et justement parce qu'on veut arrêter la série noire, il faut, en même temps qu'on lance les chantiers de puits, travailler à identifier les mécanismes à l'œuvre dans le "ventre de cette société. Comment se fait-il qu'une telle série noire puisse se dérouler si "tranquillement" ? Quels mécanismes génère une telle série noire ? Une fois que cette question est traitée, il devient possible alors de neutraliser les mécanismes qui ont été à l'origine de la série d'échecs en même temps qu'on s'attache à produire une eau de qualité. Une telle investigation, qui n'a rien d'académique, insistons, est nécessaire pour que le passé ne se répète pas. Pour que cette histoire de puits soit l'occasion d'une double victoire : (i) disposer d'une eau de qualité et en quantité, de surcroît durablement (première

victoire sur le plan technique), mais aussi (ii) pour que la société locale ait appris quelque chose de crucial sur son propre fonctionnement collectif et qu'elle puisse en tirer toutes les leçons et les conséquences (seconde victoire dans le domaine sociopolitique ou culturel).

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, en s'attaquant à cette seconde ligne d'action, parallèle à la première qui, elle, est purement technique, on se met sur la voie d'un autre succès de grande d'importance pour un programme comme le PDPU : le développement de l'intelligence collective. Voilà probablement une finalité de première importance pour un programme comme le PDPU.

A5.2. Planifier pour soi ou pour les autres ? Echanges en creux autour d'un PDF à Sakaramy Centre

Le plan de développement du fokontany, le PDF, est un instrument de première importance dans la stratégie actuelle du PDPU. Aussi, nous a-t-il paru utile d'en étudier un plus en détail avec leurs auteurs, tout au moins certains d'entre eux. L'occasion s'est présentée à Sakaramy Centre²⁰⁸. Le

208- Notre visite à Sakaramy, en date du 3/06/2011, en fin de matinée. Nous ne prétendons pas que le cas de Sakaramy Centre puisse être représentatif de tous les autres PDF soutenu par le PDPU. Il n'est ni le meilleur, ni

président du comité de développement du fokontany, le CDF, et d'autres notables et responsables du fokontany nous ont présenté leur PDF. Nous avons longuement échangé avec eux pour comprendre comment il avait été construit et ce qu'il signifiait pour eux. Il en est ressorti quelques constats et pistes de réflexion que nous reprenons ci-dessous dans la mesure où, pensons-nous, elles peuvent avoir une certaine pertinence pour d'autres situations rencontrées dans le petit monde du PDPU²⁰⁹.

- Le PDF ne fait pas grand cas des réalisations déjà menées par d'autres intervenants. Pourtant, elles ne manquent pas. Il n'y a pas eu d'évaluation de ces réalisations, du moins nos interlocuteurs ne s'en rappellent pas. Ceux-ci n'ont toutefois éprouvé aucune difficulté à dresser immédiatement la liste de ces autres interventions. Nous avons été surpris par le fait qu'ils n'établissaient pas de lien entre ces diverses réalisations. Comme si chacune d'elle n'avait de sens que par et pour elle-même. Ils n'ont pas non plus établi un lien avec leur PDF. Comme si cela n'avait rien à voir. Une réflexion du chef du fokontany résume à elle seule les explications : *"On prend tout ce qui vient. Après on s'arrange"*.
- Le lien avec le PCD n'est pas perçu. Comme un notable le dit : *"On a eu un plan communal. Mais ça c'est pour les autres"*. Qui, quels autres ? Nous n'avons pas pu le déterminer clairement. Mais il était certain qu'il ne s'agissait pas des gens du fokontany. Pourtant, le même notable explique que les PDF des trois fokontany servent à réactualiser le PCD de 2004. Il s'explique : *"On est là pour le développement. Si jamais des projets viennent ici, on peut leur montrer. On a des priorités"*. Le développement ne viendrait-il que des projets qui "tombent" ? *"Non, mais l'argent vient avec les projets"*.
- Le PDF repose sur une vision. Elle est écrite en toute lettre dans le texte du PDF. Pourtant, le maire précise (en français, puis en malagasy) : *"Les choses arrivent. Puis on s'arrange avec... Dieu va nous aider. C'est pour ça qu'on est chrétien ici"*. Plus tard lors de l'entretien, un autre participant a répété avec insistance : *"Le développement, c'est Dieu qui décide"*.
- En parcourant le texte du PDF (rédigé en français), nous avons demandé qui le lisait. Réponse : *"Personne ici mais on connaît tout ce qu'il y a dedans"*. Ce que nous avons effectivement pu constater.
- Sur la liste de 26 actions à entreprendre d'ici 2012 (pages 31 et 32), il semble qu'aucune n'ait déjà été réalisée. Comme nous nous en étonnions, un participant s'est expliqué : *"La liste, c'est pour la démocratie. Faut tout mettre. Tout le monde peut donner son idée"*. Pourtant, l'instant d'avant, le même responsable expliquait qu'il fallait prioriser. Il s'explique sur cette apparente contradiction (en malagasy) : *"Quand on met tout, ça finit toujours par intéresser un service. On ne sait pas qui peut venir ici"*.

En relisant la liste des actions prévues, nous relevons celle-ci : *"Mettre en place des règlements consensuels en matière de gouvernance pour un suivi de leur application"* (page 30, 6^{ème} ligne). En demandant des précisions, les représentants du CDF indiquent que ces règles concernent des infrastructures collectives, notamment une maison de quartier. *"Il faut préciser qui fait quoi, de qui dépend quoi, ... ce genre de choses"*. En poursuivant, un notable insiste qu'à Sakaramy le respect des règles et leur discussion est une question importante. Et il ajoute : *"Autant que des réalisations comme des bâtiments"*. Plus loin sur la même page, nous lisons : *"Mettre en place une structure de gestion concertée des ressources naturelles locales"* (page 30, 12^{ème} ligne). Les responsables expliquent qu'il s'agit de leur lac sacré. Il y a un désaccord entre le CDF et un habitant riverain du lac. Ils expliquent

le pire. Par contre, nous avons constaté qu'un certain de questions que son analyse avait permis de soulever pouvait avoir une réelle utilité pour les acteurs engagés dans la dynamique du PDPU, que ce soit du côté des SATI ou du côté des élus et des acteurs communaux.

209- Pour éviter tout malentendu, précisons que nous nous basons ci-dessous uniquement sur ce que les acteurs nous ont déclaré de vive voix lors de notre visite. Nous avons aussi exploité, avec ces mêmes acteurs, une source écrite, à savoir le document de PDF, sa version de fin 2010 qu'ils nous ont spontanément soumis. Les propos ont été recueillis fidèlement. Certains ont été répétés à trois reprises, en français ou en malagasy. Vu leur intérêt, il nous a semblé intéressant de les reprendre ici. Comme matière à réflexion (mais en aucun cas comme verdict, bien évidemment !).

qu'il faudrait une structure. *"Et pourquoi pas le CDF qui existe déjà ?"* demandons-nous. Pas de réponse. Nous insistons. On nous répond : *"Le désaccord implique l'habitant et le CDF. Donc, faut autre chose"*. Cette réponse nous a pris de court. Pourquoi les décisions d'une structure, représentative ou au moins à vocation collective, ne peuvent-elles pas s'imposer à un individu ? Serait-ce que la force d'une structure ne dépasse pas celle d'un individu ? Voilà une question de première importance : qu'est-ce qui fait autorité, la règle, la structure qui incarne la règle ou des individus dotés de moyens ou de puissance ? Une question qui préoccupe localement car, les gens l'ont bien compris, elle conditionne en définitive l'efficacité – et même l'utilité – des dispositifs mis en place.



Le PDF de Sakaramy Centre a permis aussi de réfléchir sur la place du financement. En effet, en relisant la liste des 26 activités, nous en avons identifiées deux catégories, celles qui nécessitent un financement extérieur et celles que les gens peuvent mettre en œuvre sans aide extérieure. Nous nous sommes demandés, en revenant sur les 26 actions, pourquoi les habitants n'avaient pas au moins déjà commencé certaines activités qui ne nécessitent aucune aide financière externe. La discussion n'a pas été d'une grande limpidité. Mais, chemin faisant, une idée importante en est tout de même ressortie, exprimée assez

simplement par un des participants : *"L'argent des programmes, ça aide mais ça bloque aussi. Quand on attend, on arrête. Mais quand on sait qu'il n'y aura rien, là il faut bien faire quelque chose"*. Pour conclure, un notable a déclaré tranquillement : *"Le développement... C'est simple mais c'est toute de même un peu compliqué"*. On ne saurait mieux dire...

L'exemple de Sakaramy est évidemment particulier, singulier même. Il a cependant l'avantage d'attirer l'attention sur la profondeur du défi que représente le développement à la base. Il souligne une fois de plus, sur la difficulté de "tourner" les acteurs vers eux-mêmes. Comment faire du développement une question qui a d'abord du sens pour soi-même et qui, avant tout, repose sur ses propres vues et ressources ? Comment, surtout, faire que l'action de développement, lorsqu'elle est appuyée avec les moyens des autres, n'empêche pas les acteurs de prendre conscience de leur propre richesse ?

L'épisode de Sakaramy est un appel à la modestie et au réalisme : le changement à la base est une aventure de longue haleine. Incertaine et sinueuse. C'est en prenant pleinement conscience du niveau où les acteurs sont aujourd'hui, d'où ils partent vraiment, qu'on peut concevoir des programmes qui appuient véritablement les gens à la base. Les gens tels qu'ils sont. Et non pas tels qu'on rêve qu'ils soient ou qu'ils deviennent. Un programme ambitieux comme le PDPU est chaque jour confronté à cette réalité que, de loin, on ne perçoit peut-être pas aussi clairement. Les agents de ce programme, dont il convient de souligner la patience, vivent au quotidien, et parfois dans l'inconfort, cette tension entre ce qu'on voudrait voir advenir et ce qui est là, devant soi, sous la forme d'une réalité résolument têtue. C'est une autre leçon que nous livre en filigrane l'expérience de Sakaramy. Et l'assiduité des équipes du PDPU.

A5.3. Apprentissage de la démocratie délibérative autour de la gestion des bornes fontaines à Ambohimitsinjo dans la banlieue de la ville de Diégo Suarez

Une banlieue de la ville de Diégo Suarez. Un fokontany, celui de Ambohimitsinjo, le dernier né, "le numéro 24", précise son président. Le quartier mélange pêle mêle des gens qui visiblement ont des niveaux de vie différents. C'est sans doute une de ses richesses, la diversité des compétences, des styles de vie. Le président lui-même en est conscient : *"Il y a des riches et des pauvres mais ici ce qui nous tient ensemble ce sont les difficultés qu'on partage"*. L'accès à l'eau figure justement parmi ces difficultés qui font le lot quotidien de tous et de toutes.

Dans la matinée du 15 juin, nous rencontrons quelques responsables locaux. Justement ceux qui sont responsables du comité de gestion des points d'eau. L'occasion était belle, nous venions juste de visiter la borne fontaine. Nous lançons l'échange sur les règles pour la gestion. On nous explique que le comité a établi ses règles en 2007. En assemblée populaire. Le responsable va droit au fait et souligne immédiatement la difficulté de l'exercice : *"Ce qui est bon pour les gens n'est pas forcément bon pour la borne fontaine. Donc, si on veut que ça marche, on ne peut pas simplement écouter ce que les gens veulent. Il faut prendre des décisions qui ne conviennent pas à tout le monde mais qui rendent possible la bonne marche de la fontaine. C'est ça qui est difficile. Mais c'est ça aussi qui décide la vie de la borne. Si tu écoutes seulement les gens, la borne meurt. Et après les gens sont fâchés. Si tu n'écoutes pas les volontés des gens, là aussi ils se fâchent"*.

Cette déclaration est exemplaire car elle condense en quelques mots l'immense défi de la démocratie : satisfaire l'intérêt général contre les intérêts particuliers, déplaire aux particuliers pour que la société qui constitue l'ensemble des particuliers soit, elle, satisfaite. Aux dépens de personne. Au bénéfice de tous et de toutes. Or, précisément, dans une ville en pleine croissance comme Diégo Suarez, dans ce fokontany qui n'existe à peine que depuis quelques années, le défi est permanent : comment composer une collectivité qui devienne aussi progressivement une communauté de vie avec des gens qui viennent de partout et qui n'ont aucune histoire cohérente entre eux, aucun passé ?²¹⁰ La réponse nous a été donnée par ce responsable d'un comité de gestion : en bataillant pour construire collectivement des règles qui aident la vie collective mais qui aussi, insistons, font du sens au-delà des préférences individuelles. Des règles qui dérangent, bien sûr, mais qui facilitent aussi. Car chacun l'a compris dans ce quartier, et c'est une leçon importante pour le vivre ensemble : les règles qui arrangent chacun en particulier n'arrange personne en général et souvent en viennent à nuire à tout le monde. Donc il faut débattre. Et s'entendre.

La discussion se prolonge sur des exemples concrets. Par exemple : *"On a constaté que les gens ne remplissaient pas tout de suite le bidon. D'abord ils le rincent. Après seulement, ils le remplissent. Oui, mais comme ils paient l'eau au bidon rempli, nous on s'est demandé qui alors va payer l'eau du rinçage ? Un bidon rincé, c'est rien, mais 200 ou 300, là ça devient quelque chose. Et puis, il y avait autre problème : l'eau du rinçage est versée à proximité de la borne. Donc, ça fait des saletés, de la boue. Face à cette situation, on a dû inventer de nouvelles règles et modifier les anciennes. On s'est réuni et on a décidé finalement d'interdire le nettoyage des bidons aux alentours. Si tu viens avec ton bidon, il doit être propre"*. Le responsable du COGES poursuit sur sa lancée : *"Un autre problème, ce sont les gens qui viennent remplir 15 ou 20 bidons à la fois. Ce sont des revendeurs d'eau. Là, le problème, c'est la file d'attente. Tu vois, pour remplir un bidon, ça va vite. Mais si tu as 20 bidons, ça dure. Et si maintenant dans une file, tu as 4 ou 5 gars avec 20 bidons, la mère ou le père de famille qui est là avec son bidon, il attend. Longtemps même. Et les gens s'impatientent, ça énerve. On comprend. Ils doivent se laver. Ou aller au travail. Les enfants à la maison, et tout ça. Donc, là aussi on a créé une nouvelle règle : on ne peut remplir à la fois que 5 bidons maximum. Après tu retournes au bout de la file. Tout le monde a été vite d'accord. Et ça marche"*.

210- Rappelons que la ville de Diégo Suarez est actuellement colonisée par des migrants en provenance du Sud du pays. On parle de l'arrivée de plusieurs dizaines d'immigrants chaque semaine.

Une fois encore, la situation rapportée par ce responsable est remarquable. Elle illustre – et justifie par l'exemple – avec clarté deux principes de base de toute dynamique de régulation. Tout d'abord, les règles ne tombent pas du ciel, elles proviennent de la nécessité de solutionner proprement des problèmes concrets qui se présentent mais qu'on n'avait pas forcément prévus au départ. Les règles sont donc des réponses, des solutions à des problèmes vécus. Elles s'enracinent dans les sinuosités de la vie de tous les jours. Ensuite, et l'exemple est édifiant à ce propos, les règles ne sont pas données une fois pour toutes, elles sont destinées à évoluer. Parce que la vie elle-même évolue. Et souvent de manière imprévisible. Toute la difficulté est de faire en sorte que les évolutions de la vie, c'est-à-dire les situations concrètes qui surviennent, soient suivies par une évolution concordante dans les règles. La vie d'une société dépend étroitement de la vie des règles de *et* dans cette société.



Le règlement interdit l'accès à la borne fontaine des enfants de moins de 7 ans. Pour éviter qu'ils ne portent des charges trop lourdes pour leur âge. Ici, trois enfants se présentent, l'un d'entre eux a sûrement plus de 7 ans, mais les autres ? Comment alors appliquer l'interdit des 7 ans ? Les règles sont toujours prises de court face aux situations de la vie de tous les jours

Qu'est-ce que cette histoire de fontaine nous apprend du point de vue du PDPU ? Que les activités "terre à terre" sont une école de démocratie. Que ces activités "terre à terre" en divulguent les fondements fonctionnels. Cette histoire de fontaine nous rappelle en fin de compte que la construction de la démocratie ne se réduit pas à l'enceinte étroite des comités ou assemblées tels que les CDF, CDC, CIF, conseil communal, etc., qu'elle ne se résume pas à l'élection des chefs par les urnes mais qu'elle se forge aussi dans la gestion et la confrontation quotidienne aux règles et normes. La régulation, au sens de la production des règles et des normes qui préside à la bonne vie ensemble, siège au cœur de l'entreprise démocratique. C'est quand les populations ont le

sentiment que les règles et normes qui organisent leur vie de tous les jours ne leur viennent pas de nulle part, mais qu'elles y ont un droit de parole et un droit de réflexion, qu'elle participent à leur élaboration continue, lorsqu'elles ont le sentiment que ces règles, même si elles limitent leur liberté ou contredisent leurs préférences, leur rendent service et les servent, c'est à ce moment-là que l'esprit de la démocratie commence à prendre place dans leur conscience. La démocratie est avant tout adhésion.

Cette dernière remarque donne l'occasion de mettre en lumière un aspect qui échappe peut-être aux équipes impliquées dans le PDPU. Elles sont soucieuses de participation. A juste titre. Toutefois, leur réflexion paraît un peu courte, nous semble-t-il, pour affronter confortablement l'enjeu démocratique qu'emballe la perspective participative. A bien y regarder, c'est la conception implicite de la démocratie qui est en jeu ici. Pour faire simple, la démocratie peut être attrapée de deux angles différents. Soit du côté de la *liberté* avec pour enjeu étendre cette liberté dans les domaines les plus vastes possibles en même temps qu'on la garantit au plus grand nombre. Soit du côté de la limitation, ou plus exactement, de *l'autolimitation*, c'est-à-dire les limites qu'on s'impose à soi-même parce qu'on prend en compte autrui comme restriction de ses agissements. L'autolimitation désigne aussi ce moment important où un individu intériorise les règles et normes pour s'obliger lui-même à faire ce qu'il ne ferait spontanément ou, au contraire, à s'en empêcher. Parce qu'autrui. Parce que les autres et

L'autre sont désormais parties prenantes de son monde. Cette seconde face de la démocratie, bien mise en valeur dans le processus de régulation que nous venons d'évoquer à Ambohimitsinjo, paraît toutefois moins présente à l'esprit des agents et cadres du PDPU, beaucoup moins en tout cas que l'autre face, à vrai dire plus scintillante, celle de la liberté et des préférences qui pour sa part est promue dans les dynamiques participatives.

C'est lorsqu'un programme comme le PDPU prend le temps qu'il faut et se donne les moyens, humains notamment, pour soutenir des telles initiatives à la base et pour accompagner de tels processus de *démocratisation fonctionnelle*²¹¹, qu'on acquiert la conviction que le développement, compris de cette manière, est une aventure qui vaut la peine d'être encouragée. Sans doute est-ce à cet endroit qu'une entité comme le Conseil de la Région Picardie peut découvrir concrètement la portée et la valeur de ses appuis.



Quelques-uns des représentants du fokontany d'Ambohimitsinjo et des membres du COGES des bornes fontaines lors de notre visite à la fin de la matinée du 15 juin 2011

A5.4. Ambilobe, Matiakhoho : curer les canaux, assainir la ville, mais également les ... mentalités !

Le PDPU considère avec intérêt le secteur de l'assainissement. Avec raison. C'est une question de santé publique qui ne se discute pas longtemps tellement elle est évidente. Les eaux usées sont une des principales causes et sources de maladies préoccupantes (paludisme, diarrhées,...). Au PDPU, on voit même l'assainissement comme un secteur d'intervention prioritaire. Un petit incident nous a donné à réfléchir sur cette perspective.

Le 10 juin. Fin de matinée. Nous revenons de la visite du pont de Matiakhoho. Nous avons eu des échanges étendus avec le comité de gestion sur la maintenance de l'investissement. Un des points sensibles : l'entretien des rigoles d'évacuation des eaux de ruissellement le long de la piste. Un responsable s'explique :

- *"Oui, les déchets là, c'est vrai, ça bouche la rigole..."*.

211- Sans vouloir rentrer dans les détails, il convient ici de distinguer clairement ici deux versants de la démocratie, un *versant institutionnel*, formel, d'une part et, d'autre part, un *versant fonctionnel*. Bien entendu, ces deux versants ne s'opposent pas, pas davantage que les versants sud et nord d'une montagne. Ensemble, ces deux versants désignent deux univers complémentaires du défi que représente la démocratie locale. Nous attirons l'attention des agents et cadres du PDPU sur la nécessité de travailler ces deux versants avec la même ténacité dans la mesure où actuellement le versant fonctionnel paraît plus discret dans les réflexions et actions actuelles.

- Nous insistons : *"Et ce ne sont pas seulement les déchets, là ce sont même les herbes qui s'installent, bientôt ça va devenir un jardin ici !"*.
- *"On attend que les pluies reviennent. Maintenant ça ne gêne pas"*.
- Nous ne sommes pas très convaincus : *"Et donc vous avez déjà réparti le travail, on sait déjà qui va enlever ces plantes ?"*.
- *"Non, on n'en a pas encore parlé"*.
- *"Et les pluies, elles viennent quand ?"*.
- *"Plus tard, pas trop vite, c'est pas la saison maintenant"*.
- *"Mais les pluies peuvent venir sans prévenir"*.
- *"Non, non, on connaît la période, ce n'est pas maintenant"*.
- *"Parce que vous avez fait rendez vous avec les pluies, tel jour, telle heure, c'est ça ?"*.
- Le responsable sourit. Il comprend tout de suite le problème : *"Non. Ce qui est difficile, c'est de se réunir. Même si on a dit qui va faire le travail, c'est pas certain que la personne va faire"*.
- *"Pourquoi ?"*



L'homme contemple la rigole. Il a l'air un peu perdu. Il se contente de déclarer comme s'il s'adressait à la rigole elle-même : *"C'est comme ça, c'est pas facile ici"*.

Comprenons bien la situation. Le "ici" dont parle ce responsable, ce sont deux rigoles étroites de moins 100 mètres, flanquées de part et d'autre de la voie. Pour les curer, au pire, si on est seul, on en a pour une petite heure de travail. Pourvu qu'on ait sous la main une pelle et une brouette. A défaut un simple seau fera l'affaire. Le comité comprend une petite dizaine de membres. Et le long des deux rigoles, on remarque quelques riverains. Tous des gens de bonne volonté. Mais comme le dit si justement ce responsable, *"C'est comme ça, c'est pas facile ici"*. Pas facile. Qu'est-ce qui n'est pas facile ? Ce responsable ne voulait certainement pas dire que c'est le travail qui est difficile. Ce n'est même pas vraiment s'organiser en tant que tel qui pose problème. C'est autre chose : la raison même de faire ce travail. Le pourquoi du curage. Pas le pourquoi technique. Il est évident. Tout

le monde comprend immédiatement, la crasse, les inondations, la menace pour le pont... Ce n'est pas non plus le "pourquoi" de la santé publique. *"Oui, les maladies, oui ça on voit bien, c'est pas bon..."* dira un autre membre du comité. Ce ne sont pas ces pourquoi-là qui font difficulté. Il y a d'autres pourquoi...

Nous poursuivons notre marche qui nous amène à l'entrée du marché urbain, un peu à la sortie de Matiakoho. Et là, c'est le choc. Cette fois, ce n'est plus une rigole envahie par quelques herbes rebelles, il s'agit d'un large caniveau, à vrai dire, c'est un canal d'évacuation pour les eaux du quartier. Il est encombré de débris. Il n'est pas loin d'être bouché. Au moment où nous sortions l'appareil photo pour fixer cette image de désolation, un homme surgit de nulle part et se place au centre de la scène. Qu'est-ce que cet homme veut ? *"La photo, prenez moi avec !"*. Comment un individu au demeurant bien de sa personne peut-il imaginer se faire prendre en photo avec une telle crasse en arrière-plan ? Nous voilà de nouveau face à des "pourquoi". Pourquoi cet homme trouve-t-il si naturel de se faire photographier en compagnie de ce débris ? Pourquoi la crasse est-elle si "naturelle" pour les gens de ce quartier ? Comment est-elle devenue si "naturelle" ? Comment est-ce "naturel" ?

On en discute un peu le lendemain avec le SATI de l'ACA, lors de la réunion de synthèse. Le coordinateur du SATI évoque une priorité, *"l'assainissement de la ville, vous avez vu vous-mêmes la situation, non ?"*. En effet. Nous sommes toujours sous le choc de cet épisode. Un des techniciens parle de résignation. *"Les gens sont résignés. C'est comme ça"*. Les gens sont résignés... *"Mais si les gens sont résignés, pourquoi alors vous pensez à des opérations d'assainissement ?"*. La question était un peu provocante. Pourtant, en parlant de résignation, ce technicien met le doigt sur quelque chose de fondamental. Quelque chose dans la société locale rend les gens résignés. Si c'est vrai, alors l'ACA est placée devant une problématique de première importance. Et s'en suit aussitôt tout un train de questions incontournables : en quoi consiste exactement cette résignation ? Qui frappe-t-elle ? Qui épargne-t-elle ? Comment fonctionne-t-elle ? D'où provient-elle ? Comment s'installe-t-elle chez les gens, et chez quelles gens exactement ? Durablement de surcroît. Comment la résignation devient-elle durable dans les quartiers ? Comment ses habitants l'entretiennent-elles ? Quelles pratiques sociales, quelles manières de penser font que cette résignation se perpétue et bloque si efficacement toute initiative ? En définitive, d'où cette résignation tire-t-elle son efficacité ? Autant de questions sans les réponses auxquelles il paraît aventureux de se lancer dans des grands travaux d'assainissement.

En attaquant l'assainissement par ce versant-là, on s'expose à d'autres questions. Eventuellement interpellantes. Par exemple celle de l'utilité de planter des infrastructures d'assainissement dans un quartier où les gens n'ont pas, ou ne portent pas, l'idée de l'assainissement. Pour le dire plus directement, avant d'assainir dans les quartiers, ne faut-il pas "assainir" dans les mentalités ? Lorsqu'on assainit, ou qu'on procède au curage des caniveaux, ne faut-il pas se demander comment, en même temps, assainir, ou mener le curage, dans la pensée des acteurs, *"curer les caniveaux en même temps qu'on cure les têtes"* comme nous l'avions lancé de manière provocante le 11/06/11 matin en y réfléchissant avec les SATI ? Il faut comprendre comment "fonctionne" la crasse et le déversage dans le domaine public là où les gens vivent concrètement. Comprendre aussi comment et pourquoi le déversage se fait, ou ne se fait pas, dans le domaine privé. Si tant est que la séparation des ces deux espaces – public / privé – ait du sens.

Comprendre veut dire ici décrypter les logiques : d'où les actes, les gestes, les pratiques tirent-elles leur bien fondé et leur force opératoire du point de vue de ceux et celles qui les mettent en œuvre ? De manière plus large, cela exige de comprendre comment les dysfonctionnements fonctionnent. En partant du principe que les acteurs qui font, ou ne font pas, ont toujours de bonnes raisons de faire ou de ne pas faire ce qu'on s'attendrait qu'ils fassent ou ne fassent pas. Le désordre comme les dysfonctionnements sont toujours logiques. Mais ils dérivent d'une logique qui ne livre pas forcément ses modalités au premier coup d'œil. Les logiques sociales sont pudiques, dit-on. Elles ne révèlent pas volontiers leurs dessous. C'est en questionnant les évidences qu'on peut tenter de les débusquer.



L'assainissement, c'est aussi une affaire de "grands travaux" dans les mentalités. Avant d'agir, il faut comprendre comment "fonctionne" l'encrassement des canaux, sa rationalité, comment les populations en viennent à s'accommoder des détritux, comment ils les perçoivent. Il faut comprendre aussi d'où leur vient cette perception et d'où celle-ci prend sa force ?

Sans doute est-ce un tel travail qui permettra de répondre aux "autres pourquoi" que nous évoquions plus haut. Ce qui suppose avant tout qu'on les recherche. Il nous semble que les SATI gagneraient beaucoup à le faire. Plus que jamais dans la phase II. Non pas par souci d'intelligibilité, la "belle explication" qui plaît au bel esprit... Mais simplement, et ce devrait être un argument suffisant, parce que c'est une condition sine qua non pour que les investissements soient durables. Ce qui renvoie à une préoccupation légitime d'acteurs tels que le Conseil de la Région Picardie, soucieux de ne pas engager l'argent des contribuables dans des aventures incertaines. Or, investir dans des constructions, par exemple en vue d'assainir, sans développer à un moment ou à un autre, avec les acteurs concernés, une analyse pour comprendre comment les canaux se remplissent de détritiques et se bouchent sans que personne ne s'en inquiète ne revient-il pas à verser de l'eau dans un réservoir sans fond ?