

Groupe Pays Madagascar

Le 12 décembre 2006

Dates à retenir :

- 28 février 2007 : réunion du comité de suivi des Assises, à 10h au Sénat
- 29 mai 2007 : prochaine réunion du groupe pays Madagascar, à 10h dans les locaux de Cités Unies France
- une 2^e réunion du groupe pays sera organisée en automne

Janvier 2007

Compte-rendu

Présents :

Délégation venue de Madagascar :

Jean-François GILON-MEIXNER, Christophe PEYRON et Remi STOQUART (Ambassade de France à Madagascar)

Collectivités locales :

Philippe BELLEC (CR Bourgogne), Laurent BOUDON (ODISEA), Anna CALVEZ (Conseil Général du Finistère), Jean-Luc CARPENTIER (CG de l'Eure), Yann DERLYN (Conseil régional Nord Pas-de-Calais), Leon DIOP (Clichy la Garenne), Ganaëlle GUITER (Conseil Général de l'Oise), Hubert HENNO et Michèle MOUTON (Conseil Général de la Somme), Denis LESAGE (CG la Manche), Laurent NICOLAS (IRCOD Alsace), Christian PAPOUSSAMY (TCO : Communauté d'agglomération de la Côte Ouest) et représente la ville de la Possession, Daniëlle PETIT-VU (Conseil Régional Ile-de-France), Françoise RIVIÈRE (Conseil régional de la Réunion) Denise ROUSSEL, Françoise HEBA (Sport Asatany/ Château Thierry), Claire TILLON (Grand Lyon/ Direction de l'Eau).

Autres Institutions :

Michel Nicolas RAKOTONDRA SOA (Ambassade de Madagascar), Etienne LEANDRE (Ministère des Affaires étrangères/ bureau de la gouvernance locale) et Jean-Claude LEVY (Ministère des Affaires étrangères/ Direction de l'Action extérieure des Collectivités locales), représente Antoine JOLY Florence LE GRAND (Sénat), représente Jean FAURE Charles JOSSELIN et Astrid FREY (Cités Unies France) Alain RETIERE (UNOSAT/UNITAR) Camille ALDABAGHY (consultante), François MOULERE et Stéphane DURIN (chargés d'études/ Ecole Supérieure de Commerce de Paris) Ismaïla DIAGNE (AFVP), Loïc MONJOUR (ONG Eau Agriculture et Santé en milieu Tropical).

Excusés :

Collectivités locales :

Jean-Louis DESTANS (Conseil Général de l'Eure ; Président du Groupe Pays Madagascar), Flavie DUTRY (Conseil régional Picardie) Marc FAUVIN (Comité de Jumelage St Priest-en-Jarez/ Ile Sainte Marie), Jean-Yves LE DRIAN (Conseil Régional de Bretagne), Ismaël LOCATE (Conseil Général de la Réunion) Lionel MEFIANT (Conseil Régional Auvergne) Thierry MOTTE (Conseil Général de la Manche) et Coralie PEYROT (Conseil régional Picardie) Ginette VERBRUGGHE (Conseil Régional Nord Pas-de-Calais).

Autres Institutions :

Jean-Pierre DAVID (AIMF),

Marie-Claire NIVOIT-CATHALA et Pierre LAYE (bureau gouvernance), et Denis PELBOIS (AECL), Ministère des Affaires étrangères.

Propos introductifs

Charles Josselin, président de Cités Unies France présente les excuses de Jean-Louis Destans, président du groupe pays Madagascar et président du Conseil général de l'Eure, retenu par un calendrier de fin d'année chargé. Il est représenté par Jean-Luc Carpentier, Directeur général adjoint.

Cette réunion a été préparée avec et se tient à la demande de la délégation venue de Madagascar. L'objet de cette réunion est, d'une part, de présenter les recommandations issues des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, tenues en mai 2006, et plus largement de diffuser le premier draft des Actes de l'évènement, et, d'autre part, de discuter des moyens d'intervention institutionnels qui s'offrent aux collectivités françaises désireuses d'agir dans le sens d'un appui au processus de décentralisation. Cette réunion n'a pas vocation à se substituer au comité de suivi des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, les deux instances étant clairement complémentaires.

Jean-François Gilon Meixner, conseiller adjoint de coopération au Service de coopération et d'action culturelle (SCAC – Ambassade de France) à Madagascar porte à la connaissance de tous le changement intervenu dans la délégation (cf. liste des présents, p.2), le ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire (MDAT) et les collectivités territoriales malgaches n'étant finalement pas présents du fait du calendrier électoral présidentiel à Madagascar. Cette absence tout à fait ponctuelle n'est en rien significative d'un quelconque désengagement du MDAT sur le dossier de la coopération décentralisée. L'importance accordée par l'Ambassade de France à cette mission est réaffirmée, les principaux objectifs étant d'échanger sur les avancées au sein du groupe pays Madagascar depuis la tenue des Assises, de présenter les supports conçus par l'Ambassade de France dans le cadre du suivi des Assises et, enfin, de donner des informations claires sur le paysage politique à Madagascar, dans un contexte marqué par la multiplication des coopérations décentralisées.

Pour Jean-François Gilon Meixner, la coopération décentralisée franco-malgache connaît un développement assez équilibré sur le territoire malgache, à l'exception de certaines régions qui concentrent plusieurs partenaires au détriment d'espaces encore méconnus. Il en découle le constat d'un manque de coordination qui est la cause d'une certaine déperdition d'énergies.

Charles Josselin rappelle que la coopération décentralisée « ne peut être mise en ordre de marche », mais elle peut dans le cadre d'un dialogue permanent entre ses acteurs et grâce à l'action de Cités Unies France tendre vers un juste équilibre, gage d'une meilleure efficacité et utilisation de l'aide et d'une meilleure visibilité de la présence française.

Michel Nicolas RAKOTONDRASOA, Ministre Conseiller à l'Ambassade de Madagascar en France, rappelle la volonté de l'Ambassade d'être un relais et une interface de la coopération décentralisée, y compris en promouvant des effets de leviers¹. Il se réjouit par ailleurs du bon déroulement des élections présidentielles.

Jean-Claude LEVY, chargé de mission à la Délégation à l'Action extérieure des collectivités locales (DAECL), rappelle l'importance de la coopération décentralisée pour le ministère des Affaires étrangères dont témoigne la relance de la Commission nationale de la coopération décentralisée (rappel de la réunion du 3 octobre 2006).

¹ Une lettre de SEM l'Ambassadeur de Madagascar en France est ensuite venue souligner cette disponibilité

Présentation des supports de communication des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar :

- **Actes des Assises (dont la partie Recommandations)**
- **DVD documentaire « Les Assises : au coeur de l'événement »**

Christophe PEYRON, chargé de mission pour la coopération décentralisée, présente les Actes provisoires des Assises et lance un appel pour que chacun commente et enrichisse le document en vue d'une édition fin janvier/début février 2007.

Parmi les **recommandations** des Assises, tirés des Actes, il met en avant les actions suivantes :

- Insister dans le cadre des partenariats sur l'expertise des collectivités qui viennent en appui et intégrer l'appui institutionnel au cœur des actions ;
- Combiner les appuis techniques, financiers et institutionnels, pour à la fois agir sur les conditions de vie des populations et donner les moyens aux collectivités bénéficiaires de peser sur le développement économique et social des territoires ;
- Mettre les collectivités bénéficiaires au premier plan des partenariats pour les responsabiliser, accroître leur crédibilité vis-à-vis des partenaires techniques et financiers et renforcer leurs élus dans leurs prérogatives (initiation de politiques, relations avec les populations, etc.) ;
- *Sur le nouvel enjeu de la régionalisation à Madagascar*, intervenir en appui des 22 nouvelles régions malgaches sur les thèmes suivants : élaboration et conduite des politiques publiques, outils et méthodes du développement régional et coordination et animation du développement ;
- Tenir compte des propositions très concrètes qui ont été formulées lors des ateliers pour guider les partenariats de nature institutionnelle (cf. section V / *Restitution*). Exemples de propositions :
 - Insister sur l'importance pour une collectivité de maîtriser les techniques prospectives et de planification afin de penser et maîtriser son développement à moyen et long terme ;
 - Contribuer à renforcer la capacité des collectivités bénéficiaires à monter des projets et à mobiliser des financements auprès des partenaires techniques et financiers (par exemple, en participant à la création de centres d'appui aux communes) ;

Il constate que les partenariats, entre les régions malgaches et les différents niveaux de collectivités françaises, que ce soit avec une région, un département ou une intercommunalité, se multiplient.

La coopération avec ces nouveaux acteurs que sont les régions malgaches et l'émergence de bonnes pratiques dans ce domaine (capitalisation, mutualisation) sont parmi les nouveaux enjeux de la coopération décentralisée à Madagascar. Christophe Peyron insiste sur l'existence de **plans de développement régionaux** qui établissent une stratégie pour chaque région malgache. Leur existence rend aujourd'hui nécessaire le développement d'outils de programmation et financiers à la hauteur des défis.

Plusieurs interrogations qui touchent la réalité même des partenariats sont posées afin de susciter une réflexion et un dialogue entre les collectivités actives à Madagascar :

- Quelles sont les complémentarités possibles entre appui institutionnel et appui technique ?
- Quelle est la valeur ajoutée d'un salarié permanent ou d'un volontaire du progrès sur le terrain ?

- Quels sont les moyens les plus efficaces pour mobiliser les exécutifs des deux partenaires ?
- La capacité d'absorption des collectivités malgaches est-elle toujours bien évaluée ?
- Comment la coopération décentralisée peut-elle jouer un effet de levier sur les financements d'autres partenaires pour le développement, mais aussi sur les ressources locales ?

De manière générale, les acteurs de la coopération décentralisée sont encouragés à travailler dans le sens d'une plus grande mutualisation des bonnes pratiques, d'une plus grande capitalisation et d'une plus large coordination.

Dans cette perspective, l'Ambassade de France constitue, en collaboration avec la DAACL et Cités Unies France, une base de données de la coopération décentralisée. Elle souhaite par ailleurs l'existence d'un espace de discussions et d'échanges sur la coopération décentralisée.

Présentation des avancées opérées sur le dossier de la décentralisation et des enjeux institutionnels en lien avec la coopération décentralisée

- **Evolutions politiques et juridiques**
- **Enjeux institutionnels : CAC et appui à la régionalisation**

Rémi Stoquart, assistant technique, présente les avancées et perspectives de différents dossiers étroitement liés au processus de décentralisation et au développement de la coopération décentralisée sur la Grande Ile.

Les Assises ont été un « coup de booster » pour la coopération décentralisée. Des questionnements ont eu lieu sur des sujets importants, comme la maîtrise d'ouvrage communale.

Selon lui, le contenu de l'A22RM – l'Association des 22 régions à Madagascar – reste à construire : il appartient aux régions françaises de se retrouver entre elles afin de déterminer ce qu'elles souhaitent apporter et mutualiser sur la base d'une demande structurée de leurs partenaires malgaches.

Le **PN2D** – le Programme national de décentralisation et de déconcentration – a été validé par les huit ministères concernés. La première étape est celle de la déconcentration : plusieurs ministères (santé, éducation, énergie & mines, finances, etc.) régionalisent un certain nombre de leurs services. L'engagement a également été pris par le gouvernement de porter à 10% du budget national les dotations de l'Etat aux collectivités locales en 2009.

Les réformes en cours constitueront des avancées en matière de **finances et de fiscalité locale**, en termes de transfert de fonds aux collectivités et de travail auprès des communes pour l'augmentation de leur fiscalité (ont été évoqués : la fiscalité sur le bâti et la nécessaire sécurisation foncière).

S'agissant de **l'intercommunalité**, peu d'avancées ont été opérées (toujours une absence d'incitations au regroupement intercommunal ; les voies de communication dans et entre communes rurales sont souvent difficiles). Le régime des Organismes publics de coopération intercommunale (OPCI) demeure par exemple inchangé, alors que la refonte de ce texte est avancée par les partenaires malgaches depuis trois ans. A contre-pied de cette tendance, la mise en place des Centres d'appuis aux

Communes (CAC) pourrait se révéler être une forte incitation au développement de l'intercommunalité.

Les CAC sont une modalité d'intervention qui se développe rapidement, en raison de leur dimensionnement adapté aux capacités des pouvoirs locaux à Madagascar. Le gouvernement malgache souhaite la généralisation des CAC sur le territoire, conscient de la nécessaire mutualisation des services municipaux. Il souhaite par là **renforcer de manière durable les capacités d'ingénierie locale et de gestion des problématiques locales** (fiscalité locale, services de proximité, etc.).

Pour rappel : les CAC sont constitués de 2 à 3 experts au profils adaptés aux priorités de développement des communes (10 à 15) qu'ils appuient. Les compétences recherchées par les communes sont généralement les suivantes : fiscalité locale, foncier, appui à la maîtrise d'ouvrage (voir également : liste des documents distribués en séance, à la fin du compte-rendu). Sont mis en avant des compétences qui permettront aux communes d'augmenter leurs ressources et de pérenniser les emplois créés dans le cadre des CAC.

L'Ambassade de France a souhaité soutenir la démarche des CAC en lançant un appel à projets destiné à la coopération décentralisée. Pour l'Ambassade, la mise en place d'une administration locale (ressources humaines) est à terme nécessaire. Sur la question complexe du foncier, l'Ambassade de France est chef de file parmi les autres partenaires internationaux.

Le Fonds de Développement local

Face à la fragmentation actuelle des divers programmes de développement local et d'appui à la décentralisation, le MDAT est en train de mettre en place un Fonds de développement Local (FDL). A terme, ce dispositif devrait canaliser l'ensemble des ressources financières destinées au renforcement de la décentralisation dans le cadre d'un budget programme, que ce soit pour de l'investissement ou du renforcement de capacités.

En effet, il est essentiel que l'Etat puisse s'appuyer sur les communes pour décliner de manière concrète ses programmes nationaux en matière de contrôle administratif et financier, de fiscalité, d'aménagement du territoire, etc. Cette approche devrait permettre une articulation rationnelle et efficace entre les compétences et moyens des collectivités locales (décentralisation) et ceux des services de l'Etat (déconcentration).

Comment mettre l'accent sur l'appui institutionnel et accompagner la décentralisation à Madagascar? Illustrations tirées de la coopération décentralisée franco-malgache

1/ Le Conseil général de l'Eure appuie la mise en place d'un CAC dans le district de Tsihombé, sur une échelle intercommunale.

Le district de Tsihombé présente des problématiques rurales et se trouve confronté à un processus de désertification. Il s'agit de l'un des territoires les plus pauvres de Madagascar. La coopération entre le Conseil général de l'Eure et le district de Tsihombé se veut une coopération de « territoire de projets », avec une forte implication personnelle des élus. Pour le CG de l'Eure, le soutien à la création d'un CAC est une évolution naturelle et entre dans l'esprit d'une contractualisation avec des représentants locaux élus. Cette initiative récente complète les actions déjà programmées et devrait améliorer les résultats obtenus par cette coopération. Dans le cadre de la création du CAC, un nouveau volontaire du progrès viendra prochainement compléter le dispositif. Possédant un profil adapté, il viendra en appui des collectivités

bénéficiaires sur les problématiques suivantes : maîtrise d'ouvrage, gestion foncière, gestion locale (ex : mise en place d'un service public des déchets). Il sera entouré d'une équipe locale, cheville ouvrière du CAC. Cet appui permettra également d'aborder la problématique de la fiscalité locale. Le CG développera aussi l'accompagnement à des micro-projets économiques.

L'appui souhaité est celui d'un appui à une **planification territoriale, sur le moyen/long terme** accompagné d'un renforcement des capacités des collectivités locales responsables.

2/ La Communauté urbaine de Lyon souhaite travailler dans le secteur de l'alimentation en eau potable et assainissement, dans le cadre fixé par le code de l'eau. Une convention de partenariat a été signée avec la région de Haute Matsiatra. La communauté urbaine a répondu avec succès à l'appel à projet sur la Facilité Eau de l'Union européenne et travaille avec le bureau d'études BURGEAP ainsi qu'avec une contribution financière de la région malgache.

Le projet prévoit une réflexion sur la manière de gérer les différentes utilisations de l'eau (agricole, élevage, artisanats, etc.) en appuyant l'élaboration, par la région, d'un Schéma régional de gestion de la ressource. Parallèlement à cet appui de niveau régional, le projet s'appuiera sur plusieurs territoires pilotes de mise en œuvre de ce nouveau schéma régional. Il est, par exemple, prévu d'agir à l'échelle d'un **bassin versant** sur la planification des utilisations en eau, l'organisation de la desserte en eau, la gestion des installations et la mise en cohérence les différentes initiatives. Une équipe composée d'un chargé de mission malgache, d'un chef de projet de la communauté urbaine de Lyon et d'un ingénieur BURGEAP assurera la réalisation de ce volet.

Par ailleurs, la constitution d'un comité de pilotage présidé par la chef de Région Haute Matsiatra permet d'y associer l'Agence nationale de l'eau et de l'assainissement ainsi que le Ministère de l'Energie et des Mines au projet.

Ces deux exemples font état de quelques-unes des complémentarités qui sont à trouver entre appuis institutionnel et technique ; le renforcement des capacités des collectivités locales et l'amélioration des conditions de vie des populations étant étroitement liés.

Jean-François Gilon Meixner rappelle l'importance de faire appel à l'expertise du Sud et d'avoir une fine connaissance des territoires de coopération. Il encourage la recherche de fonds auprès des grands bailleurs multilatéraux pour le financement d'infrastructures.

L'AFVP considère que l'appui institutionnel ne signifie pas la fourniture de moyens ponctuels, tels que des modules de formations pour les techniciens, des véhicules et ordinateurs ; bien plus, il s'agit d'un processus qui s'inscrit nécessairement dans la durée et qui mobilise l'ensemble des ressources humaines de la collectivité partenaire. Par exemple, l'appui à des processus de planification permet de travailler de manière pratique sur le diagnostic local, la participation de la population (relation élus / population), la priorisation (adéquation besoins / ressources), la construction de budgets, le suivi des projets : autant de thématiques qui relèvent de l'appui institutionnel.

Par ailleurs, l'AFVP insiste sur l'importance d'articuler les initiatives d'appui institutionnel avec les autres programmes nationaux (ex : bonne gouvernance/ appuis du PNUD, de la Banque mondiale) ou régionaux existants (ex : outils développés par le Partenariat pour le Développement municipal).

La Région Ile-de-France rappelle le démarrage, fin 2006, du projet « plan vert – plan bleu », dans le cadre de sa coopération avec la communauté urbaine d'Antananarivo. Ce projet allie aménagements urbains, assainissement et hygiène (éducation à la santé), santé scolaire, agriculture urbaine et renforcement des capacités de la communauté urbaine (un document de présentation a été distribué en séance).

Rémi Stoquart rappelle que les CAC sont aussi conçus pour responsabiliser des élus et pérenniser des moyens d'intervention aux niveaux communal et intercommunal, tout en associant les services déconcentrés à la démarche.

En conclusion :

Cette réunion a montré l'importance d'articuler développement et décentralisation et de valoriser les compétences des collectivités locales, dans le cadre des partenariats de coopération décentralisée. La mobilisation de tous les acteurs de la coopération décentralisée est apparue indispensable à l'essor et à l'efficacité de la coopération décentralisée, tout autant qu'au renforcement du processus de décentralisation. Ainsi, l'importance d'associer l'Ambassade de Madagascar en France et de France à Madagascar a été mise en exergue, de même que des liens forts avec les comités de suivi des Assises, malgache et français, sont nécessaires. Pour réussir la décentralisation, il convient aussi d'associer à ce processus la société civile et les services déconcentrés de l'Etat.

Il sera certainement important de revenir sur l'accès aux cofinancements dans le cadre de la coopération décentralisée (MAE, UE, etc.) lors de réunions ultérieures.

Contacts :

Ambassade de France à Madagascar

Jean-François GILON-MEIXNER, conseiller décentralisation – développement social – coopération non gouvernementale

jean-francois.gilon@diplomatie.gouv.fr tél : (261) 20 22 398 20

Rémi STOQUART, assistant technique décentralisation

s/c Ambassade de France remisto@superonline.com tél : (261) 32 05 550 00

MDAT

Christophe PEYRON, chargé de mission pour la coopération décentralisée

cpeyron_mdat@yahoo.fr; tél : (261) 32 02 605 51

Documents distribués (copies électroniques disponibles sur demande) :

- le Dispositif d'appui aux communes : les Centres d'appui aux communes, Manuel de procédures, document MDAT, Mars 2006
- les CAC et la coopération décentralisée, document 4 page, élaboré pour le groupe pays Madagascar du 12 décembre
- situation actuelle dans le cadre de la mise en place des centres d'appui aux communes, document MDAT, élaboré pour le groupe pays Madagascar du 12 décembre
- Document de travail : Actes des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, version du 6 décembre 2006, sous la co-rédaction des comités de suivi malgache et français
- Documents d'information, CD-ROM à l'occasion du groupe pays Madagascar du 12 décembre