



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)

Galerie de Portraits

Volume documentaire n°3

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

SOMMAIRE

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...	3
A5.2. Planifier pour soi ou pour les autres ? Echanges en creux autour d'un plan de développement de fokontany (PDF) à Sakaramy Centre	6
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	8
A5.4. Ambilobe, Matiakhoho : curer les canaux, assainir la ville, mais également les ... mentalités !	11

Galerie de Portraits

Nous avons réuni dans ce tiré-à-part une sélection de cas vécus ou de situations remarquables que nous avons eu le bonheur de croiser au cours de nos travaux de terrain relatifs à l'évaluation du PDPU (région de Diana, à la pointe nord de Madagascar). 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 rapport d'évaluation en tant que tel. Ces cas illustrent à eux seuls à la fois toute la pertinence et la richesse du PDPU, et des efforts entrepris le Conseil de la Région de Picardie, mais aussi la complexité et la profondeur des défis auxquels ce programme s'attaque. Ils illustrent par ailleurs, concrètement, des aspects éventuellement plus difficiles à expliquer. En même temps, ils montrent aussi des pistes concrètes où il est possible d'agir pour appuyer des changements fondamentaux.

Le lecteur le constatera, le style est plus direct et le ton moins serré qu'il est de coutume dans les évaluations. Notre intention ici est clairement de donner la parole aux acteurs de terrain et d'en tirer toutes les conséquences. Mais nous voulons aussi donner à réfléchir d'une manière plus vivante à partir d'éléments concrets, parfois saisissants.

Insistons cependant sur un point clef : ci-dessous, 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...

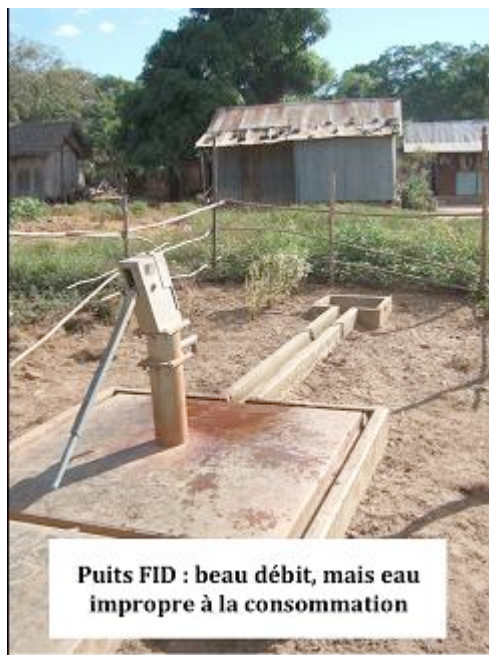


Puits financé et installé par l'ONG "Aide et Action" : débit faible, eau malodorante et pompe en panne quasiment dès le début

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 déplaçait 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.



Puits FID : beau débit, mais eau impropre à la consommation

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 que les populations ont fait pour prévenir une telle incompétence ? Mieux, qu'est-ce qu'elles ont fait pour



Vestige d'un des forages PAEIA qui n'a jamais été achevé

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 PDP. En aucun cas même car le problème est bien réel et à la source de nombreux désagréments. Mais, avec ce PDP, 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 PDP : le développement de l'intelligence collective. Voilà probablement une finalité de première importance pour un programme comme le PDP.

A5.2. Planifier pour soi ou pour les autres ? Echanges en creux autour d'un plan de développement de fokontany (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 Centre¹. Le 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 PDPU².

- 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 fokontanuy. 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"*.

1- 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 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.

2- 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 !).

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 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 attire l'attention, 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 ?³ 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*

3- 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.

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".

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.

Qu'est-ce que cette histoire de fontaine nous apprend du point de vue du PDP ? Que les activités "terre à terre" sont une école de démocratie. Que ces activités "terre à terre" en divulguent les



Le règlement interdit que des enfants de moins de 7 années viennent remplir et emporter des bidons qui pèsent parfois plus qu'eux-mêmes. Ici, pourtant,... les règles sont décidément difficiles à tenir. A tout moment, un cas peut se présenter. Un cas imprévu qui remet la règle en mouvement.

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 se mettre en lumière un aspect qui échappe peut-être aux équipes impliquées dans le PDP. 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 PDP, 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 PDP 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*⁴, qu'on acquière 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

4- 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 PDP 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.

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 qui mène au pont réhabilité. Un responsable s'explique :

- *"Oui, les déchets là, c'est vrai, ça bouche la rigole..."*.
- 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 déversement dans le domaine public là où les gens vivent concrètement. Comprendre aussi comment et pourquoi le déversement 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.

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 ?

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 détritiques, comment ils les perçoivent. Il faut comprendre aussi d'où leur vient cette perception et d'où celle-ci prend sa force ?



De Leener Philippe & Robson Fara
Antsiranana 2011