

# Glossaire

- **Administration intelligente** : intégration des fonctions d'études, d'expertise et d'évaluation dans le processus décisionnel. (GLEIZAL, 2003)
- **Contrat de ville** : programme élaboré conjointement par des Collectivités Territoriales et l'Etat. il s'efforce de mettre en cohérence et en synergie, un ensemble d'actions destinées à remédier aux difficultés éprouvées par les populations de un ou plusieurs quartiers, afin de réintégrer ces territoires et leurs habitants dans le fonctionnement normal d'une agglomération. (Claude CHALINE, 1997)
- **Décentralisation** : système administratif et politique dans lequel certains pouvoirs de décision sont assumés par des organes autonomes généralement élus, ayant personnalité juridique, ressources et autorité propres. (AGRIDOC, 2001)
- **Déconcentration** : système administratif et politique hiérarchisé dans lequel le pouvoir central délègue ou transfère des pouvoirs de décision à des services ou des autorités qui le représentent localement. (AGRIDOC, 2001)
- **Développement local** : concept couvrant maintenant l'ensemble des dynamiques qui concourent à organiser un espace physique et humain délimité ; qui prend en compte ses diversités humaines et ses ressources. Il s'ordonne autour des notions de territoire et de projets. (AGRIDOC, 2001)
- **Grand projet urbain** : ce terme englobe une vaste stratégie de développement, notamment économique à long terme ; impliquant de gros investissements d'équipements et d'infrastructures. Il est adopté en France par le comité interministériel des villes en 1994. (Claude CHALINE, 1997)
- **Projet de territoire** : un projet de développement global de la Collectivité Territoriale. Outil d'aide à la décision, il permet d'éclairer et de hiérarchiser (dans le temps et dans l'espace) les choix à faire en matière de développement (économique, social, culturel, d'aménagement du territoire, etc). Cette démarche participative doit traduire des volontés locales d'agir. (AGRIDOC, 2001)
- **Territoire** (quartier, village, espaces historiques, géographiques, économiques): forme organisationnelle, composante permanente du développement où se caractérisent les qualités du travail, nouvelles technologies, spécificités locales et fournisseurs de relations. (Charles COURLET, 2000)



## **Liste des abréviations**

**ADA** : Association du Développement d'Anosibe

**AFD** : Agence Française de Développement

**AGEF** : Association pour la Gestion des Emplois Familiaux

**AGETIPA** : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public d'Antananarivo

**ANPE** : Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi

**APD** : Avant Projet Détaillé

**APS** : Avant Projet Sommaire

**CDC** : Caisse des Dépôts et de Consignations

**CDMA** : Comité de Développement pour le Marché d'Anosibe

**CEC** : Contrat Emploi Consolidé

**CMOD** : Convention de Maîtrise d'Ouvrage Déléguee

**CRU** : Concession de Restructuration Urbaine

**CSM** : Comités de Suivi de Marchés

**CTD** : Collectivités Territoriales Décentralisées

**CUA** : Commune Urbaine d'Antananarivo

**DAO** : Demande d'Appel d'Offres

**DPE** : Direction Départementale de l'Equipement

**DPI** : Demande de Proposition Internationale

**DSRP** : Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté

**DTA** : Directives Territoriales d'Aménagement

**DTS** : Droit de Tirage Spéciaux

**EIE** : Etude d'Impact Environnemental

**EIS** : Etude d'Impact Social

**GEP** : Groupes d'Etudes et de Programmation

**GPV** : Grands Projets de Ville

**IDA** : Association Internationale de Développement



**IEC** : Information-Education-Communication

**MinAT** : Ministère de l'Aménagement du Territoire

**MOC** : Maîtrise d'Ouvrage Collective

**MOD** : Maîtrise d'Ouvrage Déléguee

**NBI** : Nouvelle Bonification Indiciaire

**ONG** : Organisations Non Gouvernementales

**PIPM** : Programme d'Investissement Prioritaire Municipal

**PME** : Petites et Moyennes Entreprises

**POS** : Plan d'Occupation des Sols

**SAP** : Stratégie d'Assistance au Pays

**SARL** : Société A Responsabilité Limitée

**SCAT** : Société Centrale pour l'Aménagement du Territoire

**SEM** : Société d'Economie Mixte

**SRADT** : Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire

**SRN** : Solidarité et Renouvellement Urbains

**USD** : Dollar US

**ZAC** : Zone d'Aménagement Concertée



## Liste des tableaux

Tableau 1 : Ventilation de l'accord de crédit

Tableau 2 : Infrastructures économiques : nombre et montant contrats en millions Fmg

Tableau 3 : Infrastructures productives : nombre et montant marchés en millions Fmg

Tableau 4 : Programme d'urgence de lutte contre le choléra : nombre et montant marchés en Fmg

Tableau 5 : Programme d'urgence de lutte contre le choléra : avancement des sous-projets en millions Fmg

Tableau 6 : Processus d'identification des sous-projets

Tableau 7 : Processus d'exécution des sous-projets

Tableau 8 : PIPM en millions Fmg

Tableau 9 : Processus de passation de marché et contrats correspondants (30 septembre 2002)

Tableau 10 : Décaissements globaux (en milliards Fmg)

Tableau 11 : Bilan prévisionnel général en milliers F (H.T) au 29/01/98



# Note méthodologique

Les informations présentées dans ce mémoire sont issues de veille informationnel dans les domaines de la décentralisation, du développement local et des services urbains dans les collectivités locales notamment dans la CUA et à la Mairie d'Arcueil.

## Sources

Les informations produites sont issues des recherches bibliographiques, des lois sur la décentralisation. Des interviews auprès des dirigeants et techniciens communaux dans les deux villes par le biais :

- D'une *discussion formelle* avec le Directeur Général Technique des Infrastructures à la CUA, et la Directrice du Département Développement Territorial de la Mairie d'Arcueil.

- Des *questionnaires* dont voici quelques échantillons :
  - Globalement, en quoi consiste le projet ?
  - Quels sont les agents impliqués dans la politique de la ville ?
  - Quelles sont les mesures d'accompagnement concernant le projet de la ZAC des Portes d'Arcueil ?
  - Comment s'effectue la participation de la population dans le cadre du projet ?
  - Quelles sont les difficultés rencontrées par la Commune pendant la mise en oeuvre du projet ?
  - Quels sont les contextes qui ont favorisé les initiatives locales ?
  - En quoi consiste le pilotage politique du Projet ?
  - Après la ZAC des Portes d'Arcueil, quelle est l'autre priorité de la ville ?
  - Pourquoi la création d'un centre commercial plutôt qu'une usine ?

## Stage

Ce travail a pu être élaboré grâce à un stage d'impregnation à la Mairie d'Arcueil durant lequel j'ai pu assister à une réunion du comité de pilotage politique et technique du projet de la ZAC des Portes d'Arcueil. J'ai eu également l'occasion de prendre connaissance du site aménagé et tous les environs. Concernant le projet d'Anosibe, une visite du site m'a permise de constater son état actuel.



# Introduction

Pendant longtemps, l'espace local a été considéré comme un lieu d'application des décisions des politiques nationales : implantation d'infrastructures administratives, de transport, de santé, etc. Dans beaucoup de pays, l'Etat pilote du développement avait en charge de conduire les dynamiques sociales et économiques en vue de l'amélioration des conditions de vie des habitants. Cependant, au cours des années 80, les stratégies de développement menées sous l'égide de l'Etat ont manifesté leurs limites. Les mutations économiques et technologiques dans les modes de production et de conception appellent à plus de proximité. La concentration des pouvoirs économiques, culturels, techniques dans les mains de l'Etat ne permet plus d'assurer la cohérence nécessaire pour soutenir le processus de développement. La crise populaire de l'année 1991 à Madagascar témoigne bien de cette situation. L'échec de la politique nationale socialiste s'est traduit par une pénurie des denrées alimentaires. Les entreprises d'Etat étaient toutes en faillite. Ce qui a conduit à une émeute dans la ville d'Antananarivo et un changement de régime politique. En France, par exemple, l'effondrement des corps intermédiaires d'envergure nationale (syndicats, grandes organisations d'éducation populaire, organisations et mouvements confessionnels) ouvre un espace aux organisations de proximité. L'autorité de l'Etat classique est alors remise en cause.

Cette crise de l'Etat-providence concerne ses modalités traditionnelles d'intervention. Aussi est-il considéré comme lointain, centralisé et absent même. En particulier, les villes connaissent un dénuement total. Le nombre d'habitants ne cesse d'augmenter alors que les infrastructures sont insuffisantes pour les accueillir. A titre d'illustration, la construction des principales infrastructures de la Ville d'Antananarivo s'est effectuée durant la période 1910-1930. Une partie des réseaux de canalisation de la Haute ville remontent même à la dernière période de la royauté, soit en 1895. Les activités économiques tananariviennes demeurent principalement informelles faute d'appui stratégique en termes d'emploi de la part de l'Etat. Ainsi, le contexte a-t-il aujourd'hui profondément changé : seul le territoire peut être générateur de sa propre dynamique de développement en puisant dans ses capacités d'initiative et d'organisation. A cet effet, le terme de développement local a fait son apparition. C'est un mode de gestion recherchant l'implication de différents acteurs dans un souci de management local pour atteindre des objectifs précis et rectifier les désajustements de la société moderne. Cette dernière est à la fois acteur et bénéficiaire du développement. Du

point de vue économique, ceci équivaut à des changements structurels et institutionnels conduisant à l'urbanisation et même à une croissance démographique explosive.

Cette nouvelle logique du développement implique une réorganisation territoriale de l'Etat. De ce fait, la problématique consiste à voir comment interviennent les collectivités territoriales décentralisées dans le processus de développement économique. La réponse paraît évidente en ce sens qu'il suffirait de procéder à une décentralisation qui se caractérise par l'autonomie des instances locales leur attribuant un caractère administratif. Les pratiques demeurent cependant diverses: chaque pays choisit son niveau de décentralisation, varie la reconnaissance attribuée aux collectivités territoriales. Ainsi, pour bien cerner le sujet, l'étude portera sur une comparaison de deux applications distinctes : l'une au niveau de la Commune Urbaine d'Antananarivo, et l'autre à celui de la Commune d'Arcueil. L'intérêt est que les interventions à Arcueil sont très ciblées du fait de son niveau assez élevé de décentralisation. Ce qui pourra servir de référence aux responsables tananariviens. Avec un esprit critique et une adaptation des démarches par rapport à la situation locale, ils pourront appliquer les points positifs et remédier aux aspects négatifs des actions entreprises dans cette ville développée.

Le présent travail s'articule en deux parties. La première partie cadre les champs d'action des Collectivités Territoriales Décentralisées sur le plan conceptuel et institutionnel. Elle évoque les dispositifs réglementaires transférant les compétences aux deux Communes urbaines. Nous constaterons, ensuite, que le partenariat est essentiel au mode de gestion locale. Deux processus sont évoqués ci-après. Madagascar adopte le système de Maîtrise d'Ouvrage Délégueé ; quant à la France, elle procède à la Maîtrise d'Ouvrage Collective. Une dernière section traite les effets escomptés des interventions économiques en milieu urbain. La seconde partie consiste en une étude analytique de deux grands projets urbains : le cas du projet d'Anosibe et celui de la ZAC des Portes d'Arcueil. Après avoir démontré les potentialités de ces sites, nous présenterons la création d'une nouvelle dynamique de développement dans les deux quartiers. L'étude s'achève par une synthèse et quelques recommandations.

Ce mémoire ambitionne simplement de favoriser la reconnaissance de la dimension spatiale pour le développement, et d'inciter ainsi les différents acteurs à prendre conscience

de leur responsabilité collective sur ces sujets. La prospective est essentielle à l'aménagement urbain, puisque celui-ci implique la société dans ses rapports au territoire dans le long terme.

**Première Partie :**  
**Cadrage conceptuel et institutionnel des champs  
d'action des Collectivités Territoriales Décentralisées**

## **Chapitre 1 : Interventionnisme local**

### **Section 1 : L'étude du cas de Madagascar**

La décentralisation est souvent conçue comme un processus de désengagement de l'Etat dans un certain nombre de domaines. Elle implique cependant un nouveau rôle de sa part, recentré sur une fonction de redistribution, de solidarité nationale et de définition d'une stratégie globale.

#### **I- L'action des collectivités territoriales décentralisées : un relais des actions étatiques**

« *On doit rapprocher le gouvernement des citoyens par le renforcement des communes* ». Telles sont les paroles du Vice-Premier Ministre chargé des programmes économiques, Ministre des transports, des travaux publics et de l'aménagement du territoire le 7 janvier 2001. Ainsi, le gouvernement actuel prône la démocratie participative de la population qui devrait passer par une cohésion en son sein. Par ailleurs, la mauvaise répartition démographique et la concentration de la population dans la capitale l'amènent à définir un axe de peuplement fondé sur le développement des pôles de croissance intercommunale et interrégionale. Des comités régionaux de développement de chaque région sont à créer pour une meilleure coordination des projets. « Ils auront pour tâche de cibler les réseaux structurants, qui détermineront les priorités. Ils faciliteront, coordonneront et encadreront les projets de formation des élus et des agents communaux. », déclaration toujours du Vice-Premier-Ministre. En particulier, un programme de développement provincial sera établi où chaque commune mettra à la disposition du Fivondronana de son rattachement une monographie mettant en évidence un état des lieux, et les potentiels de sa localité. A partir des monographies de ces communes, chaque Fivondronana formule son programme de développement. Cette approche témoigne bien de la volonté du gouvernement à intégrer la démocratie participative au niveau institutionnel.

Etabli en 2003, le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté ( DSRP ) contient les objectifs de développement à Madagascar et les axes stratégiques correspondants. Les priorités dudit document consistent à :

- « - assurer une bonne gouvernance, un Etat de droit et la sécurité pour tous les malgaches surtout dans les zones rurales ;
  - rapprocher le gouvernement des citoyens par le biais de la décentralisation.
  - créer un climat propice aux investissements et au développement du secteur privé en vue de maintenir le taux de croissance économique entre 8 à 10% ;
  - exécuter le programme routier et assurer la réhabilitation de 14 000km de routes avant 2007 ;
  - promouvoir les politiques en matière d'Education et de Santé. »

En conséquence, trois grands axes stratégiques résument ces priorités à savoir :

« - restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée ;

- susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie ;
- susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle. »

Quinze programmes sont ainsi retenus pour accueillir les différentes actions, allant de l'instauration de la bonne gouvernance (Gouvernance du Lutte Contre la Corruption, Gouvernance et respect de la démocratie, Gouvernance de proximité, ...) à l'Education, la Santé en passant par la stabilité macroéconomique et la croissance, le développement des secteurs porteurs, le développement et la densification des infrastructures structurantes. Le cadrage macroéconomique fait ressortir que les ressources en matière d'investissement public à mobiliser devraient être de 13 390 milliards Fmg (soit environ 1,9 milliards de US \$) sur la période 2004-2006. Ce qui nous intéresse à présent c'est de voir les actions étatiques concernant la gestion de proximité et l'aménagement du territoire et urbanisme.

Au premier volet est consacrée une somme s'élevant à 408 milliards Fmg, soit 3,04% du coût total des programmes. Il s'agit de « créer un contexte favorable au développement économique et social des communes » d'une part ; « de développer un cadre institutionnel, socio-économique et organisationnel permettant aux communes d'assumer pleinement leur rôle d'acteur de développement et ceci au service de leur population par la fourniture de biens et services de proximité satisfaisants ». les activités à mener sont :

« - renforcer les capacités institutionnelles des collectivités, mettre en place un système de vulgarisation des textes ;

- harmoniser et rationaliser les interventions budgétaires de l'Etat et l'intervention financière des organismes partenaires du développement ;
- améliorer les ressources fiscales / parafiscales des communes ;
- généraliser le système de recouvrement autonome des ressources fiscales et des autres ressources au niveau des communes ;
- définir des programmes et promouvoir la formation en faveur des responsables communaux ;
- améliorer le système de contrôle des communes et en assurer l'effectivité. »

Le projet d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire et financier des collectivités territoriales décentralisées est actuellement en cours. Il est doté d'une enveloppe financière de 450 000 euros dont la France est le principal bailleur. Il est exécuté auprès du département ministériel de la décentralisation. Le projet se propose de permettre à l'Etat de transférer des compétences aux collectivités territoriales décentralisées tout en assurant le

contrôle à posteriori de l'exercice de ces compétences au regard de la législation nationale. Il contribue ainsi, dans les domaines de compétence des collectivités, au renforcement de la sécurité juridique, condition essentielle de l'essor de l'activité économique. Il mobilise déjà d'importants moyens qui ont permis d'atteindre des résultats tangibles dans les communes urbaines : amélioration des recettes fiscales, accroissement d'action communale, amélioration de la gestion.

Le second volet sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, des plans régionaux pour 12 régions seront élaborés entre 2003-2006. Il en est de même pour les plans d'urbanisme directeur des chefs lieux des provinces et des principales villes ; et des plans sommaires d'urbanisme pour au moins 50% des communes à partir de 2004. Les infrastructures et les services urbains de base sont à développer dans des zones de hautes potentialités et des zones à risque. Ceci concerne essentiellement des aménagements pour la protection contre les inondations.

Au niveau des villes, l'amélioration des déplacements urbains et l'expansion des infrastructures de marché seront entreprises pour les Grandes villes et les villes secondaires. Les systèmes d'assainissement sont revus dans une trentaine de villes et une trentaine de quartiers seront restructurés.

Parallèlement à ces différentes actions, le niveau des capacités humaines, techniques et financières des communes sera renforcé, soit par des efforts plus conséquents de la part de l'Etat ou des Provinces, soit par le biais de la promotion de la coopération décentralisée.

Le développement et la densification des infrastructures structurantes prévoit un budget de 6 987 milliards Fmg par rapport au coût total des programmes, soit 52% de celui-ci. En 2001, le Programmes d'Investissement Public s'élève à 2 797,8 milliards Fmg avec une répartition sectorielle qui reflète les priorités gouvernementales : le secteur infrastructures (routes) correspond à 42,63% du coût du programme ; le secteur social à 29,72%, le secteur productif à 15,35% et le secteur administratif à 12,30%.

Jusqu'à présent, les priorités gouvernementales, en matière de décentralisation, consistent à assurer le contrôle de l'Etat quant à la légalité des actes pris par les autorités communales, à la régularité de leurs budgets et de leurs comptes, mais aussi à la qualité de leur gestion financière. La construction des routes constitue leur principale préoccupation au niveau du développement et densification des infrastructures. Néanmoins, le gouvernement projette l'expansion des infrastructures de marché pour les villes. Qu'en est-il des dispositifs

réglementaires se référant aux domaines de compétences des collectivités territoriales décentralisées ?

## **II- Les lois de décentralisation faisant des collectivités territoriales décentralisées une administration de mission plutôt que de gestion.**

Les villes sont au centre des changements économiques, sociaux et politiques. Elles sont viables si elles sont habitables, compétitives, bancables c'est-à-dire dotées d'un financement viable, bien gérées et bien gouvernées. La gouvernance locale requiert ainsi une certaine qualification telle le leadership, le marketing, la stratégie, le développement des politiques et règlements afin d'assurer la qualité de la fourniture de services et le respect des budgets. Une gestion urbaine de qualité implique l'inclusion sociale, y compris les pauvres, dans la définition et la poursuite des objectifs communs. D'où la nécessité d'une planification stratégique, mais également d'une gestion participative. La première consiste à développer une vision urbaine à long terme intégrant et impliquant tous les groupes de la société urbaine.

Cette perception fournit :

- le cadre d'action des autres acteurs et institutions ;
- la direction future de la ville et les actions prioritaires pour la communauté ;

- les bases du plan stratégique gouvernemental et de la vision à long terme.

Jordi Boya, ancien vice président de la ville de Barcelone a évoqué la nécessité d'un « plan stratégique urbain...établissant le cadre de mobilisation des ressources et de coopération entre des acteurs sociaux urbains ». Le rôle du gouvernement local dans un tel processus est de :

- diriger et faciliter le processus conduisant vers une vision stratégique ;
- engager tous les groupes incluant le secteur privé, les ONG et les groupes communautaires ;

- fournir des données afin de faciliter les discussions et débats ;
- rechercher l'implication de toute la communauté afin de développer son propre plan pour l'application de la vision urbaine.

Les cinq défis de la ville concernent l'établissement d'une nouvelle base économique, d'une infrastructure urbaine, d'une qualité de vie, de l'intégration sociale et enfin, d'une saine gestion des affaires publiques. La réalisation de ces objectifs fait des municipalités une administration locale de gestion.

Il est fort possible de nos jours d'observer des concentrations de 50, 100, 500 000, voire un million d'habitants ou plus dans de multiples zones urbaines réparties dans toute l'Afrique. En 1999, l'agglomération d'Antananarivo compte 1 265 920 habitants. Le fait est que leurs habitants considèrent la ville comme un lieu d'opportunité économique.

Malheureusement, ils subissent les conséquences des dysfonctionnements économiques, sociaux et environnementaux engendrés par une croissance trop rapide et désordonnée. Il est ainsi vital pour les élus locaux de bien comprendre la dynamique économique qui régit l'évolution de leurs villes et déterminer sur quels facteurs ils sont en mesure d'exercer une influence directe ou indirecte. En effet, la forte croissance de la population est marquée par une redistribution spatiale nouvelle sur les territoires nationaux. Ce qui donne lieu à une urbanisation progressive des populations. A son tour, le processus d'urbanisation engendre des besoins induits nouveaux en investissements du peuplement. Ces phénomènes d'urbanisation sont accompagnés de celui de la décentralisation. Cette idée progresse de plus en plus en raison de la difficulté des Etats à assurer la développer sous toutes ses formes. C'est un processus de partage des responsabilités et des ressources. Son application soulève des défis particuliers tels que :

- l'amélioration de la conduite des affaires de l'Etat et la distribution des services publics aux populations ;
- la consolidation de la vie démocratique par la participation active des citoyens au développement local ;
- la re-dynamisation du processus de développement économique.

Cette évolution pose pour les municipalités et les sociétés civiles locales de nombreux défis. Elles ont un rôle de plus en plus important à jouer pour identifier les enjeux, former les cadres locaux et alerter les politiques devant des situations potentiellement conflictuelles. Or, l'Etat des lieux dans les municipalités africaines n'est pas particulièrement favorable au développement local.

Même si le rôle des collectivités locales est reconnu comme crucial, les administrations centrales manifestent une certaine réticence à transférer les compétences de gestion aux collectivités locales et surtout, les moyens de les exercer. Elles doutent des capacités de ces dernières à assumer de nouvelles fonctions. Si le contexte général est en faveur de la décentralisation, la réalisation concrète demande encore beaucoup d'efforts. En effet, jusqu'à présent, l'Afrique est caractérisée par une gestion très centralisée des affaires publiques. La plupart des décideurs politiques ont du mal à concevoir des stratégies pour faire passer dans les faits leur intention de décentralisation. C'est pourquoi, ils ont souvent recours à leurs partenaires et sollicitent leur assistance pour définir et mettre en œuvre les politiques de décentralisation.

Pour illustrer ces propos, étudions les dispositions législatives malgaches concernant la décentralisation. Ces lois datent de 1994 et transfèrent les compétences au niveau des collectivités territoriales décentralisées, notamment les communes. La loi n° 94-007 relative

aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées stipule dans l'article 2 du Titre I à propos des dispositions générales : « *Les collectivités territoriales assurent avec le concours de l'Etat la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et technologique ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie* ». L'article 6 bis du même titre évoque que « *L'Etat s'engage à définir...les types de projets et actions initiales à chaque niveau des collectivités territoriales décentralisées...* ». Le chapitre III du titre II sur les pouvoirs et compétences des communes mentionne aux articles 14 et 15 que : Article 14 : « *En matière de développement économique et social, les compétences de la Commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance. Ainsi, les domaines de compétence des communes y sont bien définis.* »

Article 15 : « *Les domaines de compétence de la commune ont trait notamment à :*

- l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la commune ;*
- la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ;*
- la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain ;*
- toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;*
- la réalisation d'actions d'aide sociale ;*
- les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ;*
- la réalisation et gestion des places et marchés publics et des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;*
- la gestion de son patrimoine propre ;*
- la construction et la gestion des équipements et infrastructures socio-sportifs ;*
- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;*
- la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat. »*

Néanmoins, la loi n° 94-008 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées font des communes une administration de mission. Tout d'abord, l'article 57 de la Section I du chapitre I concernant l'organisation des collectivités territoriales décentralisées désigne la

fonction du Maire : « *Le Maire ou le Président du Bureau exécutif est le Chef de l'administration de la collectivité, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints ou aux vice-présidents* ». Les articles 72 et 73 du même chapitre définissent les missions du Maire :

*Article 72 : « Sous le contrôle du Conseil et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat territorialement compétent, le Président du Bureau exécutif est chargé, d'une manière générale et dans les formes prévues par les lois et règlements, d'exécuter les décisions du Conseil et, en particulier :*

*1- de conserver et d'administrer les biens et les droits constituant le patrimoine de la collectivité territoriale ;*

*2- de gérer les revenus, de surveiller les établissements régionaux ou locaux et la comptabilité de la collectivité ;*

*3- de pourvoir aux mesures relatives aux voies et réseaux divers de la collectivité ;*

*4- de diriger les travaux entrepris par la collectivité elle-même et, le cas échéant, de passer les marchés de travaux et surveiller la bonne exécution de ceux-ci ;*

*5- de passer les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi. »*

*Article 73 : « Le Président du Bureau exécutif peut, en outre, par délégation du Conseil, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat :*

*1- de procéder, dans les limites fixées par le Conseil, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires ;*

*2- de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services dans le respect de la réglementation en vigueur, et en raison de leur montant et, lorsque les crédits sont prévus au budget ;*

*3- de passer les contrats d'assurance ;*

*4- d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;*

*5- de prendre toute décision concernant l'acquisition, la construction, l'aliénation d'immeuble dont la valeur ne dépasse pas un montant qui sera fixé par le Conseil ;*

*6- de fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts. »*

Les *articles 118 et 119* du chapitre VII de la même loi mentionnent les actes de légalité du maire : *article 118* : « *Le président de bureau exécutif de la collectivité concernée certifie sous sa responsabilité les caractères exécutoires de ces actes.* »

*Article 119* : « ... - les délibérations du conseil d'une collectivité territoriale ;

- les conventions relatives aux marchés et aux emprunts et les contrats de concession ou d'affermage à caractère industriel ou commercial des services publics locaux ;

- les décisions relatives à la gestion des agents de la collectivité territoriale : nomination, avancement de grade, avancement d'échelon, sanction disciplinaire prise après avis du conseil de discipline local et licenciement. »

Quant au représentant de l'Etat sur le territoire, sa fonction est surtout axée sur le maintien de l'ordre public. Le chapitre VI des attributions du représentant de l'Etat mentionne en effet, dans les articles 111 et 112 : *article 111* : « *L'Etat est représenté auprès des collectivités territoriales décentralisées par un haut fonctionnaire nommé par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales décentralisées. Il représente également le Premier Ministre et chacun des membres du Gouvernement. Il est placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre chargé de l'Intérieur.*

*Il anime, dirige et coordonne les services déconcentrés de l'Etat implanté dans la circonscription de son ressort.* »

*Article 112* : « *Le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public...Le représentant de l'Etat a en outre la charge du contrôle administratif, dans les conditions fixées par la présente loi.* »

Par conséquent, les municipalités occupent un place singulière parmi les acteurs impliqués dans les processus de décentralisation. C'est de leur réalité et de leur efficacité que dépend le jugement porté sur ce processus dans tel ou tel pays. Les municipalités doivent encore concevoir leur légitimité. Il est pourtant évident que la municipalité est l'institution publique à compétence générale la plus proche des populations pour rétablir les relations de confiance entre les deux entités. Aussi, les collectivités locales doivent-elles encore s'inscrire davantage dans le paysage institutionnel des pays.

### **III- Le transfert de compétence sans transfert des moyens.**

Vraisemblablement, la réduction de la taille de l'Etat central et la décentralisation des responsabilités font partie des priorités actuelles dans les pays en développement. Mais cela n'a pas connu une certaine compensation du point de vue des moyens. Ce qui a déclenché des situations difficiles au niveau local. En effet, l'autonomie financière des communes est un élément déterminant dans la décentralisation leur permettant de disposer les ressources financières satisfaisantes pour développer les services de qualité aux habitants. Or, le vaste

mouvement des populations vers les villes se traduit par des besoins d'investissement dans les infrastructures et équipements urbains. Des besoins nouveaux de services apparaissent pour répondre à la croissance urbaine. Le déficit entre l'ampleur des besoins en matière d'infrastructures et d'équipements urbains et les capacités financières et humaines des communes est considérable. L'action des communes n'est pas à l'échelle des enjeux de l'économie locale. Et l'accompagnement de cette croissance urbaine est suffisant.

La loi n° 95-005 relative aux Budgets des Collectivités Décentralisées fait que seules les dépenses de fonctionnement sont obligatoires dans le Budget. *L'article 17 stipule : « Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'inscription des crédits suffisants pour assurer soit le fonctionnement normal des services, soit l'accomplissement des obligations auxquelles elles s'appliquent. Sont obligatoires, dans les conditions ci-dessus définies, les dépenses suivantes :*

- 1- Les dettes exigibles et la couverture des déficits antérieurs ;*
- 2- Les salaires du personnel ;*
- 3- Les contributions aux dépenses des caisses et régimes de retraites auxquels le personnel rémunéré sur les budgets de la collectivité se trouve affilié ;*
- 4- Les dépenses d'eau et électricité et des postes et télécommunications ;*
- 5- Les contributions et participations imposées par la loi ou des engagements contractuels, notamment par des conventions relatives à l'assistance technique, administrative ou financière ;*
- 6- Toutes autres dépenses dont le caractère obligatoire aura été expressément prévu par des dispositions législatives ou réglementaires intervenues en application de ces dispositions de loi. »*

Notons que le budget annuel de la Commune Urbaine d'Antananarivo pour l'année 2000 s'élève à 78 milliards Fmg. Par rapport à l'année 1999, il enregistre une augmentation de 27 milliards Fmg (soit plus de 53%). Cet accroissement provient des rentrées des recettes supplémentaires attendues de la performance des actions intensives et informatisées pour améliorer les recouvrements. 61% des recettes de la CUA sont constitués par des impôts fonciers et les différentes taxes Annexes et Redevances pour la collecte des Ordures Ménagères. Ces impôts correspondent notamment aux travaux d'aménagement urbain tels la réhabilitation, les travaux d'extension ou travaux d'équipement et d'infrastructures. Les autres principales sources de recettes sont :

-Les revenus du domaine et des services (droits de places dans les halles et marchés, taxes d'eau et électricité, droits de stationnement, ...) pour environ 21% ;

- Les subventions de l'Etat et autres dotations de fonctionnement pour 10% ;
- Les recettes extraordinaires collectées dans les comptes du Fonds d'Aide d'Antananarivo Renivohitra (FAR).

Ainsi, le niveau des ressources financières des communes dépend de la nature de la fiscalité locale mobilisée, de leur réelle capacité à améliorer le recouvrement des taxes et impôts, des recettes tirées de l'exploitation des services communaux et enfin de la volonté de l'Etat de leur attribuer des ressources suffisantes. Les réformes sur les finances locales s'avèrent nécessaires afin d'améliorer le niveau de ressources financières des communes généralement très faible. Les crédits accordés se révèlent modestes au regard des compétences transférées dont la prise en charge génère des coûts, en terme de fonctionnement et d'investissement. C'est le cas par exemple des écoles primaires publiques et des centres de santé de base.

Le passage d'une population majoritairement rurale à une population majoritairement urbaine dans un temps court, nécessite des équipements tels qu'aucun Etat et encore moins une collectivité locale ne dispose des ressources nécessaires pour les assurer. Le recours aux bailleurs de fonds internationaux s'avère primordial.

## Section 2 : L'étude du cas de la France

### **I- Les actions étatiques à travers le Plan de Rénovation Urbaine et de Solidarité.**

Les instances nationales définies en 1988 sont le CIV et la DIV. Le comité interministériel des villes prend les décisions, arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. La Délégation interministérielle à la ville a des missions d'initiative, d'animation ; elle mobilise les acteurs et veille à l'exécution des décisions du CIV. La DIV est placée sous l'autorité du ministre chargé de la ville qui en coordonne les actions, après concertation avec divers ministères. Les services déconcentrés de l'Etat assurent la mise en oeuvre, le préfet étant intermédiaire avec les collectivités locales, mais aussi le responsable de l'exécution des contrats, plus encore le gestionnaire des importants crédits déconcentrés. Mais dans le but d'accentuer une démarche interministérielle associant les services de l'Etat et ceux des collectivités, un décret de 1991 prévoit la nomination de sous-préfets chargés de mission, pour la politique de la ville. Ils ne disposent pas, toutefois directement des moyens de financement.

Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a pour but de définir les principes et les modalités de mise en œuvre du plan gouvernemental de rénovation urbaine et de solidarité. Ce plan comporte trois volets :

- un programme de renouvellement urbain centré autour de 50 GPV;
- un chapitre économique et social ;

- un renforcement des services publics, acteurs du développement urbain.

Les grands projets de ville sont des projets globaux qui visent à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans la dynamique de développement de leur agglomération. Ils combinent des programmes portant sur la restructuration du bâti (démolition, diversification,...), l'amélioration de l'environnement (espaces extérieurs, interventions sur le foncier, réseaux,...), l'implantation de services publics et collectifs, le désenclavement des quartiers ainsi que leur revitalisation économique. Ces projets sont totalement intégrés aux contrats de ville.

#### ***I-1- Le programme national de renouvellement urbain.***

Changer durablement l'image de certains quartiers fait partie des objectifs de la politique de la ville. Cet enjeu nécessite un engagement de la solidarité nationale. Tel est l'objet du programme national de renouvellement urbain. Ce programme comprend deux types d'intervention, inscrits dans les contrats de ville :

- 50 grands projets de ville pour les sites dont la requalification nécessite la mobilisation de moyens exceptionnels ;
- 30 opérations de renouvellement urbain pour d'autres sites qui permettront aux villes concernées de bénéficier d'un appui renforcé de l'Etat .

Notons que les opérations de renouvellement urbain concernent des projets dont la taille reste nettement en deçà de celle des grands projets de ville.

Au total, l'Etat consacre 17,7 milliards de francs pour la période 2000-2006 dans le cadre de ce programme. Ce crédit est en hausse de 70% par rapport à la période antérieure c'est-à-dire pour les contrats de ville 1994-1999 s'élevant à 10,4 milliards de francs. 8,9 milliards concernent les crédits du ministère de la ville, des participations des collectivités locales. Par ailleurs, le programme national de renouvellement urbain bénéficie de moyens financiers exceptionnels :

- Une enveloppe supplémentaire de 5 milliards de francs de crédits spécifiques du ministère de la ville sera affectée à ces projets.
- La Caisse des Dépôts et Consignations s'engage à hauteur de 3 milliards sur ses fonds propres.

- Un nouveau prêt, le prêt de renouvellement urbain à 3% est créé. Une enveloppe de prêts de 10 milliards est déjà disponible.

Le budget 2003 du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine consacre 95 millions d'euros pour le programme de renouvellement urbain. Cette très forte progression (+130% par rapport à 2002) traduit la volonté de ce ministère d'améliorer de façon urgente, le cadre de vie dans les quartiers. Ces crédits sont destinés notamment à l'aménagement du cadre urbain et l'adaptation des transports. Ils permettent également un triplement de l'aide exceptionnelle aux communes les plus en difficultés qui sont engagées dans des opérations lourdes d'investissement.

### ***I-2- Les axes stratégiques dudit plan.***

Trois grandes orientations sont retenues à savoir favoriser la revitalisation économique, l'accès à l'emploi et le lien social.

En premier lieu, la revitalisation économique des quartiers passe par l'implication du secteur privé. Mais pour attirer les opérateurs, il s'avère nécessaire d'entreprendre des investissements publics importants. La politique de développement du gouvernement est alors fondée sur des aides ciblées dans le cadre de projets partenariaux de revitalisation économique. Une des mesures prises à cet effet, consiste à soutenir le tissu économique existant, en particulier les commerçants et artisans. Une franchise de 10 000 francs sur la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat est à instaurer afin d'alléger leurs charges. Une enveloppe de 50 000 francs est réservée au lancement du fonds de soutien aux activités économiques existantes dans les zones urbaines sensibles. Les petites et moyennes entreprises, commerces, artisans et professions libérales en sont les bénéficiaires. Pour le Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce, son taux maximal est majoré à hauteur de 40% pour l'investissement et 80% pour le fonctionnement, au lieu de 20% et 50%. Le gouvernement prône également la promotion des investissements fonciers et immobiliers. Des outils financiers sont mis en place pour la réalisation de ces opérations, notamment les fonds régionaux. Et des dispositions législatives sont adoptées pour favoriser l'émergence d'établissements publics fonciers au niveau des agglomérations. Toujours dans le cadre de cette revitalisation économique, le développement de l'activité est favorisé à l'aide d'une prime versée aux entreprises à hauteur de 15% de l'investissement pour un montant maximal de prime de 150 000 Francs. En cas de création d'entreprise, le montant minimal de la prime est de 20 000 Francs, quel que soit le montant de l'investissement. Le budget 2003 du

ministère de la ville comporte 31 millions d'euros au titre de fonds de revitalisation économique.

En second lieu, des dispositifs spécifiques de droit commun et des emplois générés par la croissance sont créés en faveur des habitants des quartiers prioritaires. En effet, le taux de chômage dans ces endroits est en moyenne deux fois supérieur au taux national. Pour ce faire, 150 équipes emploi-insertion, auxquelles seront affectés des agents de l'ANPE à temps complet, sont mobilisés. Les missions locales et les villes concernées participent à cet effort nouveau. Il s'agit de proposer aux demandeurs d'emploi une réponse en termes d'emploi ou d'insertion. 735 millions Francs sont réservés pour la période 2000-2006 aux actions d'insertion économique des contrats de ville, au titre du fonds social européen.

En dernier lieu, le comité interministériel lance un programme de 10 000 adultes relais pour favoriser le lien social. Les missions confiées à ces adultes visent à améliorer les rapports sociaux entre les habitants, les services publics et les équipements de proximité. Ces postes sont réservés à des adultes sans emploi habitant dans les quartiers en difficulté. L'Etat apporte une aide au financement de ces postes pour une période de trois ans renouvelables, sous forme de subvention aux structures employeurs (associations, groupements d'employeurs). le coût de ce programme sera à terme de 1 milliard de Francs. En 2000, 150 millions sont réservés à son lancement.

### ***I-3- Le renforcement des services publics, acteurs du développement urbain.***

Depuis 1991, les services publics au profit des habitants des quartiers sont une priorité de la politique de la ville. Les mesures prises par le Comité Interministériel des Villes du 14 décembre 1999 visent à intensifier les efforts déjà accomplis pour renforcer la présence et la qualité des services publics, soutenir les fonctionnaires et favoriser l'accès des habitants des quartiers à la fonction publique.

Tout d'abord, le ministère délégué à la ville a consacré en 1999 près de 100 millions de francs pour aider les autres ministères, les collectivités locales ou les établissements publics à renforcer leur présence dans les quartiers en difficulté. A titre d'exemples, 20 agences de la Poste ont été améliorées ou créées en 1999, et 70 pôles polyvalents de services publics ont été financés en 3 ans. Un plan de renforcement de la présence et de la qualité des services publics au bénéfice des quartiers est arrêté pour chaque contrat de ville. Les projets y afférents ont les objectifs suivants :

- améliorer l'accueil des usagers,
- simplifier les procédures et faciliter l'accès au droit ,

- mieux associer la population en développant la participation des associations d'usagers et de quartiers,
- former et accompagner les agents publics concernés dans l'exercice de leurs fonctions.

La fonction de sous-préfet ville est aussi valorisée. 10 postes sont reclassés dans des catégories supérieures. Des délégués de l'Etat sont désignés parmi les fonctionnaires et agents publics dans les quartiers prioritaires. Mandatés directement par le préfet, ils sont chargés d'assurer une liaison régulière avec l'ensemble des acteurs de terrain. Ils animent les projets de services publics.

300 délégués du Médiateur de la République sont recrutés en 3 ans dont 100 en 2000 dans le but de mieux répondre aux besoins de la population. Par leur action de proximité, ils contribuent à la lutte contre les discriminations. Chaque année, ils établissent un rapport remis au préfet du département.

En outre, une politique de soutien aux fonctionnaires engagés dans la politique de la ville est adoptée. Différentes mesures ont été prises en 1991 pour améliorer les conditions de travail des agents affectés dans les quartiers en difficulté. 5 millions de francs sont consacrés chaque année à la formation interministérielle des agents. 10,7 millions de francs sont alloués en interministériel au logement des fonctionnaires affectés dans les quartiers. Le ministère de la Fonction Publique met en œuvre des moyens nouveaux comprenant 1 000 aides et prêts à l'installation dans un logement locatif, 1 200 réservations supplémentaires de logements sociaux, 1 400 prêts à l'accession à la propriété, toujours lors de ce comité interministériel. Ce plan mobilise 110 millions de francs à ces nouveaux moyens. L'avantage spécifique d'ancienneté est mis en place pour des fonctionnaires de l'éducation nationale et de l'intérieur. Une enveloppe supplémentaire de 50 millions de francs est dégagée en 2000, et 200 millions en 2001, pour renforcer la Nouvelle Bonification Indiciaire<sup>1</sup>. La NBI a été décidée en 1990. En 1999, elle touche 33 000 agents de l'Etat pour un total de 200 millions de francs, et 15 000 agents des collectivités locales pour 85 millions.

Enfin, les habitants des quartiers en difficulté sont peu présentés dans la fonction publique. Ils se heurtent, en effet, aux problèmes d'échec scolaire, de formations inadaptées et au manque d'information sur les métiers et le mode de recrutement. Cette situation nécessite de renforcer l'égalité des chances, pour redonner au service public son devoir d'insertion et la nécessité d'intégrer de nouvelles compétences. La poste a, par exemple, ciblé le recrutement de ses emplois jeunes sur les habitants des quartiers, et leur offre des débouchés dans l'entreprise. Le comité interministériel des villes a stipulé que l'accès à la fonction publique

---

<sup>1</sup> Réservée à la politique de la ville

des habitants des quartiers sera favorisée par le développement du système de bourses de l'éducation nationale. 5 000 bourses au mérite sont créées en 2000 pour l'entrée en seconde. A ce titre, 5 000 préparations rémunérées aux concours pour les demandeurs d'emploi jeunes et adultes sont mises en place.

Les trois volets de ce comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 visent à intensifier les efforts déjà accomplis par le Gouvernement français pour développer les agglomérations et changer durablement leur image. L'Etat apporte diverses modalités de soutien aux opérations de renouvellement urbain en intervenant directement dans les quartiers en difficulté, mais aussi en renforçant la présence et la qualité des services publics, acteurs du développement urbain.

## **II- Le transfert de compétence à l'échelle des collectivités locales.**

La première forme de décentralisation en France s'est manifestée par un découpage territorial entre 1789 et 1790 : 83 départements et 44 000 communes sont créés. Le poste de préfets est instauré sous Napoléon en 1800. Ils sont chargés de l'administration et constituent les exécutifs départementaux. La forte croissance démographique et urbaine en région parisienne et dans les métropoles a donné naissance à l'aménagement du territoire et à la planification française dans les années 1950-1960. Les premières aides au développement régional sont apparues en 1950. Le ministère de l'Equipment<sup>2</sup> est créé en 1966. Au sein de cette entité sont constitués les services territoriaux tels les DDE et les GEP. Voyons ci-après les étapes de la décentralisation en France.

### ***II-1- Les étapes de la décentralisation en France.***

Les années 1955-1975 sont marquées par une politique ambitieuse de délocalisation de 400 000 emplois vers la province. En 1967, dans le cadre de la Loi d'Orientation Foncière, les Plans d'Occupation des Sols sont définis au niveau communal. Le premier schéma directeur de la Région parisienne est élaboré en 1965. La décentralisation française s'est effectuée en trois grandes étapes : le premier chantier de la décentralisation, les grands chantiers législatifs sur les politiques territoriales et la nouvelle étape de la décentralisation Acte II de Raffarin-Sarkozy.

---

<sup>2</sup> fusion des travaux publics, transports et construction

Le premier chantier de la décentralisation correspond à la décennie 80-90. En effet, les lois Mauroy-Deferre de 1981-1983 évoquent des directives. Elles stipulent :

- la libre administration des collectivités à travers la suppression de la tutelle à priori, la création du contrôle de légalité ;

- les contrats de Plan Etat / Région où les régions deviennent des collectivités territoriales ;

- le transfert de compétence et de moyens financiers : pour les communes, à l'aide de document de planification tel le POS et du permis de construire ; pour les départements par le biais d'action sociale et des routes départementales, l'action économique des collectivités locales est aussi reconnu ;

- le renforcement du rôle des Préfets.

En 1992, la loi ATR relance la coopération intercommunale : communautés de ville.

Ensuite, surgissent les grands chantiers législatifs sur les politiques territoriales de 1999 et 2000. La loi Voynet du 25 juin 1999 correspond à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Dans les articles 25 et 26 de la LOADDT est inscrit l'Agenda 21. C'est un document stratégique et opérationnel. C'est un projet de territoire qui fixe des orientations à moyen terme, décliné en programmes d'action régulièrement évalués et ajustés. Il est conforme aux objectifs du développement durable : intégration de l'économique, du social et de l'environnemental, bonne gouvernance. Il résulte d'un débat organisé à l'échelle du territoire avec l'ensemble des acteurs qui y interviennent<sup>3</sup>. La loi Voynet instaure aussi des conseils de développement à savoir les SRADT et les DTA. En décembre 2000, la loi SRU incite à la planification stratégique avec des outils tels que les Schémas de Cohérence Territoriaux et les Plans Locaux d'Urbanisme. Les « Conseils de quartiers » pour les villes de plus de 80 000 habitants sont créés avec la loi « Démocratie de Proximité » de février 2002.

Enfin, le gouvernement Raffarin-Sarkozy propose une nouvelle étape de la décentralisation. En 2002-2003 a lieu un débat national à travers les assises des libertés locales. Trois objectifs fondamentaux sont mis en exergue : proximité, responsabilité, efficacité. 2003 est marqué par la réforme de la Constitution :

- « L'organisation de la République est décentralisée »

- Le Référendum décisionnel d'initiative locale

- Principe d'autonomie financière des collectivités et dispositif de péréquation

- Non tutelle des collectivités les unes sur les autres, mais possibilité de collectivité « chef de file » dans les cofinancements.

---

<sup>3</sup> entreprises, associations, services déconcentrés de l'Etat, élus, responsables municipaux

Ainsi, pendant ces deux dernières décennies, la décentralisation en France s'est manifestée par un transfert de compétence accompagné de moyens financiers à l'échelle des collectivités territoriales. Abordons maintenant les responsabilités de ces entités.

## ***II-2- Les responsabilités des collectivités locales décentralisées.***

Le niveau local apparaît comme le plus pertinent pour conduire des politiques concrètes de développement durable, et apporter ainsi une contribution déterminante à la maîtrise collective du développement. Les autorités locales ont des responsabilités accrues dans la conception et la mise en œuvre de politique publique. Pour ce faire, elles sont en partenariat avec l'Etat pour articuler les priorités nationales et les dynamiques locales dans une vision globale et cohérente ; et ce à travers une gestion raisonnable des territoires. Elles se doivent aussi d'améliorer constamment l'impact et l'efficacité des politiques en utilisant des outils d'évaluation à toutes les phases de projet, tout en favorisant une large diffusion des résultats obtenus.

En matière d'aménagement du territoire, les politiques locales doivent permettre un accès de chacun aux activités essentielles comme l'emploi, le commerce. Les collectivités territoriales axent également le développement, au côté du secteur marchand, d'une économie sociale et solidaire. Ceci peut être reflété grâce aux régies de quartier et aux entreprises d'insertion. En outre, les marchés publics locaux doivent être attribués en tenant compte de critères sociaux et environnementaux.

En résumé, ce premier chapitre traduit la priorité pour tous d'intervenir au niveau local pour stimuler le développement urbain. Chaque pays aborde le problème différemment. Comme tout pays en développement, Madagascar a procédé à la Décentralisation depuis le début des années 1990. À travers le DSRP établi en 2003, l'Etat favorise la gestion de proximité et les actions de promotion des marchés dans les villes. Des dispositions réglementaires ont également été adoptées pour transférer les compétences aux collectivités territoriales décentralisées en 1994. Néanmoins, ces lois font des ces entités des administrations de mission plutôt que de gestion. Elles sont sous contrôle étatique. Ce qui fait que Madagascar est actuellement au stade de l'instauration des institutions en matière de décentralisation. De plus, les communes ne disposent pas de moyens pour valoriser le territoire ; soit parce qu'elles n'ont pas la compétence requise ; soit parce que le système de recouvrement y est précaire pour générer des recettes fiscales assez conséquentes. En conséquence, les municipalités sont obligées de recourir aux bailleurs de fonds internationaux

pour les investissements en infrastructures. Quant à elle, la France a commencé le processus de Décentralisation à la fin des années 1970. Ce qui traduit le fait que les deux pays connaissent deux situations vraiment différentes. En effet, l'Etat français accorde une priorité certaine en termes de valorisation du territoire. Il a mis en œuvre un plan gouvernemental de rénovation urbaine et de solidarité où les principes et les axes d'intervention sont parfaitement définis à savoir la revitalisation économique, l'accès à l'emploi et le lien social. Et les villes se réfèrent au programme national de renouvellement urbain dans leur politique. Leurs contributions sont déterminantes à la maîtrise collective du développement.

## **Chap2 : Le partenariat comme mode de gestion locale.**

Section1 : La Maîtrise d'Ouvrage Déléguee comme management stratégique

Un des principaux problèmes sectoriels est la nécessité d'améliorer les infrastructures et les services, non seulement à Antananarivo mais aussi dans les centres secondaires de l'ensemble du pays. Il est également important d'améliorer les capacités des collectivités locales en matière de gestion et d'entretien de nouveaux investissements.

Auparavant, les travaux d'entretien et de réhabilitation des infrastructures municipales étaient exécutés en régie par les services municipaux sous la direction du département technique municipal. L'expérience a prouvé que cette méthode était inadéquate. Au contraire,

la réalisation du Projet de Voiries Urbaines d'Antananarivo<sup>4</sup> a démontré l'efficacité du système de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le système de la maîtrise d'ouvrage déléguée a été introduit dans le Projet de Voiries Urbaines, entre en vigueur en août 1994. L'expérience a réussi. Les résultats du premier projet indiquent que le système permet d'abaisser le coût des travaux de 20% à 25% par rapport aux méthodes traditionnelles. Ce succès s'explique en partie par la vitesse d'exécution des sous-projets et témoigne qu'une généralisation du système de maîtrise d'ouvrage déléguée pourrait être un facteur d'efficacité pour la gestion d'autres régions du pays.

Au vu de cette expérience positive, les maires élus ont demandé l'extension à leur ville des programmes de développement des infrastructures et du système de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le contexte du Projet d'Infrastructures Urbaines s'inscrit dans le contexte plus général de la SAP depuis 1997. Le Projet concourt au renforcement des objectifs de la SAP, en ce qui concerne :

- la croissance diversifiée animée par le secteur privé<sup>5</sup>;
- le renforcement d'un secteur public dont le rôle est en cours d'évolution (décentralisation) ;
- le développement des ressources humaines<sup>6</sup>.

Le Projet d'Infrastructures Urbaines cofinancé par l'IDA, l'AFD et la République de Madagascar a pour objectif d'aider à assurer un surcroît de revenus et des emplois pour les pauvres, et améliorer la fourniture et l'entretien des infrastructures urbaines d'Antananarivo et de sa périphérie immédiate ainsi que dans d'autres villes choisies<sup>7</sup> de Madagascar. Le projet est exécuté par l'AGETIPA. Il comprend les parties suivantes :

- l'exécution du sous-projets d'infrastructures économiques (routes, curages de drainage, ...) et de sous-projets productifs (marchés, gares routières,...) à Antananarivo et dans les autres villes choisies ;

- l'établissement d'un système de maîtrise d'ouvrage déléguée faisant appel à l'AGETIPA ;

- la fourniture de services consultatifs techniques pour la mise en place des Programmes d'Investissements Prioritaires, la formation d'entreprises et de personnels concernés par l'exécution du système de maîtrise d'ouvrage déléguée ainsi que pour la réalisation des audits, évaluations ou sensibilisations.

## **I- Les accords de partenariat**

---

<sup>4</sup> Crédit 2591-MAG

<sup>5</sup> infrastructures adéquates ; capacité du secteur privé

<sup>6</sup> activités ayant pour objectif direct l'allègement de la pauvreté

<sup>7</sup> Antsirabe, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina

L'organisation du Projet est fondée sur des textes fondamentaux. Ces derniers définissent d'une part, le rôle de l'AGETIPA, les objectifs à atteindre, les conditions de mise en place des ressources financières nécessaires pour la réalisation du projet et , d'autre part, les procédures d'exécution du projet.

### ***I-1- L'accord de crédit.***

L'accord de crédit de développement pour le Projet d'Infrastructures Urbaines n° 2968-MAG a été signé le 14 juillet 1997 entre la République de Madagascar et l'IDA.

Le montant du crédit est de 25 200 000 DTS. Il est entré en vigueur le 14 octobre 1997. La date de clôture est fixée au 30 juin 2002 ou à toute date ultérieure arrêtée par l'IDA. La contrepartie de l'Etat malgache s'élève à 57,04 milliards Fmg, dont 26,95 milliards versés au 30 septembre 2002. Cette participation est destinée au financement des droits et taxes ainsi qu'à la quote-part de l'Etat sur les montants hors taxes.

La contrepartie des collectivités s'élève à 13,87 milliards, dont 8,92 milliards Fmg versés au 30 septembre 2002. Cette participation représente la quote-part (5%) des collectivités sur les travaux<sup>8</sup> des sous-projets.

Le Projet comprend trois composantes pour l'exécution des sous-projets (85% du montant du crédit), l'acquisition de machines et matériels (2%), la formation et les études (7%) auxquelles s'ajoutent les charges de fonctionnement (6%).

### **Tableau1 : Ventilation de l'accord de crédit.**

---

<sup>8</sup> y compris les études d'exécution et les contrôles

Catégories / Composantes	<b>CREDIT</b> en DTS	<b>FINANCEMENT</b> en Fmg* y
compris les contreparties		
	<i>Montant du crédit</i>	<i>Pourcentage de répartition</i>
	<i>Montant du financement</i>	<i>Pourcentage de répartition</i>
1- Exécution des sous-projets		
2- Matériels et fournitures		
3- Services de consultants, formation et audits		
4-Charges de fonctionnement	21 450 000	
	410 000	
	1 740 000	
	1 600 000	85,12%
	1,63%	
	6,90%	
	6,35%	258,05
	4,41	
	16,36	
	19,31	
	86,55%	
1,48%		
5,49%		
6,48%		
Crédit en DTS	25 200 000	100%
	298,13	100%

\* l'équivalence est exacte pour la partie décaissée du crédit et estimée pour le solde sur la base du taux au 15 août 2002.

Des modifications ont été apportées aux programmes d'exécution initiaux. Elles portent en particulier sur l'affectation du solde du crédit à un programme d'urgence de lutte contre la propagation du choléra ; de nouvelles dispositions de répartition des crédits entre les villes ; la problématique de mise en place des agences locales ; un nouveau calendrier de mise en œuvre du plan d'actions.

### ***I-2- L'accord de Projet.***

Une des conditionnalités pour la mise en vigueur de l'Accord de Crédit était qu'un Accord de Projet soit dûment autorisé et ratifié par l'AGETIPA. Cet Accord de Projet a été conclu entre l'IDA et l'AGETIPA le 14 juillet 1997. Par cet accord, qui a force obligatoire, l'AGETIPA accepte d'honorer les obligations stipulées, et notamment qu'elle souscrit pleinement aux objectifs du Projet, et qu'elle exécute le Projet conformément aux programmes d'exécution. Ce type d'accord définit bien les responsabilités de l'AGETIPA.

### ***I-3- Convention Etat-AGETIPA.***

Cette convention, conclue le 18 juillet 1997 entre le Gouvernement et l'AGETIPA, précise la mission de l'AGETIPA et des agences similaires créées progressivement dans les Villes Choisies. Elle énumère également les objectifs spécifiques que le Gouvernement entend voir atteints en conformité avec l'Accord de Crédit. Aussi, le Projet vise-t-il à assurer un surcroît de revenus et des emplois pour les pauvres en améliorant la fourniture et l'entretien des infrastructures urbaines.

Les objectifs de développement du Projet sont :

- l'amélioration et un meilleur entretien des infrastructures urbaines prioritaires avec un appui continu du Gouvernement au développement d'AGETIPA sans ingérence politique ;

- l'augmentation des revenus et du nombre d'emplois en faveur des pauvres avec l'appui des autorités centrales et locales à des travaux à forte intensité de main d'œuvre exécutés par des PME.

Les objectifs connexes recherchés consistent :

- au développement d'une capacité régionale de maîtrise d'ouvrage déléguée efficace pour des marchés d'infrastructure urbaine ;

- au développement des petites entreprises de construction et de petits bureaux d'études et de consultants ;

- en une meilleure gestion des projets avec le développement de la direction et du personnel de l'AGETIPA ;

- en l'amélioration des priorités d'investissements municipaux, les collectivités devenant mieux en mesure de définir leurs priorités et d'apporter une contribution financière.

En outre, la convention définit le programme pour lequel le financement<sup>9</sup> est accordé et les obligations de l'Agence.

Ces différents accords donnent naissance à des axes stratégiques définis.

## II- Les composantes du Projet d'Infrastructures Urbaines

Pour réaliser les objectifs du Projet, celui-ci a été découpé en trois composantes auxquelles s'ajoutent les coûts de fonctionnement de l'Agence.

### *II-1- L'exécution des sous-projets*

Les sous-projets sont classés en sous-projets d'infrastructures économiques<sup>10</sup> et en sous-projets productifs (marchés, gares routières, abattoirs) comme stipulés dans l'Accord de Crédit.

Cette composante comprend :

- l'établissement d'un système de maîtrise d'ouvrage déléguee faisant appel à l'AGETIPA pour contribuer à la conception, la supervision et l'exécution des dits sous-projets à Antananarivo et dans les autres villes choisies.

- l'établissement d'un système de maîtrise d'ouvrage déléguee faisant appel à des Agences de maîtrise d'ouvrage pour contribuer à la conception, la supervision et l'exécution de ces sous-projets dans les villes choisies.

Ces deux systèmes sont actuellement fusionnés, le reliquat de Crédit est géré par l'AGETIPA pour la ville d'Antananarivo et les villes choisies. Une requête en ce sens, faite par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la ville a été approuvée par l'IDA.

Le montant de cette composante est de 39,7 millions USD, toutes contreparties incluses.

---

<sup>9</sup> objet de l'Accord de Crédit

<sup>10</sup> routes, ouvrages de drainage, trottoirs, escaliers publics et murs de soutènement

Les sous-projets sont choisis au sein des PIPM préparés par les municipalités sous réserve qu'ils répondent aux critères d'éligibilité. Les travaux sont réalisés par des entreprises, les études techniques et les contrôles par des bureaux d'études.

Au cours des revues annuelles, les programmes de travaux ont également inclus un programme d'urgence de lutte contre la propagation du choléra<sup>11</sup> dans deux villes : Antananarivo et Fianarantsoa.

#### *II-1-1- Les infrastructures économiques.*

Il s'agit essentiellement de travaux de réhabilitation de voiries.

**Tableau2 : Infrastructures économiques : nombre et montant contrats en millions Fmg.**

Période	Nombre contrat	Montant initial		Montant engagé	
		Taux engagement	Montant décaissé	Taux décaissement	
Période 1997-1999	683	67 110	67 315	100,3%	62 738
	93,48%				
Année 2000	0	0	-	0	-
Période 2001-2002	43	45 334	45 096	98,4%	19 994
	44,10%				
Total	726	112 444	112 411	99,8%	82 732
					73,50%

Notons qu'aucune opération n'a été faite en 2000 étant donné que le Manuel de Procédures de l'AGETIPA a été révisé au cours de cette année.

Entre les deux périodes 1997-1999 et 2001-2002, le nombre de contrats signés est passé de 683 à 43, l'objectif étant basé sur des critères de performance.

#### *II-1-2- Les infrastructures productives.*

<sup>11</sup> curage de canaux, aménagement de marchés, construction d'équipements communautaires de quartiers : blocs sanitaires, lavoirs, bornes fontaines,...

Une des conditions d'éligibilité pour ces projets est d'avoir un taux de Rentabilité Financière supérieur à 15%.

Mais les communes sont surtout préoccupées par l'état de leur voirie et, compte tenu de l'enveloppe disponible, seuls des sous-projets de réhabilitation de rues ont été programmés.

Aussi, dans le cadre du Projet, hors opération choléra, seuls le bazar de Betania à Toliara et le marché de brousse à Antsiranana entrent dans cette catégorie.

**Tableau3 : Infrastructures productives : nombre et montant marchés en millions Fmg**

<i>Période</i>	<i>Nombre contrat</i>	<i>Montant initial</i>		<i>Montant engagé</i>	
	<i>Taux engagement</i>	<i>Montant décaissé</i>	<i>Taux décaissement</i>		
Période 1997-1999	9	1 376	1376	100%	1366
		99,3%			
Année 2000	0	0	-	0	-
Période 2001-2002	0	0	0	-	0
Total	9	1 376	1376	100%	1366
				99,3%	

Ce tableau illustre bien la faiblesse du montant destiné aux sous-projets d'infrastructures productives.

#### *II-1-3- Le Programme d'Urgence de lutte contre la propagation du choléra.*

Au départ, presque toutes les communes ont manifesté de l'intérêt pour cette composante. Cependant, seuls Antananarivo et Fianarantsoa ont continué jusqu'à la fin. L'explication en est que les communes sont limitées en termes de contribution. Les maires ont promis la réhabilitation des rues et ils ne peuvent pas sacrifier, actuellement avec leurs faibles moyens, cette voirie pour des équipements tels que des WC, des douches,...En conséquence, seules ces deux villes bénéficient de ce programme.

**Tableau4 :Programme d'urgence de lutte contre le choléra : nombre et montant marchés en millions Fmg.**

<i>Période</i>	<i>Nombre contrat</i>	<i>Montant initial</i>		<i>Montant engagé</i>	
	<i>Taux engagement</i>	<i>Montant décaissé</i>	<i>Taux décaissement</i>		
Période 1997-1999	0	0	0	-	0
Année 2000	0	0	-	0	-

Période 2001-2002	24	10 755	10 979	102,1%	7089
		65,91%			
Total	24	10 755	10 979		7089

Le financement de ce sous-projet est dix fois plus important que celui de la composante infrastructures productives.

Voici un récapitulatif de ce programme :

**Tableau5 : Programme d'urgence de lutte contre le choléra : avancement des sous-projets en millions Fmg.**

<i>Sous-projet</i>	<i>Engagés 30 sept 2002</i>	<i>Achevé 30 sept 2002</i>	<i>Achèvement 31 décembre 2002</i>	<i>Achèvement 2003/2004</i>
Fianarantsoa				
WC-Douches				
	Assainissement			
	2 039			
	1 362			
	1 937			
	215			
	102			
1 147				
Antananarivo				
Ramassage ordures ménagères				
Acquisition bacs à ordures				
Curage canaux de l'Est				

Curage canal Andriantany

Réhabilitation assainissement marchés

Equipements communautaires quartiers

Réhabilitation marchés arrondissement

Réhabilitation marchés de quartier

Marchés de gros d'Anosibe

2 303

1 915

1 045

50

1 902

1 915

1 045

42

75

2 303

4 619

3 146

865

	31 264			
	3 194			
42 984				
Total	10 616	5 229	112 182	77 442

La réhabilitation des marchés, source de propagation du choléra, est entrée dans ce programme. C'est ainsi devenue une priorité dans le programme puisque la majorité du financement y est attribuée.

### ***II-2- Les machines et matériels.***

Cette composante couvre l'achat de machines et matériels afin d'appuyer l'extension géographique du système de maîtrise d'ouvrage déléguée d'une part, et de promouvoir le développement du secteur du bâtiment, et des travaux publics d'autre part.

Ces matériels peuvent consister en équipements pour les laboratoires des villes, ou des machines de type pondeuse pour la préfabrication de pavés autobloquants.

Le montant de cette composante est de 0,6 millions USD, toutes contre parties incluses.

En 2001, la mise en place d'une cellule de maîtrise d'œuvre sociale, assurant la coordination des ONG sur les opérations de quartiers du programme de lutte contre le choléra, a nécessité l'acquisition de matériels bureautiques pour son fonctionnement. Les investissements correspondants sont pris en charge sur cette ligne de crédit.

C'est la seule opération décaissée sur la catégorie 2, pour un montant de 54,4 millions sur les 4,58 milliards prévus au crédit, soit 1,2%.

### ***II-3- Formation et études***

Cette composante est destinée à la formation et aux études, autres que celles de conception et de supervision incluses dans la première composante. Elle couvre trois volets :

- la fourniture de services consultatifs techniques afin d'aider les villes concernées par le projet à identifier, sélectionner et gérer des sous-projets, et à mettre en place des PIPM, comprenant une réserve de sous-projets admis à bénéficier d'un financement dans le cadre du Projet ;

- la fourniture de services consultatifs techniques pour assurer la formation des entrepreneurs potentiels de travaux de génie civil en vue d'améliorer la qualité des travaux, de la gestion des chantiers et de la gestion d'entreprise, et pour appuyer le perfectionnement du personnel concerné par le projet d'extension du système de maîtrise d'ouvrage déléguée ;

- la réalisation d'études dans le contexte des audits techniques et financiers, des évaluations économiques et environnementales, des campagnes d'information et de sensibilisation et des examens annuels par l'IDA.

Le montant de cette composante est de 2,5 millions USD dont 1,3 millions pour le troisième volet, toutes contre parties incluses.

### III- Le processus d'exécution du Projet

Le processus d'exécution du Projet comporte deux grandes phases : une phase d'identification puis une phase de réalisation.

#### ***III-1- La phase d'identification***

Elle permet une sélection des sous-projets éligibles et leur inscription au programme des Dépenses publiques de l'Etat dans le cadre d'un programme annuel priorisé. Cette phase est schématisée dans le tableau ci-dessous :

#### **Tableau6 : Processus d'identification des sous-projets**

<i>COMMUNE</i>	<i>AGETIPA</i>	<i>ETAT</i>	<i>IDA</i>
IDENTIFICATION	ELIGIBILITE	PIP	AVIS
Programmation dans le cadre d'un PIPM (liste des sous-projets avec descriptifs et estimatifs)			
Vérification			
Réunion Assemblée Générale			
Demande de non-objection			
Information du maîtrise d'ouvrage sur les sous-projets retenus			
Analyse d'impact environnemental* publiques	Non objection	Programme des Dépenses	

\* à l'origine du Projet, les sous-projets ayant fait l'objet d'une analyse d'impact environnemental sont proposés à l'éligibilité lors de l'évaluation du Projet. En effet, ils sont

classés par similarité, ont été analysés selon leur type<sup>12</sup> dans les différentes villes concernées par le Projet.

Lors de la mission de suivi d'octobre 1998, il a été décidé que des études d'impact environnemental et social devront être systématiquement réalisés pour chaque sous-projet.

Les EIE et EIS sont exigés dans l'Accord de Crédit et prévus au Manuel de Procédures.

- Concernant l'étude d'impact environnemental : la commune identifiait ses besoins et présentait la liste de ses sous-projets. L'Agence classait cette liste par grandes catégories<sup>13</sup>. Un échantillon représentatif était alors retenu par catégorie. L'EIE devait identifier les impacts négatifs avant, pendant et après les travaux. Elle préconisait des mesures pour atténuer ces impacts. Le raisonnement similaire est, par la suite, adopté pour chaque sous-projet. Actuellement, la Banque exige une EIE à posteriori pour tous les sous-projets. Cette étude consiste à raisonner à partir d'une grille par sous-projet. Le coût des mesures à prendre, pour limiter les impacts négatifs, doit être inclus dans le coût du sous-projet. Ainsi, faut-il raisonner exhaustivement d'une part, et à priori, d'autre part.

- L'étude d'impact social a été confiée au bureau d'études SOATEG au début du Projet. L'étude, réalisée après travaux, s'intéressait aux bénéficiaires, c'est-à-dire :

- les « consommateurs » (riverains, usagers, transporteurs et conducteurs,...) ;
- les adjudicataires (bureaux d'études, entreprises, employés de ces dernières,...). Les résultats ont montré une satisfaction presque unanime due à une amélioration générale des conditions :

- Amélioration de la circulation<sup>14</sup>, de la fréquentation ;
- Amélioration de la sécurité, de l'esthétique, de l'hygiène ;
- Amélioration des revenus des chômeurs par la création d'emplois temporaires ;

- Augmentation du chiffres d'affaires des PME.

Actuellement, cette EIS est réalisée avant les travaux. L'étude porte essentiellement sur les « déplacements involontaires des personnes ». Ces personnes y sont identifiées ainsi que les sites d'accueil. Une préparation psychologique de ces individus<sup>15</sup> est faite ; les indemnisations sont chiffrées. De même, leur déplacement y est caractérisé de temporaire ou définitif.

### ***III-2- L'exécution des sous-projets***

La mise en concurrence des travaux et de maîtrise d'œuvre, pour la réalisation des études, précède la phase de réalisation. Cette dernière permet la réalisation proprement dite des ouvrages puis leur remise aux bénéficiaires. En général, ce sont les municipalités, Maîtres d'ouvrage qui sont les bénéficiaires. Le tableau ci-après schématise cette phase :

---

<sup>12</sup>rue, ruelle, escaliers,...

<sup>13</sup>rue, soutènement, canal primaire,...

<sup>14</sup>durée du trajet plus faible

<sup>15</sup>tant ceux transférés que ceux de la structure d'accueil

## **Tableau7 : Processus d'exécution des sous- projets**

<i>AGETIPA</i>	<i>COMMUNE</i>	<i>ETAT</i>	<i>IDA</i>
1- CMOD Rédaction et signature	Signature	Visa	Avis
	2- CONTRIBUTION	Note de contribution	

Programme d'utilisation

Relevés des dépenses	Versement contribution au compte d'avance
----------------------	---

Mandatement et décision de versement au compte d'avance

Vérification des dépenses et virement au compte d'avance spécial  
3- ETUDES

APS

APD

DAO Recrutement de Bureaux d'Etudes

Contractualisation

Suivi des réalisations et information périodique du Maître d'Ouvrage, de l'Etat et de l'IDA (Avis éventuel)

Avis techniques

Copie des contrats Avis

Copie des contrats

Supervision

4- TRAVAUX DE FOURNITURES Recrutement des entreprises et des fournisseurs

Contractualisation

Supervision et réception des réalisations physiques

Information périodique du Maître d'Ouvrage, de l'Etat et de l'IDA (Avis éventuel)

Avis et réception des réalisations physiques

Copie des contrats

Avis et réception des réalisations physiques Avis

Copie des contrats

Supervision

5-AUDIT EXTERNE (technique et financier) Recrutement des auditeurs

Contractualisation

Supervision et Information du Maître d'Ouvrage, de l'Etat et de l'IDA

Application des recommandations des audits

Copie des contrats

Copie des rapports Avis

Copie des contrats

Copie des rapports

Cette contractualisation mentionne globalement les responsabilités de chaque acteur ; leurs tâches y sont bien définies. Les différentes entités interviennent à chaque phase du Projet. D'où le rôle essentiel accordé au partenariat comme mode de gestion locale. Ce qui

témoigne peut-être de la réussite de la MOD en matière de développement des infrastructures urbaines. Analysons maintenant les interventions des différentes entités.

#### **IV- Les engagements de la ville**

Les implications des villes se reflètent à travers l'établissement de Contrat Programme Ville signé entre le Ministère de l'aménagement du territoire et chacune des villes.

Le Contrat Programme est le document essentiel fixant les obligations des villes et contractualisant un cadre de développement. Y sont inscrites la réalisation de projets physiques et les obligations visant à améliorer la gestion des villes :

- Disponibilité des terrains où doivent s'implanter les actions
- Mise en place et exécution d'un budget d'entretien pour les infrastructures
- Facturation de l'eau aux bornes fontaines
- Appui aux actions du projet

Le Contrat Programme fixe aussi les modalités d'exécution, de décaissement, de suivi du programme dans chaque ville en précisant les moyens à réunir :

- Nomination d'un responsable,
- Rapport semestriel,
- Passation d'un CMOD avec l'AGETIPA.

Le Contrat Programme vise donc un impact global, dans la continuité des actions passées. La réalité actuelle fait qu'aucun responsable n'est nommé et que le rapport semestriel n'est rédigé pas par les Municipalités. Notons qu'un tel contrat bénéficie d'un appui de l'AFD dans le cadre du projet d'appui au développement des villes secondaires de Madagascar. Il cherche surtout à impliquer les différentes structures .

Par ailleurs, les Municipalités sont responsables de la programmation des PIPM et de la définition des priorités d'investissements. Elles doivent tenir compte des critères d'éligibilité des sous-projets et de leur capacité de mobilisation des contreparties municipales<sup>16</sup>. Elles bénéficient d'un appui de consultants pour cette préparation. Sur la base des sous-projets jugés éligibles et retenus dans le cadre du programme annuel, elles passent une CMOD pour l'exécution et la gestion des sous-projets. Elles sont les maîtres d'ouvrage des ouvrages.

---

<sup>16</sup> 5% des travaux, études de conception et opérations de contrôle

## IV-1- Les Programmes d'Investissements Prioritaires des Municipalités

Les collectivités, Maîtres d'ouvrage, définissent leurs priorités d'exécution de sous-projets. Pour ce faire, elles ont la responsabilité d'établir un PIPM avec l'appui du MinAT.

Ces PIPM définissent les priorités d'investissements, la préparation des sous-programmes à proposer au financement du Projet, en tenant compte du caractère d'éligibilité convenu et de la capacité de mobilisation de la contrepartie municipale. Ces PIPM sont préparés avec des consultants mis à la disposition des municipalités par l'Agence.

L'éligibilité de chaque sous-programme est établie à l'aide des grilles définies au Manuel de procédures. C'est sur la base d'une sélection priorisée des sous-projets éligibles que les programmes pluriannuels de financement sont établis.

Le Projet a établi des contrats de prestation pour assister toutes les grandes villes bénéficiaires du Projet dans l'élaboration de leur PIPM pour un montant global de 215,8 milliards de programmes dont 35,5 milliards de sous-projets prioritaires. Lors de la préparation des CMOD, ces sous-projets ont été réévalués pour un montant global de 49,09 milliards. Le montant décaissé au 30 septembre 2002 au titre de ces conventions<sup>17</sup> est de 19,1 milliards soit 38,9%.

Pour la ville de Toliara, le PIPM est achevé mais il n'a pas encore été approuvé par son Conseil Municipal. Toutes les autres villes ont approuvé leur PIPM.

### Tableau8 : PIPM en millions de Fmg

Collectivité	Bureau d'étude technique	Date	Montant programme
			Montant PIPM Travaux prévus
<hr/>			

<sup>17</sup> hors programme choléra

Antananarivo	JARY	1998	19 784	5 041	6 796
Antsirabe	ECAU	1998	10 680	4 235	8 261
Fianarantsoa	ECAU	1998	42 567	3 165	6 986
Toliara	ECAU	2001	48 317	1 572	1 353
Mahajanga	JARY	1998	22 512	5 545	7 007
Antsiranana	JARY	1998	37 450	2 400	2 802
Toamasina	JARY	1998	34 500	13 500	15 887
Total			215 810	35 458	49 092

#### ***IV-2- Les contributions des Municipalités***

Le taux de participation des collectivités est de 5%. Actuellement, le taux des contributions versées ressort à 3,69% représentant 73,71% des contributions éligibles. Cette situation est essentiellement due au fait que la CUA n'a versé que 54% de sa participation alors que ses investissements portent sur 59% des sous-projets. Il faut toutefois noter que les contributions versées par la CUA (3,83 milliards) permettent d'engager pour 76 milliards de travaux et sont donc suffisantes aux travaux qui sont engagés jusqu'au 21 décembre 2002.

#### ***IV-3- Les Conventions de Maîtrise d'Ouvrage Délégueée***

Les Municipalités passent une CMOD pour l'exécution et la gestion des sous-projets. L'objectif était d'en atteindre 300 en fin de Projet dont 125 les deux premières années. Le nombre de CMOD signée était de 37 au 31 décembre 2000.

Initialement, il devrait y avoir une Convention annuelle par bénéficiaire. Depuis le début du Projet, l'Agence a passé des CMOD avec 21 villes, communes ou collectivités.

#### **IV-4- Coordination et suivi du programme de la CUA**

Compte tenu des enjeux et de la multiplicité des intervenants, il a été décidé avec autorités municipales d'Antananarivo de mettre en place un dispositif de coordination et de suivi comprenant les comités suivants.

#### **IV-4-1- Le comité de pilotage**

Le comité de pilotage évalue, décide des priorités des investissements de la ville et de suivre leur réalisation. Il est constitué de représentants de l'exécutif et du Conseil Municipal. Il pilote également l'ensemble des projets de la ville quels que soient leurs nature, ampleur ou mode de financement.

Le comité a été créé le 13 février 2001 par Arrêté municipal. Il est assisté par un coordinateur. Ce dernier a été recruté par voie de consultation sur liste restreinte internationale lancée le 4 juillet 2001. Il est basé à la Municipalité. Il a assuré son rôle du 30 novembre 2001 au 28 février 2002. Depuis août 2002, le suivi des dossiers du Projet est assuré par le Directeur des Infrastructures de la CUA.

#### **IV-4-2- Les comités de suivi des marchés d'Antananarivo**

Les CSM ont pour rôle de participer à la définition des programmes d'aménagement de leur marché, de gérer les éventuels déplacements et réintégration des marchands, de participer aux activités d'IEC avec les ONG et d'aider à la définition d'un système de gestion approprié du marché.

Des comités autonomes sont à créer au niveau de chaque marché de quartier. Ils sont composés de représentants des marchands, de la Municipalité et de la population riveraine du marché. Ils sont présidés par un représentant de la commune.

Actuellement, sept comités de marché ont été mis en place en mai 2002. Mais ces CSM ne sont pas encore fonctionnels.

#### **IV-4-3- La cellule MOS**

Une cellule MOS, recrutée en juin 2001 par AGETIPA, a été installé dans les locaux du PAIQ pour assimiler ses méthodes et bénéficier de son expérience en matière de projets de quartiers. Elle est composée d'un chef de cellule et de 3 animateurs.

Cette cellule participe à la définition des projets de quartiers<sup>18</sup>, participe aux activités d'IEC avec les ONG et à l'animation sociale.

---

<sup>18</sup> équipements communautaires : blocs sanitaires, lavoirs, bornes fontaines,...

Les contrats de ces agents, d'une durée initiale de un an, ont été prolongés en août 2002, par avenant, jusqu'au 18 décembre 2002 pour le chef de cellule et deux animateurs, le troisième ayant démissionné.

Ainsi, en tant que Maître d'Ouvrage, les Municipalités jouent un rôle prépondérant de la conception à la réalisation du Projet d'infrastructures urbaines ; qu'en est-il de l'AGETIPA ?

## **V- Les implications de l'AGETIPA**

L'AGETIPA est le maître d'ouvrage délégué qui agit au nom et pour le compte des maîtres d'ouvrage concernés pour la réalisation des sous-projets. C'est une organisation à but non lucratif de structure privée créée le 19 août 1994 pour le Projet de Voiries Urbaines de 1994. Sa mission était de gérer des marchés de travaux publics à Antananarivo dans le cadre d'un système de maîtrise d'ouvrage délégué.

L'AGETIPA a été reconnue d'utilité publique le 20 juillet 1993 par décret n° 93-396. Elle est constituée d'une Assemblée Générale formée par des Personnalités et des Associations ou organismes membres, d'un bureau permanent et d'un organe exécutif dirigé par un Directeur Général.

Les objectifs spécifiques de l'AGETIPA en tant que bureau de maîtrise d'ouvrage déléguée se traduisent par les activités suivantes :

- introduire des procédures simplifiées et moins contraignantes ;
- encourager le développement des PME et l'usage des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ;
- informer les partenaires et parties intéressées sur le déroulement du Projet.

Nous allons aborder, dans cette section, les interventions de l'AGETIPA en matière de Projet d'infrastructures urbaines.

### **V-1- La phase de mise en place et de lancement d'une étude globale**

Une fois la liste des sous-projets établie par la ville et après la convention de financement, l'accès à la concurrence est ouvert pour l'étude de faisabilité. Ceci doit permettre de faire le choix technique et de délimiter l'enveloppe financière. Ce choix technique tient compte des résultats des études d'impact environnemental et d'étude d'impact

social dont le Plan de Limitation des Impacts. L'Agence choisit l'adjudicataire après ouverture de l'enveloppe technique et celle d'une proposition financière.

Cette gestion de la conception a évolué avec le temps. Au départ, les termes de référence étaient plus ou moins standards, le dossier d'appel d'offres tenait en quelques pages. Depuis fin 2000, les termes de référence sont spécifiques à chaque projet ; leur rédaction fait suite à une reconnaissance détaillée du site, d'une part ; à une identification minutieuse des problèmes et des fonctions destinées à chaque composante de projet d'autre part.

Aussi, pour les études postérieures à 2001, l'AGETIPA a pris des dispositions internes pour assurer un meilleur suivi afin d'améliorer la qualité des dossiers :

- Les études APD doivent être réalisées avant le lancement des travaux.
- Les études APD sont maintenant systématiquement incluses dans les travaux des Bureaux d'études. La préparation des DAO travaux n'est finalisée qu'après réalisation de ces études au lieu des APS seulement auparavant.

Par ailleurs, des délais plus longs sont accordés maintenant aux Bureaux d'études pour la réalisation de ces études.

- Un contrôle systématique des études a dû être réalisé avant leur validation. Le contrôle est maintenant effectué par une équipe d'au moins deux ingénieurs auxquels sont associés le chef du Département et le Contrôle Qualité<sup>19</sup>.

Les études sont validées au cours d'une réunion interne de validation entre ces différents intervenants.

- Une sélection plus rigoureuse est effectuée pour le choix des maîtres d'œuvre. Après avis favorable des bailleurs, principalement IDA ou AFD, l'AGETIPA établit un contrat avec le bureau d'études en question.

Notons que le suivi et le contrôle rigoureux de l'Agence sur ces dossiers ont permis d'aboutir à des dossiers d'études de qualité respectant les termes de référence, répondant aux desiderata des communes et aux spécificités du terrain.

Après la reprise du projet en 2001, quatre contrats d'études ont été passés pour les infrastructures en vue de lutte contre la propagation du choléra. Ils sont conclus par entente directe avec : - le groupement SOATEG/ARCHITECMADA pour le marché de gros d'Anosibe et avec le Groupe Huit pour une mission d'appui à l'Agence pour ces études ;

- JARY pour les autres infrastructures à Antananarivo ;
- DINIKA pour Fianarantsoa.

Quatre autres contrats furent également signés pour des services de consultants<sup>20</sup> sur la base de la procédure par entente directe.

## ***V-2- Les opérations de passation des marchés concernant les travaux***

<sup>19</sup> que nous aborderons dans un autre paragraphe

<sup>20</sup> cabinet de recrutement, communications,...

Les objectifs initiaux étaient claves : promotion des PME et création d'emplois. Pour ce faire, l'Agence se réfère au registre des entreprises. Ce registre classe les entreprises en fonction de leurs capacités<sup>21</sup>. Il est actualisé automatiquement dans la base des données selon les contrats obtenus par l'entreprise. L'appel d'offres était lancé pour les entreprises de la catégorie considérée. Quand les travaux sont importants, la structure suivante est à mettre en place dans le cahier des charges :

- une grande entreprise comme entreprise pilote,
- les autres PME comme sous-traitants.

L'adjudication se fait selon le système des prix de référence, capacité effective de l'entreprise à réaliser les travaux, et plan de charge.

L'AGETIPA adopte des procédures de passation de marchés relatives aux sous-projets :

- Les procédures internationales incluent les AOI et les DPI. Avant 1999, il n'y a eu aucun appel d'offres international. Après la reprise du projet en 2001, 12 appels d'offres internationaux et 2 demandes de propositions internationales ont été lancés ayant donné lieu à 9 marchés au 30 septembre 2002.

- Les procédures nationales concernent les Appels d'Offres Nationaux et les Demandes de Propositions Nationales. Avant 1999, il y a eu 306 appels d'offres et 99 demandes de propositions nationaux. Après la reprise du projet en 2001, il y a eu 19 appels d'offres et 29 demandes de propositions nationaux jusqu'au 30 septembre 2002.

Ci-après un tableau récapitulatif des procédures de passation de marché et contrats correspondants au 30 septembre 2002.

**Tableau9 : Procédures de passation de marché et contrats correspondants (30 septembre 2002)**

	Récapitulatif 1997-1999		2000		2001-2002	
	Procédure	Contrat	Procédure	Contrat	Procédure	Contrat
AOI	0	0	0	0	12	9
DPI	0	0	0	0	2	0
AON	306	421	0	0	19	25
DPN	99	270	0	0	29	27
Entente directe		1	1	0	0	1 6
Total	406	692	0	0	63	67

<sup>21</sup> technique ou financière

Par entente directe, l'Agence passe un contrat de travaux de gré à gré . Tel est le cas de l'entreprise RABES pour les travaux d'assainissement à Antanimenakely – Andranonahoatra pour un montant de 9,76 millions Fmg avant 1999.

### **V-3-La gestion financière du projet**

Les CMOD précisent l'apport de chaque partenaire dans le financement des sous-projets. Le compte spécial comporte les 75% équivalent à la part de l'IDA ; le compte d'avance, les 20% part de l'Etat Malagasy et les comptes de Contribution des municipalités, les 5% part des municipalités bénéficiaires. Les recettes de l'Agence proviennent des redevances correspondantes à l'exécution des contrats qu'elle met en œuvre dans le cadre des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée. L'AGETIPA n'est que régisseur des comptes cités précédemment.

Dès la mise en vigueur de l'Accord de Crédit 2968-MAG, Projet d'Infrastructures Urbaines , l'AGETIPA utilise des procédures administratives, financières, comptables et techniques, adoptées pour l'exécution du Projet de Voiries Urbaines d'Antananarivo. Dans le cadre du dit Accord, il a été alloué au projet 25,2 millions DTS permettant de réaliser, avec la contrepartie de l'Etat Malagasy et des bénéficiaires 298,13 milliards Fmg<sup>22</sup>.

Au 30 septembre 2002, la situation des décaissements globaux se présente comme suit :

**Tableau10 :Décaissements globaux (en milliards Fmg)**

<i>Catégorie</i>	<i>Composante</i>	<i>Montant alloué</i>	<i>Montant décaissé</i>	<i>Taux</i>
1	Sous-projets	258,054	91,187	35,3%
2	Matériels	4,413	0,055	1,1%
3	Consultants, formation, audits		16,357	6,144
	37,5%			
4	Charges de fonctionnement		19,307	6,268
	32,4%			
Total toutes catégories		298,131	103,654	34,7%

<sup>22</sup> en francs 2002

Ce tableau nous montre que globalement, le taux de décaissement du Projet d'Infrastructures Urbaines est de 34,7% au 30 septembre 2002.

Maintenant, nous allons essayer de voir l'évolution des différents comptes.

## **V-3-1- Le Compte d'Avance**

Conformément aux termes de l'Accord de Crédit, l'Etat Malagasy avant la mise en vigueur du Projet a affecté un premier dépôt au titre du compte d'Avance pour un montant de 2,75 milliards Fmg.

Au 30 septembre 2002, le solde de ce compte s'élève à 10,44 milliards Fmg résultant des versements périodiques de la contre partie de l'Etat au titre des Ressources Propres Internes ainsi que des intérêts de dépôt pour un montant cumulé de 23,28% milliards Fmg. Les décaissements au titre de la contrepartie de l'Etat s'élèvent à 12,84% milliards Fmg.

### *V-3-2- Le Compte Spécial*

Conformément aux termes de l'Accord de Crédit, le montant total autorisé pour ce compte est de 6 millions USD. Lors de la mise en vigueur de Projet, l'IDA a accordé un premier dépôt pour 1 million USD.

Au 30 septembre 2002, le solde de ce compte est de 4,74 millions USD.

### *V-3-3- Les Comptes de Contribution*

Les Municipalités bénéficiaires versent leur contribution dans des Comptes de contribution distincts et ouverts auprès des banques primaires de chaque ville bénéficiaire.

Au 30 septembre 2002, le solde s'élève à 4,27 milliards résultant de l'encaissement des contributions de participation des Municipalités, à hauteur de 5% des paiements d'un montant global de 8,92 milliards Fmg et des règlements :

- des décomptes des prestations de services<sup>23</sup>;
- des décomptes des entreprises de fournitures et des travaux ;
- de note de redevance présentée régulièrement par l'Agence d'exécution.

L'AGETIPA doit informer régulièrement les maîtres d'ouvrage, en général, les Maires des villes, par des rapports d'activités comme spécifié dans le Manuel de Procédures.

---

<sup>23</sup> conception et supervision

Ces rapports doivent donner l'état d'avancement de l'exécution de chaque CMOD et sous projet ainsi que les situations financières<sup>24</sup>. Ceci fait l'objet de rapports trimestriels.

#### ***V-4- Les actions spécifiques concernant la qualité et le suivi***

Pour mener à bien ses interventions, l'AGETIPA fait référence au Manuel de Procédures, à la charte de qualité et au contrôle qualité et suivi des dossiers dans les démarches.

##### **V-4-1-Le Manuel de Procédures**

Le manuel de procédures en vigueur date du 28 septembre 2000. Y sont inscrits le plan de charge, la précision de réalisation, le budget de l'Agence et le ratio de coût de fonctionnement. Ce manuel garde le même esprit de simplification des procédures habituelles du Bailleur afin de rendre les opérations d'études et de travaux lancées par l'AGETIPA accessibles aux petites entreprises n'ayant que peu de moyens ou de supports<sup>25</sup>.

##### **V-4-2- La charte qualité**

La Charte Qualité de l'Agence est un document de spécifications techniques types publié en juin 1996. Elle a été élaborée par un groupe représentatif de la profession :entreprises, bureaux d'études, maîtres d'ouvrage, maître d'ouvrage délégué. Le travail ainsi fourni a fait l'objet d'un atelier de validation par un comité élargi et comprend trois parties :

- provenance, qualité et préparation des matériaux
- mode d'exécution des travaux
- mode d'évaluation des travaux

Néanmoins, sur le plan qualitatif, l'Agence effectuait surtout des travaux d'infrastructure à l'époque de l'instauration de cette charte. Actuellement, les travaux en superstructure telle que les réhabilitations/construction de marchés dans la lutte contre la propagation du choléra ne peuvent se référer à cette charte. Par conséquent, il est indispensable de réactualiser cette charte pour qu'elle puisse être efficace et alléger les termes de référence.

---

<sup>24</sup> contrepartie – engagement – décaissements ...

<sup>25</sup> en matière de références bancaires, institutionnels ou administratifs,...

#### **V-4-3- Le Contrôle Qualité et suivi des dossiers**

Le nouveau manuel de procédures prévoit la mise en place d'un contrôle qualité pour les dossiers d'Appels d'offres et la passation des marchés AGETIPA. Il s'agit de mettre en œuvre une organisation interne destinée à assurer la validation des objectifs de l'Agence. Le contrôle interne devra vérifier le respect des procédures à toutes les étapes du cycle de projet depuis l'identification d'un sous-projet jusqu'à la remise de l'ouvrage au bénéficiaire.

L'Agence connaît une difficulté particulière à trouver des diplômés qui ont une expérience significative en matière de contrôle qualité ou des procédures sous financements internationaux. En octobre 2001, une cellule de contrôle qualité est créée pour assurer ces tâches. Un chef de projet est nommé responsable de cette cellule et travaille en collaboration avec l'Assistance technique au sein de l'Agence.

Depuis, les dossiers transmis à la Banque n'ont subi aucun rejet et ont tous reçu une non-objection au premier envoi. Ce qui démontre l'intérêt de ce contrôle qualité.

#### **V-5- La remise de l'Ouvrage aux maîtres d'œuvre**

Une fois les travaux réalisés, l'AGETIPA se charge de remettre l'Ouvrage aux Municipalités bénéficiaires.

En résumé, l'AGETIPA est l'Agence d'Exécution des conventions conclues avec les Municipalités et le Ministère de l'aménagement du territoire. Elle prépare les CMOD des sous-projets ; lance les opérations de passation des marchés ; fait réaliser des études de conception, l'exécution des sous-projets et assure le suivi du contrôle ; gère les marchés jusqu'à la réception définitive des travaux et leur transfert aux communes. Elle doit informer périodiquement les maîtres d'ouvrage et le ministère de l'aménagement du territoire sur l'état d'avancement de l'exécution de chaque CMOD et de la situation financière du Projet et des comptes de contrepartie.

## Section2 : La Maîtrise d’Ouvrage Collective dans le processus d’aménagement urbain

La MOC témoigne de l’importance des enjeux d’un diagnostic et d’une stratégie en matière de développement urbain en France. Il s’agit d’un dispositif de travail réunissant les partenaires coresponsables du projet à savoir l’Etat et le (ou les) Mairie (s). Les partenaires se rassemblent autour de dispositifs instaurés de co-décision, de co-pilotage et de co-élaboration. Cela permet la cohérence globale du projet. Un tel dispositif décisionnel et stratégique est doté d’une ingénierie de la décision : il est lieu de construction et de consolidation du partage du projet. Pour bien apprécier le processus, nous traiterons dans cette section la conduite opérationnelle du projet de renouvellement urbain ; nous définirons ensuite les opérateurs d’aménagement. Mais auparavant, nous aborderons les implications des partenaires.

### I- Des partenaires engagés autour d’une charte de projet

La restructuration de territoires dégradés est un processus complexe qui implique de nombreux acteurs aux côtés de la ville. Il est alors important que le projet soit formalisé et le partenariat concrétisé, dans un document contractuel. Ce dernier traite de l’essentiel : objectifs, grandes orientations du projet, engagements de chacun. En outre, il mentionne des éléments essentiels tels le dispositif de pilotage du projet, stratégique et opérationnel, le programme d’actions à engager à court/moyen terme, avec leurs coûts et modalités de financement, ainsi que les responsabilités de chaque maître d’ouvrage ou bailleur de fonds. La charte constituera une référence commune et publique. Elle intervient au moment où le projet est bien identifié. Elle peut être précédée, au démarrage du processus, d’un simple protocole d’accord définissant les objectifs, la mise en place du partenariat, le calendrier de travail.

L’organisation du partenariat, tourné vers l’action, c’est-à-dire la construction et la mise en œuvre du projet, est souvent désignée sous l’appellation de « maîtrise d’ouvrage urbaine ». Ce partenariat peut être institutionnalisé, par exemple dans un « Groupe d’Intérêt Public ». Il est formalisé dans une convention<sup>26</sup> et se traduit par la mise en place d’un comité de pilotage stratégique.

---

<sup>26</sup> ou charte

Cette instance, présidée par la mairie, a pour mission d'arrêter et d'actualiser régulièrement les choix stratégiques et les objectifs du projet. Elle articule les différentes logiques des partenaires<sup>27</sup> et assure la cohérence des actions de chaque maître d'ouvrage avec les objectifs du projet. Le comité de pilotage permet de susciter et de coordonner l'engagement des partenaires. Néanmoins, chaque maître d'ouvrage garde son entière responsabilité, juridique et financière, sur ses opérations propres.

Cependant, les partenaires doivent être représentés par le niveau hiérarchique pertinent disposant d'un pouvoir de négociation. Habituellement, les représentants sont : pour l'Etat le sous-préfet à la ville ; pour la ville, le Maire, le Directeur Régional de la Caisse des Dépôts et Consignations.

En clair, le comité de pilotage stratégique est l'instance décisionnelle. Il fixe les orientations, décide de l'ensemble des projets à conduire, valide les propositions du comité de pilotage technique ainsi que les conditions d'implication des habitants. Il se réunit au moins deux fois par an. Nous allons analyser ci-après le rôle de l'Etat et de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le Projet de renouvellement urbain.

## **I-1- Les attributions de l'Etat**

L'Etat, en tant que garant de la cohésion sociale, est fortement impliqué dans la politique de la ville. Une de ses priorités est la lutte contre la ségrégation urbaine. A ce titre, il veille à la mise en œuvre des principes républicains de solidarité et d'égalité à l'échelle de l'agglomération. Il assure la cohérence des dispositifs contractuels qu'il conduit avec les collectivités locales notamment en matière d'emploi et développement économique. Il garantit la bonne utilisation des fonds qu'il met à disposition. Enfin, il organise une coordination efficace de ses services.

En tant que Partenaire essentiel au projet, l'Etat y est impliqué à travers différents systèmes. La fonction de sous-préfet à la ville est d'organiser au sein de l'Etat déconcentré, la fonction de management de projet vis-à-vis de l'ensemble des services<sup>28</sup>.

## ***I-2- La Caisse des Dépôts et de Consignations : prêteur public et investisseur d'intérêt général***

La CDC est un groupe public. Elle est spécialisée dans les métiers de la finance et dans les activités de services et d'ingénierie dans le champ du développement des territoires. En

---

<sup>27</sup> recherche du consensus, sans nier les conflits d'intérêt

<sup>28</sup> ceux de la Préfecture, comme des services déconcentrés

signant avec l'Etat, le 8 octobre 1998, une convention intitulée « Une nouvelle ambition pour les villes », la Caisse des Dépôts joue un rôle déterminant dans l'appui aux projets et aux opérations inscrites dans une politique de transformation urbaine.

La Caisse des Dépôts joue un double rôle : celui de prêteur public et celui d'investisseur. Cette fonction d'investisseur l'amène à intervenir sur trois types de chantiers :

- La modernisation de l'offre immobilière par un appui à la création de centres commerciaux en centre-ville ;
- La restructuration et la mise sur le marché de petits commerces de centre-ville ;
- L'accès par les commerçants au service bancaire.

Par ailleurs, cette entité est un des plus grands investisseurs publics dans l'équipement des collectivités locales en matière d'infrastructures et de transports. En 2002, elle a poursuivi les actions engagées dans le cadre de son programme de renouvellement urbain. Ce programme, issu d'une convention signée avec l'Etat en octobre 1998 et actualisée en juin 2000, a pour objet d'impulser et de favoriser le montage opérationnel de projets de revalorisation de territoires urbains dégradés ou fragiles. Il a pour objectif :

- Le réaménagement des territoires urbains dégradés ou fragiles ;
- Une diversification et une meilleure répartition des activités économiques à l'échelle de l'agglomération ;
- La remise en niveau des services et le développement d'une gestion urbaine adaptée. La CDC consacre une enveloppe annuelle de 300 millions Francs de fonds propres pendant 3 ans pour :
  - subventionner les études pré opérationnelles et l'ingénierie de projet ;
  - financer dans une logique d'investisseur public des opérations qui mettent en œuvre un partenariat avec des acteurs privés.

Actuellement, 300 projets sont répertoriés et tenus à jour, dont plus de 150 projets opérationnels font l'objet d'une implication significative de la CDC.

A cet effet, la direction du programme pour le renouvellement urbain est chargée de la coordination de son action dans ce domaine. Ses directions régionales assurent la mise en œuvre des projets aux côtés des responsables locaux. Les concours de la Caisse des Dépôts peuvent, en outre, porter sur les études opérationnelles.

Notons qu'au début de l'année 2003, le Groupe s'est assigné de nouveaux objectifs stratégiques pour les 5 ans à venir, en concertation avec le Gouvernement. Il s'agit, toujours pour les missions d'intérêt général, de :

- Accompagner la décentralisation en renforçant l'appui aux collectivités locales ;
- Faire de la CDC le gestionnaire de référence dédié à la protection de l'épargne et des retraites des citoyens ;
- Contribuer au lancement et à la promotion du partenariat public-privé dans les grands équipements collectifs.

Concernant sa fonction de prêteur public, la CDC centralise l'épargne populaire collectée par la Caisse d'Epargne et l'utilise pour l'Etat et les collectivités locales dans le financement d'actions d'utilité publique. Les financements en faveur de la politique de la ville et du renouvellement urbain ont diminué en 2002, avec 0,8 milliard € de versements contre 1 milliard € en 2001. Les prêts Renouvellement Urbain aménagement et équipement, que les collectivités locales mobilisent sur les quartiers prioritaires, diminuent de 21% sur l'année 2002.

Les projets peuvent bénéficier de la gamme des produits financiers disponibles :

- Enveloppe de prêts de 10 milliards de francs sur des durées allant jusqu'à 25 et 32 ans, pour le renouvellement urbain : démolition, reconstruction, réhabilitation lourde, achat de patrimoine à restructurer, réaménagement urbain du site.

- Enveloppe biennale de prêts de 10 milliards de francs de Prêts Projets Urbains sur des durées allant jusqu'à 20 ans, pour financer les travaux de revalorisation urbaine et économique des quartiers en difficultés.

Ainsi, l'Etat et la Caisse des Dépôts sont à la fois des partenaires financiers, mais ils interviennent également dans la conduite du projet ; quelles sont alors les actions menées par les villes ?

### ***I-3- La ville, pilote politique et acteur déterminant***

Seule la ville dispose de la légitimité nécessaire pour mobiliser les multiples acteurs et opérateurs concernés. Elle dispose de plusieurs fonctions. Elle assume la responsabilité politique de l'engagement du projet et sa bonne fin. Elle est engagée financièrement dans la réalisation de diverses opérations qui contribuent au projet. Par ailleurs, elle a la charge de l'information et de la mobilisation des habitants, ainsi que de la communication sur le projet. Enfin, elle détient une responsabilité majeure dans la gestion du territoire : entretien des voiries et espaces publics, collecte des ordures ménagères, réseaux et services publics, gestion

des écoles, gestion d'équipements publics<sup>29</sup>, police municipale. Elle peut donc à ce titre engager des actions rapidement visibles d'amélioration de la vie quotidienne.

Tout ceci nécessite une volonté politique et une organisation adaptée :

- une mobilisation des services, au niveau de responsabilité suffisant, et un mode de travail approprié ;
- des délibérations du conseil municipal pour valider les différentes étapes stratégiques du projet;
- des engagements financiers suffisants pour les travaux du ressort de la ville ;
- des référents au plus haut niveau<sup>30</sup> pleinement impliqués dans la direction du projet.

Et la complexité du projet nécessite des services techniques compétents. Il s'agit aussi de trouver un certain équilibre dans la répartition des rôles et des moyens entre les services de la collectivité et la direction du projet. Ce qui nous amène à analyser les attributions liées à la direction du projet.

## II- La direction du projet : pilote technique

La direction du projet sert d'articulation entre le comité de pilotage et la coordination technique. C'est une instance de coopération qui garantit la vision globale, territoriale et solidaire du projet selon les grandes orientations définies par le comité de pilotage stratégique. Elle vérifie la faisabilité technique, juridique et budgétaire des différentes phases du projet. Cette fonction est incarnée par une personne entourée d'une équipe spécifique. Elle est décidée et définie par la ville. La personne ainsi désignée bénéficie de la confiance de la ville ainsi que du comité de pilotage. Sa mission est bien définie et fait l'objet d'une délibération en conseil municipal. Elle assure d'une part l'animation et le secrétariat du comité de pilotage, et d'autre part, la coordination opérationnelle. Cette dernière peut prendre la forme d'une « équipe projet ». Animée par la direction de projet, cette équipe regroupe les principaux services de la ville et des maîtres d'ouvrage concernés. Elle associe les concepteurs du projet et s'appuie sur un réseau d'experts spécialisés.

La direction du projet intervient dans les différentes phases d'élaboration du projet. Elle mène des actions spécifiques pour la promotion du projet en question. Voyons ci-après ces types d'intervention.

---

<sup>29</sup>sportifs, culturels, sociaux,...

<sup>30</sup>maire ou adjoint à forte délégation

## **II-1- La phase de concrétisation : les études de définition**

Les études de définition correspondent à l'établissement d'un diagnostic ; à la définition des objectifs et à la formalisation du projet. Il est recommandé de les confier à des concepteurs extérieurs, équipes pluridisciplinaires (urbanistes, sociologues, économistes) expérimentés. Le pilotage de la direction de projet permet d'éviter à ce que les études ne dérivent dans le temps et dans le contenu.

- Le diagnostic est une phase déterminante pour le bon déroulement du projet. D'une part, l'identification et l'analyse des principales difficultés et potentialités du territoire servent de base à la construction du projet. D'autre part, si le diagnostic est construit en commun, le partenariat de projet sera renforcé. Une double approche qualitative et quantitative est nécessaire. En effet, à part les études socio-économiques, une approche qualitative et pragmatique devrait illustrer l'avis des habitants, des utilisateurs et des gestionnaires de proximité.

- Les objectifs sont issus du diagnostic et de la volonté politique de la ville de valoriser les potentialités et de résorber les handicaps du territoire. Ces objectifs sont simples, généraux, non contradictoires.

- Le schéma directeur est le document d'orientation où sont précisés les objectifs. Il projette l'image souhaité du territoire à échéance d'au moins 10 ans par le gré d'un document graphique et de directives écrites. Il détermine la vocation des espaces à l'intérieur du territoire, l'articulation avec l'environnement. Il fixe des orientations pour l'évolution de l'aménagement des espaces publics, du réseau de transports collectifs, des exigences d'amélioration de la gestion. Ce schéma localise les équipements publics et privés à réaliser. Il comporte, enfin, des orientations d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement et de gestion à l'usage des maîtres d'ouvrage, qui réaliseront les opérations identifiées par la suite.

- La formation du projet s'effectue à travers la charte du projet. Ce volet a été déjà traité plus haut.

## **II-2- La phase de programmation**

A la phase des « études de définition » succède la phase des « études de faisabilité » et de « programmation ». Le transfert de charge s'opère progressivement des concepteurs vers la direction du projet. Ces études<sup>31</sup> d'une durée de 3 à 6 mois permettent d'arrêter le programme d'actions et d'opérations ainsi que les procédures et modes opératoires à mettre en place. Après les objectifs et le schéma directeur qui fixent les orientations et le cadre de référence à moyen/long terme, le programme d'actions à court/moyen terme (1 à 3 ans) porte sur des opérations maintenant précisément identifiées.

Le coût des investissements publics est chiffré et les financements sont négociés avec les partenaires concernés ; puis font l'objet d'engagements budgétaires de la part des bailleurs

---

<sup>31</sup> études de marché, études financières, études techniques, montages juridiques,...

de fonds. Les maîtres d'ouvrage de ces opérations sont identifiés ou désignés en accord avec les partenaires.

Dans cette phase, la direction de projet a pour mission de coordonner les études de faisabilité, d'identifier et de mobiliser les maîtres d'ouvrage des opérations retenues, de réaliser un bilan financier de synthèse de la première tranche et de veiller à la mobilisation des financements.

### **II-3- La phase opérationnelle : la conduite opérationnelle du programme d'actions**

La direction du projet veille au bon déroulement et à la bonne coordination des opérations menées sous la responsabilité de chaque maître d'ouvrage. Elle sollicite auprès de chaque maître d'ouvrage le calendrier initial de déroulement de son opération. Ce calendrier fait apparaître les principales étapes :

- physiques (sondages, avant-projet, consultation des entreprises, démarrage du chantier, achèvement des travaux, etc.).

- administratives (permis de construire, délibération du conseil municipal, de l'assemblée des copropriétaires, etc.).

- financières (décision de financement Etat, acompte sur compromis de vente, contrat de prêt, etc.).

Elle synthétise, dans un tableau de bord général, le déroulement prévisionnel de l'ensemble du programme, l'actualise régulièrement et le fait périodiquement valider par le comité de pilotage.

Elle est en étroite relation avec les maîtres d'ouvrage pour identifier le plus en amont possible les aléas et les risques de dérapage ou de blocage. Elle assiste les maîtres d'ouvrage dans la recherche de solutions, en informe le comité de pilotage et propose les mesures appropriées<sup>32</sup>.

Les différentes interventions de la direction de projet à chaque étape font appel à des actions spécifiques de promotion de projet.

### **II-4- Les actions spécifiques pour la promotion du projet**

Tout projet de renouvellement urbain a pour ambition d'attirer de nouveaux habitants, de nouvelles activités sur le territoire. Aussi, ces publics devront-ils être informés, puis convaincus de la disponibilité et de la qualité de l'offre de locaux d'activité, de surfaces commerciales. En effet, l'expérience montre que les phénomènes d'image négative et de rumeur sont difficiles à maîtriser.

---

<sup>32</sup> intervention politique, mise en place d'un financement relais, révision du programme

### **II-4-1- La communication**

La communication sur le projet induit la promotion du site. Il s'agit d'informer, à l'échelle de l'agglomération, sur le projet, son contenu, ses échéances, ses acteurs. Cette information doit être précise pour être crédible. Il est important que cette communication soit réalisée sous une forme attractive et adaptée au grand public, en profitant par exemple de la convivialité et de l'interactivité des moyens modernes de communication.

Le pilotage politique par la ville de la communication est déterminant. En effet, les habitants et les investisseurs de l'agglomération doivent être bien convaincus que le projet et la revalorisation du territoire font partie des priorités politiques et que la ville y consacrera des moyens importants et soutenus.

### **II-4-2- La commercialisation**

Il s'agit ici de vendre, de manifester cette volonté de retour sur le marché en intégrant des opérations privées dans le projet. Les méthodes du marketing seront appliquées pour prospection et attirer les promoteurs, investisseurs privés, publics ou particuliers. Cette tâche peut être effectuée en collaboration avec des professionnels d'immobilier, des organismes spécialisés en matière d'activités économiques et de commerces.

### **II-4-3- L'ingénierie financière**

C'est une dimension essentielle à prendre en compte dans la direction de projet. Le souci de la bonne gestion et de mise en œuvre optimale des fonds publics doit être une préoccupation importante.

La direction de projet établit et tient à jour un bilan consolidé pour l'ensemble du projet. Ce bilan est sommaire au début de l'élaboration du projet. Il est progressivement enrichi à partir des bilans de chaque maître d'ouvrage élaborés au fur et à mesure du développement des programmes d'actions.

Le bilan consolidé permettra de faire apparaître :

- Le montant total des investissements publics, répartis entre :
- investissements directs pour les opérations en maîtrise d'ouvrage ville sur des équipements ne générant pas de recettes d'exploitation<sup>33</sup> - investissements directs pour les opérations en maîtrise d'ouvrage Etat, ou autres collectivités : district<sup>34</sup>; Etat<sup>35</sup> ;

---

<sup>33</sup> création de voies piétonnes, aménagement d'espaces publics , réhabilitation d'un gymnase,...

<sup>34</sup> prolongement d'une ligne de transport en commun

<sup>35</sup> rénovation d'un bureau de poste, construction d'une antenne du commissariat de police

- investissements indirects sur les opérations réalisées par d'autres maîtres d'ouvrage : valeur du terrain cédé pour extension du centre commercial, participation aux aménagements nécessaires à la construction d'un immeuble de bureaux ou la restructuration d'un centre commercial, le déficit du bilan de l'opération d'aménagement concédée à la Société d'Economie Mixte.

- Les recettes de cession de terrains, charges foncières et droits à construire :
- les financements publics<sup>36</sup> sollicités (Etat, Caisse des Dépôts)
- la participation résiduelle de la commune
- L'échéancier prévisionnel annuel de ces dépenses et recettes.

Par conséquent, le bilan consolidé fait apparaître les participations publiques nécessaires, d'une part ; et de façon distincte, les éléments essentiels des bilans de chaque opération, afin de disposer d'une vision financière d'ensemble du projet d'autre part. Il est présenté au comité de pilotage, validé par lui. Il doit être suivi et actualisé régulièrement.

Le rôle de la direction de projet comporte en général l'établissement, pour le compte de la ville, des dossiers de demande de financement public et la réalisation des démarches auprès des bailleurs de fonds potentiels.

La direction de projet dispose de moyens techniques et financiers pour l'étude et la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain. Ceci implique une grande responsabilité quant à la réussite de la mission. Généralement, la construction effective d'équipements publics est confiée à des opérateurs d'aménagement par le biais d'un traité de concession.

### **III- La Concession de Restructuration Urbain :maîtrise d'ouvrage opérationnelle**

La Communauté Urbaine a créé une concession pour la Restructuration Urbaine afin de favoriser une politique de développement social économique et urbain intégrée. L'aménagement de la zone s'est réalisé sous la direction et le contrôle de la ville. Le « concédant » c'est-à-dire la communauté urbaine confie à une SEM qui est de ce fait appelé « concessionnaire » la concession de la CRU. Les clauses et conditions de cette concession font l'objet d'un cahier des charges. Ce dernier fixe les droits et obligations respectifs des parties, notamment les conditions dans lesquelles le concessionnaire réalisera ses missions, sous le contrôle du concédant, dans le cadre du programme des équipements publics approuvés.

---

<sup>36</sup> subventions, prêts, avances remboursables etc.

L'objet de l'opération consiste à construire par exemple des zones d'activités artisanales et tertiaires, de commerces ou de logements dans un périmètre préalablement défini. Cet aménagement comprend l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre de la Concession de Restructuration Urbaine.

Pour réaliser cet aménagement, le concessionnaire a pour mission de :

- acquérir la propriété, à l'amiable ou par voie de préemption ou d'expropriation, prendre à bail emphytéotique ou à construction, les biens immobiliers bâties ou non bâties, situés dans le périmètre de la zone. Il se charge aussi de mettre en état les sols et, le cas échéant, les libérer de leurs occupants en assurant le relogement des locataires, preneurs ou occupants de bonne foi ; démolir les bâtiments existants si nécessaire.

- réaliser les équipements d'infrastructure de la zone destinée à être remis au concédant, aux autres collectivités publiques intéressées, assurer le suivi et la coordination de la réalisation des équipements mis à la charge des bénéficiaires de cessions, locations ou concessions d'usage des terrains aménagés ;

- procéder à toutes les études nécessaires et, notamment, en cours d'opération, proposer toute modification de programme opportune, assortie des documents financiers prévisionnels correspondants les plus appropriés ;

- tenir constamment à jour, outre les documents comptables, des documents de gestion faisant apparaître les éventuelles difficultés et la situation de trésorerie ; négocier et contracter les moyens de financements les plus appropriés ;

- mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles ; organiser toute structure d'accueil et de conseil des acquéreurs ou locataires potentiels ; céder les terrains ou les immeubles bâties, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs, préparer et signer tous actes nécessaires ;

- d'une manière générale, assurer l'ensemble des études, les tâches de gestion et la coordination indispensables pour la bonne fin de l'opération. Le concessionnaire assure en tous temps une complète information du concédant sur les conditions de déroulement de l'opération ;

- conduire toute action économique commerciale et professionnelle visant à favoriser la rencontre des offres et demandes d'emplois ou la création d'activités.

Par conséquent, en terme de concession de Restructuration Urbaine, les tâches du concessionnaire sont bien définies et ciblées. Pour sa part, le concédant s'engage le cas échéant à réaliser ou faire réaliser les équipements primaires intérieurs ou extérieurs à la zone conformément au programme des équipements publics approuvé.

Le traité de concession est exécutoire dans les conditions prévus par la réglementation en vigueur. La durée de la concession est fixée dans le traité même.

### **III-1- La réalisation des ouvrages et équipements**

Au préalable, le concessionnaire présente des avant-projets et projets d'exécution au concédant. Les équipements d'infrastructure publics font l'objet d'un ou plusieurs avant-

projet(s) sommaire(s) établi(s) en accord avec les concessionnaires de services publics intéressés. Avant tout début d'exécution, les projets d'exécution présentés par le concessionnaire doivent être acceptés par le concédant. L'étude et l'exécution des ouvrages doivent être conformes aux intérêts financiers du concédant.

Les contrats de travaux, d'étude et de maîtrise d'œuvre sont passés dans les conditions fixées par l'article 48.1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 et son décret d'application n° 93-584 du 26 mars 1993. Le concédant est représenté au sein de la commission d'appel d'offres ou du jury de la « Société » appelé à intervenir dans la procédure de passation.

Dès lors, le concessionnaire assure le suivi général des travaux et fait vérifier leur parfait achèvement dans les délais prévus. Il assure à ce titre une mission de coordination administrative générale. Il lui appartient d'établir ou de faire établir, sous son contrôle, quelles que soient les méthodes de planification retenues, le calendrier d'exécution des divers ouvrages concédés. A cet effet, il assure que ce calendrier soit respecté.

Le concédant et ses services compétents pourront avoir communication de toutes les pièces contractuelles et documents qu'ils demanderont. Ils sont autorisés à suivre les chantiers et peuvent y accéder à tout moment. Toutefois, ils ne peuvent présenter leurs observations qu'au concessionnaire et non directement aux entrepreneurs ou maîtres d'œuvre.

### **III-2- Les dispositions financières en cours de concession**

Les charges supportées par le concessionnaire pour la réalisation de l'opération concédée sont couvertes par, notamment :

- les produits à provenir des cessions, des concessions d'usage et des locations de terrains ou d'immeubles bâtis ;
  - les participations dues par les propriétaires ;
  - les produits financiers, les subventions, ainsi que par les participations nécessaires pour équilibrer l'opération et dues par le concédant telles qu'elles apparaissent sur les bilans financiers prévisionnels.

Le concessionnaire contracte tous emprunts et avances nécessaires au financement provisoire de l'opération dans des conditions de nature à préserver au maximum les intérêts du concédant.

Le concessionnaire gère ou fait gérer distinctement la trésorerie de l'opération en effectuant les mouvements de trésorerie nécessaires à titre onéreux entre les différentes opérations de la « Société », ou avec les comptes propres de la « Société », ou avec un établissement financier.

Il est autorisé à solliciter, lui-même, en vue de la réalisation de l'opération concédée, l'allocation de toute aide financière directe ou indirecte auprès de tout organisme. Le concessionnaire doit aussi tenir sa comptabilité de manière à faire apparaître distinctement les comptes propres à l'opération concédée afin que le concédant puisse exercer son droit à contrôle comptable. Pour ce faire, il établit chaque année un bilan financier prévisionnel global et actualisé des activités. Y sont inscrits l'état des réalisations en recettes et en dépenses d'une part ; et l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser, estimées en fonction des conditions économiques de l'année en cours d'autre part.

Par ailleurs, le concessionnaire établit chaque année un plan global de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses.

A part ces deux documents, le concessionnaire se doit de fournir au concédant un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant l'exercice écoulé et une note de conjoncture sur les conditions physiques et financières de réalisation de l'opération au cours de l'exercice écoulé comparées aux prévisions initiales et sur les prévisions de l'année à venir. Le concessionnaire adresse au concédant, pour examen, un compte rendu financier comportant ces quatre documents.

Concernant sa rémunération, le concessionnaire impute forfaitairement des charges en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions. Ces imputations forfaitaires concernent le suivi technique et administratif, le suivi des dépenses, la rémunération de commercialisation. Les missions de coordination opérationnelle et celle de liquidation bénéficient également de ces imputations forfaitaires. Généralement, la somme correspondante s'élève à 460 000 F.H.T plus les commissions de commercialisation.

Pour mieux apprécier ces dispositions financières, nous évoquerons ci-dessous le bilan prévisionnel de la Concession de Restructuration Urbaine du quartier d'Albeck situé dans la ville de Grande Synthe de la communauté urbaine de Dunkerque, dans la région Nord-Pas-de-Calais au nord de la France, près de la frontière qui la sépare de Belgique.

## Tableau11 :Bilan prévisionnel général en milliers F (H.T) au 29/01/98

DEPENSES	Montant	RECETTES	Montant
Acquisition-Démolition			
Etudes au tiers			

Coordination opérationnelle			
Travaux			
Frais financiers			
Frais sur vents et divers			
Rémunération dépenses			
Rémunération recettes			
Rémunération concessionnaire	2500		
	850		
	750		
	12 500		
	1 031		
	1 000		
	700		
	319		
1 000 Cessions de charges foncières			
Participation de la collectivité	7 550		
13 100			
Total Dépenses	20 650	Total Recettes	20 650

### **III-3- La remise et l'entretien des ouvrages**

Les ouvrages réalisés notamment les voiries, espaces libres et réseaux, constituent des biens de retour qui appartiennent au concédant au fur et à mesure de leur réalisation. Ils lui reviennent gratuitement et de plein droit dès leur achèvement. Le concessionnaire invite, de ce fait, le concédant à participer aux opérations de remise des dits ouvrages. La ville est appelée à formuler, s'il y a lieu, ses observations sur les ouvrages tout en sachant que le concessionnaire a mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour lui donner satisfaction.

Le concessionnaire se doit de préparer et présenter à la signature du concédant un acte authentique constatant le transfert de propriété des terrains d'assiette des voies, espaces

plantés ou non plantés, réseaux divers ou autres équipements ainsi que les documents financiers permettant à la collectivité de justifier du montant de la TVA dont elle peut solliciter le remboursement.

Jusqu'à la date pour laquelle le concessionnaire a invité le concédant à participer aux opérations de remise des ouvrages réalisés, le concessionnaire a l'obligation de les entretenir en bon état, aux frais de l'opération. Postérieurement à cette date, le concédant assure cet entretien. Toutefois, pour son compte, il pourra faire appel au concessionnaire pour ce travail en établissant une convention distincte qui réglera les modalités, notamment financières.

En résumé, la maîtrise d'ouvrage collective engage les différents partenaires financiers, notamment l'Etat et la Caisse des Dépôts et la ville dès la conception à la conduite du projet. Le comité de pilotage stratégique constitué de représentants des partenaires et du maire de la ville définit les programmes d'actions et les priorités dans le cadre du projet de renouvellement urbain. Il suit et évalue le projet. La direction du projet, quant à elle, est l'instance qui pilote le projet du point de vue technique. Elle se charge des études de définition, des études de faisabilité et la conduite opérationnelle du programme d'actions. A ces différentes phases du projet, elle dispose de moyens techniques et financiers tels la communication, la commercialisation, l'ingénierie financière. Mais, la réalisation opérationnelle des ouvrages est confiée à un opérateur d'aménagement par le biais du traité de Concession de Restructuration Urbaine. Le concessionnaire, habituellement la Société d'Economie Mixte a des missions bien définies pour réaliser ces ouvrages et équipements. Le concédant joue un rôle dans le suivi et le contrôle des travaux. A la remise des ouvrages, il en assure l'entretien.

En résumé, le partenariat est essentiel pour une bonne gestion locale. De côté, Madagascar adopte la Maîtrise d'Ouvrage Délégée comme management stratégique. Le gouvernement, la municipalité et les bailleurs de fonds nomment l'AGETIPA pour l'exécution des sous-projets. Ces derniers incluent notamment les infrastructures économiques et productives. L'Agence est chargée de la mise en place des projets à la réalisation des travaux. Pour ce faire, elle se conforme à un Manuel de procédures, demande l'avis des

partenaires avant d'entamer toute nouvelle phase. Quant aux municipalités, elles définissent les programmes annuels d'investissements prioritaires avec le concours de l'AGETIPA. Elles sont aussi dotées de structure organisationnelle pour la coordination et le suivi des opérations. L'Etat et les bailleurs assurent le suivi et la conformité des interventions. En outre, la France promeut la Maîtrise d'Ouvrage Collective dans la gestion urbaine. Les partenaires sont engagés autour d'une Charte de Projet. Des représentants de l'Etat, de la Caisse de Dépôts et de Consignations et des élus de la ville forment un comité de pilotage politique. A part leur rôle de bailleurs de fonds, ils se concertent pour définir ensemble les programmes d'action. Ils sont impliqués fortement dans les projets de renouvellement urbain. Toutefois, la direction du projet, attribuée à la ville, assure le pilotage technique. Elle étudie la faisabilité des décisions du comité de pilotage technique, intervient activement dans les phases de programmation et opérationnelle du projet. Pour cela, elle adopte des actions spécifiques pour la promotion dudit projet. La maîtrise d'ouvrage opérationnelle revient à un concessionnaire, généralement une société d'économie mixte, par le biais de la Concession de Restructuration Urbaine. L'opérateur réalise les ouvrages et les remet au concédant tout en se dotant de dispositions financières en cours de concession.

## **Chapitre3 : Les effets escomptés des interventions**

Aménager la ville répond aux problèmes auxquels doivent faire face les collectivités locales, comme le chômage, la baisse de l'activité économique ou encore l'exclusion sociale. La construction urbaine répond à une logique complexe de processus : associant continuité et changement. C'est une approche plus ouverte aux transformations et aux débats étant donné la réalité complexe des villes. Ainsi, le projet urbain accompagne le processus de transformation urbaine dans la durée ; il ne peut pas répondre à la logique de l'urgence. Il se réfère aussi à une multiplicité de techniques dont la maîtrise ne peut être confiée aux seuls architectes et ingénieurs. Il demande d'autres compétences spécifiques et nécessaires pour sa faisabilité selon les cas. Par conséquent, le projet urbain se situe comme un projet d'ouverture qui impose une évolution des mentalités.

Les considérations actuelles font de la ville un acteur déterminant dans la conduite du développement. En effet, elle assume la responsabilité politique de l'engagement du projet et sa bonne fin. Elle détient une responsabilité majeure dans la gestion du territoire : entretien

des voiries et espaces publics, collecte des ordures ménagères, réseaux et services publics, gestion d'équipements publics<sup>37</sup>, police municipale. L'aménagement urbain s'inscrit ainsi dans une large finalité économique, sociale, culturelle et dans un concours de compétences. Cette section répondra aux questions ci-après.

Quel est le lien entre le développement économique et la présence des villes ?

En quoi les villes génèrent-elles de la richesse sous forme de revenus accrus, nouveaux emplois et l'enrichissement du patrimoine foncier ?

L'aménagement urbain conduit-il au bien-être social ?

## Section1 : La valorisation du territoire et le développement du tissu économique local

Une revitalisation économique passe par l'implantation d'activités, la recherche d'une diversité fonctionnelle et la réponse aux besoins en services marchands à la population. La recherche de synergie entre investissements sur le quartier, développement économique et accès à l'emploi des habitants est devenue primordiale pour les instances locales. Une stratégie d'accueil des entreprises et de soutien à la création d'activités porte sur :

- Le développement d'une offre foncière et immobilière pour l'accueil d'entreprises, notamment grâce à des restructurations, du changement d'usage, de démolitions et de réaménagement foncier ;
- L'amélioration de l'environnement des entreprises à travers, notamment, une meilleure qualité de service, des rencontres permettant les échanges entre les partenaires économiques et les institutions.

Les villes contribuent au développement économique. En effet, il ne peut y avoir de marché, de lieu de négoce et d'échanges, sans ville. Cette dernière permet l'écoulement et la distribution des produits provenant notamment du milieu rural. La compétitivité des exportations des pays africains dépend, en partie, de la qualité des infrastructures urbaines.

En outre, la majorité des entreprises des secteurs secondaire et tertiaire se concentre en ville. Cette concentration se traduit par des gains économiques, sous forme de coûts unitaires de production plus faibles et des revenus accrus. Ces gains se nomment « économies d'agglomération », derrière lesquelles se cachent les gains au titre des économies d'échelle et la réduction des coûts de transport et de communication. Cependant, les technologies et les

---

<sup>37</sup> sportifs, culturels, sociaux, etc.

politiques détermineront les limites possibles des économies d'agglomération qui sont à la base du processus d'urbanisation. Par conséquent, elles définiront les gains potentiels que la société peut en tirer.

Ainsi, en tant que lieu d'ancrage de divers secteurs d'activité, la ville joue un rôle primordial dans le développement économique.

## **I- La ville : facteur de compétitivité des entreprises locales et de leurs coûts de production**

Recourir à un aménagement urbain indique l'effort pour rendre plus attractive une ville vis-à-vis des entreprises susceptibles de s'y implanter.

C'est désormais devenu un facteur indispensable pour attirer les activités et les investissements, et un préalable à l'expansion économique. Le territoire est alors devenu une composante permanente du développement de par son mode organisationnel et sa dynamique dans les phénomènes économiques. Et le potentiel moteur des zones urbaines repose en partie sur la qualité des services et infrastructures publics.

Une bonne gestion urbaine permettrait le financement des infrastructures publiques nécessaires au développement. En effet, l'ensemble des moyens techniques et financiers déployés dans l'étude et la mise en œuvre du projet seraient vains si la qualité de la gestion du territoire n'était pas prise en compte à tous les stades du processus de projet. A titre d'illustration, l'amélioration de cette gestion pourrait passer par la prise en compte du fonctionnement dans le diagnostic, la poursuite du partenariat de projet dans la gestion, la diffusion de la culture projet dans les services de proximité en contact avec les habitants.

L'esprit d'entreprise constitue une nouvelle logique du développement puisque l'actuelle demande est exigeante et volatile. D'où la mutation profonde des modes de production et de conception afin de renouveler constamment la capacité concurrentielle et organisationnelle de la firme. Ceci requiert un haut niveau de professionnalisation dans tout le processus de production et d'exploitation. Les entreprises se doivent de s'intégrer effectivement dans le territoire. L'environnement d'exploitation est devenu important. Le régionalisme expérimental américain traduit bien le territoire comme base de la compétitivité et déterminant des performances. Les agglomérations industrielles qui y sont plantées sont des unités économiques très pertinentes. La revitalisation des tissus économiques industriels est passée par un investissement massif d'acteurs et de politiques locaux. Ce type de régionalisme se traduit par la mobilisation et la création d'un environnement profitable à l'entreprise en perpétuel changement.

Ainsi, la compétitivité des villes se reflètera-t-elle, en bout de ligne, dans la compétitivité des entreprises par l'évaluation des coûts de production. Les liens entre la compétitivité des entreprises locales et les services locaux doivent être bien compris. Des services défaillants se traduiront par des entreprises moins compétitives, moins d'emplois, moins de revenus et par un patrimoine foncier plus faible. Par conséquent, l'évaluation de l'impact des interventions publiques sur la compétitivité des entreprises locales, constitue, en parallèle un élément important. Le tableau à l'annexeIV illustre l'impact des défaillances des services publics urbains sur les coûts de production des entreprises.

## II- La création d'une « rente de site »

L'enjeu principal des villes est d'augmenter leur potentiel fiscal par le biais des taxes foncière et professionnelle <sup>38</sup>, ce qui leur permet de se développer. La valeur économique et financière est liée à l'idée de ville comme produit à commercialiser. Différentes initiatives peuvent alors être lancées pour en valoriser certains aspects, le but étant d'attirer des entreprises susceptibles de s'y implanter.

Dès lors, une localisation rentable est une source de revenus, tant pour le secteur privé que public. la concentration géographique des entreprises compétitives générera une « rente de site » propre à la localisation.

Cette rente se reflètera dans la valeur des terrains et des bâtiments. Ce qui, en principe, se traduira par un patrimoine foncier imposable ; un patrimoine qui contribuera au financement des services et infrastructures.

Le déclenchement du cercle vertueux du développement économique urbain requiert une condition préalable qui n'est autre qu'un cadre macro-économique national efficace et stable. Le mécanisme de déclenchement est assez simple :

Une région bien aménagée, dotée de services et infrastructures urbains efficaces, rend les entreprises urbaines compétitives, créatrices de revenus et d'emplois. Une rente de site, qui est le reflet des avantages que la localisation en ville procure aux entreprises, est à cet effet créée. Ainsi, le patrimoine foncier connaît une hausse de sa valeur imposable. L'impact positif de cette hausse est la croissance des taxes et impôts versés par les ménages et les entreprises aux autorités locales. Cette augmentation des recettes fiscales permet aux collectivités de financer de nouveau, les investissements en services et infrastructures urbains.

---

<sup>38</sup> première ressource des collectivités

Et le mécanisme du cercle vertueux reprend son cours aboutissant au développement économique urbain.

Néanmoins, cette pratique connaît des limites. L'évaluation foncière à des fins fiscales est très compliquée que ce soit dans les pays développés tels le Canada et les Etats-Unis ; que dans les pays en développement. En effet, rares sont ceux qui ont réussi à faire une évaluation du capital foncier proche de sa valeur réelle.

Par ailleurs, des difficultés administratives sont rencontrées si l'on impose les bénéfices des entreprises. « Par suite, dans de nombreux pays comme la Chine et le Pakistan, qui ont fortement imposé les sociétés locales, 60% à 75% des prélèvements fiscaux sur les bénéfices des firmes non pétrolières proviennent de sociétés d'Etat, et non d'entreprises privées appartenant à des titulaires de revenus élevés ».

Les réalités économiques font que la hausse des recettes fiscales sera toujours atteinte pour le cas de la taxation des sociétés. En effet, les taxes diminuent le profit des capitalistes, qui transforment alors leurs programmes d'investissement pour payer moins d'impôts. Et par souci de rentabilité et d'augmentation du projet, les opérateurs ont tendance soit à diminuer les revenus des travailleurs qu'ils emploient, soit à augmenter les prix imposés aux consommateurs ; et ce à cause de la taxation. Ce sont alors les couches sociales défavorisées ou un assez grand nombre d'habitants qui vont voir leurs revenus diminués. Ce qui est contraire à l'esprit adopté par le déclenchement du fameux cercle vertueux du développement économique urbain. Ainsi, les décideurs locaux devront étudier, au préalable, l'impact d'une telle mesure au niveau de la majorité de la population avant sa mise en application. D'où la nécessité de bien cibler les actions et stratégies à adopter.

## Section2 : L'accès à l'emploi par le développement du tissu économique local

Redonner une valeur économique aux territoires en difficulté est un dispositif qui permet de soutenir les activités dans ces lieux. Le commerce et les petites entreprises constituent les principaux secteurs d'activité. La revitalisation économique passera par le

soutien au tissu existant, une stratégie de développement économique associant l'ensemble des partenaires et notamment par l'aide à la création d'activités par les habitants.

Revitaliser les commerces de proximité consiste à mener des interventions fortes au niveau du maintien et de la re dynamisation commerciale de ces quartiers sensibles et des centres villes. Ceci doit passer par la restructuration des pôles commerciaux où des locaux sont vacants ; et où les commerces de proximité connaissent un déclin. Et ce, par le biais d'une mobilisation des acteurs locaux et de la société civile par le biais d'une animation économique dans les quartiers<sup>39</sup>. Des actions spécifiques sur la modernisation des centres villes et des marchés contribuent également à l'animation économique.

Au-delà du commerce, le rôle des collectivités territoriales décentralisées est de faciliter toutes sortes d'implantations économiques dans ces sites en difficulté. Le contrat de ville de l'agglomération Val de Bièvre – Convention cadre 2000-2006 stipule plusieurs types d'intervention, à cet effet : « la transformation d'usage des logements en bureaux, la réalisation d'hôtel d'entreprises à proximité, des actions de sécurisation et d'aménagement des locaux, la création de pépinières ou couveuses ». Ces axes devraient témoigner des besoins des entreprises et du quartier après un travail de proximité.

Enfin, des services institutionnels de proximité permettraient d'accompagner les petites entreprises locales afin d'éviter et de prévenir des difficultés ou aider au développement. Cet appui institutionnel peut se traduire par une présence accrue sur le terrain de l'ensemble des partenaires publics, qui coopèrent activement avec les entreprises.

Le travail et l'emploi productif sont des composantes essentielles du développement et sont aussi des éléments extrêmement importants dans l'identité de l'homme. D'après l'analyse marxiste, seul le travail est créateur de plus value et de richesse matérielle. Depuis toujours, l'accès de tous à un emploi rémunéré de façon adéquate et appropriée est un bon moyen de promouvoir l'intention sociale. La réalité en est autre. Depuis la fin des années 1970, la pauvreté urbaine s'est amplifiée et diversifiée suite à des déficiences sectorielles et ruptures telles un licenciement, une maladie, un éclatement de la cellule familiale. Et la performance d'une faible croissance économique ne fait qu'accentuer les situations de précarité et de vulnérabilité. Et les quartiers en difficulté rencontrent un très fort taux de chômage. Pour faire face au problème de l'emploi, il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux besoins des groupes qui sont particulièrement désavantagés sur le plan de l'accès au marché du travail afin de les intégrer dans des activités productives. L'ensemble des interventions de nature économique visent à insérer ou à réinsérer dans le monde du travail ces personnes

---

<sup>39</sup>association e commerçants, animateurs commerciaux

exclues du monde du travail. Il vise à maintenir, à conforter les activités existantes et à favoriser des implantations nouvelles. Deux approches peuvent être considérées : celle au niveau de l'offre et celle au niveau de la demande.

## I- Stimuler le marché du travail sous l'angle de l'offre

A ce niveau, les actions territorialisées visent surtout l'introduction d'activités dans le but d'embaucher les populations locales. Nous considérerons la décentralisation en France où les collectivités locales jouent un rôle important dans la planification urbaine, l'emploi et la formation. La gouvernance locale y adopte des politiques contractuelles où sont définies les responsabilités respectives des acteurs, l'organisation des relations de coopération, les conditions d'intervention, les modalités institutionnelles de construction ou de renforcement de proximité organisé. Chaque commune cherche alors à mettre en place les meilleurs outils et méthodes dans son contrat de ville pour être attractive aux entrepreneurs. Des structures de type Mission de développement économique local comme à Argenteuil sont alors créées ; et pour accroître leur efficacité se mettent en réseau, par exemple avec la SCET, filiale de la Caisse des Dépôts.

Mises à part les opérations d'information, prospection, conseil, des actions concrètes sur les quartiers en difficulté sont menées.

- les *hôtels industriels ou d'entreprises* offrent en location des locaux à de petites entreprises. Mais aussi, une zone d'activité est créée dans l'immédiate proximité des habitants. C'est le cas du Grand Ensemble d'Orly Choisy, des Boquets à Montfermeil. Un des problèmes rencontrés est que la zone exige une certaine qualification à laquelle la main d'œuvre locale ne peut répondre. L'exemple type est celui de Coca-cola, près de la Grande Borne à Grigny, qui ne recrute dans ce voisinage.

- l'introduction d'une *diversité et mixité fonctionnelle* dans les Grands Ensembles fait l'objet de nombreuses tentatives. Il s'agit de trouver une alternative à la vacance et à l'inoccupation de logements sociaux comme à la Rochelle. Par ailleurs, ce peut être une volonté locale de diversification qui est la seule alternative pour éviter l'élimination de tout Grand Ensemble. Les obstacles sont réglementaires puisque toute réaffectation requiert autorisation préfectorale. Il faut, en outre, convaincre les résidants et locataires des organismes HLM qui redoutent modifications de leur environnement. L'enjeu pour le secteur privé se situe au niveau des conditions de bonne accessibilité, de coûts des locaux ou des terrains et à celui de l'image du quartier. Aussi, les réalisations sont-elles encore limitées à ce

jour. Le plus souvent, on réutilise d'anciens appartements, soit de rez-de-chaussée pour des activités de proximité, soit dans les étages. Le cas le plus spectaculaire est à Saint-Herblain, près de Nantes, celui du Sillon de Bretagne, vaste pyramide aujourd'hui partagée entre 500 logements et 8 000m<sup>2</sup> de bureaux.

- la création de *pépinières d'entreprises* est une action par laquelle une collectivité territoriale opte pour la promotion de micro entreprises encourageant initiative et innovation locales. Elle a connu un succès certain puisque l'on dénombre environ 200 pépinières, en France, dont une quarantaine en Ile-de-France. Des villes comme Roubaix, Marseille, Sarcelles ont retenu la création d'une pépinière dans leur politique contractuelle. Le principe commun est que la dite pépinière n'est qu'une structure d'accueil n'accordant que deux années de baux. Le nouvel entrepreneur dispose de divers services et d'assistance dans les domaines de la gestion financière, de management, des techniques commerciales. En général, une pépinière accueille entre 10 et 30 entreprises ayant chacune 2 à 3 personnes. Le problème se situe au niveau des personnes peu qualifiées ne répondant pas aux besoins sélectifs de la pépinière d'entreprise dans les secteurs textiles traditionnels ou ceux du High tech, d'une part. On souligne un coût de revient élevé pour des effectifs restreints d'autre part. Ainsi, plusieurs alternatives telles que la création d'hôtels industriels ou d'entreprises, de pépinières ou bien l'introduction d'une diversité et mixité fonctionnelle dans les Grands Ensembles contribuent à stimuler le marché du travail sous l'angle de l'offre. qu'en est-il de la demande ?

## II- Les actions générales d'insertion sociale et professionnelle

Il s'agit d'émerger une masse de nouveaux métiers d'utilité publique, sociale et de proximité en faveur des exclus du marché du travail. Ces actions recherchent et expérimentent les moyens les plus appropriés de formation, d'apprentissage, de socialisation pour permettre à ces exclus de valoriser des talents inutilisés. Leur nature et leur mise en œuvre sont, de ce fait, empiriques. De nombreuses municipalités françaises favorisent tantôt l'information, tantôt la négociation avec les entrepreneurs locaux et l'ANPE. Pour l'essentiel, il s'agit d'emplois précaires modestement rémunérés, car proches du SMIC, mais pouvant fonctionner vers un emploi définitif.

Les services de proximité apparaissent comme source illimitée d'emplois, souvent peu qualifiés et très diversifiés. Ils sont requis par les personnes privées, par la collectivité ou par des entreprises. Ils concernent : des tâches ménagères et domestiques<sup>40</sup>; l'amélioration du cadre de vie (habitat, espaces ouverts) ; l'environnement<sup>41</sup>; la maintenance et la réparation ; la sécurité. Cinq principales catégories d'actions, en faveur des exclus du marché de l'emploi peuvent être retenues :

- les emplois de service aux particuliers ont été institués, à titre expérimental en 1993, puis pérennisés en 1996. Ils concernent l'embauche, à temps partiel et à domicile, pour des travaux strictement familiaux ou ménagers. L'employeur, par le biais d'un chèque service, assume salaire et charges sociales ; en revanche, ces versements lui donnent droit à une réduction d'impôt. Ce type d'emploi ouvre des possibilités de travail, à dominante féminine, à l'échelle d'une agglomération. Dans certaines villes comme à Brest, des AGEF facilitent l'interface entre offre et demande.

- les emplois de ville résultent d'expérimentations locales faites par l'Etat et que le pacte de relance pour la ville a officielisé en 1996. Il s'agit de répondre aux besoins collectifs comme le gardiennage, l'entretien des bâtiments, le nettoyage, la gestion des espaces de proximité, l'assistance aux familles, les activités sportives. Les employeurs sont principalement les collectivités locales, les associations et établissements publics. La population sont les jeunes de 18 et 25 ans auxquels on accorde un CEC pouvant atteindre une durée maximale de cinq ans. L'Etat prend en charge, selon un barème dégressif, une partie des rémunérations et des charges sociales patronales, soit 55% du total sur une période de cinq ans. Il finance également la formation organisée par l'employeur.

L'avantage d'un CEC peut être senti du fait que de par sa durée, c'est un gage d'une possibilité de bonne qualification suivie d'une réelle insertion dans le monde du travail. De plus, cela peut constituer une valeur ajoutée, un supplément de convivialité locale étant donné que certains besoins collectifs sont satisfaits. N'empêche, tout dispositif étatique peut avoir des lourdeurs de mise en œuvre.

- les régies de quartier sont apparues, au début des années 1980, dans des quartiers en difficulté pour promouvoir des initiatives socio-économiques en même temps que d'y offrir des services de proximité. Les régies sont de structure de droit privé. L'essentiel des tâches concernent le nettoyage, l'entretien, le minimarket ou la gestion d'une résidence hôtelière. Elles dépendent pour son financement de subventions publiques, de marchés négociés avec la municipalité ou d'une sous-traitance avec une entreprise. Ces régies de quartier rencontrent des difficultés au niveau de la conclusion des marchés publics. Pour la plupart, elles sont de simples prestataires au service des collectivités locales alors que ces activités ne sont pas économiquement rentables. Elles ne transmettent pas de véritables savoirs professionnels.

- les entreprises d'insertion offre un travail salarié, rémunéré au SMIC. Les recettes principales proviennent des biens et services qu'elles produisent. Des aides publiques à hauteur de 20% leur sont accordés couvrant les coûts engendrés par les tâches

---

<sup>40</sup> aide aux personnes dépendantes ou garde d'enfants

<sup>41</sup> collecte et tri des déchets

d'encadrement et de formation. Ces firmes adoptent un statut juridique commercial, le plus souvent celui de la SARL. Trois secteurs dominent : le bâtiment, l'environnement et le service aux entreprises. Les entreprises d'insertion sont ouvertes sur tous les métiers de la ville et de l'environnement. elles entrent en partenariat avec des entreprises du secteur traditionnel. C'est le cas avec la RATP pour le nettoyage des bus.

Actuellement, que ce soit au niveau de l'offre que celui de la demande, stimuler le marché du travail dans les pays développés peut se faire en menant des actions concrètes, très ciblées. Toutes les entités existantes : entreprises privées, collectivités locales, établissements publics sont sources d'emploi. Dans les pays en développement, la structure du marché du travail présente des limites pour ce type d'intervention visant l'accès à l'emploi.

### III- Les problématiques de l'emploi urbain dans les pays en développement

En raison de la complexité structurelle du marché du travail dans les pays en développement, il est difficile d'appliquer les notions relativement claires dans les pays développés. La situation de l'emploi s'y présente très différemment. Il y a les emplois indépendants du secteur informel ( à domicile, sédentaire, ambulant) ; les emplois dépendants ou quasi salariat regroupant les aides familiales percevant une rémunération, les occasionnels, les tâcherons, les « apprentis », les salariés sans contrat, le « métayage » (rémunération en fonction de la production réalisée sur des équipements fournis par l'employeur, exemple : le tailleur qui fournit les machines à coudre et rémunère la main d'œuvre en fonction des habits faits) et enfin le travail clandestin « au noir ». Ce groupe d'emplois constitue le secteur urbain non structuré, assure des emplois aux travailleurs migrants qui ont quitté les zones rurales. Il peut prendre de formes diverses mais leurs caractères communs résident dans le fait que ce sont des emplois précaires et instables, et surtout peu rémunérateurs. L'absence de système d'indemnisation de chômage fait que les demandeurs d'emploi adhèrent au secteur informel pour survivre.

« En 1998, l'agglomération d'Antananarivo comptait 476 000 personnes employées. Le secteur informel reste de loin le principal pourvoyeur d'emplois, avec 270 000 travailleurs, soit 56,8% du total. Il se concentre dans des unités de petite taille<sup>42</sup> et constitue le segment le plus fragile du marché du travail<sup>43</sup>. Le secteur privé formel arrive en seconde position avec

---

<sup>42</sup> environ la moitié sont des auto-emplois

<sup>43</sup>Etablissements précaires, emplois peu rémunérateurs et dépourvus de protection sociale

133 000 emplois auxquels on ajoute les 9 000 personnes qui exercent dans le « secteur social »<sup>44</sup>. L'administration publique forte de 45 000 fonctionnaires représente moins de 10% des emplois qui sont parmi les mieux payés et protégés »<sup>45</sup>. Les ménages pauvres exercent aussi des pluri ou multiactivités étant donné l'insuffisance de revenu ou tout simplement pour survivre. Ainsi, le chômage et le sous-emploi continuent de poser un immense problème à la plupart des pays en développement. L'exigence est rendue plus pressante par la poursuite de l'exode rural, cause d'une augmentation accélérée de la population active dans les villes. C'est un immenses besoin d'emploi plus productif et plus rémunérateur qui se manifeste ainsi dans de très nombreux pays en développement. Ce besoin peut être satisfait en accélérant la création d'emplois dans le secteur moderne, seule source d'emploi productif. Cette expansion de l'emploi productif pour les catégories déshéritées est le moyen le plus efficace de faire reculer la misère et de réduire les disparités de revenu. A Antananarivo, « 1998 marque un renversement de tendance spectaculaire dans la dynamique de création d'emplois. entre 1995 et 1997, le secteur informel contribuait à raison de plus de 80% à la création nette d'emplois, le reste étant assuré par le secteur privé formel. Entre 1997 et 1998, le secteur privé formel prenait le relais et devenait le principal créateur net d'emplois (82%). L'apport spécifique de la zone franche mérite d'être souligné (...). D'un point de vue général, sur l'ensemble de la période, la création nette d'emplois est presque entièrement imputable au secteur privé, résultat conforme avec la nouvelle politique de promotion de ce secteur ».

Ce chapitre traite des effets escomptés à la suite des interventions des collectivités locales dans le domaine économique. En effet, pour les entreprises, une ville est attractive si les coûts des facteurs de production y sont compétitifs. Aussi, des investissements en infrastructures valorisent-ils le territoire. Les contributions générées par ces investissements augmentent les recettes fiscales des municipalités. D'où la création d'une rente de site qui permet d'améliorer les équipements urbains. Par conséquent, un cercle vertueux est déclenché en vue d'un développement de la ville à long terme. Par ailleurs, Le tissu économique local fournit de l'emploi aux habitants. Le développer peut-être appréhendé de diverses manières. Le marché du travail est stimulable sous l'angle de l'offre en aidant les entreprises locales. Des actions générales d'insertion sociale et professionnelle sont également préconisées. La plupart de ces dispositions sont applicables dans un pays développé dans la

<sup>44</sup> ONG, associations, organismes internationaux, etc.

<sup>45</sup> source : « L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête emploi 1998, 1<sup>er</sup> trimestre 1998 » RAKOTOMANANA F et consorts, juillet 98 – Publication Madio

mesure où les chômeurs y sont recensés et bénéficient d'un système d'indemnisation. Par contre, le sous-emploi caractérise les pays en développement. Et la structure du marché du travail y est complexe.

## **Deuxième Partie :**

**Etude de deux grands projets urbains : le cas du  
projet Anosibe et celui de la ZAC Portes d'Arcueil**

# **Chapitre 1 : Le marché d'Anosibe et les Portes d'Arcueil :**

## **deux tissus économiques importants**

Ce chapitre essaie de démontrer que les deux sites sont dotés de potentialités économiques pour promouvoir le développement urbain. Mais, les situations sont différentes d'une ville à l'autre.

### **Section 1 : L'état initial et les potentialités du site d'Anosibe**

Capitale nationale, siège du gouvernement, des organismes économiques, nœud de communication le plus important de l'île, le plus grand centre industriel du pays, la ville et l'agglomération d'Antananarivo ne représentent qu'une très petite surface mais abritent près de 10% de la population nationale. Tous ces facteurs conjugués ont fait d'Antananarivo la ville la plus peuplée et le plus grand centre de consommation de l'île.

Les quartiers Sud-Ouest d'Antananarivo constituent un très important établissement humain, où vivent environ 80 000 personnes ; mais aussi, une des zones les plus défavorisées de la capitale, où les indicateurs de pauvreté sont particulièrement aigus.

Pourtant, c'est au marché de gros d'Anosibe que convergent tous les produits venant des quatre coins de l'île. D'où la grande importance et le développement sans cesse croissant de ce marché.

#### **I- Rôles et fonctions du Marché d'ANOSIBE**

##### ***I-1- Le marché d'Anosibe est le principal débouché des produits agricoles venant des six provinces***

D'après les résultats d'enquêtes Origine-Destination des véhicules de transport de marchandises empruntant les RN7 (Antananarivo-Toliara), RN9 (Toliara-Morombe), RN10 (Andranovory-Tsihombe), RN12 (Irondro-Manakara-Vangaindrano), RN13 (Ihosy-Tolanaro) et RN25 (Ambohimahasoa-Mananjary), réalisées en mars 2003, la ville d'Antananarivo est la

principale destination des produits agricoles des provinces de Fianarantsoa et de Toliara. Point n'est besoin de vérifier qu'il en est pareil pour le reste de l'île (Antsiranana, Mahajanga, Toamasina). C'est au marché d'Anosibe que les marchandises sont débarquées.

## **I-2- Le marché d'Anosibe est ensuite le centre de distribution de ces marchandises :**

- vers les différents marchés de la capitale (marchés d'arrondissement, marchés de quartiers).
  - vers les capitales provinciales et régionales.
  - vers les pays voisins : La Réunion, Maurice, les Comores.

### ***I-3- Rôles du marché d'Anosibe dans l'économie du pays***

Le marché d'Anosibe favorise l'intégration de toutes les régions dans l'économie nationale. Les coûts de transport sont, certes, importants mais si le projet de réhabilitation totale des pistes rurales et d'entretien des routes nationales (qui est un défi du gouvernement en place) se concrétise, l'acheminement des produits vers le marché d'Anosibe se fera dans des conditions plus faciles. Le marché connaîtra ainsi un plus grand essor et tiendra encore plus un rôle prépondérant dans l'économie nationale, principalement basée sur l'agriculture.

Ainsi, le marché d'Anosibe, qui est le plus important marché de gros et de détail de Madagascar, fait des quartiers du Sud-Ouest d'Antananarivo un rôle économique essentiel. Et l'existence des gares routières nationale et régionale le long de la RN1 renforce cet atout économique de cette zone.

## **II- La RN1 : un grand réseau de transport routier**

La gare routière nationale dessert trois axes : Axe Sud, Axe Sud-Est et Axe Sud-Ouest. Environ 1000 voitures sont enregistrées à la gare routière. Les 27 coopératives occupant 25 bâtiments utilisent chacune en moyenne 5 voitures par parking. 9 restaurants, 10 épiceries et 9 boutiques (marchandises générales et cassettes) sont recensés en tout.

Cette gare est pourvue, au point de vue sanitaire, d'un bloc contenant 7 WC, 1 pissoir, une pompe et une douche pour les gardiens. L'utilisation payante de ces installations permet au gestionnaire de les garder propres en permanence. 2 agents se chargent de leur nettoyage entretien. La propreté et la sécurité générale de la gare sont assurées par 5 gardiens.

### III- Le cadre d'exploitation des commerçants

Le site est complètement saturé. Les marchands se confondent aux passants ou aux voyageurs. Les étals se créent même sur les trottoirs et des baraqués très précaires servent de boutiques des marchands. La circulation est gênée car les passages des piétons se font entre des automobiles stationnant dans l'allée.

La Gare routière régionale est occupée en partie par des marchands sous parasol. Aucun agencement de l'espace n'est perçu. Malgré l'existence d'un bac à ordures, fautes de sensibilisation ou incompréhension de la population, les déchets s'éparpillent et s'accumulent un peu partout. Des projets de construction de marchés couverts et de locaux fermés à usage commercial n'ont pas abouti.

Bien que des efforts aient été fournis pour la réalisation de guichets plus ou moins normalisés pour la gare routière nationale, il s'avère que la plate-forme où ces derniers sont érigés, se trouve au même niveau que le terrain naturel et à 0,30m au-dessous de la plate-forme du marché actuel. C'est une zone facilement inondable.

Une des bornes fontaines publiques du quartier se trouve entre les deux chaussées de la RN1 au niveau du marché. Elle évacue directement dans le caniveau déjà obturé. L'aménagement de la RN1 devra résoudre le problème de l'assainissement et les projets d'équipements communautaires de quartier pour résoudre les problèmes d'adduction d'eau et d'insalubrité.

La RN1 est toujours sujette à des « bouchons » au droit du marché et notamment au croisement avec la rue qui mène à Andavamamba. Les côtés de cette rue perpendiculaire à la RN1 servent de parking des camions transportant des produits locaux et des fruits. Tout mouvement de ces camions, gêné par les marchands sur les trottoirs, entraîne inévitablement des perturbations de la circulation des véhicules dans les deux sens.

Les étals des marchands se font à même le sol sur cette partie Ouest du marché. A chacun sa parcelle réservée. Les caniveaux de drainage de la zone sont complètement saturés car les déchets et ordures y sont jetés sans scrupule.

Les commerçants vivent :

- dans un désordre général en tout temps :
- l'accès au marché est difficile<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> (à cause, depuis l'hôpital Ravoahangy, de l'occupation des deux bords de la RN1 par les commerçants irréguliers et par les transporteurs en zones suburbaines) ;

- les activités complémentaires aux ventes sont multiples (débarquements des marchandises par les camions-distribution aux détaillants-embarquements par les pousses-pousses,...) et créent à toute heure des encombres ;

- les trottoirs ne sont plus réservés aux piétons, obligés de descendre dans la chaussée circulable.

Ils sont aussi confrontés à des conditions d'hygiène très précaires :

- absence de règlement et de contrôle de la salubrité : ainsi les marchandises consommables sont vendues à même le sol, les aliments cuits ou crus sont vendus sans protection vis-à-vis de la poussière ;

- inexistence de source d'approvisionnement en eau potable dans l'enceinte du marché ;

- absence de politique de gestion des ordures et d'immondices qui sont jetés dans les parcelles marécageuses, exposant ainsi les marchands et les consommateurs à un risque permanent de maladies et d'épidémie ;

- exposition donc des commerçants et de la population riveraine aux maladies diarrhéiques, au choléra et à la peste par prolifération de vecteurs tels les mouches, les rats, les moustiques ;

- respiration quotidienne de mauvaises odeurs causées par les excréta des toilettes qui ne sont pas vidangées régulièrement et par les flaques d'eau nauséabondes qui sont en fait une issue des urines et selles « trop plein » des toilettes.

Les commerçants ont senti la nécessité de réhabiliter le site. Ils :

- acceptent « le projet » car souhaitent exercer leurs professions dans de meilleures conditions sur tous les plans : commercial, organisationnel, institutionnel, sanitaire et d'hygiène ;

- s'engagent à bien utiliser les infrastructures, à assurer la salubrité du marché et de ses environs suivant des accords à prescrire dans un Cahier des charges ;

- ont été sensibilisés sur le paiement éventuel de redevance pour la maintenance et l'entretien des infrastructures ;

- souhaitent la sécurité du lieu durant la conduite des travaux de réhabilitation du marché (électrification et clôture) ;

- souhaitent une attribution de surface proportionnelle aux produits vendus ;

- souhaitent des parkings adéquats pour les camions de chargement et de déchargement des produits ainsi que pour les véhicules de la clientèle.

Certes, le marché d'Anosibe et les gares routières nationale et régionale constituent un rôle économique essentiel. Mais, l'environnement insalubre y représente un risque majeur de diffusion des épidémies, non seulement dans la Capitale, mais également dans les provinces vers lesquelles sont réexpédiées les denrées échangées dans la zone. Le quotidien de chaque marchand doit aussi évoluer tout en gardant ses activités. La problématique en est différente pour le cas de la commune d'Arcueil.

## Section 2 : Le site d'Arcueil : un réel potentiel commercial

La commune d'Arcueil, chef-lieu de Canton situé à l'extrême limite Ouest du département du Val De Marne, se trouve à un kilomètre des portes de Paris. Comptant 18 064 habitants au recensement général de la population en 1999, la ville s'étend sur un territoire de 233 hectares. Le développement urbain d'Arcueil a renforcé un cloisonnement en privilégiant l'axe Nord-Sud de la Vallée de Bièvre et en accentuant les coupures Est-Ouest. La commune est ainsi fragmentée en trois secteurs : le premier compris entre la RN20 et la ligne de chemin de fer, le second délimité par cette même ligne de chemin de fer et le tracé des autoroutes A6a et A6b, le dernier est situé à l'Est des autoroutes.

Les obstacles artificiels que sont les infrastructures routières et ferroviaires, combinés aux obstacles naturels liés à la topographie mouvementée du site, soulignent les effets de coupure qui caractérisent le territoire communal.

Complètement urbanisée, la commune d'Arcueil se trouve confrontée au problème de réaménagement et d'adaptation de son tissu bâti ancien pour accompagner le développement urbain du territoire communal. Aussi, traiterons-nous dans cette section, l'environnement économique initial de la ville. Mais auparavant, voyons les objectifs de la commune d'Arcueil.

### I- Les objectifs communaux

La logique de développement initiée par la ville vise notamment à maintenir le taux d'activité, améliorer le cadre de vie et constituer une armature urbaine plus marquée. Dans sa démarche volontariste, lors de la révision de son Plan d'Occupation des Sols, la commune d'Arcueil a défini un certain nombre d'objectifs afin d'orienter le développement économique et de maîtriser le tissu urbain. Ces objectifs consistent à :

- Maintenir un taux d'activité satisfaisant :

- Assurer un développement économique équilibré dans le souci de préserver une mixité des fonctions, est un objectif essentiel de la commune. Arcueil ne doit ni devenir une cité dortoir, ni une cité de bureaux. Aussi, le Plan d'Occupation des Sols révisé prévoit le maintien des activités dans leur diversité et favorise l'implantation de nouveaux commerces, de locaux d'activités et de bureaux.

La commune a prévu des sites d'Arcueil, de développement ou de restructuration des activités qui doivent offrir aux entreprises les conditions nécessaires à leur bon fonctionnement. Des périmètres d'étude et d'aménagement, institués conformément à l'article L. 111-10 du Code de l'Urbanisme, ont ainsi été définis afin de mieux maîtriser la restructuration de certaines zones. Le site de la ZAC appartenait, pour partie, à l'un de ces périmètres de revitalisation économique.

- Renforcer l'organisation urbaine de la commune.

L'évolution urbaine récente et les projets en cours ont été conçus dans le but de doter la commune d'une structure répondant aux besoins d'une ville de 20 000 habitants. Pour atteindre les objectifs du POS, plusieurs opérations d'aménagement importantes ont été menées à Arcueil. Principalement réalisées sous la forme de ZAC, elles ont permis de doter la commune des équipements qui faisaient défaut, de créer des pôles d'activité, d'accroître le nombre d'emplois offerts et d'améliorer l'offre de logements.

La poursuite du développement de la commune repose aujourd'hui sur :

- la résorption des friches urbaines,

- l'utilisation d'outils d'urbanisme opérationnel pour accélérer les potentialités d'accueil d'entreprises, de commerces, d'activités et de logements,

- la mise en valeur et la restructuration urbaine de l'entrée Ouest de la commune pour offrir de nouvelles potentialités de développement aux activités et aux commerces.

## II- L'environnement économique initial de la ville

### ***II-1- Une armature commerciale éclatée peu structurée***

Le tissu commercial d'Arcueil s'organise en six pôles dont deux représentent plus de la moitié de l'offre communale. Ces pôles de taille diverse sont par ordre d'importance :

**- FORUM 20 :** Centre commercial réalisé au début des années 90, il constitue le principal pôle commercial de la commune. Il comprend un hypermarché, véritable locomotive du pôle et une galerie commerciale d'une trentaine de boutiques. Le FORUM 20 dispose de toutes les caractéristiques d'un centre commercial à vocation internationale mais connaît quelques difficultés, actuellement trois ou quatre boutiques sont vacantes. Bien que situé le long de la RN20, il bénéficie d'une accessibilité moyenne et d'une mauvaise lisibilité. Il reste concentré autour de sa vocation d'hypermarché à l'exception du magasin DARTY qui permet de conforter ce centre. Son influence reste aujourd'hui limitée.

**- Raspail :** Le pôle commercial Raspail constitue un vrai pôle de quartier. Il dispose d'une offre relativement étendue notamment au regard des autres pôles de la commune (à l'exception du FORUM 20). Il comprend une trentaine de boutiques avec une offre de proximité qui déborde sur une offre plus spécifique : équipement de la personne, équipement de la maison. Il constitue le cœur commercial du quartier mais ne dispose pas d'une surface alimentaire suffisante lui permettant de rayonner au-delà du quartier.

**- Laplace :** Le pôle commercial de Laplace comprend une trentaine de boutiques. Il s'organise de part et d'autre de l'avenue Laplace. Son organisation ne permet pas d'avoir un linéaire continu de façade commerciale. Trois séquences sont identifiées :

- Centre commercial Arcueil Sud, situé à l'Est des voies RER. Il compte une dizaine de commerces dont un supermarché. Implantés en rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation, les commerces souffrent d'un manque de lisibilité renforcé par des difficultés de stationnement.

- Le pôle commercial situé à l'Est des voies RER côté pair, faisant face au centre commercial Arcueil Sud. Une dizaine de boutiques forment un linéaire commercial continu. Il se caractérise par une très forte représentation des activités de services (agence immobilière, banque, assurance, pharmacie, auto-école) et la présence de quelques commerces alimentaires.

- Le pôle commercial situé à l'Ouest des voies RER de part et d'autre de l'avenue Laplace. Il se compose d'une vingtaine de boutiques dont deux fermées. Les commerces alimentaires traditionnels sont relativement bien représentés. Il constitue un pôle de proximité rayonnant au-delà du quartier en raison de la proximité de la gare RER. Toutefois, il offre l'image d'un commerce vieilli qui n'a pas su s'adapter. Par ailleurs, l'ensemble de ce pôle est aujourd'hui marqué par le caractère « routier » de l'avenue Laplace et confronté à des problèmes de stationnement. Les travaux de requalification engagés sur la RD61 (avenue Laplace) modifieront la configuration de la voirie, facilitant ainsi la lisibilité et régulant les problèmes de circulation.

La structure de l'appareil commercial d'Arcueil présente des signes de faiblesse. En effet, près de 20% des cellules commerciales sont vacantes. Ce taux se situe à un niveau supérieur aux taux généralement constatés et considérés comme acceptables qui sont de l'ordre de 10%. Dans certains secteurs, le taux de vacance atteint plus de 20%, notamment sur Chaperon Vert, le Plateau et Jaurès. Ces secteurs perdent leur attractivité commerciale, ils ne sont plus aujourd'hui que des pôles de dépannage. Le secteur du FORUM 20 / RN20 souffre lui aussi d'un taux de vacance relativement élevé. Seuls les pôles commerciaux de Laplace et Raspail bénéficient d'une situation plus favorable. Le nombre de locaux fermés est inférieur à 10%.

Sur la commune, l'offre commerciale se caractérise par une offre alimentaire relativement satisfaisante. Concernant l'équipement de la maison, l'équipement de la personne et culture loisirs, la représentation de ce type de commerces est relativement faible. Ces activités sont surtout présentes au FORUM 20, pour l'équipement de la personne notamment. A l'inverse, les services représentent plus de 60% de l'offre totale dont 25% de bars-tabacs-brasseries.

Par ailleurs, l'offre commerciale de la commune est soumise à la forte concurrence des communes voisines. Cette évasion est importante vers Paris, Cachan, l'Haÿ-les-Roses. Elle est principalement liée à l'inadéquation entre l'offre et les attentes des Arcueillais.

## ***II-2- Le tissu urbain***

Outre les éléments industriels et commerciaux, la zone se caractérise par :

- l'importance des habitations, la plupart de type collectif avec la présence de nombreux ensembles de logements sociaux. Sont également présentes quelques zones pavillonnaires, notamment le long de la ligne RER B à Arcueil et une zone mixte pavillonnaire/logements collectifs à l'Est de l'avenue de la République à Montrouge,

- la présence sur le site de la ZAC de la Vache Noire de friches industrielles, composé de bâtiments industriels inoccupés, d'immeubles de bureaux ainsi que de petits immeubles de commerce et d'habitat de qualité variable,

- la présence au Nord du site de la Cité du Chaperon Vert et de la Cité Internationale Universitaire,

- la présence à l'Ouest du site du Fort de Montrouge et du cimetière parisien de Bagneux,

- la présence au Sud du site de la gare de marchandises d'Arcueil,
- la présence à l'Est du site du cimetière d'Arcueil.

### ***II-3- Un réseau de transport routier performant***

- La desserte automobile : à l'échelle régionale, la zone d'implantation bénéficie d'une bonne desserte routière. Traversée par l'autoroute A6 (Paris-Marseille), l'environnement du projet est en contact direct avec la Nationale 20 qui le relie à Paris et au boulevard périphérique (porte d'Orléans). L'intersection sur le territoire communal de la RN20 et de la RD 61 (avenue Laplace) fait du carrefour de la Vache Noire un des principaux nœuds routiers en quittant Paris.

Un double réseau de voies rapides (nationale et départementales) irrigue le territoire communal et facilite les liaisons avec les communes limitrophes, le département des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, et le Sud de la région parisienne. Ces deux voies départementales assurent l'essentiel des liaisons transversales reliant les communes des départements du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

- La desserte en transport en commun : la desserte est également assurée par un réseau de transports en commun performant constitué de la ligne B du RER<sup>47</sup> et de plusieurs lignes d'autobus reliant Arcueil aux communes voisines et à Paris. Actuellement, cinq lignes d'autobus empruntent la RN20, le carrefour de la Vache Noire portant le label RATP « point fort bus ».

A cette qualité de desserte s'ajoutent les perspectives d'évolution des transports en commun. Le prolongement de la ligne 4 du métro jusqu'au Petit Bagneux et la réalisation de la rocade régionale orbitale sont inscrits au Schéma Directeur de la Région Ile-de-France. Dans le cadre de ces projets, les interconnexions envisagées pourraient venir renforcer l'accessibilité et la desserte directe du site.

En résumé, le marché d'Anosibe et les gares routières nationale et régionale constituent un pôle économique essentiel dans la ville d'Antananarivo. Malheureusement, l'environnement insalubre y représente un risque majeur de diffusion des épidémies, non seulement dans la Capitale, mais également dans les provinces vers lesquelles sont réexpédiées les denrées échangées dans la zone. Le quotidien des marchands doit aussi évoluer tout en gardant leurs activités. L'aménagement du site constitue, à cet effet, une priorité. La problématique en est autre pour la Commune d'Arcueil. Promouvoir le potentiel commercial de la ville passe par la mise en valeur et la restructuration urbaine notamment dans l'entrée de la Commune. L'existence d'un réseau de transport performant et d'un tissu urbain ne font que favoriser cette démarche.

---

<sup>47</sup> stations Laplace, Gentilly et Cité Universitaire

## **Chapitre 2 : La création d'une nouvelle dynamique de développement du Quartier**

Les deux communes urbaines d'Antananarivo et d'Arcueil manifestent un intérêt certain pour la nécessité d'aménagement dans les quartiers en difficulté. C'est ainsi qu'elles se sont engagées à travers le projet d'assainissement du Quartier Sud-Ouest pour Antananarivo et celui de la ZAC des Portes d'Arcueil pour Arcueil.

### **Section 1 : L'assainissement du Quartier Sud-Ouest d'Antananarivo**

Le projet qui vise à assainir les quartiers Sud-Ouest d'Antananarivo est cofinancé par la Banque Mondiale dans le cadre de son programme de lutte contre le choléra et par l'AFD. L'accord de crédit à hauteur de 6,9 millions d'Euros<sup>48</sup> est signé le 13 décembre 2002 entre le gouvernement malgache et l'AFD.

La zone qui recevra les travaux d'aménagement intègre le marché de gros et les gares routières régionale et nationale, dans le quartier d'Anosibe, sur la partie Nord de la RN1 reliant Anosikely et Anosizato. En effet, le site actuel ne permet plus une exploitation normale du complexe, du fait de sa saturation. Il y a lieu de procéder à des aménagements infra structurels autant pour répondre aux besoins des transporteurs et voyageurs que pour les activités rationnelles du Marché. Cette zone est également réputée être immergée en raison des pluies.

Les principaux objectifs du projet sont :

- l'amélioration des infrastructures urbaines, et surtout,
- la lutte contre la propagation du choléra qui sévit dans toutes les grandes villes de Madagascar.

Les projets consistent essentiellement à :

- réduire les risques de propagation du choléra en améliorant les conditions d'hygiène dans la zone du projet ;
- réaliser des infrastructures convenables, respectant les conditions d'hygiène et de salubrité, accompagnés des mesures de sensibilisation de la population. Les actions

<sup>48</sup> soit environ 45,5 milliards Fmg

entreprises avec le concours de l'AFD consistent à rendre de nouveau fonctionnels les systèmes de drainage des eaux pluviales et usées, tout en améliorant le niveau d'équipement en infrastructures sanitaires de la zone. Le projet comprend trois composantes complémentaires :

- la réhabilitation de la desserte et du réseau d'assainissement connexe ;
- la réhabilitation d'équipements sanitaires de proximité<sup>49</sup>, qui sont mis en œuvre en concertation avec les bénéficiaires ;
- l'aménagement de marchés délocalisés.

Ceci témoigne de l'étroite concertation qui existe entre ces deux institutions internationales. A cet effet, l'AGETIPA a été choisie par la CUA et les ministères concernés<sup>50</sup> pour être le Maître d'Ouvrage Délégué des deux opérations afin de garantir qu'elles seront parfaitement coordonnées, et qu'elles ne constituent en réalité qu'un seul et même projet. Par conséquent, l'AGETIPA est Maître d'Ouvrage Délégué des travaux d'aménagement d'une part ; et pour la rénovation du marché de gros d'Anosibe et de la gare routière d'autre part.

## I- La reconstruction des aires de marché

La réhabilitation du marché d'Anosibe a commencé le 4 avril 2003 et dure 18 mois, selon les estimations des techniciens chargés des travaux. Le contrat d'études a été signé en octobre 2000 par entente directe avec le groupement Soateg/Architecmada, d'un montant 414 millions de Fmg. Il s'agit des études de programmation et d'Avant-Projet Sommaire. Les résultats de l'étude ont conclu un déplacement des marchands sur la bretelle dite S7 qui relie la RN1 à la RN7 avec un lancement des travaux en plusieurs tranches. Cette solution nécessite une Etude d'Impact Environnemental et une Etude d'Impact Social très lourdes. Le coût social de l'opération étant prohibitif, cette solution n'a pas été poursuivie. Finalement, l'accord des autorités municipales et un accord de principe de la Banque ont abouti à :

- un déplacement des commerçants à l'intérieur du périmètre ;
- une densification des places des commerçants aboutissant à un bloc marché. Un CDMA a été mis en place servant de dispositif de coordination et de suivi au sein de la CUA. Son rôle est de :
  - donner des orientations sur le schémas d'aménagement ;
  - gérer les aspects sociaux du projet ;
  - résoudre les éventuels problèmes et conflits ;

<sup>49</sup> 11 blocs sanitaires dont certains avec lavois, 22 bornes fontaines, des bacs pour les ordures ménagères

<sup>50</sup> Travaux publics et Aménagement du territoire

- décider du mode de gestion du marché ;
- suivre la gestion et le fonctionnement ultérieur du projet.

Ce comité est composé des représentants des Associations du marché, de l'ADA, de la population des quartiers proches du marché, de la Municipalité et du Bureau d'études. Le CDMA a été mis en place en juillet 2001 par un Arrêté communal. Dans la pratique, l'AGETIPA assure systématiquement toutes les réunions du CDMA pour pallier à l'absence fréquente du Président du CDMA issu de la CUA.

Le Secrétariat Technique a assumé les activités suivantes :

- sensibilisation et éducation des marchands en matière d'hygiène dans le cadre de la lutte contre la propagation du choléra ;
- coordination et animation des actions de formation d'ordre organisationnel des marchands (recensement, identification, regroupement en entités homogènes,...) ;
- servir d'interface entre les organisations des marchands, la Municipalité, le Bureau d'études et l'Agence.

Des recensements ont également eu lieu avant le démarrage des travaux afin de vérifier le nombre exact des marchands opérant sur ce marché et surtout pour éviter les occupations illicites, les places par des commerçants irréguliers.

Ce nouveau marché d'Anosibe occupera une surface de 18 553 m<sup>2</sup> et pourra recevoir 1738 marchands. Il fera l'objet d'un réaménagement total, ce qui fait que les anciennes structures seront complètement démolies. 43 blocs (pavillons) seront construits avec des équipements sanitaires, d'hygiène et de sécurité.

Depuis mi 2002, la mise en œuvre se heurte à la difficulté passagère pour les entrepreneurs de relancer leurs entreprises<sup>51</sup>, mais surtout à la difficulté de reloger les commerçants. Une des causes du blocage pourrait être la crainte du déplacement. Toutes les surfaces n'ont pas, en effet, la même valeur commerciale, le même potentiel, ne conviennent pas aux mêmes activités. Ces diverses tergiversations ont entraîné des retards de plus d'un an, sur ce sous-projet. Les étapes successives pour la finalisation des études, la passation des marchés et la réalisation des travaux entraînent un achèvement du projet au plus tôt en juin 2004.

## II- La promotion d'un réseau de transport routier

---

<sup>51</sup> suite à la grande crise politique

La réfection du tronçon d'une longueur de 3,3km est devenue urgente du fait de son état actuel très dégradé, qui limite beaucoup le trafic de transit et de la saturation de la RN7 vers qui se reporte le trafic. En effet, cette voie a une double fonction, de grand transit et de desserte urbaine. Un contrat de 5,1 milliards Fmg a été établi avec Scetaurooute.

Concernant la gare routière, l'accord des autorités municipales et un accord de principe de la Banque Mondiale ont conclu que :

- la gare routière régionale et nationale sera reconstruite au Nord ;
- il n'y aura qu'un seul bloc de gare routière.

Cette future gare sera bâtie sur une surface de 1547 m<sup>2</sup> et sa capacité d'accueil est estimée à 90 véhicules environ, 43 bureaux pour les coopératives et trois bureaux de contrôle seront installés à Anosibe.

## Section 2 : La création de centre de commerce et de loisir

Le projet de centre de commerce et de loisir s'inscrit en premier lieu dans le cadre de la concession de restructuration urbaine du quartier de la Vache Noire. La CRU. du quartier de la Vache Noire associe l'Etat, le Conseil Général du Val-de-Marne, la commune d'Arcueil et la SADEV 94 en tant que concessionnaire.

Le projet de la ZAC des Portes d'Arcueil – dite site Thomson : la mutation des friches industrielles de ce secteur répond à la volonté de la commune d'affirmer la vocation économique du site. La ZAC, dont l'aménageur est la SADEV 94, intégrera des bâtiments de bureaux, des logements, un jardin public, un parking, et un centre commercial composé d'activités de loisir et marchandes.

### **I- L'opération de la ZAC des Portes d'Arcueil**

Le projet se situe au Nord-Ouest de la commune d'Arcueil, au cœur de la zone d'aménagement concerté des Portes d'Arcueil. Sur le carrefour de la Vache Noire, le long de l'aqueduc de la Vanne, l'absence de vis-à-vis avec des habitations et la présence

d'importantes infrastructures autorisent l'implantation de bâtiments à caractère commercial ou à usage d'activités. Le projet de la ZAC des Portes d'Arcueil modifié est compatible avec les orientations du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France. Le projet participera à la revalorisation du secteur de la Vache Noire et plus particulièrement du site qui se caractérise actuellement par une friche industrielle importante et un ensemble bâti vétuste. Le projet de modification du périmètre de la ZAC des Portes d'Arcueil est compatible avec le POS modifié et approuvé par délibération du Conseil Municipal le 16 octobre 2000. L'extension du périmètre s'inscrit en zone urbaine à vocation d'activité.

Les différents éléments du programme commercial font l'objet d'une construction permettant la création d'équipements modernes et adaptés tant aux exigences des enseignes pour développer leur concept, qu'aux attentes de la clientèle en matière de confort et d'accueil.

Le projet de magasins Monoprix et Truffaut ont été intégrés dans la conception de l'immeuble. Les exigences relatives à la sécurité, au bien-être et à la satisfaction de la clientèle et des employés, notamment en matière d'espace et de circulation, ainsi que celles relatives au bon fonctionnement des magasins et aux services à la clientèle ont donc été prises en compte au titre d'une démarche Qualité, au niveau de la conception de l'immeuble.

Le projet prévoit également des équipements et services mis à la disposition de la clientèle de haut stands notamment sur les parcs de stationnement et sur les espaces de circulation.

Outre la modernisation et l'adaptation des équipements commerciaux, des mesures seront prises pour l'amélioration des conditions de travail des salariés. L'espace attribué à Monoprix comprend des locaux techniques, sanitaires et sociaux réservés à ses salariés. Ces locaux sont à la fois des lieux de repos et de détente mais également des lieux d'échange entre les collaborateurs. Les priorités du magasin pour conduire ses collaborateurs au meilleur de ses performances sont former, harmoniser les politiques de rémunération, faciliter le dialogue social.

Au stade actuel de la commercialisation, il est difficile d'évaluer le nombre exact d'emplois qui sera créé grâce à la réalisation du projet. En effet, l'effectif peut varier en fonction de l'enseigne. Sur la base des enseignes aujourd'hui pressenties, on peut toutefois estimer celui-ci à 377 emplois en équivalent temps plein. Ce chiffre correspond uniquement aux emplois créés par les moyennes surfaces et les grandes boutiques. L'éventuelle ouverture du magasin Monoprix, entraînera, par exemple, la création de 80 emplois.

Des emplois induits sont créés aux phases de construction et d'exploitation du projet. En premier lieu, plus de 200 personnes participeront à l'élaboration des ouvrages, pour le centre de commerce et de loisirs<sup>52</sup>. Tous les corps de métiers sont concernés, depuis les lots de terrassement et gros œuvre jusqu'aux lots de décoration, en passant par les spécialistes de construction métallique ou d'électricité. Le maître d'œuvre s'engage à privilégier pour la réalisation des travaux les entreprises locales, de sorte que la dynamique créée par la réalisation de ces ouvrages soit localement très significative sur l'emploi. En second lieu, l'exploitation du centre de commerce et de loisir offrira à la population locale un grand nombre d'emplois permanents. Là encore, la priorité sera donnée aux habitants d'Arcueil et de ses environs. Pour l'ensemble des activités d'entretien des locaux, de surveillance, de maintenance et de services nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble commercial, ainsi que le gardiennage, la réalisation du projet induira environ 57 emplois en équivalent temps plein.

## II- Analyse des effets du projet

La réalisation de la ZAC des Portes d'Arcueil modifiée aura des impacts directs et permanents sur le contexte socio-économique de la commune d'Arcueil. L'implantation de commerces et de nouvelles activités permettra de renforcer et de diversifier le tissu économique existant. La réalisation du projet modifiera radicalement la structure urbaine et paysagère du site en reconstituant un front bâti homogène et cohérent se substituant aux constructions hétérogènes et vétustes existantes. Aussi, l'opération est-elle une étape du processus de restructuration urbaine du cœur d'Arcueil. Elle offrira tant aux habitants de la région, qu'aux nombreux employés travaillant à proximité du site, un lieu de rencontre, d'animation et de convivialité.

Nous tiendrons compte des impacts en rapport avec le thème d'étude à savoir les impacts liés à la nature et à la réalisation du projet, ceux sur les activités économiques, les commerces, sur le fonctionnement du quartier.

### - Impacts sur les activités économiques :

Le projet de création d'une zone d'activités économiques aura un impact direct et permanent sur le tissu économique existant. La réalisation de l'opération se traduira par l'indemnisation pour l'éviction des activités et commerces existants à l'intérieur du périmètre opérationnel.

---

<sup>52</sup> répartition sur 30 mois de travaux

L'implantation de commerces et d'activités sur le site de la Vache Noire affirmera l'image attractive et dynamique de la commune tout en participant à la revalorisation du quartier.

La création de nouvelles surfaces d'activités et de commerces, bien desservies par les infrastructures de transport, participera à la valorisation du secteur de l'entrée de ville et viendra renforcer le tissu économique de la commune.

- Impact sur la commune :

Le projet aura un impact positif sur la dynamique de la commune. Il permettra de jouer un rôle de locomotive pouvant drainer à lui seul un potentiel important de clients résidant à Arcueil et dans les communes environnantes.

- Impact lié à la nature du projet :

Le programme du projet comprenant l'installation de commerces, de bureaux n'est pas de nature à porter atteinte à la santé des riverains et des personnes travaillant sur le site.

L'implantation d'activités nuisantes étant interdite, le projet ne modifiera pas la qualité de l'air de façon significative. Par conséquent, il n'existe aucun facteur lié, directement ou indirectement à la réalisation du projet, susceptible de provoquer une augmentation des affections provoquées ou aggravées par la dégradation de la qualité de l'air, telles que asthme, allergies,...

Par ailleurs, la nature de l'opération n'engendrera pas de nuisances sonores susceptibles de provoquer des troubles de la santé chez les riverains, sous réserve des mesures compensatoires veillant à la protection des habitants situés sur la voie nouvelle.

- Impact lié à la réalisation du projet :

Les bruits temporaires liés au chantier, sont susceptibles de perturber le secteur et de provoquer des désagréments chez les riverains, en raison des niveaux sonores élevés provoqués par les engins. Toutefois, des normes strictes réglementent ce type de matériel et ses conditions d'utilisation (horaires) afin de limiter les nuisances. Le respect de ces normes, imposées par la législation, doit être une contrainte suffisante pour minimiser les impacts sonores qui pourraient nuire à la santé des habitants du secteur. Durant la phase de chantier liée à la préparation des terrains et à la construction des bâtiments d'activité, l'opération est à même de générer ponctuellement un volume important de poussière. Il restera sans effet sur la population du secteur. Enfin, pendant toute la durée du chantier, la sécurité des piétons sera prise en compte par la mise en place de clôtures et de cheminements piétonniers.

- Impact sur le fonctionnement du quartier :

L'organisation du chantier privilégiera l'occupation des terrains compris dans le périmètre du projet. Néanmoins et ponctuellement, des encombres sur la chaussée seront possibles lors des livraisons de chantier. Le maintien des files de circulation sur le réseau de desserte du quartier sera recherché.

### III- Les mesures compensatoires envisagées

La création de la ZAC des Portes d'Arcueil induit une transformation profonde du quartier liée à la réalisation d'un programme mixte bureaux commerces. Cette mutation du paysage urbain s'appuiera sur la qualité architecturale du projet, la recherche de gabarits respectueux de l'environnement bâti existant, et l'insertion urbaine de l'ensemble du projet. Des mesures compensatoires seront adoptées pour la réussite du projet. Elles concernent le fonctionnement urbain et la revalorisation des activités et la revitalisation de la structure commerciale locale.

- L'aménagement de la voirie :

Le projet de la ZAC se caractérise par une augmentation significative de la circulation dans un secteur ponctuellement touché par des difficultés d'engorgement aux heures de pointe, notamment sur l'avenue Laplace (RD61), l'avenue Salvador (RD62) et le carrefour de la Vache Noire. Le dimensionnement des voies nouvelles et l'aménagement des voies existantes tiendront compte des trafics générés par la nouvelle ZAC. Un schéma de circulation intégrant le réaménagement du carrefour de la Vache Noire, de l'avenue Salvador Allende, et les voies nouvelles, devra être mis en place pour favoriser la fluidité du trafic.

- Le stationnement :

L'implantation de bureaux, de commerces et de logements devrait générer une attractivité nouvelle. Aussi, le stationnement, lié aux résidents, aux employés et aux clients, devra être suffisamment dimensionné de façon à prendre en compte l'ensemble des besoins générés par le projet.

- Relocalisation des activités :

Des propositions de relocalisation sur le territoire d'Arcueil pourront être faites à chaque responsable d'entreprise et à chaque commerçant, peu nombreux sur le site. Les actions

envisagées conduiront à proposer des possibilités de réinstallation dans la mesure où leur activité est compatible avec le fonctionnement urbain des quartiers.

Des démarches seront effectuées pour tenir compte dans la relocalisation proposée, des besoins de chacun et de leur mode de fonctionnement.

- Revitalisation de la structure commerciale locale :

Le projet de développement d'un espace commercial devra s'accompagner d'un diagnostic assez précis de l'impact d'une telle opération sur le petit commerce local. Toutefois, ce diagnostic ne pourra évaluer totalement les nouveaux comportements des consommateurs et la pérennité du petit commerce, parfois en difficulté. Aussi, des mesures peuvent être envisagées afin d'organiser et de mettre en œuvre une politique municipale de dynamisation, voire de revitalisation, du commerce de centre ville. Différentes actions pour le soutien du commerce existant pourraient être mise en place :

-Une « Charte pour l'Emploi » pourrait être instituée avec les enseignes retenues pour l'espace commercial, les services et les autres entreprises ;

- Une « Charte pour le soutien au commerce de proximité » permettrait de développer des actions diversifiées et durables pour la revitalisation des activités commerciales de proximité.

Ce chapitre évoque deux opérations distinctes pour le développement des tissus commerciaux dans les villes. Toutes deux sont effectuées dans des aires bien délimitées et sont régies par des dispositifs réglementaires. Les aménagements portent sur l'optimisation des capacités d'accueil<sup>53</sup> et la structure d'accueil des deux sites. Il s'agit de localiser des activités sur une surface définie que ce soit l'aire de marché d'Anosibe ou le centre de commerce et de loisir à Arcueil. Lesdits projets bénéficient d'un grand réseau de transport. Leur but est d'améliorer le cadre d'exploitation des opérateurs pour attirer la clientèle, pour plus de sécurité et de salubrité. Néanmoins, une étude d'impact environnemental et social s'avère primordiale pour la réussite des projets. La commune d'Arcueil en a établi une, mais celle d'Antananarivo, faute de moyens financiers, s'est résolue à des accords avec les bailleurs pour la réalisation des opérations. Toutefois, les entités concernées témoignent de leur réel engagement dans les différents processus.

<sup>53</sup>

Certes des projets en matière d'aménagement urbain ont été mis en œuvre dans les deux villes d'Arcueil et d'Antananarivo. Mais, la réalité évoque certaines lacunes dans les processus adoptées. Nous essaierons d'analyser ces faits en vue de proposer quelques recommandations qui permettront, sans doute, d'améliorer les différentes interventions.

## Section 1 : Critique de la Maîtrise d'Ouvrage Collective

Ce processus implique trois grandes catégories d'acteurs :

- la société civile (groupements socio-économiques, associations, entreprises, population) ;
  - les services déconcentrés de l'Etat ;
  - les collectivités locales.

D'autres partenaires interviennent aussi dans les démarches de développement local : l'administration centrale et les bailleurs de fonds. L'harmonie contractuelle, devenue incontournable entre l'Etat et les collectivités territoriales, demeure un terrain d'extrêmes sensibilités. Toute initiative étatique est suspecte pour certains élus. Les risques de tensions sont bien plus nombreux, quoique plus feutrés, en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, au plan local, par exemple durant l'exécution d'un contrat. Plusieurs autres volets ou obligations de la politique de la ville présentent soit des blocages – la participation des habitants-, soit des insuffisances. L'attention se porte présentement sur les chances de redynamisation économique en des lieux où l'économie de marché n'est pas spontanément attirée. Il est enfin souligné que les procédures contractuelles n'ont qu'un caractère juridique limité, ce qui traduit l'absence de contentieux. Il peut s'ensuivre insuffisance de résultats. Par-delà l'évocation préalable des principales critiques qui d'ailleurs contribuent à rendre plus performante la politique de la ville, les méthodes d'intervention sur le terrain sont étroitement coordonnées.

La population locale n'a pas de rôle bien défini dans la Maîtrise d'Ouvrage Collective. Une réunion du comité de pilotage politique et technique n'a pas vu la participation des représentants des habitants et commerciaux pour le projet de la ZAC des Portes d'Arcueil. Or, il ne suffit pas...de regrouper les communes, d'implanter des équipements , d'élaborer des diagnostics avec des bureaux d'études et de mettre en place des méthodes approximatives de concertation. Pour réunir les conditions favorables, il faut réagir ensemble, dessiner un certain destin commun, s'ouvrir vers l'extérieur, ménager une place à part entière pour chaque acteur et s'organiser pour durer.

Les logiques à l'œuvre en France ne peuvent prétendre suffire, prises isolément, pour constituer ou provoquer le développement local. Le pays s'équipe et les communes, conseillées par les services de l'Etat, s'organisent en groupements pour résoudre les problèmes d'infrastructures. Mais cela ne constitue pas en soi du développement local.

L'approche spécifique de l'aménagement de l'espace, longtemps cantonné à la maîtrise de l'urbanisation, ou les initiatives prises en matière de développement économique et social, ne constituent pas non plus à elles seules du développement local. En effet, la décision par un opérateur public ou privé d'implanter un équipement ou une activité dans un lieu donné n'est pas suffisant pour générer du développement local. Les décisions de création d'un échangeur autoroutier, d'une entreprise de taille nationale ou internationale, d'un stade d'envergure nationale, par exemple, ne suffisent pas pour déclencher, entretenir ou développer un processus de développement local. L'autorité et les forces vives doivent être en mesure d'anticiper et de s'approprier des retombées du projet et se placent en position de négocier ce qu'elles souhaitent. :

- une méthode rigoureuse suffit à générer du développement local. En réalité, les méthodes de diagnostic sont nombreuses. Mises en œuvre par des bureaux d'études, elles sont onéreuses et souvent d'une efficacité limitée par rapport aux effets souhaités (prise de conscience collective). Les bureaux d'études justifient souvent leur intervention par la capacité qu'ils ont de prendre en compte les exigences des bailleurs de fonds. Mais si l'argent est bien nécessaire à tout développement, il ne suffit pas pour faire du développement local durable.

- la question, devenue à la mode, de la concertation avec les acteurs locaux donne lieu à des pratiques fort diverses. De l'information, de la concertation, de la consultation, à l'organisation d'une participation active des acteurs du territoire leur permettant de prendre part à l'élaboration d'un projet, d'être impliqués sous une forme officielle dans les choix stratégiques et opérationnels. Or, c'est bien d'efficacité qu'il s'agit. L'élaboration du projet territorial est une occasion irremplaçable de mobiliser les habitants sur le devenir de leur territoire et de favoriser l'engagement de certains d'entre eux dans la réalisation du projet. Un territoire peut, lorsque cela est utile, se mettre en état d'évaluer sa propre démarche de développement et définir au regard de ces diverses conditions les points sur lesquels il peut améliorer sa pratique. Il s'agit, dès lors, au départ, de provoquer un sursaut

collectif des habitants emmenés par des représentants légitimes ou capables rapidement une légitimité. Ce sursaut provient toujours d'une capacité collective à identifier les ressources naturelles, culturelles et sociales du territoire, les ressources humaines également qui vont permettre à la population de se prouver à elle-même qu'elle peut prendre en main son destin. En effet, une démarche de développement local est une démarche collective des habitants d'un territoire. D'où une logique de partage de responsabilité collective. Les responsables doivent permettre que ces décisions soient partagées et constituent un engagement public pour tous ceux qui les prennent. Par ailleurs, cette démarche résulte d'une organisation consciente des habitants vis-à-vis de leur avenir si bien qu'il est tout à fait nécessaire que les forces vives du territoire soient organisées de manière formelle et reconnue. Il s'agit bien de trouver les moyens pour que chaque porteur d'initiatives ou d'idées soit facilement mobilisable au profit de la collectivité.

Mener à bien de telle démarches participatives exige une capacité d'animation et de médiation de haut niveau. En effet, c'est à l'animateur que reviendra la mission de rendre les habitants acteurs de leur propre développement. Il devra mettre ses qualités humaines et professionnelles au service du territoire. C'est à lui d'identifier et de mobiliser les personnes ressources ; de faire émerger et d'accompagner les initiatives. Pour réussir, il devra écouter et cerner la demande ; conseiller une méthode de travail et y former les acteurs. Ce travail nécessite tact et diplomatie, mais aussi neutralité vis-à-vis du contexte local. Engagé dans une dynamique de démocratie participative, l'animateur se situe au carrefour des enjeux politiques, des besoins et des demandes des populations. Par souci d'efficacité, il doit faire preuve de beaucoup d'enthousiasme et d'humilité, il a besoin de temps aussi. La question du temps et de la pérennité de l'animation dans les projets de développement local est fondamentale. Les projets se limitent trop souvent à la gestion des financements disponibles. Leur durée est limitée.

## Section 2 : La problématique d'aménagement à Antananarivo

Le site d'Antananarivo, constitué de collines escarpées et d'une plaine inondable encore principalement occupée par des rizières, est particulièrement contraignant pour l'aménagement urbain. Ces difficultés ont été aggravées par un important retard dans les investissements dans les infrastructures et par une absence de gestion urbaine à l'échelle de l'agglomération. Peu d'investissements majeurs ont eu lieu durant les 30 dernières années. La CUA vit aujourd'hui pour l'essentiel des infrastructures qui existaient en 1970 alors que la population d'Antananarivo a plus que doublé depuis cette époque. Les financements récents dans ce périmètre ont porté uniquement sur la réhabilitation du tissu existant ; faute de schéma

directeur. Tel est le cas du marché d'Anosibe. C'est déjà un grand pas mais demeure insuffisant. Les priorités devraient être accordées à la valorisation foncière.

L'avenir de la ville passe en partie par la création d'un véritable marché immobilier, du moins prioritairement dans les centres urbains les plus importants. L'effet le plus immédiat et visible de la valorisation des priorités est de contribuer à la création d'un important bassin de capital. Les principaux bénéficiaires seront à la fois, les gouvernements et les municipalités. Les premiers y verront une possibilité d'accroître leur masse monétaire par la multiplication des échanges. Les seconds pourront déterminer leur vrai potentiel de richesse pour construire une fiscalité foncière. Ce qui leur donne accès à des revenus qui leur permettront à la fois de faire face plus adéquatement à leurs opérations courantes et surtout envisager des investissements à plus long terme. L'avantage est que l'activité économique urbaine située dans ces propriétés confère de la « plue value ». Néanmoins, il faut d'abord faire comprendre aux différents acteurs du développement l'importance de l'outil foncier. Par la suite, il faut établir un cadre législatif et réglementaire qui favorise la mise sur pied d'un véritable marché immobilier. Ensuite, il faut normaliser et régulariser les titres fonciers urbains qui sont dans un état indescriptible. En effet, le propriétaire légal est rarement identifié ; et les procédures administratives sont complexes.

### Section 3 : Le recours à l'emprunt : une solution au financement de l'urbanisation.

Le recours à l'emprunt constitue la seule opportunité de financement de l'urbanisation. une part croissante de l'urbanisation relève normalement de la responsabilité de la collectivité locale. Or, les budgets de fonctionnement de celles-ci sont lourdement grevés par les dépenses de fonctionnement. La marge d'autofinancement est réduite, et même s'il est prioritaire de l'accroître, elle n'est pas à la hauteur de l'investissement à mettre en œuvre. Ainsi, le recours à des sources extérieures paraît indispensable. En effet, le recours aux aides et aux dons n'est pas une solution même s'il peut être nécessaire et utile dans certaines situations et à certains moments. C'est une modalité qui réduit à terme la mobilisation des fonds nécessaires. De plus, elle répond plus à des logiques éclatées des différents bailleurs et peut conduire à un gaspillage d'investissement ; elle réduit l'indépendance des choix d'investissement des collectivité et la cohérence territoriale.

Le financement de l'urbanisation par l'endettement est normal dans la mesure où on doit anticiper des recettes futures. Les recettes futures sont celles de la fiscalité locale d'une part, et celles des contributions directes des bénéficiaires et des usagers des services locaux. Néanmoins, la maîtrise du recours à l'emprunt implique de la part des collectivités locales une attention constante dans deux domaines :

- Le suivi des prévisions qui ont fondé les anticipations des recettes de manière à adapter la gestion de l'endettement en fonction de l'évolution. Ce qui nécessite une souplesse dans les modalités des emprunts et, de la part des services, une grande compétence financière et des instruments de gestion performants ;

- La capacité politique de respecter les choix effectués pour les affectations des ressources liées aux emprunts et de maintenir le lien entre la gestion du service de la dette et les arbitrages budgétaires.

L'accès au crédit et la maîtrise des risques liés aux emprunts exigent une discipline très rigoureuse dans la gestion municipale. La capacité d'endettement dépend de la confiance suscitée par l'emprunteur. celle-ci découle directement de la rigueur et de la transparence de la gestion municipale. Elle se construit à partir de l'intégrité et de la compétence des élus, de l'adhésion des citoyens, de l'efficacité des services municipaux. Dès lors, l'élévation de la capacité gestionnaire des collectivités locales est un impératif. L'éligibilité à l'emprunt doit s'accompagner d'un programme de renforcement des capacités gestionnaires.

## Section 4 : Proposition de mode de gestion du marché d'Anosibe

A l'égal des grands services municipaux qui sont indispensables à la collectivité, le service des marchés est un élément important dans la vie de la cité. Et, comme toutes les collectivités locales, la CUA est maître d'ouvrage pour la réalisation d'infrastructures d'intérêt public. Elle est également chargée d'exploiter au mieux ces infrastructures afin de satisfaire le plus grand nombre de contribuables.

Le marché d'Anosibe est actuellement géré en régie directe par la CUA. La gestion est confiée à la CUA qui le fait fonctionner au moyen de ses agents constitués par le personnel de la division marché d'Anosibe, de son budget et de son patrimoine. Les risques financiers sont assumés par la CUA. Ledit personnel est composé d'un chef de division marché, des percepteurs, des balayeurs et des piqueteurs. En outre, l'organe de gestion direct du marché actuel n'est pas habilité pour prévoir un budget pour son fonctionnement. Les engagements de la CUA ne sont pas tenus :

- Faute de moyens financiers, le nettoyage, balayage du marché ainsi que l'enlèvement et la mise en décharge des ordures ne sont pas faits de manière périodique ;

- Les toilettes et les WC publics ne répondent pas aux normes requises en terme de capacité d'accueil ;

- L'eau potable manque et plusieurs coins du marché sont mal éclaircis. Il importe de souligner que l'usage de l'eau est gratuite ;

- Le service de veiller à l'hygiène et à la santé publique n'est pas assuré ;

- La zone est à craindre pour l'ensemble des tananariviens : l'insécurité y règne ;

- La maintenance des pavillons n'est pas assurée malgré que les marchands paient mensuellement les loyers. La carence d'un organe de maintenance au sein de la Division Marché compromet ainsi la pérennisation des infrastructures mises en place.

Ce bref constat démontre que la gestion actuelle du Marché d'Anosibe est totalement défaillante, faute de moyens et d'implication effective des responsables. Or, l'essence de toute action publique est le souci d'efficacité et la protection de l'intérêt public. Par conséquent, ce mode de gestion est à redéfinir pour aboutir à plus de résultats et satisfaire les usages locaux. Procéder à une concession du site paraît être une solution. Le concessionnaire prend à sa charge la totalité du service, y compris les frais de premier établissement, de construction ou d'extension. Il supporte, au moins à titre principal, les risques du service. Il est soumis au contrôle du concédant (la CUA). Il se rémunère au moyen de taxes et redevances versées par les usagers. A ce titre, *l'association des marchands* peut assurer la gestion dans de telles conditions. Ainsi, les acteurs concernés ont effectivement le pouvoir décisionnel. Un esprit de solidarité règne en faveur du site. Responsabiliser les marchands les constraint à agir pour améliorer leur cadre d'exploitation et attirer la clientèle. Ils ont aussi intérêt à honorer les engagements cités ci-dessus pour leur bien-être. Ce qui crée un climat social complaisant. Mais la concession à l'association des marchands présente quelques inconvénients. L'organe de gestion devra opter pour une discipline rigoureuse, une règle de conduite morale, et assurer une gestion transparente faute de quoi ces marchands gestionnaires ne penseront qu'à leur propre intérêt. Ce qui nuit à la réussite d'une telle démarche. Mais aussi, sans forte concertation des opérateurs, un conflit risque de se produire.

Par ailleurs, une concession à une *société privée* s'avère intéressante. En effet, le secteur privé bénéficie d'un professionnalisme certain témoignant de l'efficacité en matière de gestion. L'esprit de concurrence fait que la société garantit la qualité de service. La maintenance du site constitue une priorité pour la pérennisation de son activité. Comme il s'agit d'un transfert de biens publics locaux, des inconvénients peuvent surgir. Toute action

du secteur privé est motivée par la recherche de projet. Toute opération est décidée suivant son taux de rentabilité. Le contrat établi entre le concessionnaire privé et le concédant est alors conclu si le premier trouve son intérêt, et que le second juge acceptable la rémunération. Par rapport à l'ancienne gestion par régie directe, les contribuables devront payer plus. De ce fait, les marchands sont lésés. Cette augmentation des recettes fiscales ne profite pas non plus à la CUA étant donné qu'elles servent de rémunération du concessionnaire.

En outre, un mode de gestion par *régie autonome* peut remédier à la situation défaillante actuelle où l'organe de gestion ne dispose pas de moyens pour son bon fonctionnement. Avec la régie autonome, le service gestionnaire dispose d'une autonomie comptable, avec un budget annexe à celui de la collectivité de rattachement. L'excédent réalisé et soit affecté au financement des investissements de la régie, soit reversé au budget général de la collectivité. Ce transfert de moyens financiers responsabilise le gestionnaire. Doté d'un pouvoir décisionnel, il peut assurer les différents services au sein du site. Ceci devrait s'accompagner d'une formation et sensibilisation des responsables afin qu'ils soient plus compétents et performants. Sinon, la situation actuelle risque de se reproduire. L'autre avantage réside dans le fait que l'intérêt public soit protégé.

## Section 5 : La reconquête de la citoyenneté

Le développement local est d'abord un processus décisionnel. Ce qui limite les actions, ce ne sont pas les pénuries elles-mêmes (en capital, formation,...) mais les imperfections dans les processus de décision. Dans cette perspective, la proximité est un atout essentiel parce qu'elle permet l'implication d'un nombre élargi de groupes de population et favorise des synergies entre eux. Le sentiment d'appartenance est un facteur essentiel, d'autant plus indispensable. A titre d'illustration, nous pouvons considérer les marchands d'Anosibe. L'opération de réhabilitation était suspendue puisque les commerçants ne voulaient pas se déplacer et ont fait part de leur mécontentement. Ce qui témoigne qu'en absence de ce sentiment d'appartenance, les projets de développement ne pourront pas toujours réussir. Il n'y a pas de développement local sans existence d'une communauté territoriale. A Arcueil, par exemple, les habitants éprouvent manifestement leur fierté quant à la construction du nouveau centre de commerce et de loisir.

Cette option exige une volonté politique sans faille et des hommes compétents et formés. La Mairie d'Arcueil a fait preuve de son déterminisme en adoptant cette politique volontariste d'aménagement urbain. Elle est dotée de services d'urbanisme, d'architecture, de marchés publics, de sécurité sociale ; et son département territorial maîtrise parfaitement les outils de management de projets. Elle appelle aussi des conditions particulières dont les Etats centraux sont les garants, à savoir le respect du droit d'expression et du droit d'association dans lesquels aucun débat réel ne peut être mené ; ni aucun projet d'avenir proposé. Il va aussi falloir que les droits des personnes essentiels à leur sécurité soient respectés.

Fonder une dynamique de développement ne devrait plus résulter d'une coopération entre des institutions détentrices de ressources financières et de compétences techniques avec des instances locales qui leur présentent des programmes à soutenir. C'est le cas de la maîtrise d'ouvrage déléguée de Madagascar. La CUA définit des programmes d'investissements prioritaires sous l'assistance technique de l'AGETIPA. L'agence procède à des études et met en œuvre les projets avec l'approbation des bailleurs de fonds et l'Etat. Une coopération élargie entre groupes de population présente l'avantage de coordonner et de rationaliser l'emploi de leurs ressources pour un devenir commun. Les populations concernées devraient établir un bilan-diagnostic de leur situation par le biais de « services » appui au bilan-diagnostic. Des dispositifs d'information permettraient aussi de débattre et de conduire les projets d'avenir. La commune d'Arcueil possède, notamment, de supports de communication importants tels que les dépliants et enseignes pour la promotion du projet de la ZAC des Portes d'Arcueil. Malheureusement, la CUA n'opère pas ainsi. Les habitants éprouvent, alors, une certaine réticence quant à la bonne volonté des élus. Aussi, faut-il reconnaître par tous, le rôle des élus, des employés communaux et des citoyens dans les villes. Les élus doivent être sensibilisés de leur titre de porteur des projets locaux de développement ; et les cadres locaux formés aux métiers de la ville.

## Section 6 : Indispensable changement de mentalité et de comportement

Un pays tel que Madagascar ne doit pas s'apitoyer sur son sort. La différence entre les pays les plus démunis et les plus nantis ne s'exprime pas dans l'accessibilité des ressources naturelles. Le Japon a un territoire limité, 80% montagneux, ni propice à l'agriculture, ni à l'élevage, et pourtant, classé seconde économie mondiale ! Le pays nippon est une immense usine flottante, importe des matières premières du monde entier et exporte des produits finis. Un autre exemple est la Suisse qui ne plante pas de cacao mais possède le meilleur chocolat du monde ! C'est une minuscule région qui respire la sécurité, l'ordre et le labeur, ce qui lui donne une image de forte sérénité.

Les dirigeants des pays ne sont pas nécessairement plus intelligents que leurs homologues des pays moins développés.

La dissemblance est la mentalité et l'attitude de tout un chacun, forgées tout au long des années par l'éducation et la culture. En analysant le comportement des gens dans les pays aisés et développés, nous pouvons constater que la grande majorité suit les principes suivants :

- 1- *Ethique comme principe de base***
- 2- *Intégrité***
- 3- *Responsabilité***
- 4- *Respect des lois et des règles***
- 5- *Respect des droits des autres citoyens***
- 6- *Amour du travail bien fait***
- 7- *Souci d'épargne et d'investissement***
- 8- *Volonté et rigueur***
- 9- *Ponctualité***

Dans les pays indigents, comme Madagascar, seule une minorité suit ces principes de base dans la vie quotidienne. Nous ne sommes pas pauvres (de taille et d'esprit) parce que nous manquons de ressources naturelles ou parce que la nature a été cruelle envers nous. Nous sommes pauvres parce que nous sommes en manque d'attitude adéquate. Nous n'avons pas la volonté d'apprendre ces principes fonctionnels et de nous y soumettre.

Si nous voulons que notre pays se développe, ces points sont à réfléchir. Changeons de mentalité et de comportement et allions la théorie à la pratique. Une incitation à une prise de conscience à moyen et long termes pourrait se faire par le biais d'une vulgarisation de ces principes de base, que tout citoyen devrait appliquer dans sa vie quotidienne. Aussi, les responsables de chaque quartier devront-ils faire preuve de règles de conduite exemplaires, pour que celles-ci soient acceptées par la société elle-même. Le Ministère de la

Télécommunication aurait également intérêt à se servir des masses médiatiques pour transmettre cet esprit.

# Conclusion

Du point de vue économique, le développement local s'inscrit dans une double exigence. Il s'agit, d'une part, de valoriser localement les ressources existantes et potentielles, en vue de satisfaire le marché local. Il consiste, d'autre part, à favoriser la diversification et l'enrichissement des tissus d'activités par une multiplication des échanges entre les unités de production de la région considérée, quelle que soit leur nature qu'elle soit moderne, traditionnelle ou informelle. Pour atteindre ces objectifs, l'interventionnisme des Collectivités Territoriales Décentralisées suit une démarche de « projet de territoire ». C'est une approche globale de développement au niveau d'un espace territorial donné permettant d'élaborer un cadre cohérent d'actions. Le projet constitue également une garantie de crédibilité du territoire pour les partenaires, et un instrument fiable de négociations. Ces divers atouts requièrent un respect des principes d'élaboration. En effet, la prise de décision politique ne peut se faire sans avis d'expert impliquant des fonctions d'étude et d'évaluation. Cette administration intelligente permet d'élaborer un projet structuré et sur le long terme par le biais d'objectifs, de stratégies d'aménagement et de médiation entre tous les acteurs.

Tout ceci traduit la priorité pour tous d'intervenir au niveau local pour stimuler le développement urbain. Chaque pays aborde le problème différemment. Comme tout pays en développement, Madagascar a procédé à la Décentralisation depuis le début des années 1990. A travers le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté établi en 2003, l'Etat favorise la gestion de proximité et les actions de promotion des marchés dans les villes. Des dispositions réglementaires ont été également adoptées pour transférer les compétences au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées en 1994. Néanmoins, ces lois font de ces entités des administrations de mission plutôt que de gestion. Elles sont sous contrôle étatique. Ce qui fait que Madagascar est actuellement au stade de l'instauration des institutions en matière de décentralisation. De plus, les Communes ne disposent pas de moyens nécessaires pour valoriser le territoire ; soit parce qu'elles n'ont pas la compétence requise ; soit parce que le système de recouvrement y est précaire pour générer des recettes fiscales assez conséquentes. En conséquence, les municipalités sont obligées de recourir aux bailleurs de fonds internationaux pour les investissements en infrastructures. Quant à la France, elle a commencé le processus de Décentralisation à la fin des années 1970. Ce qui traduit le fait que les deux pays connaissent deux situations vraiment différentes. En effet, l'Etat français

accorde une priorité certaine en termes de valorisation du territoire. Il a mis en œuvre un Plan Gouvernemental de Rénovation Urbaine et de Solidarité dans lequel les principes et les axes d'intervention sont parfaitement définis ; à savoir la revitalisation économique, l'accès à l'emploi et le lien social. Et les Villes se réfèrent au Programme National de Renouvellement Urbain dans leur politique. Leurs contributions sont toutefois déterminantes à la maîtrise collective du développement.

Par ailleurs, le partenariat est essentiel pour une bonne gestion locale. De son côté, Madagascar adopte la Maîtrise d'Ouvrage Délégée comme management stratégique. Le gouvernement, la municipalité et les bailleurs de fonds nomment l'AGETIPA pour l'exécution des sous-projets. Ces derniers incluent notamment les infrastructures économiques et productives. L'Agence est chargée de la mise en place des projets et de la réalisation des travaux. Pour ce faire, elle se conforme à un Manuel de Procédures et demande l'avis des partenaires avant d'entamer toute nouvelle phase. Quant aux municipalités, elles définissent les Programmes annuels d'Investissements Prioritaires avec le concours de l'AGETIPA. Elles sont aussi dotées de structure organisationnelle pour le suivi et la coordination des opérations. L'Etat malgache et les bailleurs assurent le suivi et la conformité des interventions. En outre, la France promeut la Maîtrise d'Ouvrage Collective dans la gestion urbaine. Les partenaires sont engagés autour d'une Charte de Projet. Des représentants de l'Etat, de la Caisse des Dépôts et des élus de la Ville forment un comité de pilotage politique. A part leur rôle de bailleurs de fonds, ils se concertent pour définir ensemble les programmes d'action. Ils sont impliqués fortement dans les projets de renouvellement urbain. Toutefois, la direction du projet, attribuée à la ville, assure le pilotage technique. Elle étudie la faisabilité des décisions du comité de pilotage politique, intervient activement dans les phases de programmation et opérationnelle du projet. La réalisation de l'ouvrage revient à un concessionnaire par le biais de la Concession de Restructuration Urbaine. Par conséquent, ces deux processus différents en leur exécution font intervenir toutes les instances locales et nationales dans les deux pays. Le but commun consiste à valoriser le territoire. Pour apprécier la dimension locale des interventions, nous avons procédé à une étude analytique de deux grands projets urbains. Deux opérations distinctes ont été effectuées pour le développement des tissus commerciaux dans les Villes d'Antananarivo et d'Arcueil. Toutes deux sont effectuées dans des aires bien délimitées et sont régies par des dispositifs réglementaires. Les aménagements portent sur l'optimisation des capacités et structures d'accueil des deux sites. Il s'agit de localiser des activités sur une surface définie que ce soit l'aire d'Anosibe ou le centre de commerce et de

loisirs d'Arcueil. Lesdits projets bénéficient d'un grand réseau de transport. Leur but est d'améliorer le cadre d'exploitation des opérateurs pour attirer la clientèle , pour plus de sécurité et de salubrité. Néanmoins, une étude d'impact environnemental et social s'avère primordiale pour la réussite des projets. La Commune d'Arcueil en a établi une, mais celle d'Antananarivo, faute de moyens financiers, s'est résolue à des accords avec les bailleurs pour la réalisation des opérations. Toutefois, Arcueil a développé un réel savoir-faire en ce qui concerne la promotion du développement local. La ville est dotée de structures organisationnelles pérennes, s'appuyant sur une démarche participative. Les méthodes et outils utilisés peuvent être adaptés au contexte malgache avec une volonté politique sans faille et des hommes compétents et formés. A cet effet, Antananarivo peut s'enrichir à travers une collaboration des deux cités en matière d'appui au développement local urbain. Cependant, quelques recommandations sont à stipuler.

Tout d'abord, Le recours à l'emprunt constitue une opportunité de financement de l'urbanisation étant donné la grande responsabilité de la collectivité locale à ce sujet. Mais, cette solution exige une haute capacité gestionnaire et une discipline très rigoureuse de la part de ces instances locales. En outre, pour éviter une réticence des habitants quant à la bonne volonté des élus, il est conseillé de reconquérir leur citoyenneté. Aussi, faut-il reconnaître par tous, le rôle des élus, des employés communaux et des citoyens dans les villes. Une stratégie réelle de participation de la population consiste à favoriser une coopération élargie entre groupes de population. Ces derniers sont, en effet, capables de contribuer à leur devenir commun. En dernier lieu, en analysant le comportement des gens dans les pays aisés et développés, des principes de base sont suivis dans la vie quotidienne à savoir l'éthique, l'intégrité, la responsabilité, le respect des lois et des règles, le respect des droits des citoyens, l'amour du travail bien fait, le souci d'épargne et d'investissement, la volonté, la rigueur et enfin la ponctualité. Le présent mémoire essaie de nous conscientiser sur le fait que les moyens financiers ne sont pas les seuls facteurs pour un éventuel développement. La société entière devra éprouver une réelle volonté de changement de mentalité et de comportement pour aboutir à cette fin.



# Table des matières

<i>Introduction</i> .....	1
<u>Première partie</u> : Cadrage conceptuel et institutionnel des champs d'action des Collectivités Territoriales Décentralisées.....	
4	
<u>Chapitre 1</u> : L'interventionnisme local.....	5
Section1: L'étude de cas de Madagascar.....	5
I- L'action des Collectivités Territoriales Décentralisées : un relais des actions étatiques	5
II- Les lois de décentralisation faisant des CTD une administration de mission plutôt que de gestion.....	
8	
III- Le transfert de compétence sans transfert de moyens.....	
	13
Section2 :L'étude du cas de la France.....	15
I- Les actions étatiques à travers le Plan de Rénovation Urbaine et de Solidarité.....	15
I-1- Le Programme National de Renouvellement Urbain.....	16
I-2- Les axes stratégiques dudit Plan.....	17
I-3- Le renforcement des services publics : acteurs du développement urbain.....	18
II- Le transfert de compétence à l'échelle des Collectivités Locales.....	20
II-1- Les étapes de la Décentralisation.....	20
II-2- Les responsabilités des Collectivités Territoriales Décentralisées.....	22
<u>Chapitre2</u> : Le partenariat comme mode de gestion locale.....	23
<u>Section1</u> : Madagascar : La Maîtrise d'Ouvrage Déléguee comme management stratégique.....	
23	
I- Les accords de partenariat.....	25
I-1- L'accord de crédit.....	25
I-2- L'accord de Projet.....	26
I-3- La Convention Etat-AGETIPA.....	26
II- Les composantes du Projet d'infrastructures urbaines.....	27



II-1- L'exécution des sous-projets.....	28
II-2- Les machines et matériels.....	31
II-3- Formation et études.....	32
III- Le processus d'exécution du Projet.....	32
III-1- La phase d'identification.....	32
III-2- L'exécution des sous-projets.....	34
IV- Les engagements de la Ville.....	36
IV-1- Le Programme d'Investissement Prioritaire Municipal.....	37
IV-2- Les contributions des Municipalités.....	38
IV-3- Les conventions de Maîtrise d'Ouvrage Déléguee.....	38
IV-4- Les organes de coordination et de suivi des programmes.....	39
V- Les implications de l'AGETIPA.....	40
V-1- La phase de mise en place et de lancement des études globales.....	41
V-2- Les opérations de passation des marchés concernant les travaux.....	42
V-3- La gestion financière du projet.....	43
V-4- Les actions spécifiques en matière de qualité et de suivi.....	45
V-5- La remise de l'Ouvrage.....	46
<u>Section2</u> : France : La Maîtrise d'Ouvrage Collective.....	47
I- Des partenaires engagés autour d'une Charte de Projet.....	47
I-1- Les attributions de l'Etat.....	48
I-2- La Caisse des Dépôts et Consignations : prêteur public et investisseur d'intérêt général.....	49
I-3- La Ville, pilote politique et acteur déterminant .....	51
II- La direction du Projet : pilote technique.....	52
II-1- La phase de concrétisation : les études de définition.....	52
II-2- La phase de programmation.....	53
II-3- La phase opérationnelle : la conduite opérationnelle du Projet.....	54
II-4- Les actions spécifiques pour la promotion du Projet.....	54
III- La Concession de Restructuration Urbaine : maîtrise d'ouvrage opérationnelle.....	56
III-1- La réalisation des ouvrages et équipements.....	58
III-2- Les dispositions financières en cours de concession.....	58
III-3- La remise et l'entretien des ouvrages	60
<b><u>Chapitre3</u> : Les effets escomptés des interventions économiques urbaines...</b>	62
<u>Section1</u> : La valorisation du territoire et le développement du tissu économique local...	63
I- La Ville : facteur de compétitivité des entreprises locales et de leurs coûts de production.....	64



II- La création de la « rente de site ».....	65
<u>Section2</u> : L'accès à l'emploi par le développement du tissu économique local.....	66
I- Stimuler le marché du travail sous l'angle de l'offre.....	68
II- Les actions générales d'insertion sociale et professionnelle.....	69
III- Les problématiques de l'emploi dans les pays en développement.....	

71

**Deuxième partie : Etude analytique de deux grands projets urbains : le cas du projet Anosibe et celui de la ZAC des Portes d'Arcueil**

74	
<u>Chapitre1</u> : Le marché d'Anosibe et les Portes d'Arcueil : deux tissus économiques importants.....	
75	
<u>Section1</u> : L'Etat initial et les potentiels du site d'Anosibe.....	75
I- Rôle et fonctions du marché.....	75
I-1- Le marché d'Anosibe : principal débouché des produits agricoles venant des six provinces.....	
I-2- Le marché d'Anosibe : Centre de distribution des marchandises.....	76
I-3- Rôle du marché d'Anosibe dans l'économie du pays.....	76
I-4- Le cadre d'exploitation des commerçants .....	76
II- La RN1 : un grand réseau de transport routier .....	76
III- Le cadre d'exploitation des commerçants.....	77
<u>Section2</u> : Le site d'Arcueil : un réel potentiel commercial.....	79
I- Les objectifs communaux.....	80
II- L'environnement économique initial de la Ville.....	81
II-1- Une armature commerciale éclatée et peu structurée.....	81
II-2- Le tissu urbain.....	82
II-3- Un réseau de transport routier performant.....	83
<u>Chapitre2</u> : La création d'une nouvelle dynamique de développement du quartier.....	



<u>Section1</u> : L'assainissement du quartier Sud-Ouest d'Antananarivo.....	84
I- La reconstitution des aires de marchés .....	86
II- La promotion d'un réseau de transport routier.....	87
<u>Section2</u> : La création de centre de commerce et de loisirs à Arcueil.....	88
I- Les opérations de la ZAC des Portes d'Arcueil.....	88
II- Analyse des effets du Projet.....	90
III- Les mesures compensatoires envisagées.....	91
<u>Chapitre3</u> : Synthèse et recommandations.....	93
<u>Section1</u> : Critique de la Maîtrise d'Ouvrage Collective.....	94
<u>Section2</u> : La problématique d'aménagement à Antananarivo.....	96
<u>Section3</u> : Le recours à l'emprunt : une solution au financement de l'urbanisation.....	97
<u>Section4</u> : Proposition de mode de gestion du marché d'Anosibe .....	98
<u>Section5</u> : La reconquête de la citoyenneté.....	100
<u>Section6</u> : Un indispensable changement de mentalité et de comportement.....	102
Conclusion .....	104



## Liste bibliographique

Jacques ATTALI, *Dictionnaire du XXIème siècle*, Fayard, 1998.

M. BASLE et consorts, *Histoire des pensées économiques, Les contemporains*, éditions Sirey, Paris, 1988

J. –M. BELORGEY, *Evaluer les politiques de la ville*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, Paris, 1993.

J. BERRY (ed.), *Urban regeneration*, Londres, Spon, 1993.

J.-M. DELARUE, *Banlieues en difficulté, la relégation*, Paris, Syros, 1991.  
*Développement social urbain : une politique nationale, des politiques locales*, Colloque de Lille, DIV, 1995.  
*Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement*, Paris, Conseil économique et social, 1994.  
*Les contrats de ville du XIème Plan*, Dossier ressources, DIV, 1993.  
*Le développement des services de proximité*, Paris, Conseil économique et social, 1996.  
*Les régies de quartiers*, Paris, Plan urbain, 1994.

Malcolm GILLIS et consorts, *Economie du développement*, Paris Bruxelles, 1998.

Bernard GUERRIER, *Dictionnaire d'analyse économique*, La découverte, Paris, 1996-1997

Jean Claude PERRIN, *Le développement régional*, Collection SUP, PUF 1974.

RAKOTOMANANA F. et consorts, *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération d'Antananarivo – Enquête Emploi 1998, 1er trimestre 1998*, Publication Madio, juillet 1998

H. VIEILLARD-BARON, *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, Paris, Ed. de l'Aube, 1994.

G. VERPRAET, *La socialisation urbaine*, Paris, L'Harmattan, 1994.

### Site internet :

[www.midimadagasikara.com](http://www.midimadagasikara.com)  
[www.lexpressdemadagascar.com](http://www.lexpressdemadagascar.com)  
[www.madagascartribune.com](http://www.madagascartribune.com)  
[www.coopdec.fr](http://www.coopdec.fr)  
[www.pdm-net.org](http://www.pdm-net.org)  
[www.gov.mg](http://www.gov.mg)



## **ANNEXE I : Coupures de journaux**



# **L'EXPRESS DE MADAGASCAR** (*Source* : [www.l'expressdemadagascar.com](http://www.l'expressdemadagascar.com))

Aujourd'hui samedi 20 mars 2004

## **Faire de la politique sans politique !?**

Déjà, connaissant notre naturelle disposition à l'embrouillami, parions que de nombreux électeurs voteront pour un maire Tim, ou autre, et pour un conseil municipal qui lui sera directement opposé, histoire d'entretenir une ambiance pagailleuse, et donc à "fihavana" forcément programmé, qui est en réalité ce qui reste de vie politique au pays !

Mais là n'est pas la question, car de ces élections, elles resteront jusqu'aux prochaines comme celles qui auront le moins passionné la population, dans la mesure, un, où il n'y a pas véritablement d'enjeu électoral et que dans la plupart des circonscriptions les résultats sont connus d'avance - Qui sera le prochain maire d'Antananarivo ? -, deux, où il n'y a plus d'alternative politique possible puisque le travail de laminage des partis effectué par le précédent régime est aujourd'hui achevé, accompli par celui qui lui a succédé.

Mais c'est sans importance, car la bonne question est de savoir comment assurer du mieux que l'on peut, avec ou sans élections d'ailleurs, le développement des communes qui sont l'ossature du pays. Sans développement des collectivités rurales, il y aura des foyers épars de prospérité ponctuelle dans un environnement général qui restera de pauvreté.

Ce développement des communes, le précédent président de la République le voulait aussi, puisque ce fut même la principale raison avancée pour modifier la Constitution par référendum en 1998, la seconde étant un renforcement des prérogatives du président de la République, dont s'accombe d'ailleurs fort bien l'actuel.

Le problème avec l'ancien chef d'Etat c'est - sans aucun jeu de mot scabreux - qu'il voyait bien ce qu'il fallait faire mais ne le faisait pratiquement jamais ! De ce point de vue, le président Marc Ravalomanana a plutôt tendance à faire ce qu'il dit, et même parfois à le faire avant de l'avoir dit...

Les communes, urbaines ou rurales, c'est essentiel. Et c'est la raison pour laquelle on se soucie moins aujourd'hui de savoir si le maire est Tim, ou d'une autre pensée (?) politique, que d'élire une personnalité connue pour ne pas avoir fait du sur place toute sa vie, en naviguant d'une tendance à l'autre, sans jamais se soucier du sort de ses administrés, à quelques exceptions près, quand même. Les bons maires sortants qui n'avaient pas fait allégeance avaient, en effet, peu de chance d'être reconduits.

Alors si des têtes nouvelles émergent, et on le souhaite, des élections communales et municipales, ce sera aussi une façon de savoir si on peut faire de la politique sans politique ?

## **Entre pays profond et pays d'en haut**

Les maires, élus locaux et de proximité des réalités économiques et sociales, sont au cœur du dispositif politique que le président Marc Ravalomanana semble mettre en place, soit en se déplaçant pour aller visiter toutes les régions du pays, soit en les convoquant à Antananarivo au palais présidentiel de Iavoloha, par affinités provinciales.

Le chef de l'Etat se souvient à cette occasion, et ne manque pas de le rappeler à son auditoire, qu'il a été élu maire d'Antananarivo et qu'il doit, d'ailleurs, en partie sa fulgurante ascension politique à cette image dynamique et entreprenante de premier magistrat de la capitale du pays.

Si le message du Président de la République aux responsables des communes urbaines et rurales du pays est globalement que le développement rapide et durable du pays passe



obligatoirement par eux, en période pré-électorale, et c'est de bonne guerre, ce message ne s'arrête pas là.

Tous les maires ne sont sans doute pas convertis au "ravalomananisme" et certains d'entre eux rapportent qu'une fois le discours mobilisateur du chef de l'Etat sur la nécessité de l'imiter, dans l'initiative et la gestion des affaires locales est terminé, place est laissée aux techniciens. Et là, rapportent nos édiles sous le charme d'être l'objet d'autant de considération de la part du sommet du pouvoir, le discours est nettement plus direct et plus franc.

Pour développer son "tanana", assurer le bien-être de ses administrés, avoir une école, un dispensaire, une route d'accès etc..., il faut des sous. Et comme les impôts locaux et autres redevances restent encore pour beaucoup de maires du domaine moins du trésor public que de la perspective, les crédits dont ils ont besoin ne peuvent encore venir que du pouvoir central, et donc en quelque sorte du bon vouloir de son Chef.

"Votez et faites voter bien aux législatives et vous serez récompensés"...

C'est de cette manière aussi simple, aussi crue, que les "techniciens" s'adressent alors aux élus locaux : donnant, donnant ! Cette conception de la démocratie a au moins le mérite d'être limpide, directe et franche.

Toute la différence pour des responsables éloignés des centres de décision, du pouvoir et de l'argent, qui ont déjà mille fois entendu ce refrain-là, tient, aujourd'hui, à la conviction qu'ils ont, ou pas, de la sincérité de celui qui leur fait cette promesse.

Dans les rapports humains, il est d'usage de croire et de faire confiance au moins une fois quand on a à faire à un interlocuteur nouveau puisque rien ne permet, tant que l'on n'a pas été trompé, de douter de la loyauté d'un engagement, d'une promesse. Et plus encore quand il vient du Président de la République.

Au-delà du caractère conjoncturel pré-électoral de cette anecdote, de cette pratique politique éculée qui tend à promettre de remercier les "bons" électeurs plus que les "mauvais", et compte tenu du fait qu'elle est étalée au grand jour, sans doute faut-il y voir, en définitive, une réelle préférence, ou attirance, du président Marc Ravalomanana pour le pays profond et d'en bas que pour le pays léger et d'en haut.

## **A Iavoloha le 6 mars**

Prévue initialement le 6 février dernier, l'assemblée générale de maires de Madagascar se tiendra finalement, le 6 mars prochain. Elle a été reportée à cause des météores « Franck » et « Elita ». Selon les anciennes dispositions, les 1558 maires des communes urbaines et rurales du pays s'efforceront de rejoindre Antananarivo, par tous les moyens. De véritables avions charters sont prévus pour leur permettre d'atteindre les chefs-lieux de leur province et de là, Antananarivo par taxis-brousse. Certains, sinon la majorité feront des journées de marche et emprunteront des pirogues ou des charrettes. Ces assises permettront de cerner plus précisément et de façon plus concrète, le rôle que le régime veut voir jouer par les maires et les communes. Avant de s'atteler à la mise en place des régions.

## **Ravalomanana à Paris : « Les relations franco-malgache sont au beau fixe »**

Ravalomanana a rencontré hier, pendant une heure et demie, le président français Chirac au Palais de l'Elysée. Cette rencontre illustre « les bonnes relations entre la France et Madagascar, selon le président malgache. Celles-ci ont un avenir radieux », a-t-il poursuivi. Le président français, quant à lui, a évoqué « l'engagement de la France à soutenir l'effort pour préserver la coopération entre les deux pays ». Il rappelle également le soutien de son pays aux sinistrés des cyclones Elita et Gafilo, en envoyant, par exemple, des aides alimentaires et des médicaments. Il promet l'envoi Transaaf transportant d'autres vivres et

médicaments pour compléter la première aide ».

Après cette entrevue, Ravalomanana a rencontré la presse locale et malgache.

Sous sa conduite, la délégation malgache va prendre aujourd’hui son envol en direction de la Norvège.

Recueillis par  
Iloniaina Alain

## **MIDI MADAGASIKARA** (*Source : [www.midimadagasikara.com](http://www.midimadagasikara.com)*)

Vendredi 12 mars 2004

### **Décentralisation et Révision constitutionnelle : Débats encore timides**

Avec l’annonce de nouvelles lois sur la décentralisation pour cette année, notamment au cours du grand atelier des maires de Madagascar au palais d’Etat d’Iavoloha, et l’annonce également de la préparation de la mise en place des régions, qui forment avec les communes les démembrements de la province autonome comme le prévoit la Constitution, bon nombre d’indices laissent croire à un certain changement sinon un changement certain, quant à notre système de décentralisation.

#### **Val A.**

Les futurs textes qui conféreront aux communes de nouvelles attributions, ou du moins préciseront les pouvoirs définitifs de ces dernières, constitueront de nouveaux outils. La question est de savoir s’il faudrait ou non réviser la constitution. Interrogé en aparté sur ce point, le samedi 6 mars dernier, lors de la réunion des maires Tim au palais des Sports de Mahamasina, le ministre de l’Intérieur, Soja, n’a pu rien avancer car tout dépendra de... l’avenir.

## **Moteur**

Toujours est-il qu’une partie des chefs de parti, notamment ceux qui ne gouvernent pas, ayant tenu une réunion à Andrainarivo récemment auraient déjà évoqué, bien que d’une manière encore timide, la question. Les uns estiment en fait que certaines dispositions de la Constitution « ne sont pas adaptées » à l’esprit avec lequel le pouvoir entend mener sa politique de développement. Les autres pensent que si le régime veut absolument faire des communes le moteur de l’économie, autant baser le processus sur des dispositions constitutionnelles. Le débat n’atteint pas encore son paroxysme, n’étant qu’à la phase 1, mais la question est déjà posée.

## **28 régions**

Le régime de l’Amiral Ratsiraka s’est précipité à installer les structures des provinces autonomes, à savoir, les conseils provinciaux et le gouvernorat, en prenant son temps quant aux régions. L’alinéa 4 de l’article 126 de la Constitution stipulant que « les provinces autonomes sont organisées en collectivités territoriales décentralisées comprennent des régions et des communes, qui sont dotées chacune d’un organe délibérant et d’un organe exécutif ». Certes, les débats sur le nombre et la répartition des localités pouvant former les régions ont été durant plusieurs années en instance quoiqu’ils aient été assez pertinents. Le Mfm de Manandafy Rakotonirina avait à une époque proposé 28 régions. On ne sait plus si une telle proposition tient encore dans la mesure où certains mettent en cause la notion de Faritany. Encore une fois, le débat est assez timide, les autres politiciens sont encore occupés par d’autres thèmes, comme le renversement de l’actuel régime.



## Du pain

La question est donc de savoir si une révision constitutionnelle répond ou non à une opportunité. Le Tim, parti majoritaire, reste muet sur le sujet. Par contre, certains députés, notamment de l'opposition, n'excluraient pas d'évoquer le thème en soutenant que si le régime ne veut pas violer la Loi fondamentale avec sa politique, il vaut mieux réviser celle-ci. En tout cas, on ne sera pas fixé tant que ces nouvelles lois sur les communes et les régions ne verront le jour. Du pain sur la planche pour les deux ministres concernés, à savoir celui de l'Intérieur et le Secrétaire d'Etat chargé de la Décentralisation.

## *RESSOURCES SUR MADAGASCAR*

### **ACTUALITE - URBANISME**

#### **Des plans en préparation**

*vendredi 20 juin 2003*

L'Agetipa et la vice-primature en charge des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire ont tenu hier à l'hôtel Colbert d'Antaninarenina une séance de restitution des observations effectuées dans plusieurs villes modèles en matière d'urbanisme et de managment routier. Notons que la séance d'hier constitue la deuxième phase dans le cadre du projet global qui ne devrait être terminé qu'à la fin de cette année et déboucher sur de nouveaux plans et documents d'urbanisme des 7 grandes communes urbaines de l'île. Notons qu'une mission composée de représentants de ces 7 grandes communes ont déjà visité l'Allemagne, l'Île de France, la Réunion et Maurice toujours dans le cadre du projet.

Source principale: N/A



**ANNEXE II : Présentation des communes urbaines**  
**d'Antananarivo et d'Arcueil**



## **Présentation de la Commune Urbaine d'Antananarivo**

*Nom* : Antananarivo

*Type de commune* : Urbaine

*Chef-lieu de région* : Analamanga

*Département* : Tana – Renivohitra

### **Chiffres clés :**

Population : 1 265 920 habitants

Superficie : 78 ,70 km<sup>2</sup>

Nombre d'arrondissements : 6

Nombre de fokontany : 192

Répartition par âge : 0 à 5 ans : 182 220 hab

6 à 20 ans : 441 305 hab

21 à 60 ans : 585 410 hab

61 ans et plus : 56 985 hab

Taux de scolarisation : 74,6%

Pourcentage de population active : 46,24%

Nombre d'établissements de santé : publics : 19

Privés : 53

Autres : 7

*Sources* : Service des Etudes et Enquêtes Economiques. Projection pour l'année 99 de la Base année 95 – EPM Rapport principal 95 INSTAT)

### **Monographie CUA 1999**

[www.iarivo\\_town.mg](http://www.iarivo_town.mg)

### **Situation générale :**

Type d'économie : urbaine

Secteur d'activités dominant : secteur tertiaire

Nombre d'industries et d'établissements remarquables à Tana : 159

Commerce et artisanat : nombre de commerçants/artisans réguliers : 92 242

Nombre de commerçants/artisans informels : 31 991

Marchés : marchés de la CUA : 07

Marchés d'arrondissement : 06

Marchés de « Fokontany » : 112

Marchés de quartier : 15

### **Source : Monographie Dinika – mai 1997**

#### **Présentation générale de la commune :**

La Municipalité d'Antananarivo dénommée « Commune Urbaine d'Antananarivo » (CUA) est administrativement divisée en 6 arrondissements. Située dans la Région (Farintany) de Tana, elle est limitée à l'Est et au Nord par la Commune de Tana-Avaradrano, à l'Ouest par la commune d'Ambohidratrimo et au Sud par celle de Tana-Atsimodrano.

Superficie : 78,70 km<sup>2</sup> répartie en 6 arrondissements.

Taux d'accès à l'eau potable : Le taux actuel d'accès à l'eau potable distribuée par la JIRAMA pour les 6 arrondissements est voisin de 100%. Ce taux prend en compte les



branchements industriels, les bornes fontaines, les lavoirs, les autres branchements communaux ainsi que les vendeurs d'eau ambulants qui vendent l'eau puisée aux différentes sources mentionnées précédemment. A titre indicatif, le nombre de compteurs, desservant les particuliers, l'administration, la commune ainsi que les diverses sociétés et autres, est de 45 000.

Source : JIRAMA – avril 2000

Budget par habitant (en Fmg : 1000 Fmg = 1 FF) : 58 837 (budget 2000)

Routes : routes nationales : 47,22 km

Routes communales : 147,72 km

5 routes nationales traversent la CUA : RN 1 reliant à la Région de Tsiroanomandidy

RN 2 reliant à la Région de Toamasina

RN 3 reliant à la Région de Anjozorobe

RN 4 reliant à la Région de Mahajanga

RN 7 reliant à la Région du Sud (Fianarantsoa, Toliary, Morondava)

Gares routières : nombre 6 (dont 2 à titre provisoire)

Anosibe (zones Sud et Lac Itasy)

Ambodivona (zones Ouest, Nord et Est)

Vassacos (zone Lac Alaotra)

Ampasampito (Régional zone Est – MAMI)

Mahazo (Régional zone Est) à titre provisoire

Route Digue Anosizato Est (Lignes Régionales : zone Sud et Lac Itasy) à titre provisoire.

Source : Services des Transports Urbains – CUA

Nombre d'installations à usage public : WC publics : 35

Douches : 06

Lavoirs : 77

Urinoirs : 11

Bornes fontaines : 609

Source : Service technique – CUA

Travaux de réhabilitation faits durant la période 92-00 (toutes entités confondues) :

Pont : 1 réalisation

Route : 164 km

Ruelle : 23,58 km

Escalier : 1,76 km

Trottoirs : 142 511 km<sup>2</sup>

Mur de soutènement : 14 689 m<sup>2</sup>

Canaux curés : 70 km

Canalisations neuves : 82 km

Jardin : 1 réalisation

Marché : 3 réalisations

Toilettes publiques : 6 réalisations

WC dans les EPP : 9 réalisations

Source : Service technique CUA

### **La ville actuelle :**

L'indépendance du pays est officiellement déclarée le 26 juin 1960 et Tana, riche d'un passé historique et d'un développement économique importants, devint naturellement la capitale de la République Malgache.



Cette indépendance apporte un nouveau souffle à la ville, les constructions deviennent de plus en plus nombreuses. Cependant, l'architecture d'influence traditionnelle est alors complètement abandonnée au profit d'un style international afin d'assurer la ville dans la modernité.

La 1<sup>ère</sup> République : En 1960, la capitale compte près de 250 000 habitants et la démographie augmente au rythme de 4% par an. En à peine 30 ans, la ville a ainsi plus que quintuplé. En 1970, l'hôtel Hilton est inauguré, instaurant une architecture massive et sans originalité qui provoquera le développement d'une architecture rigide et sans grand raffinement. Les bâtiments s'intègrent de moins en moins dans le paysage de la ville.

En 1972, l'Hôtel de ville est incendié suite à l'insurrection populaire.

La 2<sup>nde</sup> République : En 1975, la Capitaine de Frégate Didier Ratsiraka devient Président de la République. L'ancienne Résidence de France, devenue Ambassade de France sous l'indépendance, est ainsi remise aux autorités malgaches et devient la Résidence du Président de la République. Le 11 septembre 1976, le Palais du Premier Ministre brûle. Il sera entièrement instauré par la suite.

La 3<sup>ème</sup> République : Dans la nuit du 5 au 6 novembre 1995, le Rova (Palais de la Reine de Manjakamiadana) brûle dans des circonstances non encore élucidées.

## *Présentation synthétique de la ville d'Arcueil*

Superficie	233 ha
Habitants	18 500
Elèves	3 008
Logements	8 199
% logements sociaux	46,41%
Potentiel fiscal / habitant	5.733
Revenus moyens / habitant	49 113 F



### **ANNEXE III : Informations sur l'IDA**



L'Association internationale de développement (IDA) a été créée en 1960 afin de fournir une aide concessionnelle aux pays trop pauvres pour emprunter aux conditions du marché. Tout comme la BIRD, l'IDA s'attache à promouvoir la croissance et à faire reculer la pauvreté, mais les prêts qu'elle accorde ne portent aucun intérêt (ce sont les « crédits » de l'IDA) ; elle fournit également une assistance technique et des conseils sur les politiques à adopter. Les crédits de l'Association représentent plus d'un quart des prêts de la Banque. Les emprunteurs paient une commission de service de moins de 1% du montant du prêt afin de couvrir les coûts administratifs. Les crédits de l'IDA sont remboursables sur 35 à 40 ans, avec un différé d'amortissement de dix ans.

Près de 40 pays participent au financement de l'IDA, dont les ressources sont reconstituées tous les trois ans. Les pays membres bailleurs de fonds incluent non seulement des pays industriels tels que l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni, mais aussi des pays en développement tels que l'Argentine, le Botswana, le Brésil, la Fédération de Russie, la Hongrie, la République de Corée et la Turquie, dont certains ont auparavant été eux-mêmes des emprunteurs de l'IDA.

Les ressources de l'IDA sont gérées avec la même prudence et la même circonspection que celles de la BIRD. Tout comme pour la BIRD, il n'y a jamais eu de défaillance sur les crédits de l'IDA.



Nom et Prénom : **RASAMOELISON Miora**

Titre : **INTERVENTIONNISME ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES : Le cas d'aménagement urbain**

Pagination mémoire : 106

Nombre de tableaux : onze (11)

Nombre d'annexes : trois (03)

---

Résumé du livre :

Cet ouvrage traite des modes d'action des Collectivités Territoriales Décentralisées, en particulier des Communes Urbaines pour la revitalisation du tissu économique local. Pour ce faire, des dispositifs règlementaires, tels que la loi malgache n° 94-007 relative aux pouvoir, compétence et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, ont été instaurés dans le but de transférer les compétences au niveau de ces instances locales. Le processus d'exécution des projets d'aménagement urbain consiste en une Maîtrise d'Ouvrage Déléguee pour Madagascar, et en une Maîtrise d'Ouvrage Collective pour la France. Les Conventions y afférentes traduisent bien le rôle primordial accordé au partenariat pour favoriser la cohérence des opérations.

A la ville d'Arcueil est portée une attention particulière du fait qu'elle a développé un réel savoir-faire dans le domaine de la promotion du développement local. Les responsables malgaches pourront éventuellement se référer à ses méthodes d'action dans leur politique de développement. Dès lors, deux grands projets urbains de valorisation du territoire ont été retenus afin de mieux apprécier les différentes interventions. L'étude s'achève par une synthèse et quelques recommandations.

---

Mots clés : Collectivités Territoriales Décentralisées, aménagement, tissu économique local, Maîtrise d'Ouvrage Collective, Maîtrise d'Ouvrage Déléguee, administration intelligente, gestion urbaine, partenariat.

Adresse : 154 Bis route circulaire Ampasanisadoda  
101 Antananarivo - Madagascar

---