

## **ACRONYMES**

BC: Bois de Chauffe

BO: Bois d'œuvre

CCD : Comité Communal de Développement

CLB: Communauté Locale de Base

CGI : Code Général des Impôts

CSB : Centre de Santé de Base

CTD: Collectivité Territoriale Décentralisée

DSRP: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

EIE : Etude d'Impact Environnementale

FDL : Fond de Développement Local

GCF : Gestion Contractualisée des Forêts

GELOSE : Gestion Locale Sécurisée

MAP: Madagascar Acton Plan

MECIE : Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement

PCD: Plan Communal de Développement

PRD: Plan Régional de Développement

OG: Objectif Global

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OPCI : Organisme Public de Coopération Intercommunale

OS : Objectif Spécifique

PE : Programme Environnementale

PREE : Programme d'Engagement Environnemental

PST : Programme Sectoriel Transport

RC : Route Communale

RIP : Route d'Intérêt Provincial

RN : Route Nationale

SCR : Structure de Concertation Régionale

STD : Services Techniques Déconcentrés

VOI : Vondron'Olona Ifotony

## **TABLE DES MATIERES**

<a href="#">Prendre les spécificités Régionales et locales dans l'élaboration des politiques nationales.....</a>	<a href="#">65</a>
<a href="#">    II-V-7-2- Analyse des effets et impacts environnementaux.....</a>	<a href="#">90</a>
<a href="#">INFRASTRUCTURES ET AMENAGEMENTS / AGRICULTURE / ELEVAGE.....</a>	<a href="#">120</a>
<a href="#">RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES.....</a>	<a href="#">121</a>
<a href="#">SECTEUR INDUSTRIEL.....</a>	<a href="#">121</a>
<a href="#">GESTION DE PRODUITS ET DECHETS DIVERS.....</a>	<a href="#">122</a>
<a href="#">SECTEUR MINIER.....</a>	<a href="#">122</a>
<a href="#">HYDROCARBURES ET ENERGIE FOSSILE.....</a>	<a href="#">122</a>
<a href="#">    Annexe II.....</a>	<a href="#">124</a>
<a href="#">    INVESTISSEMENT OBLIGATOIREMENT soumis À UN PROGRAMME</a>	
<a href="#">    D'ENGAGEMENT ENVIRONNEMENTAL (PREE).....</a>	<a href="#">124</a>
<a href="#">INFRASTRUCTURES ET AMÉNAGEMENTS / AGRICULTURE / ELEVAGE.....</a>	<a href="#">124</a>
<a href="#">RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES.....</a>	<a href="#">125</a>
<a href="#">TOURISME ET HOTELLERIE.....</a>	<a href="#">125</a>
<a href="#">SECTEUR INDUSTRIEL.....</a>	<a href="#">125</a>
<a href="#">GESTION DE PRODUITS ET DECHETS DIVERS.....</a>	<a href="#">126</a>
<a href="#">SECTEUR MINIER.....</a>	<a href="#">126</a>

### **Liste des tableaux, figures, graphiques et cartes**

Tableau 1 : Tableau des indicateurs de la pauvreté.....	17
Tableau 2: TYPES DE BENEFICIAIRES DIRECTS.....	83
Tableau 3: TYPOLOGIE DE BENEFICIAIRES DIRECTS PAR PROJET.....	84
Tableau 4: TYPOLOGIE DE BENEFICIAIRES INDIRECTS.....	84
Tableau 5 : exemples d'axes stratégiques.....	86
Tableau 6 : tableau de budget des CTD, suivant CGI.....	98
Tableau 7 : Impôts et taxes des Faritany, suivant CGI.....	101
Figure 1 : Schéma des aspects de la privation de la pauvreté.....	5
Figure 2 : La pyramide des besoins, traduit de « A theory of human motivation », Maslow A. 1943.....	6
Figure 3: Le cercle vicieux de la pauvreté.....	9
Figure 4: Schématisation, du MAP par la Vision Madagascar Naturellement, et les OMD ....	23
Figure 5 : Schématisation du processus d'élaboration du PADR.....	42
Figure 6: de la gouvernance locale à la réduction de la pauvreté .....	46
Figure 7: Edifice institutionnel Décentralisation/Déconcentration.....	57
Figure 8: Stratégie du PN2D .....	68
Figure 9: Les grandes étapes 2006-2015.....	69
Figure 10 : Schéma du cycle de projet.....	88
Figure 11 : Méthodologie d'approche optimale.....	113
Graphique 1: Evolution du taux de croissance du PIB.....	12
Graphique 2: Evolution du taux d'investissement .....	13
Graphique 3 : Evolution de la pauvreté depuis 2015.....	13

Graphique 4: Proportion de naissances assistées par du personnel qualifié de santé âgées de 15-49 ans, méthodes modernes.....	14	Graphique 5: Taux d'utilisation femmes	
Graphique 4: Proportion de naissances assistées par du personnel qualifié de santé âgées de 15-49 ans, méthodes modernes.....	14	Graphique 5: Taux d'utilisation femmes	
Graphique 6: Evolution du taux net de scolarisation.....	15		
Graphique 7: Evolution du taux de mortalité infantile.....	15		
Graphique 8 : Evolution du taux de pauvreté alimentaire.....	16		
Graphique 9 : Evolution du taux de prévalence taux de prévalence .....	16	Graphique 10 : Evolution du	
Graphique 9 : Evolution du taux de prévalence taux de prévalence .....	16	Graphique 10 : Evolution du	
Graphique 10 : Evolution du taux de prévalence en paludisme.....	<a href="#">16</a>		
Carte 1: La pauvreté dans le monde, Philippe Rekacewicz — mai 2000.....	11		
Carte 2 : Indices de pauvreté FTGO par Fivondronana.....	19		

## **INTRODUCTION**

*« Tsy adidiko izaho samireny, fa adidiko izaho sy ianareo »  
Ny Ombalahibemaso<sup>1</sup>*

La lutte contre la pauvreté est désormais l'affaire de tous. Elle est placée à la tête des priorités des stratégies de développement, et constitue un des principaux objectifs de la politique économique du Gouvernement malgache. Les ressources naturelles et la dimension environnementale sont aussi devenues parmi les points focaux des visions, et incontournables dans les démarches de développement rapide et durable.

Pourtant, outre cette approche de politique économique, notre problématique se situe sur les façons et moyens dont elle sera mise en œuvre pour être vraiment pertinente, efficace et efficiente au niveau des cibles, dans le cas de Madagascar.

Nous constatons tous que, malgré les différentes réformes économiques mises en œuvre à Madagascar depuis les milieux des années quatre vingt, le milieu rural malgache est encore (ou non pour certains cas) sur le chemin de la croissance. Même avec une évolution de la situation macro-économique du pays à la fin des années quatre-vingt dix, les conditions de vie des ménages ruraux semblent encore ne pas évoluer. De nos jours, les écarts de développement entre le milieu rural et le milieu urbain sont très flagrants.

Or, les démarches entamées, les politiques adoptées ainsi que les documents ou feuilles de route de stratégies pour l'accroissement économique et la réduction de la pauvreté, sont issus des grandes études et de concertations. Quelle(s) méthodologie(s) pourrait-on adopter pour optimiser ces efforts ?

Ce document objet de mémoire dans le cadre d'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en « Gestion de projet dans un contexte de développement durable » essaiera d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour un développement rapide et durable, en nous réjouissant de notre environnement, sans compromettre l'aptitude

---

<sup>1</sup> Littéralement : « C'est pas mon seul devoir, mais le devoir de moi et vous »

des générations futures à répondre à leur propre besoin. Ces études se focaliseront surtout dans le domaine de la décentralisation, de la déconcentration, et de la gouvernance locale.

Notre recherche poursuivra un triple objectif :

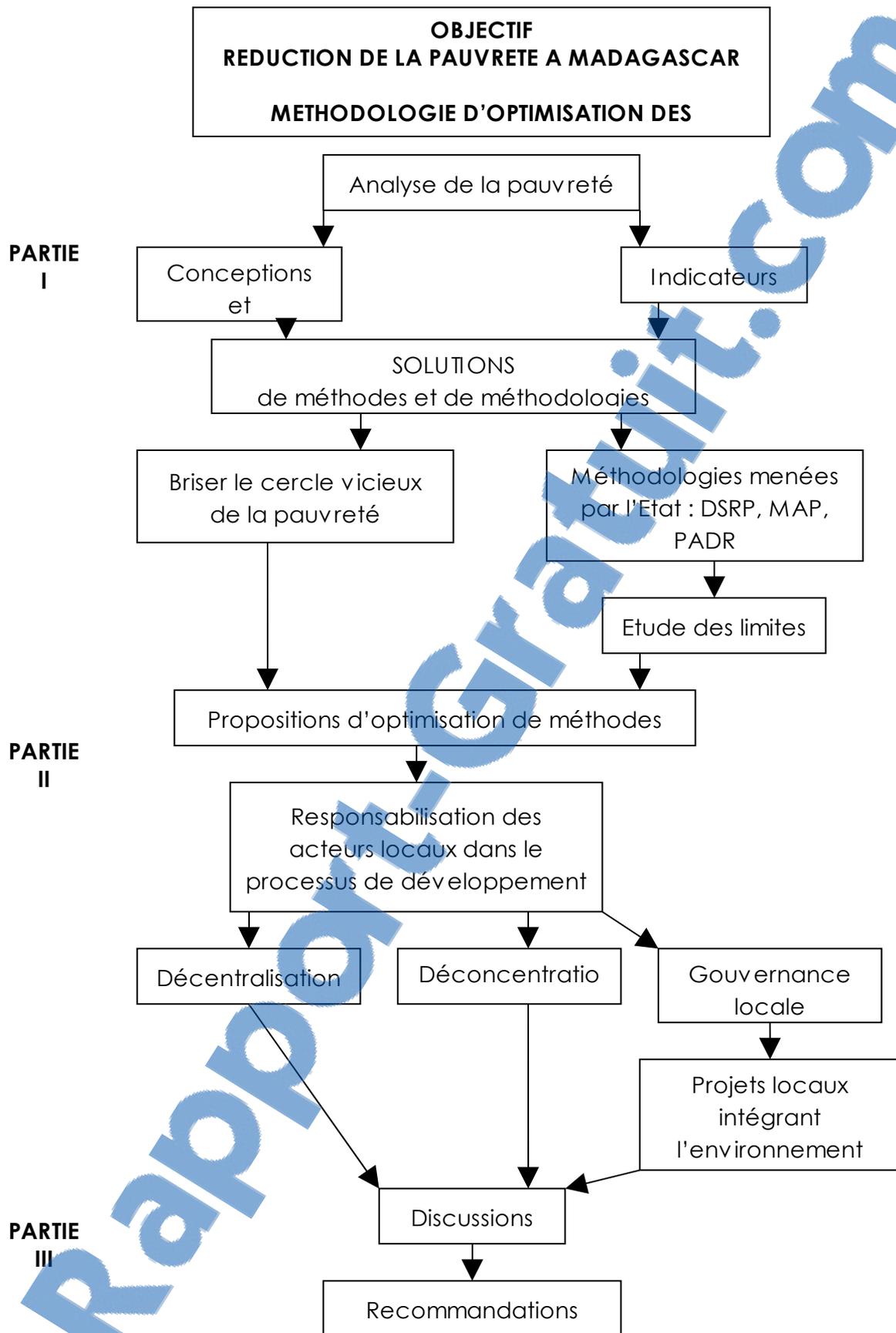
- Du point de vue analytique : il s'agit d'analyser et de comprendre le contexte de la pauvreté à Madagascar. D'où vient cette pauvreté et comment se manifeste-t-elle ? ses tendances et évolutions ? Quelles sont les stratégies et politiques menées par l'Etat ?
- Du point de vue méthodologique : il s'agit de démontrer l'importance de la décentralisation, de la déconcentration, de la gouvernance locale, des projets locaux intégrant la dimension environnementale, dans le cadre d'appui aux processus de lutte contre la pauvreté. On démontrera le lien entre ces quatre thématiques, les méthodologies à adopter.
- Du point de vue pratique : ce document a aussi pour but d'être un outil destiné surtout aux acteurs de la gouvernance locale désirant contribuer au développement local, et à l'amélioration des conditions de vie.

Pour ce faire, ce mémoire sera composé de 03 parties :

- D'abord la première partie, qui présentera les éléments de base de notre étude, à savoir, la pauvreté, l'approche rédactionnelle, les enjeux et défis, ainsi que les notions et définitions.
- Puis la seconde partie, qui offrira les solutions et propositions, avec le contexte et les initiatives nationaux en matière de décentralisation, de déconcentration, et de la gouvernance locale, ainsi, que la présentation des projets locaux.
- Et enfin, la troisième partie nous amène aux chapitres des discussions et recommandations.

Les approches proposées peuvent être considérées comme génériques pour toutes les actions de développement.

## VUE SYNOPTIQUE



# **PARTIE I**

## **CHAPITRE I**

### **LA PAUVRETE**

#### **I-I-1- DEFINITIONS DE LA PAUVRETE**

*« La pauvreté, c'est l'absence d'avoir, de savoir et de pouvoir. »*

Proverbe Africain.

*«Une nouvelle idée qui remplit d'enthousiasme certains économistes du Nord est apparue, celle d'éliminer la pauvreté phénomène qu'ils viennent apparemment de découvrir. Qui pourrait refuser de combattre la pauvreté ?... Mais est-ce possible en dehors du cadre du développement et de celui d'une politique de coopération internationale éclairée ?»*

*R. PREBISCH, Premier Secrétaire général de la CNUCED, 1979*

La définition de la pauvreté est très difficile à découvrir que le principe lui-même. Elle peut varier d'une personne à une autre, évolue suivant les besoins, les contextes, les disciplines et les perspectives, des bailleurs de fond à l'Etat, des Collectivités bénéficiaires à la population elle-même, ou d'un pays pauvre à un pays riche.

Le dictionnaire « Le Robert » 2006 définit la pauvreté comme « un état d'une personne qui manque de moyens matériels, d'argent, et d'insuffisance de ressources ».

La « pauvreté », dans la préparation du DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté), est traitée comme un phénomène complexe et multidimensionnel. Le thème de la pauvreté y est abordé essentiellement sur la base de critères monétaires, mais les éléments non monétaires sont aussi pris en compte.

Pour la Banque Mondiale, elle est une « privation inacceptable de la condition humaine du point de vue des opportunités économiques, de l'éducation, de la santé et de la nutrition autant qu'un manque de moyens et de sécurité ».

Pour le Fond d'Équipement des Nations Unies, la pauvreté, en tant qu'état de privation pluridimensionnelle, désigne l'impossibilité pour les individus d'atteindre les seuils économiques et sociaux du bien-être. Les multiples causes de la pauvreté sont soit internes ou structurelles, soit provoquées par l'homme, et/ou les politiques.

Aussi, on peut présenter la pauvreté sous deux états de privation :

- La privation matérielle ou physique : caractérisée par le manque de revenu ou monétaire, l'alimentation, les vêtements, le logement, l'éducation, la santé, l'eau potable, etc.
- Et la privation non- matérielle : comme la paix et la sécurité, l'exclusion sociale ou le non respect des droits de l'homme, la vulnérabilité, l'humiliation, etc.

Ces privations peuvent aussi se schématiser comme suit :

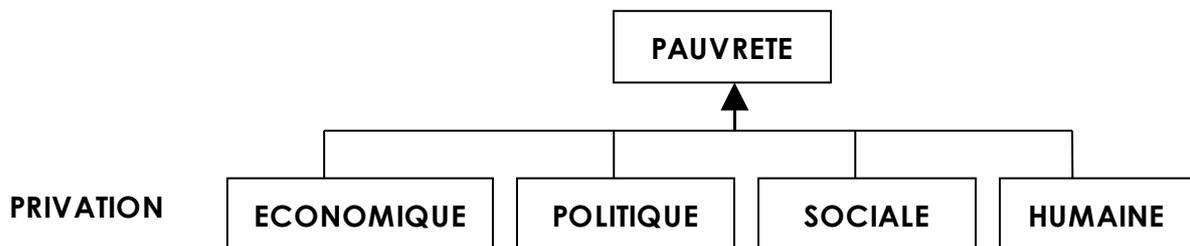


Figure 1 : Schéma des aspects de la privation de la pauvreté

- La privation économique : concerne tout ce qui est dimension économique, tels que les revenus par ménages, l'alimentation en générale, la sécurité, les infrastructures économiques, etc.
- La privation politique : concerne surtout le respect des droits de l'homme, et la possibilité de participation aux décisions sur la politique publique.
- La privation sociale : touche l'impuissance face au développement, le respect des dignités humaines, la vulnérabilité, l'humiliation, et le besoin d'appartenance qui est marqué par l'exclusion sociale, surtout les pauvres.
- La privation humaine : comme la nutrition, les vêtements, les logements, la santé, l'éducation, l'eau potable, etc.

La pauvreté peut aussi se présenter sous différents niveaux, fonctions des besoins ressentis par chaque individu suivant la pyramide des besoins de Maslow.



Figure 2 : La pyramide des besoins, *traduit de « A theory of human motivation », Maslow A. 1943*

Cette pyramide est une théorie à partir des observations réalisées dans les années 1940 par le psychologue Abraham Maslow sur la motivation. La théorie était apparue en 1943 dans son article intitulé « A theory of human motivation ».

La pyramide est constituée de 05 niveaux, et selon Maslow, on cherche à satisfaire les besoins d'un niveau donné avant de passer à un autre, de la base au sommet.

De toutes ces différentes formes de présentation, on pourrait considérer que généralement, la pauvreté se traduit fondamentalement par un manque de revenu, un manque d'emplois, l'impossibilité pour le citoyen de choisir librement sa consommation de biens et de services, la privation de logement ou d'autres articles ou denrées de première nécessité.

A Madagascar, la pauvreté est un phénomène déjà ancien, accéléré au cours des différentes phases de l'ajustement structurel et, aujourd'hui, elle est le point de convergence de tous les efforts du gouvernement et des partenaires du

développement. C'est un phénomène essentiellement rural car 85% des pauvres se trouvent en milieu rural.<sup>2</sup>

Elle s'accompagne d'une plus grande vulnérabilité des populations aux chocs conjoncturels et de nombreux déficits en termes de services de proximité, d'infrastructures et de sécurité.<sup>3</sup> On fait face à une dégradation de la protection sociale surtout dans le monde rural, et la participation très limitée des Collectivités Territoriales Décentralisées aux divers processus qui devraient permettre d'améliorer leurs sorts.

Plusieurs programmes de réduction de la pauvreté ont déjà été menés mais leur effet semble encore très limité.

### **I-I-1-1- Pauvreté relative et pauvreté absolue**

Dans sa définition comme un état de « privation », la pauvreté absolue peut évoquer une constance de niveau de vie minimum, tandis que la pauvreté relative évoque un niveau de vie donné, variable dans le temps et dans l'espace, avec la société.

Une approche "absolue" fait référence aux premiers travaux menés sur la pauvreté au Royaume-Uni à la fin du siècle dernier par Charles Booth et Seebohm Rowntree. La pauvreté était évaluée à travers un seuil de subsistance minimale dont la mesure concrète était fournie par la valeur d'un panier de biens et services.

Cette étude a démontré que la proportion d'ouvriers "pauvres" était passée de 31% en 1936 à 3% en 1951. La pauvreté semble y être éradiquée alors qu'on observe un grand nombre de personnes vivant dans la misère et ne parvient pas à satisfaire les besoins essentiels.<sup>4</sup>

Par rapport à cette vision « absolue », Peter Townsend propose une approche « relative » de la pauvreté. La méthode empirique, qu'il proposait pour définir une ligne de pauvreté "relative", se référait à un critère, comme le pourcentage du niveau de vie moyen qui traduisait un degré d'inégalité. Il a développé le concept de la pauvreté en préférant le mot "déprivation", c'est-à-dire à la fois manque et défaut d'accès, à "privation".

---

<sup>2</sup> DSRP

<sup>3</sup> « Assises de la coopération décentralisée à Mcar », 11-12/05/06, dossier de présentation

<sup>4</sup> Seebohm Rowntree, *Poverty A study of Town Life*, MacMillan, London, 1903

Par la suite, Amartya Sen souligna que la pauvreté est un concept absolu au sens où elle traduit l'incapacité de satisfaire un certain nombre de besoins essentiels et non des différences dans le degré de satisfaction de ces besoins, ce qui relèverait plutôt d'une approche en termes d'inégalité. Ceci même si les moyens ou les ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins restent fixes dans le temps.<sup>5</sup>

Marshall Sahlins a démontré que les premières sociétés humaines de l'âge de pierre pouvaient être considérées comme des sociétés d'abondance. Même si leur niveau de vie était très bas, les hommes de cette époque n'étaient pas pour autant pauvres car leurs besoins étaient peu nombreux et pouvaient être satisfaits sans peine.

Nous pouvons déduire alors que la distinction entre pauvreté absolue et pauvreté relative est fonction des besoins ressentis et renvoie à des perceptions différentes du phénomène.

Un pays riche peut bien contenir des « pauvres absolues », tant qu'il s'y présente encore des personnes qui n'ont pas accès à la nutrition, qui est indispensable au maintien de la vie.

Or ces besoins sont relatifs dans le temps et dans l'espace, car comme le cas des aliments ou nutriments indispensables, ces derniers varient suivant les pays (France, Chine, Etats-Unis, Inde, Madagascar, etc.)

Cependant cette "relativité" de la pauvreté absolue ne doit pas se confondre avec la pauvreté relative.

Le minimum vital n'est pas donc exclusivement réduit à la seule satisfaction des besoins alimentaires et qu'il y a d'autres manifestations de la pauvreté.<sup>6</sup>

### **I-I-1-2- Le cercle vicieux de la pauvreté**

Les conditions de la pauvreté engendrent dans la plupart des cas un cercle vicieux. Nous pouvons constater que la propension d'un individu à économiser en vue d'une consommation future augmente en fonction de son revenu. Plus une personne est

---

<sup>5</sup> Amartya Sen, "Poor, relatively speaking", *Oxford Economic Papers*, 1983

<sup>6</sup> O. Mazel, L'exclusion, *Le Monde*, Marabout. 1997 (extrait)

pauvre, moins elle peut se permettre de faire des projets d'avenir et d'épargner. Il en est de même des entreprises et des gouvernements.

Le fait d'être pauvre, pour un individu donné, l'oblige à se loger à bas prix tels que des endroits infects, ou de « mauvaises réputations », dont les offres d'études, de travail et de santé sont dérisoires. Ceci entraîne vers les travaux ou sources de revenus illégaux ou dangereux (loteries, paris, vols, drogues, prostitutions, etc.). Les risques d'accidents sont élevés, ainsi que les facteurs de désocialisation (organisation de malfaiteurs, etc.), accompagnés par de l'insécurité à la fois personnelle et globale.

A l'échelle du pays, les conséquences sont encore plus marquées comme la famine, catastrophes sanitaires, guerres civiles, etc. Le développement appelle à l'investissement, l'investissement nécessite le montage d'un projet, la réalisation d'un projet demande de l'épargne et pour faire de l'épargne il faut investir.<sup>7</sup>

L'essentiel des revenus doit être consacré à la satisfaction des besoins actuels (urgents dans la plupart des cas). Le niveau d'épargne nationale a tendance à être limité. Or, une faible épargne fait obstacle aux investissements intérieurs dans le capital physique et le capital humain dont nous avons désespérément besoin. Sans investissements nouveaux, la productivité d'une économie ne peut s'accroître et les revenus de s'augmenter. La boucle du cercle vicieux de la pauvreté est ainsi bouclée (figure 1). Les pays pauvres sont-ils donc condamnés à rester pauvres ?<sup>8</sup>

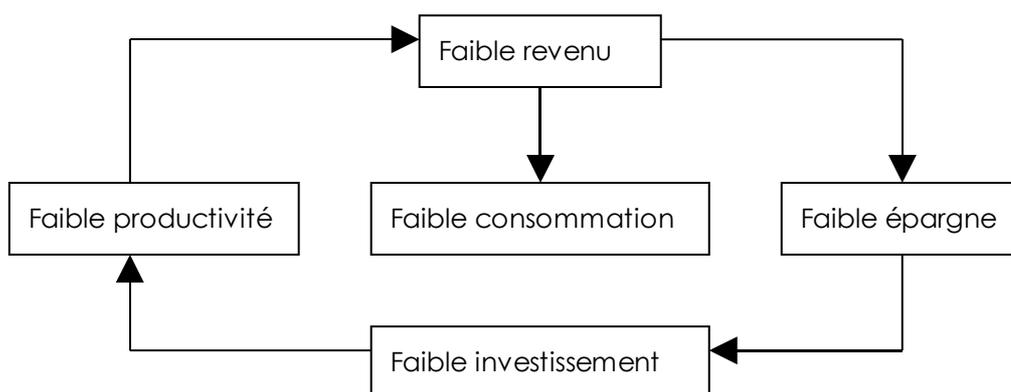


Figure 3: Le cercle vicieux de la pauvreté<sup>9</sup>

<sup>7</sup> RAVELOSON E., « Le développement intégré par la gestion de projet au niveau des pays en développement. Le cas des projets industriels malgaches »

<sup>8</sup> Le groupe Banque Mondiale

<sup>9</sup> Le groupe Banque Mondiale

A notre avis, la pauvreté est surtout représentée par les manques physiques tels que les revenus, l'alimentation, les vêtements, mais surtout à l'incapacité ou l'impossibilité de participer aux processus visant à améliorer les situations existantes.

C'est cette coté « impuissance » que ce document essaye de riposter, en proposant que pour rendre effectives les méthodes de lutte contre la pauvreté, il faut passer par la décentralisation et la déconcentration.

## **I-I-2- LA PAUVRETE DANS LE MONDE**

Dû par la divergence sur la définition de la pauvreté, le nombre des pauvres fluctue suivant les organismes tentant de l'évaluer.

En 2003, la Banque mondiale définissait comme pauvres les ménages qui disposent de moins de deux dollars par jour, et extrêmement pauvres ceux qui ont moins d'un dollar par jour. Selon cet indicateur, ce sont respectivement 2,8 et 1,2 milliard de personnes qui sont concernées (le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation en 2002 est de 800 millions).

Sur les 50 pays les plus pauvres du monde, classés selon l'indicateur de développement humain (IDH) du PNUD, 33 sont situés en Afrique subsaharienne. Malnutrition, pauvreté, illettrisme, situation sanitaire désastreuse... le continent est la première victime du creusement des inégalités dans le monde. Si de 1960 à 1980, les pays d'Afrique ont enregistré des progrès sensibles en matière de développement économique et social, ces progrès se sont ralentis, notamment du fait des effets désastreux des plans d'ajustement structurel menés par les institutions financières internationales.<sup>10</sup>

Carte 1: La pauvreté dans le monde, Philippe Rekacewicz — mai 2000

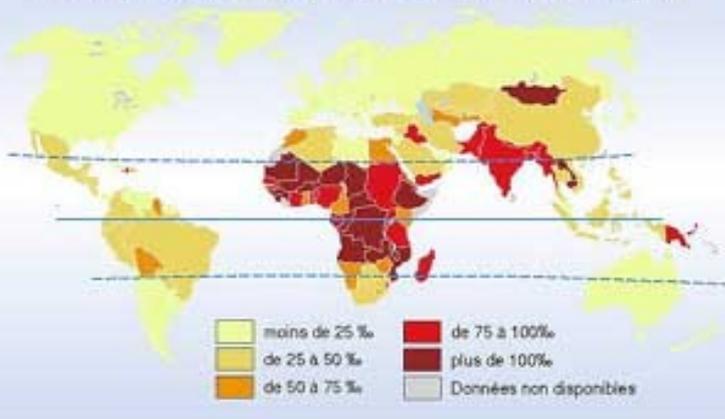
---

<sup>10</sup> World Resources Institute (WRI), Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

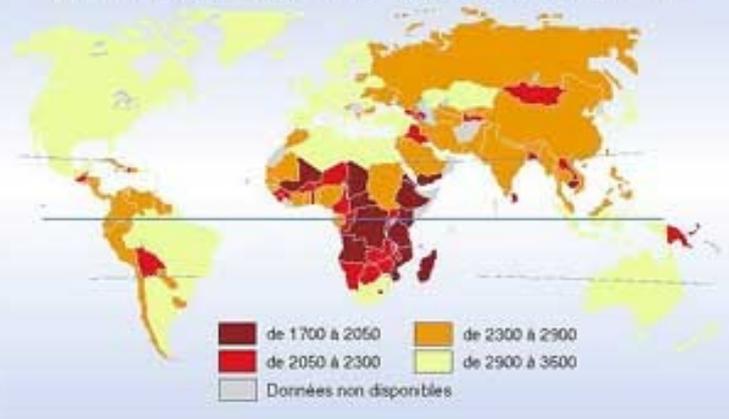
### Indicateur de développement humain (IDH)



### Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances)



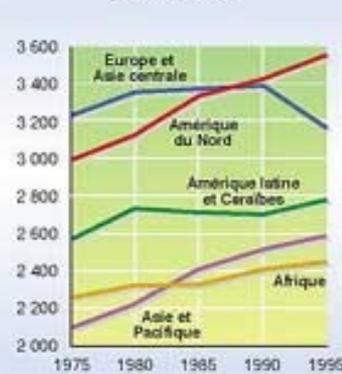
### Apport calorique journalier par habitant en 1996



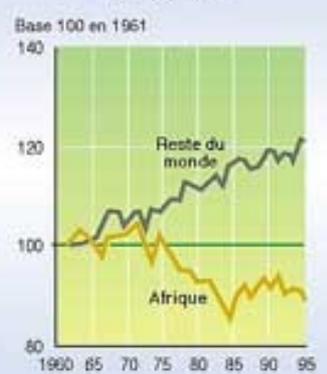
### Nombre de médecins (pour 100 000 habitants)



### Apport calorique journalier par habitant



### Production alimentaire par habitant



(\*)L'indicateur du développement humain (IDH) est calculé en fonction de trois variables : l'espérance de vie, le niveau d'instruction (taux d'alphabétisation et de

scolarisation) et le revenu par habitant, corrigé des différences de pouvoir d'achat (PPA).

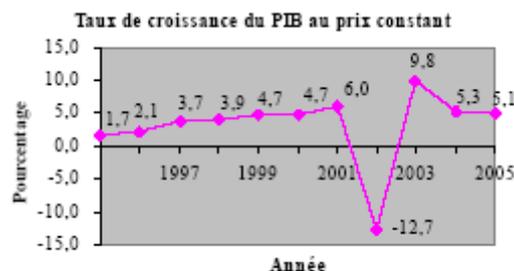
### **I-I-3- TENDANCES ET MANIFESTATIONS DE LA PAUVRETE A MADAGASCAR**

Quelles que soient les idées et appréciations observées, Madagascar fait encore partie des pays pauvres du monde.

Cette partie essaiera d'étudier les tendances de la Pauvreté à Madagascar suivant quelques indicateurs choisis parmi tant d'autres, pour mieux comprendre la situation existante et offre des éléments en appui aux initiatives déjà menées par l'Etat. Les analyses ont été basées sur le DSRP car ce dernier a été considéré d'avoir atteint ces objectifs dont le relais a été pris par le MAP en 2006 (cf. Partie II-I-2-3).

#### **I-I-3-1- Taux de croissance annuelle du PIB**

La croissance économique de Madagascar connaît 03 périodes distinctes : l'avant 2001, où on peut constater un taux de croissance positif et évolutif (+ 6,0%), rendu négatif durant la crise politique et économique de 2002 jusqu'à -12,7%. Il est devenu de nouveau positif en 2003 (+9,8%), et se stabilise autour de +5% jusqu'en 2005.

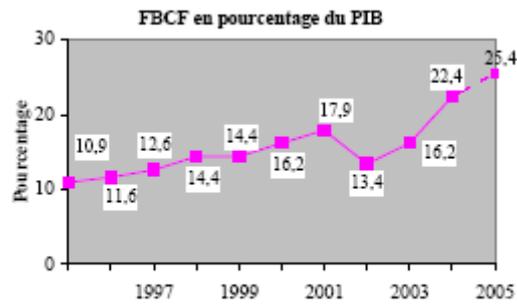


Source : INSTAT / DSY

Graphique 1: Evolution du taux de croissance du PIB

#### **I-I-3-2- Taux de formation brute de capital fixe (FBCF) en % du PIB**

Le DSRP, avant le relais du MAP en 2006 a prévu d'atteindre le taux à 25% annuel, qui a été obtenu en 2005. Ceci a été dû principalement aux efforts en fourniture d'infrastructures sociales (école, route, santé, etc.), la politique de détaxation sélective des produits importés et la libéralisation foncière au profit des étrangers qui ont favorisé l'investissement privés.



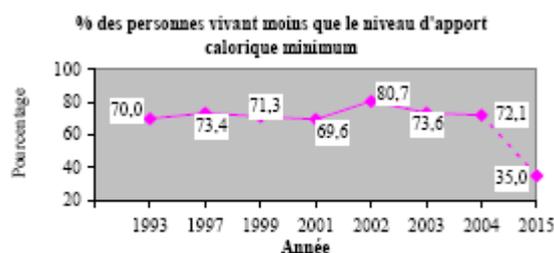
Source : INSTAT / DSY

Graphique 2: Evolution du taux d'investissement

### **I-1-3-3- Ration pauvreté ou la proportion de personnes vivant en dessous du niveau minimum d'apport calorique**

Cet indicateur est défini comme le seuil correspondant au revenu permettant d'assurer l'apport calorique minimum nécessaire au bon fonctionnement de la vie d'un individu résidant sur le territoire national. Pour le cas de Madagascar, le seuil appelé aussi « seuil de la pauvreté » est évalué annuellement et aux prix courants de la Capitale (Antananarivo). Il est défini comme étant la dépense minimum par tête permettant à un individu de couvrir à la fois les besoins alimentaires minimums tels que le riz, la viande, l'huile, le sucre et les besoins non alimentaires minimums comme l'accès aux services médicaux, l'habillement, l'accès à l'éducation. Il est évalué à Ar 230 800 en 2003 et Ar 257 675 en 2004.

L'analyse a permis de ressortir que les malgaches sont encore pauvres car au moins 7 malgaches sur 10 vivent au dessous du seuil de la pauvreté, qui était encore aggravée suite à la crise politique de 2002 (devenue 8 malgaches/10).



Source : INSTAT / DSM / EPM.

Graphique 3 : Evolution de la pauvreté depuis 2015

### **I-1-3-4- Santé reproductive**

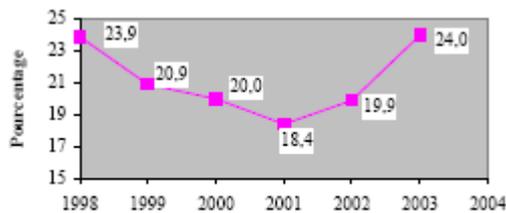
L'étude a été portée sur 02 indicateurs :

- La proportion de naissances assistées par du personnel qualifié de santé,
- Et le taux d'utilisation des contraceptifs par les femmes âgées de 15-49 ans, méthodes modernes.

Les indices de naissances assistées par des personnes qualifiées permettent de mesurer l'accessibilité (surtout les femmes) à la santé reproductive qui est directement liée au planning familial.

Il a été ressorti que les naissances assistées par du personnel qualifié de santé sont encore relativement faibles (max 24%). Pourtant, on détecte une nette amélioration en 2004, malgré la baisse encore difficile à expliquer en 2001.

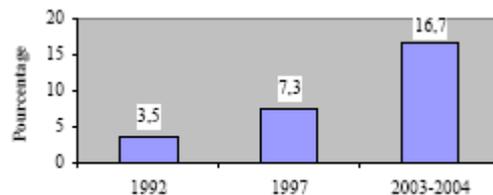
De l'autre coté, on constate une nette amélioration du taux d'utilisation des méthodes contraceptives par la femme de 15-49 ans de 1992 à 2004.



Source : MINSAN/PF

Remarque : pour l'année 1998, observations de juil. à déc.

Graphique 4: Proportion de naissances assistées par du personnel qualifié de santé

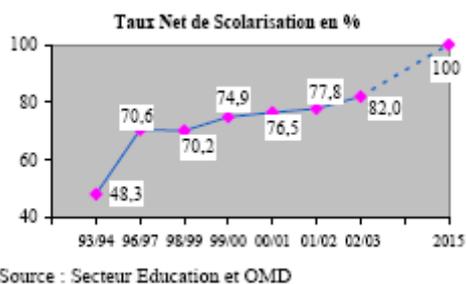


Source : EDS 1992, EDS 1997 et EDS 2003-2004

Graphique 5: Taux d'utilisation des contraceptifs femmes âgées de 15-49 ans, méthodes modernes

### **I-1-3-5- Taux de scolarisation**

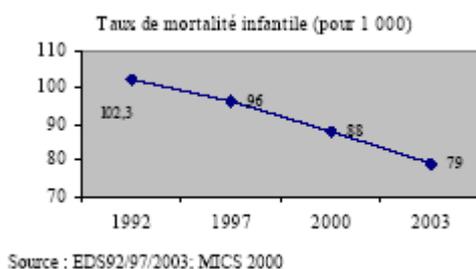
Par rapport aux autres indicateurs, le taux de scolarisation s'est toujours accru au cours des années. Il est alors possible d'envisager l'atteinte de la vision de 100% de taux de scolarisation en 2015 par l'OMD.



Graphique 6: Evolution du taux net de scolarisation

### **I-1-3-6- Taux de mortalité infantile**

La mortalité infantile est déterminée par les conditions sanitaires, environnementales, socioéconomiques et culturelles des enfants. L'objectif défini par le DSRP consiste à réduire ce taux en dessous de 35 pour mille en 2015, qui est aussi envisageable, puisque on a constaté que le taux continue à diminuer chaque année même faiblement.



Graphique 7: Evolution du taux de mortalité infantile.

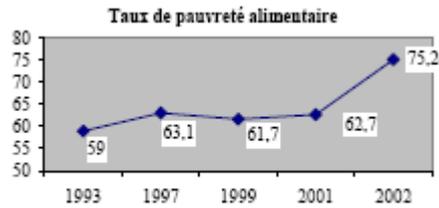
### **I-1-3-7- Taux de pauvreté alimentaire**

Cet indicateur est un des points focaux de l'analyse sur la pauvreté.

Le FAO définit qu'une personne est en situation de pauvreté alimentaire si sa consommation alimentaire ne lui permet pas d'atteindre 2 100 Kilo-calories par jour.

Depuis 1993, notre situation alimentaire s'est dégradée en passant près de 60% en 1996,

Le taux s'est stabilisé à 60%, de 1997 à 2001, mais s'était aggravé par la crise politique et économique de 2002.



Source : INSTAT/EPM

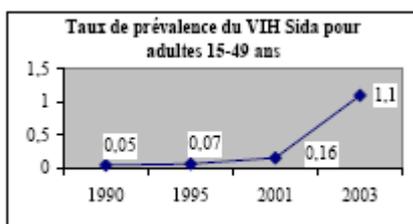
Graphique 8 : Evolution du taux de pauvreté alimentaire.

### **I-1-3-8- Taux de prévalence en VIH/SIDA et en paludisme**

Le VIH/SIDA et le paludisme font parties des maladies causant le plus de mortalité dans le continent Africain, intégrant Madagascar.

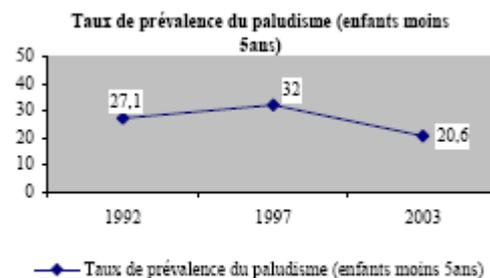
Le VIH/SIDA a été découvert à Madagascar en 2007. Le manque de matériels de dépistage, et le faible niveau de prévalence ont été les problématiques pour l'analyse de l'évolution du taux de cette maladie. Les études montrent que de 1990 à 2003, le taux était augmenté de 22 fois (0,05 %-1,1 %). Les cibles ont été les adultes de 15-49 ans.

De l'autre coté, le taux de prévalence en paludisme a connu une nette diminution, même si le paludisme a été la deuxième maladie courante avec un taux de prévalence de 20,6 % en 2003.



Source : Ministère de la Santé

Graphique 9 : Evolution du taux de prévalence en VIH SIDA



Source : EDS 92/97/2003

Graphique 10 : Evolution du taux de prévalence en paludisme

### **I-I-3-9- Les indicateurs du MAP**

Le MAP a repris le relais du DSRP en 2006.

Le tableau suivant montre les indicateurs de pauvreté en 2005, et les objectifs en 2012, prévus par le MAP ou Plan d'Action de Madagascar 2007-2012 (cf. Partie II-I-2-3).

INDICATEURS	2005	2012
Indice de Développement Humain des Nations Unies	146 parmi 177 pays	100
Taux de Pauvreté (% de population vivant avec moins de 2USD/j)	85,1% (2003)	50
Taille de la famille (Indice de fécondité)	5,4	3 à 4
Espérance de vie	55,5	58 à 61
Taux d'alphabétisation	63%	80%
Pourcentage des élèves ayant terminé l'école secondaire	CEG : 19% Lycée : 7%	CEG : 56% Lycée : 14%
Croissance économique	4,6%	8 à 10%
PIB (USD)	5 Milliards	12 Milliards
PIB par tête (USD)	309	476
Investissement Direct Etranger (USD)	84 Millions	500 Millions
Classification Environnement des Affaires (Banque Mondiale)	131	80
Indice de perception de la corruption	2,8	5,2
Pourcentage de ménages en possession de titres ou certificats fonciers	10%	75%

Tableau 1 : Tableau des indicateurs de la pauvreté

Nous pouvons constater ici qu'après la crise politique de 2002, malgré les efforts, Madagascar figure encore au 146<sup>e</sup> rang sur 177 pays classés selon l'Index du Développement Humain des Nations Unies, et l'espérance de vie des Malagasy dépasse à peine les 55 ans en 2005. En 2003, le taux de pauvreté (% de population vivant avec moins de 2USD/jour) est de 85,1%.

### **I-I-3-10- Comparaison des indices de pauvreté FTGO selon les Fivondronana**

Cette carte de comparaison des indices de pauvreté est extraite du rapport "Putting Welfare on the Map in Madagascar" de Johan A. Mistiaen, Berk Özler, Tiaray Razafimanantena et Jean Razafindravonona (juin 2002). Elle est établie par une combinaison des données du recensement général de la population et de l'habitat (1993) et de l'enquête permanente auprès des ménages (1993). L'indicateur utilisé

est le **FGT** ou l'indicateur de Foster- Greer et Thorbecke. (Notons que même si les données sont anciennes, les comparaisons sont toujours pertinentes).

Selon cet indice, la gravité de la pauvreté est la moyenne des différences entre le revenu des pauvres et le seuil de pauvreté retenu, divisée par ce seuil et pondérée par le taux de pauvreté. L'indice tient compte de l'aversion à la pauvreté en y associant une mesure d'inégalités parmi les pauvres.

La formule générale est:

$$P_{\alpha} = (1/N) \sum_{i=1}^n ((z-y_i)/Z)^{\alpha}$$

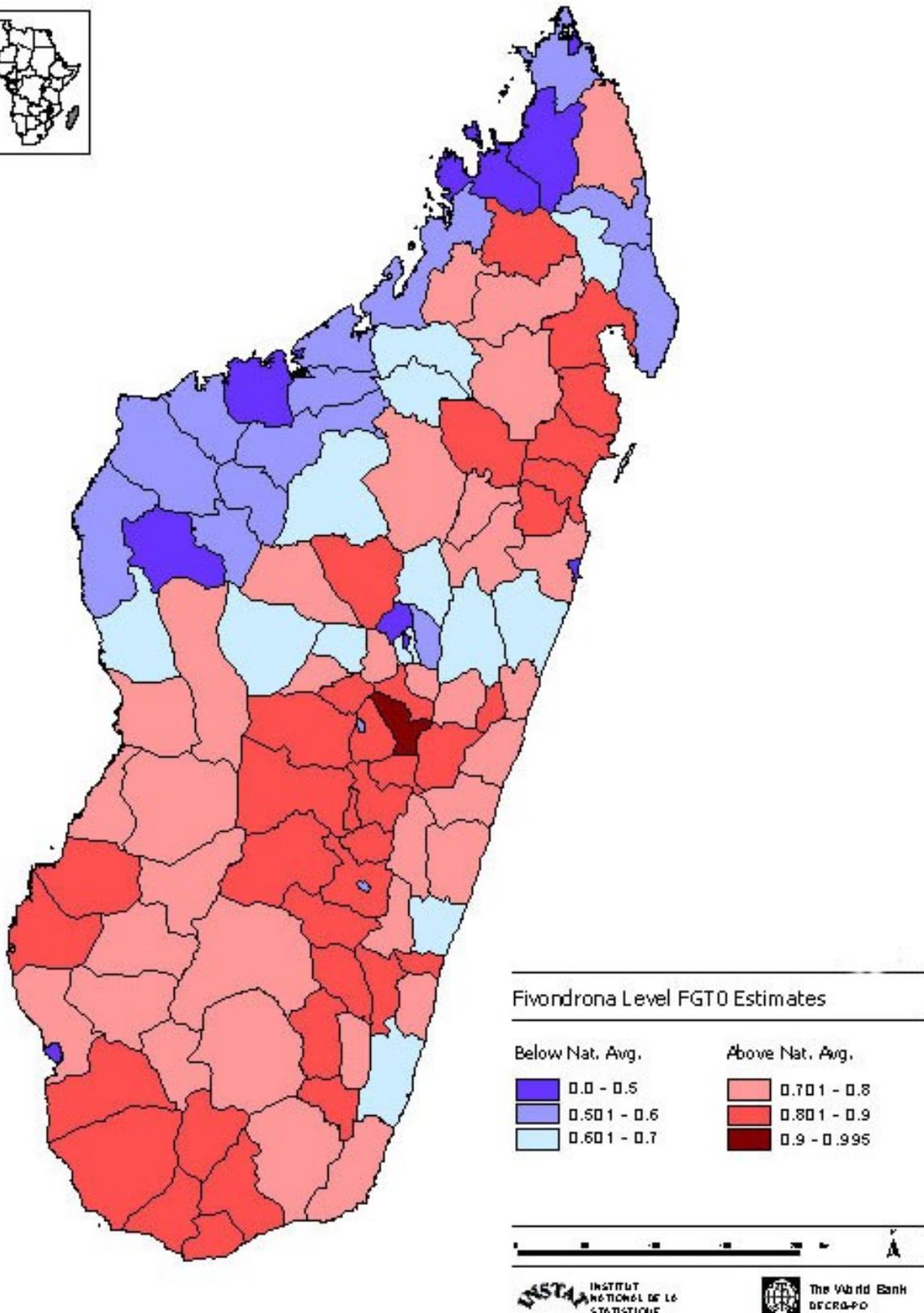
Où (z) représente le seuil de pauvreté, (y) le revenu des pauvres, (N) le nombre de cas dans l'échantillon et (n) le nombre de pauvres. C'est la valeur qu'on attribuera au coefficient d'aversion ( $\alpha$ ) qui déterminera la signification de l'indice. Plus  $\alpha$  sera élevé, plus le poids des pauvres sera pris en compte.

**FGT0** - Pour  $\alpha = 0$  l'indice  $P_0 = n/N$  donne la proportion des pauvres dans la population ou l'**incidence** de la pauvreté.

On mesure ainsi la « **gravité** » ou l' « **incidence** » de la pauvreté.

Pour faciliter la lecture, on peut utiliser le FGT0 comme une analogie à la « ratio » de la pauvreté.

Plus l'indicateur est faible (en bleu), moins la pauvreté est grave. La pauvreté est alors d'autant plus sérieuse en rouge.



Carte 2 : Indices de pauvreté FGT0 par Fivondronana  
Source : "Putting Welfare on the Map in Madagascar" de Johan A. Mistiaen, Berk Özler, Tiarray Razafimanantena et Jean Razafindravonona, juin 2002.

## CHAPITRE I-II

### APPROCHE REDACTIONNELLE

#### I-II-1- CHOIX ET INTÉRÊTS DU SUJET

Comme il a déjà été précisé plus haut, l'objectif est la *réduction de la pauvreté*. Comment pourrait-on améliorer les démarches pour rendre optimal les résultats escomptés ?

Tous projets de développement par ricochet traitent la pauvreté, et il nous faut une méthodologie appropriée pour toutes les démarches.

Le but de ce mémoire entre dans une approche systémique se cadrant précisément dans la « gestion de projet dans un contexte de développement durable ».

Suite aux discussions préalables avec les enseignants-chercheurs de la formation DEA en Ingénierie des Projets Industriels, les travaux de recherche dans le cadre de l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies ont été fondés sur 04 thèmes complémentaires, qui sont : la « décentralisation », la « déconcentration », la gouvernance locale » et l'élaboration des « projets locaux intégrant la dimension environnementale ».

Deux approches ont été adoptées :

- L'étude du cas malgache, à travers des publications et observations sur la politique actuelle telles que la Politique Générale de l'Etat, le DSRP, le MAP, ainsi que les visions internationales comme l'Objectif du Millénaire pour le développement et autres, tournant autour du thème. A cela s'ajoutent les travaux de recherches professionnels et personnels, qui pivotent autour du sujet, le développement rural et la lutte contre la pauvreté.
- Pour optimiser les résultats, des analyses internationales notamment en matière de gouvernance locale, et expériences à travers d'autres pays, ont été aussi faites.

Le choix du sujet aura donc un double intérêt : personnel et professionnel, vu que tous nos efforts convergent vers la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie, surtout dans le monde rural.

### **I-II-2- LIMITES DES ÉTUDES**

Cette partie présentera les limites de ce document, avec les thèmes qui ne seront pas traités.

#### Pauvreté :

En effet, la dimension de la pauvreté est très large, et nécessite des analyses et études conséquentes. Des démarches multicritères et informatisées devraient être encore faites, mais vu le temps imparti et l'objet de ce mémoire, ces études seront effectuées pour une prochaine thèse de doctorat.

#### Décentralisation:

On a plusieurs aspects de décentralisation, tels que la *décentralisation politique*, la *décentralisation administrative* (la déconcentration, la délégation, la dévolution), la *décentralisation fiscale*, et la *décentralisation économique*. Les trois premiers aspects se complètent, et nous nous tenons à la définition donnée dans le chapitre I-IV, qui est comprise comme la délégation de compétences et de responsabilités en matière d'accomplissement de tâches publiques de l'Etat central à des autorités décentralisées.

Ce document ne traitera pas de la *décentralisation économique* concernant le transfert des tâches du secteur public vers le secteur privé, qui peut se présenter sous deux formes :

- la « privatisation » : ou le transfert de la responsabilité, entière ou partielle, de la production de certains biens et services de l'Etat à des acteurs du secteur privé,
- et la « dérégulation » : ou la réduction des barrières juridiques qui entravent la production de biens et services par le secteur privé ou d'un encouragement

de la concurrence dans des domaines réservés à l'Etat ou dominés par des monopoles régulés.

### Gouvernance locale

Ce document traite la *gouvernance locale*, dans sa définition comme le renforcement du pouvoir à l'échelon local, la promotion de l'économie locale, et une meilleure gouvernance sociale locale. Les études n'entrent pas dans les détails des cadres institutionnels, réglementaires, financiers, tels que les fonds de développement locaux (FDL), ou la fiscalité locale, mais se focalisent sur les technologies de développements expliqués dans la Partie II de ce document, vers le renforcement de capacités en élaboration de projets locaux. Ces thématiques seront tout simplement effleurées pour mieux comprendre les méthodes et méthodologies proposées.

### Projets locaux

Comme son nom l'indique, nous traiterons ici les projets applicables à l'échelle locale. Les démarches peuvent être appliquées au niveau communal, intercommunal, et à la limite régional. Les types de projets seront définis dans la Partie II-V-3, visant la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie, surtout dans le monde rural. Les démarches et méthodologies peuvent être ajoutées ou modifiées, pour les projets à grandes échelles (nationaux, internationaux).

### Environnement et ressources naturelles

Le terme « environnement » renvoie aux éléments biologiques (faune/flore), physiques (eau/sol/air), et humains.

Le terme « ressources naturelles » renvoi aux entités ou intrants de diverses natures comme l'eau, le sol, les pâturages, les forêts, les ressources halieutiques, et les faunes sauvages. On ne considère donc pas les ressources naturelles non renouvelables

telles que le pétrole, le gaz naturel, le charbon, les ressources hydrothermales et géothermales.

Le concept de gestion des ressources naturelles recouvre les façons, directes ou indirectes, dont les ressources naturelles peuvent faire l'objet d'une utilisation productive.

Les méthodologies proposées dans ce document ne sont pas figées mais peuvent évoluer et améliorer dans le temps et l'espace, suivant les situations et cas existants.

## **CHAPITRE I-III**

### **ENJEUX ET DEFIS**

A l'étape actuelle de mise en œuvre de la décentralisation, l'approche vers les Collectivités de bases (Etat > Régions > Communes > Fokontany), ou la pyramide institutionnelle, le transfert des compétences et des ressources aux Collectivités locales, ou la « gouvernance responsable », le fond de développement local, et le renforcement de la déconcentration, la protection et la conservation de l'environnement en général, la vision d'augmenter la surface des aires protégées, etc. constituent autant de défis à relever pour les années à venir.

La mise en œuvre de la décentralisation provient de la volonté du régime actuel et des impulsions au niveau local dues à la dégradation de l'environnement et au retard pris dans le domaine de développement. La création des 22 Régions, et l'abolition des Provinces autonomes supposent la redéfinition du rôle de l'Etat et de ses démembrements, ainsi que les nouveaux acteurs (les ONG, les partenaires étrangers, les structures locales, etc.) dans la réalisation des politiques publiques locales.

Les processus sont déjà en cours, et vont influencer sur les stratégies en matière de planification et de mise en œuvre du développement local dans l'ensemble des Collectivités territoriales de base.

On a au moins 05 enjeux liés à la décentralisation, la déconcentration, la gouvernance locale intégrant la dimension environnementale, de plusieurs ordres :

- Permettre l'appropriation par les citoyens de la politique de décentralisation. Malgré les efforts d'animation par l'Etat, depuis la mise en place des 06 Provinces autonomes, la création des 22 Régions, et les informations lancées par l'Etat lors du Référendum du 04 avril 2007, le processus semble toujours mené par le haut, pour la plupart de la population rurale. Pour cette dernière, le plus important est de ressortir de la pauvreté, et d'avoir accès aux services

et infrastructures sociales de base peu importe les moyens, et il faudrait donc qu'ils adoptent les démarches.

- Dans ce cadre il faudrait alors assurer l'autonomisation et la viabilité des Communes rurales si elles sont les propres acteurs de leur développement, et d'assurer le bon fonctionnement des structures démocratiques et administratives locales à travers un renforcement approprié, d'où l'intérêt des outils d'élaboration de projets locaux.
- La décentralisation et la déconcentration vont de pair, comment alors mettre en œuvre des plans de déconcentration, à partir d'en haut (Etat, Ministères, etc.) ? et de procéder à une évaluation régulière de leurs mises en œuvre et des performances, par rapports aux objectifs visés ?
- Quels que soient les outils adoptés pour aboutir au développement rapide et durable, on devrait toujours prendre en considération la dimension environnementale, et il faudrait alors allier décentralisation- déconcentration- gouvernance locale et environnement.

On peut donc résumer les défis et enjeux comme la recherche de méthodes de concrétisation des politiques de réduction de la pauvreté.

Donner aux Collectivités locales les outils et moyens de pouvoir s'auto- développer. Mettre en place une politique d'information et de consultation effective de la population tout en adoptant les principes de la bonne gouvernance locale (Cf. Partie III-II-3-1) et rendre la concertation des interventions opérante tant au niveau central que local.

## **CHAPITRE I-IV**

### **NOTIONS ET DEFINITIONS**

#### **I-IV-1- LA DÉCENTRALISATION**

D'une manière générale, la décentralisation peut être définie comme le transfert de pouvoirs et d'autorités de l'Etat central près de la base, c'est-à-dire aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

Elle découle de la nécessité d'améliorer la participation des populations dans le processus décisionnel concernant leur développement social et économique, qui par conséquent, renforce les institutions démocratiques à la gestion des affaires publiques.

#### **I-IV-2- LA DÉCONCENTRATION**

La déconcentration est la délégation d'autonomies et d'attributions du gouvernement central, aux CTD.

Par rapport à la décentralisation, la déconcentration vise à mettre en place un système plus efficace et moins coûteux de fourniture de services (santé, éducation, eau, environnement, etc.) aux populations.

Le processus de déconcentration permet la mise en place d'instances de réflexion et de coordination. Il conduit les services territoriaux de l'Etat à réformer leurs structures et à les adapter aux réalités locales.

#### **I-IV-3- RAPPORTS ENTRE DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION**

Dans une décentralisation sans la déconcentration, les élus locaux ne peuvent pas exercer leurs pouvoirs de manière adéquate, puisque, à chaque fois, ils doivent négocier avec les fonctionnaires de l'Etat central.

Et dans une déconcentration sans la décentralisation, les affaires locales sont gérées par des organes qui sont dépourvus d'existence juridique autonome par rapport à l'Etat.

La déconcentration ne peut être un processus indépendant de la décentralisation, mais un corollaire. Elle peut être perçue comme une adaptation de l'État à la

décentralisation, par la constitution d'échelons territoriaux suffisamment forts pour servir d'interlocuteurs aux élus locaux. Tout processus de décentralisation doit impliquer un processus parallèle de déconcentration des administrations de l'Etat.

En effet, la décentralisation consiste en un partage des pouvoirs entre l'État et les Collectivités locales. Par la déconcentration, l'Etat se rapproche des citoyens en installant sur place des services spécialisés dotés d'une certaine autonomie.

La déconcentration représente alors une évolution parallèle et solidaire de la décentralisation. L'autonomie des Régions et Communes ne peut être concrétisée sans autorités et pouvoirs.

#### **I-IV-4- LA GOUVERNANCE**

Etymologiquement, le mot « gouvernance », renvoie à l'idée de « pilotage ». Elle fait référence au mode ou la manière de gouverner, et suppose l'instauration de la confiance, de la coopération et d'un changement d'attitude de tous les acteurs concernés, à savoir l'Etat, le secteur privé et la société civile.

En tant que notion plus générale que celle de gouvernement, la gouvernance fait référence aux processus grâce auxquels les éléments d'une société exercent le pouvoir et l'autorité, influencent et font appliquer des politiques et des décisions concernant la vie publique et le développement économique et social .

#### **I-IV-5- LA BONNE GOUVERNANCE**

Le concept de « bonne gouvernance » désigne la qualité d'une administration dans sa charge d'assurer le service public.

La bonne gouvernance consiste à mettre en œuvre une autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux, d'une manière participative, transparente et responsable.

Pour la banque mondiale, la notion de bonne gouvernance est caractérisée par un processus de formulation de politiques organisé, ouvert et éclairé ; une administration imprégnée d'éthique professionnelle agissant pour le bien public ; la

règle du droit ; des processus transparents ; et une société civile solide participant aux affaires publiques.

Une « mauvaise gouvernance », est quant à elle caractérisée par des décisions arbitraires ; des administrations qui ne répondent de rien ; un système judiciaire inexistant ou injuste ; l'abus du pouvoir exécutif ; une société civile désengagée de la vie publique ; et une corruption généralisée.

Une bonne gouvernance à l'échelon local, ou « bonne gouvernance locale », est donc un ensemble d'organisations, de mécanismes et de procédures destinés à gérer les affaires publiques au niveau local.

#### **I-IV-6- LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE**

En tant que concept politique inclus dans les concepts de gouvernance plus larges, le concept de « Gouvernance environnementale locale » insiste sur le rôle crucial de la société civile locale dans les questions environnementales, et l'aspect vital des contributions que peuvent faire les Collectivités territoriales ou gouvernement locaux, en raison de leur proximité avec les citoyens. Ce concept souligne l'idée selon laquelle les initiatives de développement les plus durables sont celles initiées au niveau local, et que les structures locales de gouvernance doivent être renforcées pour leur permettre d'aborder convenablement les questions de durabilité. Il en résulte également que la dégradation de l'environnement, le sous- développement, la pauvreté et la famine, sont le résultat de décisions et de systèmes (fréquemment de nature politique) intéressant la répartition de la richesse naturelle et des droits correspondants des citoyens.

#### **I-IV-7- LA GOUVERNANCE LOCALE**

La « gouvernance locale », se limite à une localité déterminée, principalement la Commune, et actuellement les Fokontany. Elle met en relation les deux processus de démocratisation et de décentralisation au niveau local

On pourrait définir la « gouvernance locale » comme la résultante d'un processus de mise en relation du pouvoir politique avec les acteurs locaux. Le développement durable exige une bonne gouvernance, qui n'est autre que la gestion, dans le

temps et dans un espace commun, des interactions entre les variabilités économiques, écologiques, sociales et naturelles. <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> « Gouvernance décentralisée et développement local, un itinéraire de réflexion », Angelo Bonfiglioli, FENU,  
- « Terre des pauvres, Gouvernance environnementale locale, et gestion décentralisée des ressources naturelles » Angelo Bonfiglioli,, FENU,  
- « Démocratie participative, et gouvernance locale », SAHA, Intercoopération Suisse,  
- « assises de la coopération décentralisée à Madagascar », 11-12 mai 2006.

## **PARTIE II**

### **CHAPITRE V**

### **SOLUTIONS**

#### **II-I-1- BRISER LE CERCLE VICIEUX DE LA PAUVRETE**

Pour pouvoir combattre la pauvreté, on doit briser le « cercle vicieux de la pauvreté » qui est un facteur de blocage de développement et d'accroissement économique de la nation. A l'échelle du pays on doit favoriser les investissements internes et étrangers, tandis que pour la population proprement dite, on doit cibler surtout les pauvres et les groupes marginalisés.

##### **II-I-1-1- Par les investissements**

*« Dans les pays en développement de nombreuses personnes sont prisonnières du cercle vicieux de la pauvreté et de l'invalidité », Daniel Mont, spécialiste de la protection sociale au sein du groupe «Incapacité et développement» de la Banque mondiale.*

Parmi les réformes définies dans le MAP, il y a l'augmentation significative de l'investissement pour favoriser la croissance (réforme n°02).

Celui-ci peut être interne ou étranger.

Pour le premier cas, nous prenons l'exemple de l'Asie de l'Est. Malgré le PNB (Produit National Brut) par habitant relativement faible, la région a en effet connu des taux d'[épargne intérieure brute](#) et d'[investissement intérieur brut](#) élevés en progression jusqu'à ce que survienne la crise financière de 1998.<sup>12</sup>

Ceci est généralement dû au nombre des facteurs qui incitent les gens à économiser et à investir (situation économique et politique stable, système bancaire fiable, politiques gouvernementales favorables).

De l'autre côté, les investissements étrangers peuvent aider les pays en développement à sortir du cercle vicieux de la pauvreté, surtout s'ils

---

<sup>12</sup> Banque Mondiale

s'accompagnent de transferts de technologies de pointe de la part des pays développés.

En effet, notre retard doit nous motiver à nous développer plus rapidement que les pays riches le font actuellement. Mais ceci nécessite au minimum comme condition une situation politique stable.

Au niveau Africain, nous avons par exemple la FMI (Fonds Monétaire International), la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement), et la Banque Mondiale, qui ont offerts des solutions pour ressortir l'Afrique du cercle vicieux de la pauvreté.

Le FMI a décidé d'assouplir les règles de conditionnalité des prêts qu'il accorde en demandant aux pays bénéficiaires d'élaborer eux-mêmes, dans la mesure du possible, leurs programmes de réforme. La Banque mondiale a réitéré son plaidoyer en faveur d'une augmentation de l'aide publique au développement (APD) et les pays riches ont fait un pas de plus pour financer la réduction de la dette des pays pauvres, même si cela est encore jugé insuffisant par les Africains. Dans une étude publiée fin septembre 2002 intitulée « De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau ? » la CNUCED préconise, elle, une approche plus audacieuse de la part de la communauté internationale.<sup>13</sup>

### **II-I-1-2- Les pauvres comme cibles**

Une récente étude réalisée par la Banque mondiale, dénommée « Réduction de la pauvreté et croissance: cercles vicieux et cercles vertueux », recommande aux leaders politiques, sociaux et économiques d'investir dans les pauvres, car ceci représente une « bonne affaire pour tous ».

Un pays est composé par sa population. Si cette dernière est constituée de « pauvres », ne pouvant pas investir de façon suffisante dans leurs affaires, dans leurs enfants, ou dans leurs futures, tout l'ensemble du pays va réaliser de faibles niveaux d'investissements et finalement de croissance.

Pour briser le cercle vicieux de pauvreté, le rapport de la Banque Mondiale a recommandé aux autorités gouvernementales un ensemble de stratégies : améliorer

<sup>13</sup> Marie Joannidis, 11/10/2002, Afrique : comment sortir du cercle vicieux de la pauvreté ?

la qualité de l'éducation, élargir la couverture dans les niveaux secondaires et tertiaires et réaliser des investissements dans les infrastructures pour bénéficier aux Régions marginalisées et augmenter l'accès des pauvres aux services publics.

Les méthodologies devraient atteindre ces populations pauvres.

### **II-I-1-3- L'alimentation et la nutrition**

La capacité physique de chaque être humain est influencée par la qualité et la quantité de sa nutrition, dès sa gestation, lors de son enfance et de son adolescence.

Une alimentation saine et équilibrée permet l'épanouissement et augmente les rendements physiques et intellectuels de chaque homme ou femme.

L'Etat devrait donner plus d'appui à cette approche par des cas concrets tels que les cantines scolaires à l'enseignement primaire, le système d'internat au secondaire, ou l'éducation nutritionnelle précoce. Les produits alimentaires locaux seront à valoriser, qui peuvent être faits par l'intensification de la production agricole, et de l'élevage.

*Comme il a été précisé dans la Partie I-II-2 sur les limites de ce document, nous n'entrerons pas dans les détails de ces approches, mais nous nous focalisons surtout sur l'amélioration des méthodologies d'application sur terrain des outils de réduction de pauvreté.*

### **II-I-2- LES METHODOLOGIES MENEES PAR L'ETAT**

*« Dans le monde où l'on vit, la plupart des pays qui connaissent des conflits sont en fait des pays pauvres. Ces pays manquent de bonne gouvernance... Le fait de pouvoir disposer de ces besoins essentiels, d'un système réglementaire de base, et d'un gouvernement qui croit dans la nécessité de mettre en place un cadre favorable ne peut que libérer les énergies des populations et les pousser à participer aux activités économiques et sociales et à préparer le futur. »*

*Kofi Annan, ex-Secrétaire Général de l'ONU*

*« La bonne gouvernance est une nécessité cruciale dans chaque pays, de manière à ce que les fonds destinés à la lutte contre la pauvreté et aux améliorations sociales puissent avoir un effet maximal. »*

*James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale*

Plusieurs initiatives ont déjà été menées par l'Etat en matière de réduction de la pauvreté.

Parmi les plus importantes, on peut en citer :

- Le MAP ou Madagascar Action Plan, qui découle de la Vision « Madagascar Naturellement », et des « Objectifs du Millénaire pour le Développement »,
- Et le Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR).

#### **II-1-2-1- La Vision « Madagascar Naturellement »**

La Vision « Madagascar Naturellement » a été définie, par le Président de la République, en conseil des Ministres, le 24 novembre 2004.

Cette vision repose sur l'exploitation de façon optimale et en respect de l'environnement, des diverses potentialités et ressources que recèle le pays. Les types d'actions retenus mettent ainsi l'accent sur le renforcement du monde rural, le prolongement de la chaîne de valeurs, le développement des infrastructures, la recherche et le développement, le partenariat, et la technologie.

#### **II-1-2-2- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)**

Mise en place pour la première fois par les Nations Unies, les « Objectifs de Développement pour le Millénaire », constituent un ordre du jour détaillé pour atténuer les causes, et les manifestations de la pauvreté d'ici 2015.

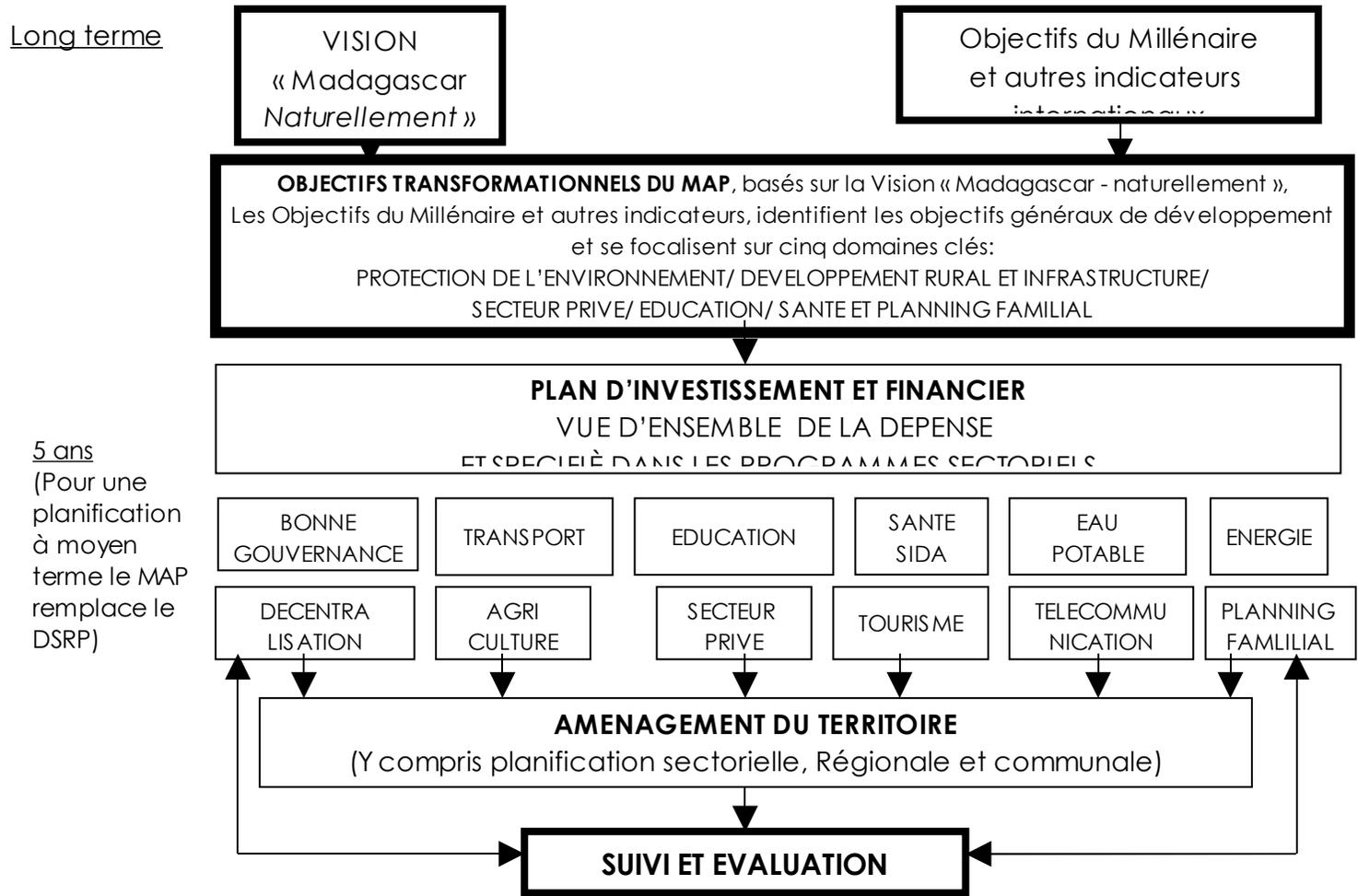
Etablis par les dirigeants de la planète, lors du Sommet de Millénaire des Nations Unies, et adoptés par l'Assemblée Générale, en septembre 2000, cette initiative comporte 8 objectifs, et un total de 80 cibles spécifiques.

Les OMD, peuvent être ainsi une source d'inspiration, lors de l'élaboration des projets locaux, visant à la réduction de la pauvreté.

Les objectifs de l'OMD sont :

- Éradiquer la pauvreté extrême et la famine: réduire de  $\frac{1}{2}$  la portion de la population mondiale qui vit avec moins de 1\$ par jour jusqu'en 2015, réduire de  $\frac{1}{2}$  la population mondiale qui a faim.
- Atteindre l'éducation primaire universelle pour tous les enfants jusqu'en 2015.
- Promouvoir l'égalité des sexes et donner du pouvoir aux femmes: élimination de l'inégalité entre garçons et filles à tous les niveaux d'éducation jusqu'en 2015.
- Réduire la mortalité infantile (>5) de  $\frac{2}{3}$  jusqu'en 2015.
- Améliorer la santé maternelle: réduire la mortalité des mères de  $\frac{3}{4}$  jusqu'en 2015.
- Combattre le VIH/SIDA, la malaria, ainsi que d'autres maladies: contenir et renverser la tendance jusqu'en 2015.
- Assurer la durabilité environnementale: 1) stratégies pour le développement durable, protection des ressources naturelles, 2) réduction de  $\frac{1}{2}$  de la population sans accès à l'eau potable et à l'assainissement jusqu'en 2015.
- Développer un partenariat global pour le développement: commerce et système de financement libéralisés, accès aux marchés, annulation de dette, emplois pour les jeunes, accès aux médicaments à prix abordables, accès aux nouvelles technologies.

**Figure 4: Schématisation, du MAP par la Vision Madagascar Naturellement, et les OMD**



Source : « Plan d'Action Madagascar 2012, Une feuille de route transformationnelle pour un développement rapide »

### **II-I-2-3- Le MAP (Madagascar Action Plan, ou Madagasikara Am-Perin'asa)**

*« Madagascar s'est embarqué sur le chemin de la transformation. Depuis 2002, nous avons mis en place les fondations qui permettront à notre pays de procéder à un développement rapide et durable. En Novembre 2004, nous avons défini notre Vision «Madagascar Naturellement». Nous avons élaboré et mis en oeuvre divers programmes pour promouvoir notre développement.*

*En vue d'accélérer et de mieux coordonner notre processus de développement et de faire un saut qualitatif, nous avons élaboré le Plan d'Action pour Madagascar, ou MAP. Le MAP est un plan d'action ambitieux, qui définit la feuille de route et les priorités de notre nation de 2007 à 2011. Le MAP décrit les engagements, les stratégies et les actions qui conduiront à une croissance économique rapide, contribueront à la réduction de la pauvreté, et permettront au pays de tirer avantage des défis de la mondialisation, conformément à la vision nationale « Madagascar Naturellement » et aux Objectifs du Millénaire pour le Développement ».*

*Message de SEM Marc RAVALOMANANA, Président de la République, MAP*

Le « Madagascar Action Plan » (MAP) a été présenté par SEM le Président de la République, Marc Ravalomanana, le 12 avril 2006, à l'ensemble des représentations étrangères à Madagascar, en présence des membres du Gouvernement et de ses proches collaborateurs. Il a été lancé officiellement le 29 mars 2006.

Le Président de la République a explicitement recensé les différents axes d'activités pour la mise en oeuvre du MAP et qui se traduiront par:

- l'amélioration de la gouvernance,
- l'agencement de la structure éducative selon les normes internationales,
- le renforcement des compétences pour assurer la compétitivité de Madagascar face à la concurrence du marché mondial,
- la maîtrise d'une politique de santé basée sur la maîtrise de la propagation du VIH/sida et du paludisme,
- l'efficacité du planning familial,
- l'approvisionnement en eau potable des deux tiers de la population.

Ils consisteront également au déploiement au niveau national des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, ainsi que de télécommunications, le renforcement du secteur privé au regard des investisseurs et du marché mondial. Le recours à la technologie de pointe pour les relations avec l'administration centrale, l'appui substantiel aux opérateurs économiques malgaches en vue d'une production de qualité et compétitive au regard des marchés Régionaux tels que la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe), le COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe) et la COI (Commission de l'océan Indien).

Et en dernier lieu, la protection de l'environnement, l'extension des réserves naturelles et la mise en place d'une structure de gestion durable des ressources naturelles à Madagascar.

### **Les 8 engagements du Président dans le MAP**

#### GOUVERNANCE RESPONSABLE

Nous aurons un gouvernement à qui chaque citoyen ainsi que la communauté internationale peuvent faire confiance. Les membres de la fonction publique seront intègres, efficaces, et fonctionneront d'une manière professionnelle dans leurs activités et dans la prestation des services au peuple.

#### INFRASTRUCTURES RELIEES

Nous serons une nation reliée. Nous construirons des routes de qualité, des chemins de fer, des ports, des aéroports et mettrons en place des systèmes de technologie de l'information dans tout le pays pour soutenir le processus de développement rapide, la facilitation des entreprises et du commerce, la communication entre nos citoyens et les visiteurs, et pour nous assurer que le niveau de vie et l'accès pour tous aux ressources et au savoir général s'améliorent.

#### TRANSFORMATION DE L'EDUCATION

Nous aurons un système éducatif de normes internationales en terme de qualité et d'efficacité, qui stimule la créativité et aide nos apprenants à transformer leurs rêves en réalité, et qui fournit à Madagascar les ressources humaines nécessaires pour devenir une nation compétitive et un acteur performant de l'économie mondiale.

## DEVELOPPEMENT RURAL

Le développement rural dynamique et la réduction effective de la pauvreté sont à la base des efforts du gouvernement. Nos Régions rurales prospéreront à travers une révolution verte qui augmentera substantiellement la production agricole. Des centres d'agrobusiness seront institués pour assister dans les formations et la satisfaction des besoins tels que l'irrigation, les semences, les engrais et les installations de stockage.

## SANTE, PLANNING FAMILIAL, ET LUTTE CONTRE LE VIH/SIDA

Notre population sera en bonne santé et pourra contribuer au développement de la nation et mener de longues et fructueuses vies. Les problèmes de malnutrition et du paludisme seront résolus. La tendance de propagation du VIH/SIDA sera inversée; l'eau potable deviendra accessible ; et la taille moyenne de la famille malgache sera réduite, grâce à l'éducation et la fourniture de services de santé.

## ECONOMIE A FORTE CROISSANCE

Madagascar aura une économie à forte croissance avec un taux de croissance atteignant entre 7% et 10% en 2012.

Nous aurons un secteur privé fort et diversifié. Le gouvernement fournira les conditions fondamentales pour améliorer l'environnement des affaires. Notre nation pourra faire face aux défis de la mondialisation et capitalisera sur ses avantages compétitifs.

## ENVIRONNEMENT

Madagascar deviendra un leader mondial dans le développement et l'utilisation des meilleures approches pour la protection de l'environnement. Après de nombreuses décennies d'exploitation et de négligence, nous avons commencé à inverser la tendance. Nous deviendrons de nouveau une « île verte ». Nous nous engageons à prendre soin, aimer et protéger notre environnement.

## LA SOLIDARITE NATIONALE

Nous continuerons à forger une identité nationale forte et unifiée qui respecte et valorise la multitude de cultures et de traditions de tout le peuple Malagasy, et qui promeut la participation et le partenariat.

Notre peuple sera fier de son identité, pourra faire face aux défis de notre ère et participera pleinement au développement de Madagascar.

Les objectifs du MAP ont déjà été présentés dans la Partie I-I-3-9.

### **Le MAP prend le relai du DSRP**

*« Le DSRP a fait ses preuves. Le DSRP a réussi. Le DSRP nous a aidé à atteindre le point d'achèvement. Mais le DSRP, avec son approche générale limitée à l'année prochaine, ne pouvait pas répondre aux besoins de planification d'aujourd'hui »,*

*SEM Marc RAVALOMANANA, Président de la République, 13-04-06.*

Le DSRP a été planifié pour une période de 3 ans. Le MAP se focalisera sur une approche période de 5 ans des actions (2007 à 2011) pour atteindre des objectifs ambitieux en 2012, réagir aux nouvelles opportunités et aux défis globaux et nationaux et rendre le système de la planification de l'Etat plus efficace.

Le MAP devra être appliqué le 01 janvier 2007, le DSRP était à son terme le 31 décembre 2006.

Le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté Intérimaire (DSRP-I) a été élaboré au mois de novembre 2000 et a permis à Madagascar de bénéficier de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (IPTTE) avec une réduction du service de la dette à hauteur de 50 millions US\$ par an.

Le processus d'élaboration du DSRP complet a redémarré en septembre 2002 après les événements politiques de janvier à août 2002.

Le Document de Stratégie de réduction de la Pauvreté (DSRP) est le fruit d'un processus participatif soutenu et impliquant toutes les forces vives de la nation: administration, élus, partis politiques, opérateurs économiques, société civile,

organisations non gouvernementales, groupements professionnels et confessionnels. Divers ateliers thématiques, régionaux et de concertation nationale ont été organisés à cet effet de novembre 2000 à mars 2003.

Le diagnostic et l'analyse des caractéristiques de la pauvreté, les exigences et les impératifs d'un développement rapide et durable pour réduire le taux de pauvreté de moitié en dix ans, les enseignements tirés de la mise en œuvre des programmes antérieurs ainsi que les recommandations des différents sommets internationaux et/ou régionaux auxquelles Madagascar a adhéré, ont abouti à circonscrire trois grands axes stratégiques pour le DSRP :

- Axe n°1 : Restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée
- Axe n°2 : Susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie
- Axe n°3 : Susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargis

### **La différence entre MAP et DSRP**

- Le MAP définit des objectifs spécifiques et chiffrés qui sont basés sur les objectifs de la Vision « Madagascar naturellement » et les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

- Le MAP crée un lien clair entre les objectifs et les actions et l'investissement et le financement qui sont nécessaires.

- Le MAP donnera le tracé clair des programmes sectoriels nationaux.

- Avec l'inclusion de la planification du territoire, le MAP s'assurera que les plans et les activités Régionaux et sectoriels sont en cohérence avec les objectifs nationaux.

- Le MAP est réactif aux demandes des bailleurs, requiert un engagement à moyen terme de leur part, et met en exergue la coordination des bailleurs et l'ajustement des procédures.

- Le MAP sera le résultat d'un processus de planification qui aura une forte participation des secteurs public et privé ainsi que de la société civile. Ceci créera la dynamique nécessaire et encouragera la participation au processus de développement.

#### **II-1-2-4- Le PADR, ou Plan d'Action pour le Développement Rural**

Le processus du PADR est mis en place par le :

- Décret 99-022 du 20 janvier 1999 modifié par Décret 2003- 905 du 2 Septembre 2003
- Arrêté 21780 / 2003 portant nomination des membres de l'EPP PADR
- Arrêté N°16527 / 2003 fixant les missions, les attributions, les compétences et le fonctionnement des Groupes de Travail de Développement Rural régional (GTDR)

Le Décret 99-022, portant institutionnalisation du processus d'élaboration du PADR, décrit que c'est un cadre permettant de concevoir, définir et orienter les stratégies et les programmes de développement rural de Madagascar. Il est retenu comme Plan d'Action National, et sert de référentiel, à tous les programmes, et projets de développement rural.

Le plan est élaboré suivant un processus participatif d'identification, de planification, et de priorisation des actions à mener pour le développement rural. Il vise la mise en œuvre et le suivi des mesures, programmes et projets scientifiques, initiés par les structures administratives, avec la participation du secteur privé, des groupements associatifs paysans et divers ONGs.

Les organes responsables du processus d'élaboration du PADR sont :

- Le Comité Interministériel d'Orientation, et de Validation (CIOV) ;
- Et l'équipe Permanente de Pilotage (EPP), assistée d'un Secrétariat Permanent (SP).

Pour la mise en place en tant que besoin au niveau central et régional, des Groupes de Travail Centraux (GTC), et Groupe de Travail de Développement Rural Régionaux (GTDR), ont été mises en place.

**Figure 5 : Schématisation du processus d'élaboration du PADR**

*Source : « PADR et sa mise en œuvre », FOFIFA, 2004*

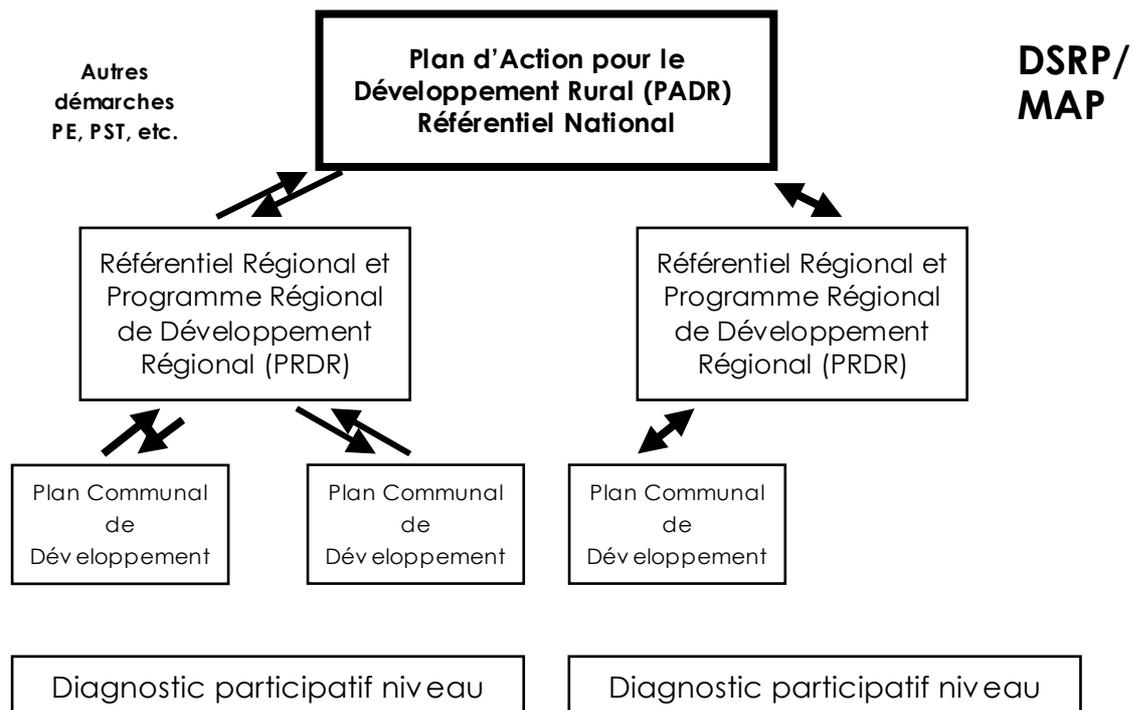
Autres  
démarches  
PE, PST, etc.

Plan d'Action pour le  
Développement Rural (PADR)  
Référentiel National

**DSRP/  
MAP**

Référentiel Régional et  
Programme Réaional

Référentiel Régional et  
Programme Réaional



Le PADR présente des orientations, axes stratégiques, et programmes.

Parmi les orientations on doit:

- Assurer une bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en oeuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire,
- Inciter l'émergence des acteurs économiques, partenaires du développement rural,
- Accroître et promouvoir la production agricole avec une utilisation optimale ainsi qu'une gestion durable des ressources et des infrastructures,
- Assurer une disponibilité alimentaire suffisante dans toutes les Régions,
- Développer les infrastructures sociales en vue d'améliorer l'accès aux services sociaux.

### **II-I-3- LIMITES DES MÉTHODOLOGIES D'APPROCHES**

Le MAP, comme SEM le Président de la République Marc RAVALOMANANA l'a annoncé dans son message est un plan « ambitieux », qui définit les stratégies pour une croissance rapide et la réduction de la pauvreté. Il est en complément avec le PADR qui décrit les actions à mener dans le monde rural.

Pourtant leurs mises en oeuvre seraient limitées si des principes ne sont pas considérés.

Effectivement, l'Etat central arrivera-t-il à subvenir aux besoins effectifs des Collectivités Territoriales Décentralisées, c'est-à-dire les 22 Régions et les plus de 1557 Communes ?

Qui seront les mieux placés pour définir les priorités de développement de chaque localité définie, même si la feuille de route principale est déjà indiquée ?

Les engagements exposés atteindront-ils les cibles, qui sont les plus de 16,4 millions de personnes (2003, INSTAT) ?

En réponse à ces questions entre la décentralisation, la déconcentration, et la gouvernance locale.

Il est évident que seuls les populations et acteurs locaux peuvent connaître le mieux les besoins nécessaires de leur localité pour se développer, et que sans autonomie, pouvoir et autorités, ils ne peuvent participer activement à cette action.

## **CHAPITRE II-II**

### **PROPOSITIONS**

*« Des institutions de la gouvernance qui soient adaptées et responsables sont souvent le chaînon manquant entre les efforts de lutte contre la pauvreté et la réduction de la pauvreté.....*

*Rapprocher le pouvoir décisionnel des communautés pauvres en déléguant des pouvoirs aux autorités locales peut contribuer à promouvoir la réduction de la pauvreté, tant que les nouvelles responsabilités s'accompagnent de ressources et d'un renforcement des capacités.*

*Mais ce n'est pas tout. Il faut aussi aider les communautés pauvres à s'organiser pour défendre leurs intérêts. Une cause importante de la pauvreté est l'impuissance des gens, non leur éloignement du gouvernement. ....*

*Pour que les programmes de réduction de la pauvreté réussissent, il faut renforcer les Collectivités locales, et elles doivent rendre des comptes à la fois au gouvernement sur la gestion des fonds qui leur ont été alloués et à leurs mandats sur l'usage qu'elles en font.....*

*Sur le long terme, il est indispensable de mettre en place des Collectivités locales plus puissantes et plus responsables pour que les pauvres bénéficient de la décentralisation. »*

*Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000, VAINCRE LA PAUVRETÉ HUMAINE.*

*« La bonne gouvernance est une nécessité cruciale dans chaque pays, de manière à ce que les fonds destinés à la lutte contre la pauvreté et aux améliorations sociales puissent avoir un effet maximal. »*

*James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale*

Le MAP, le PADR sont des projets qui peuvent être limités dans leur application, l'effectivité et l'efficacité sur terrain.

Il est évident que pour une meilleure atteinte des résultats escomptés, les démarches de réduction de la pauvreté ne peuvent se dissocier de la décentralisation, la déconcentration, et la gouvernance locale.

En effet, ces 03 éléments conduisent vers la réduction de la pauvreté, et rendent les démarches plus optimales. Les cibles seront mieux définies et les projets mis en œuvre seront plus efficaces et durables.

### **II-II-1- LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION**

Puis que, les cibles, c'est-à-dire la population locale, ou les Collectivités Territoriales Décentralisées, doivent avoir l'autonomie, et les pouvoirs pour participer effectivement au processus de développement.

La décentralisation, est perçue comme une procédure de rapprochement des centres de décision et des acteurs de l'implémentation vers les populations ciblées. Elle accroît l'impact direct des interventions de développement auprès des populations les plus pauvres.

Il y aura ainsi un meilleur contrôle et gestion des ressources (ressources naturelles, fiscalité locale, etc.) et de leur utilisation. Les populations locales peuvent ainsi contribuer à la planification des projets de développement de leur territoire, qui sera traitée plus tard dans ce document.

### **II-II-2- LA GOUVERNANCE LOCALE**

Car, cette délégation de pouvoir aux autorités locales, conduit à l'amélioration de la gouvernance locale, et offre une meilleure interaction entre l'Etat et les CTD. Ceci mène à l'accroissement des pouvoirs publics au développement local, et offre un moyen aux pauvres de s'exprimer et de pouvoir participer à la lutte contre la pauvreté. Les échanges d'informations de l'aval en amont (vice versa) deviennent rapides, et les connaissances et pratiques locales deviennent significatives.

Le Rapport sur le Développement Mondial pour 2000/2001, par le PNUD intitulé « Combattre la pauvreté » offre deux dimensions du cadre macro- politique de la réduction de la pauvreté :

- La première concerne les politiques économiques, purement et simplement : ainsi « la croissance est le moteur de la réduction de la pauvreté » et le résultat affecte le revenu par ménage ou par tête ;

- La seconde repose sur la démocratie, sur le transfert du pouvoir aux populations pauvres et sur les manières de créer ou consolider les organisations de groupes pauvres : elle vise à leur permettre d'exprimer leurs intérêts au plan politique et commercial, et de rendre les organisations étatiques plus réceptives aux citoyens.

Ce dernier volet se confère à la « gouvernance locale », puisqu'il souligne le fait que la pauvreté est perpétuée par l'impuissance, l'injustice et l'exclusion. Et le fait de transférer pouvoir et moyens aux pauvres revient à renforcer leurs capacités à « participer, négocier, influencer, contrôler les institutions qui régissent leurs vies et à faire des pressions pour qu'elles rendent compte de leurs actions ». <sup>14</sup>

Le schéma suivant démontre comment la gouvernance locale contribue à la réduction de la pauvreté :

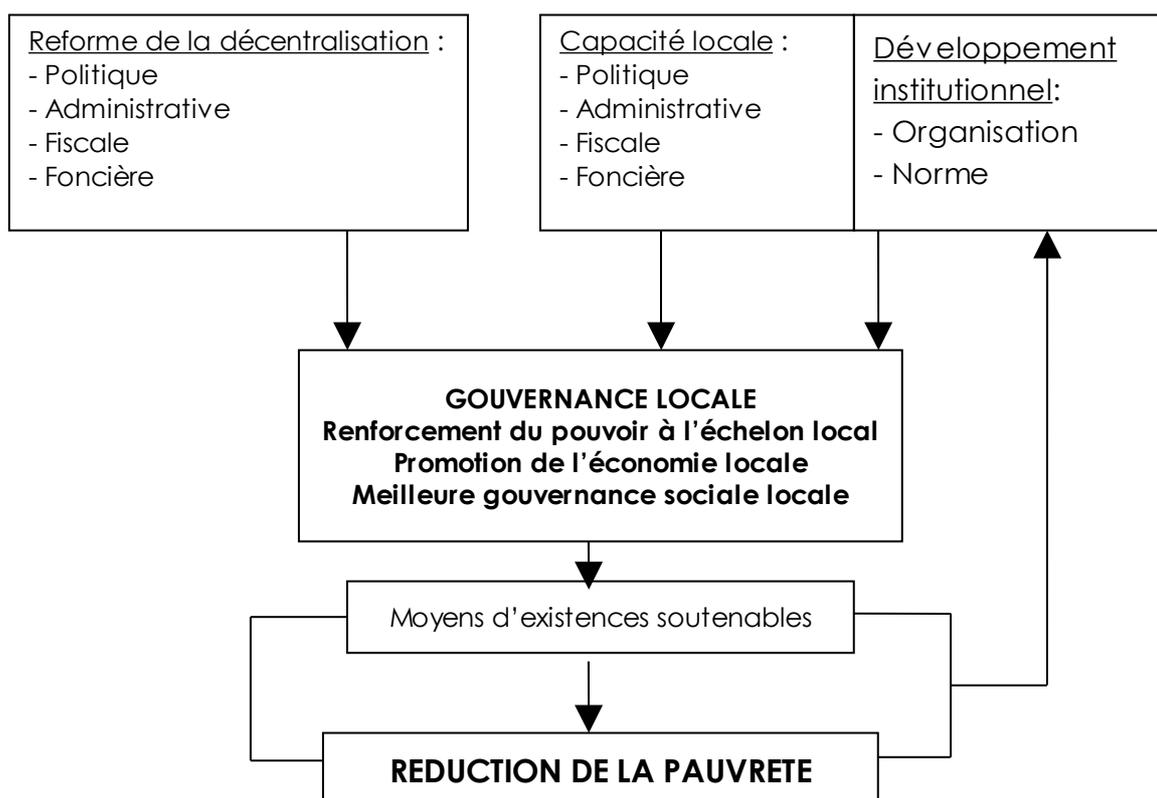


Figure 6: de la gouvernance locale à la réduction de la pauvreté <sup>15</sup>

L'autonomie et le pouvoir ne peuvent être effectifs sans compétence. Comment un acteur, à qui on a confié le droit de s'auto-développer, peut-il participer sans la

<sup>14</sup> Forsyth & Leach, 1998

<sup>15</sup> « Le pouvoir des pauvres, La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté », FENU

maîtrise des outils de montage, gestion, suivi et évaluation des projets, dont on considère prioritaires pour le développement de sa Commune (ex : définis dans le PCD) ?

Ici, votre attention est attirée vers les « projets locaux ». Renforcer le pouvoir des populations signifie également promouvoir les droits de l'homme, élargir la portée des interactions de la société civile et de la liberté d'association, consolider les principes du droit et l'administration impartiale de la justice, et donner aux pauvres la possibilité de se faire davantage entendre et de contrôler le type, la qualité et la fourniture des services qu'ils reçoivent. <sup>16</sup>

### **II-II-3- L'ÉLABORATION DES PROJETS LOCAUX**

*« Un consensus croissant se dégage aujourd'hui : c'est la gouvernance démocratique qui en fin de compte crée les conditions d'un développement durable et la réduction de la pauvreté. Les Collectivités territoriales efficaces peuvent avoir un rôle majeur dans cet effort, en assurant des services appropriés aux populations pauvres d'une manière responsable et transparente et en améliorant le dialogue entre institutions locales, société civile et secteur privé ».*

*FENU, Investir dans des infrastructures et des services en faveur des pauvres.*

*« Une fois munis de capital humain, d'infrastructures et de la jouissance des droits fondamentaux dans une économie de marché, les hommes et les femmes peuvent, par leur initiative personnelle, obtenir un emploi productif et correct. Quand les infrastructures, les besoins de santé et l'éducation sont largement disponibles, les pays, même pauvres, peuvent participer à la division mondiale du travail d'une façon qui encourage la croissance économique, relève le niveau de vie et accroît la complexité technologique de l'économie ».*

*NU, Investir dans le Développement, Rapport du Projet Objectif du Millénaire des Nations Unies, 2005.*

L'élaboration des projets locaux, est un des outils de base pour aboutir à un développement durable, tenant compte de la conservation et de la gestion des ressources naturelles.

---

<sup>16</sup> « Gouvernance décentralisée et développement local, un itinéraire de réflexion », Angelo Bonfiglioli, FENU

En impliquant les populations locales surtout ceux qui exploitent les ressources naturelles, ou les usagers des services publics, et infrastructures, aux processus décisionnel (conception et mise en œuvre des projets locaux), la méthodologie permettra :

- De mieux prendre en compte les préférences et les priorités des usagers, de donner la possibilité aux citoyens de mieux se faire entendre, et d'être représentés, d'encourager l'appropriation locale, en tant qu'instrument de mise en œuvre ; et de céder davantage de contrôle, sur les ressources et leurs utilisations.
- D'éliminer les contraintes sociales et obstacles administratifs, et de restreindre le pouvoir central de l'Etat. Ces aspects se montrent déjà, dans la loi 96-025, sur la GELOSE, ou Gestion locale sécurisée, par le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables, aux Communautés de base (COBA), ou Vondron'olona ifotony (VOI) ; ainsi que dans le cadre actuel du Système des Aires Protégées (SAPM), ou on peut observer 04 modes de gouvernance :
  - o Les aires protégées gérées par l'Etat,
  - o Les aires protégées cogérées,
  - o Les aires protégées gérées privées,
  - o Les Aires du patrimoine communautaires.<sup>17</sup>
- De souligner le fait que la population pauvre est constituée de groupes très différenciés, ayant des priorités différentes.
- De faciliter l'action collective dans la prestation de services publics, et la protection/gestion des ressources naturelles, et rendre la fourniture de services publics plus efficace.
- De rendre le gouvernement central, plus réceptif aux besoins des citoyens, et de proposer des décisions gouvernementales mieux acceptables.<sup>18</sup>

Parfois les mesures de conservation et protections des ressources naturelles, SAPM (Système des Aires Protégées de Madagascar), TGRNR (Transfert de Gestion des Ressources Naturelles), zonages forestiers, ne laissent des moyens d'alternatives aux populations locales. Elles ont pris l'habitude de faire recours à l'exploitation, et utilisation des ressources naturelles, pour satisfaire leurs besoins primaires, tels que la

---

<sup>17</sup> « Systèmes d'Aires Protégées de Madagascar », Commission SAPM

<sup>18</sup> « Terre des pauvres, Gouvernance environnementale locale, et gestion décentralisée des ressources naturelles » FENU,

fabrication de charbon de bois, l'exploitation minière, le tavy, les exploitations et commerces de bois précieux (palissandre, bois de rose,...), etc.

Le rôle des gouvernements locaux, ou les Collectivités de base est très capital car il est démontré que les investissements soutenus en élaboration de projets locaux constituent des facteurs essentiels de réduction de la pauvreté. Les infrastructures physiques ont un impact potentiel très important à la fois sur la réduction de la pauvreté, et sur la croissance économique. Ceci à condition que les acteurs locaux soient pleinement impliqués dans les processus décisionnels et dans la gestion et l'entretien des infrastructures. <sup>19</sup>

Le Rapport sur le Développement dans le Monde 2004 (UNDP) a souligné que le fait que les conditions de vie ne peuvent pas s'améliorer, si les groupes pauvres n'accèdent pas à des services abordables et de bonne qualité en matière de santé, éducation, eau, assainissement et électricité.

Les projets locaux avec la favorisation des cadres réglementaires, et la consolidation des institutions contribueront à la gestion durable des ressources naturelles, au moyen d'existence durable, à l'amélioration des conditions de vie, à la réduction de la pauvreté, et à la croissance économique. Cela à condition que les projets à élaborer reflètent les priorités, les contraintes et les besoins locaux, et sont conçus de manière à tenir compte des usagers pauvres.

Ce document, dans le Chapitre II-V offrira plus de détail en matière de projets locaux à l'intention des Collectivités Territoriales Décentralisées.

#### **II-II-4- L'INTÉGRATION DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE**

*«Pour permettre aux gens de prospérer, leurs actifs doivent prospérer. Il convient de gérer de façon responsable un vaste portefeuille d'actifs physiques, financiers,*

---

<sup>19</sup> « Atelier Gouvernance Locale et Allègement de la Pauvreté, Leçons à partir des expériences, Tunis », Tunisie, Juin 21-24 2005

*humains, sociaux, et environnementaux si l'on veut arriver à un développement durable, et cela en raison du jeu des seuils et des complémentarités entre ces actifs»*  
*« Aujourd'hui, les liens affirmés entre pauvreté et environnement doivent inciter à se concentrer sur les besoins des populations dont les moyens d'existence dépendent des ressources naturelles et des services en matière d'environnement ».*

Rapport sur le Développement Mondial de 2003, Banque Mondiale

L'intégration de la dimension environnementale est un élément très important dans la démarche de la gouvernance locale et l'élaboration de projets locaux, sachant que dans les zones rurales malgaches, les besoins de base sont couverts par l'environnement, et l'exploitation des ressources naturelles.

Du niveau environnemental, Madagascar possède plusieurs atouts, à considérer :

- Des importantes richesses naturelles
  - o Vaste territoire,
  - o Climat favorable,
  - o Beaucoup de variétés de plantes endémiques,
  - o Aires protégées et plages magnifiques,
  - o Enorme potentiel en agriculture, élevage, et pêche, mines, bois.
- Des paysans travailleurs, faciles à former.
- Des valeurs culturelles fortes et préservées.<sup>20</sup>

D'après le Rapport National sur la Conservation de la Biodiversité (2006), les principales causes de perte de la biodiversité sont :

- la culture itinérante sur brûlis forestier ;
- les feux de renouvellement de pâturage non contrôlés ;
- les feux de brousse ;
- l'exploitation illicite de bois (charbon de bois, bois d'oeuvre de type palissandre....)
- le prélèvement de bois de chauffe ;
- l'exploitation minière ;
- l'exploitation des ressources naturelles non conformes à la conservation.
- Et le commerce international

---

<sup>20</sup> Présidence de la République de Madagascar, « Madagascar Naturellement : Une vision pour Madagascar et ses Régions

Ces causes sont renforcées par un contexte socio-économique, culturel et écologique qu'on peut résumer ici sous l'aspect de certains constats :

- la pauvreté, associée au faible niveau de scolarisation et à la résistance culturelle conduit à l'exploitation irrationnelle de la biodiversité. Il est aussi à déplorer l'absence d'échange entre les paysans malgaches et les autres populations riveraines. Les paysans bénéficient peu ou pas du tout d'encadrement ;
- les intérêts de certains opérateurs économiques et administrateurs de l'Etat ne favorisent pas toujours le développement d'une exploitation rationnelle des ressources naturelles, et vont à l'encontre de la conservation de la biodiversité;
- la fragilité des écosystèmes naturels malgaches accélère la dégradation du milieu par l'homme.

Actuellement, plusieurs contextes, guident vers la prise en compte de la dimension environnementale, à ne citer que la « Vision Madagascar Naturellement », l'engagement n°7 dans le « MAP », la « Vision Durban », ou la volonté d'accroître la surface des aires protégées à 6 millions d'hectares, et la mise en place du comité interministériel Environnement, Décentralisation et Aménagement du Territoire.

L'« environnement » ou les « ressources naturelles » ne doivent être traités à part, mais des éléments à intégrer dans un processus global de planification stratégique et de prise de décision.

Ce traitement de la « dimension environnementale » peut se présenter sous deux cas complémentaires :

- 1<sup>er</sup> cas : Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables, aux communautés de base, qui est le cas de la GELOSE (Gestion Locale Sécurisée) ou TANTEZA par la loi 96-025, et le GCF (Gestion Contractualisée Forestière).
- 2<sup>nd</sup> cas : La réduction des pressions sur l'utilisation des ressources naturelles locales, par la mise en place des investissements et infrastructures

environnementaux, à l'échelle locale, ou «projets locaux», ayant des impacts environnementaux positifs.

Ce document s'intéresse plutôt à ce dernier cas, en abordant l'approche projets locaux, intégrant la dimension environnementale.

## CHAPITRE II-III

### CADRE ET CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION, DE LA DECONCENTRATION, ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

#### II-III-1- COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES (CTD)

##### II-III-1-1- Genèse

Le processus de décentralisation remonte très loin dans l'histoire de Madagascar, depuis la royauté, on était passé de l'Etat colonial à l'Etat révolutionnaire. Le lendemain de l'Indépendance, la République a opté de 1960 à 1972 pour une décentralisation fondée sur deux Collectivités territoriales (Provinces et Communes), lesquelles étaient réduites à de simples exécutions des mesures décidées au niveau central. La Deuxième République a préconisé, suite à une contestation populaire en 1972, un régime de décentralisation fondé sur le Fokonolona.

La décentralisation a été affirmée par la Constitution de 1992, instituant la 3<sup>e</sup> République, et effective en novembre 1995, avec les premières élections municipales, pour 1391 Communes, puis révisée en 1998, avec le processus d'autonomisation des Provinces.

Le nombre de Communes est porté à 1557, depuis les communales de 2003.

Le processus de mise en place des structures des Régions est effectif par le décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et à leurs attributions en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions.

Ce premier dispositif réglementaire vient compléter certaines dispositions de la loi relative notamment celle concernant le Comité Régional qui exercera provisoirement les attributions du Conseil Régional, l'organe délibérant de la Région.

Le décret 2004-859 précise ainsi en son article 19 que le « *Comité Régional est constitué, en nombre égal, de représentants des élus et de représentants des acteurs du développement socio-économique de la Région* ».

Plus concrètement, le Comité Régional sera composé de tous les parlementaires issus de la Région qui sont des membres de droit, de représentants des Maires issus de tous les districts.

Sauf pour les parlementaires, les membres du Comité Régional sont élus par et parmi les entités concernées constituées en collège par district, à savoir, le collège des Maires et les collèges des opérateurs économiques et de la société civile, suivant des modalités fixées par le chef de Région.

Le Comité Régional, qui a son siège à l'"Hôtel de la Région" installé dans le Chef-lieu de Région, élit en son sein les membres de son bureau constitué par un président, un vice-président et deux rapporteurs.

### **II-III-1-2- Régions**

*« (...) Il y a un an, Madagascar a opté pour une nouvelle organisation de son territoire, une nouvelle répartition des tâches et des responsabilités. On a créé les Régions et nommé leurs Chefs. C'était une nouvelle approche pour rendre les services publics plus proches de la population, améliorer la décentralisation et la déconcentration pour créer un développement par la base, une croissance économique par la base, comme prévu dans notre Vision «Madagascar naturellement» et dans la «Politique Générale de l'Etat 2005», (.....) , je suis convaincu que la décentralisation et la déconcentration font partie de la bonne gouvernance et contribuent au renforcement de l'efficacité de l'administration publique. Je constate que le peuple a adopté cette nouvelle structure (.....) ».*

*Allocution de SE Marc RAVALOMANANA Président de la République, 05-10-2005, à l'occasion de la rencontre avec les Chefs de Région à Iavoloha.*

Créée en juillet 2004, la Région est le lieu d'un dédoublement fonctionnel entre pouvoirs décentralisés et déconcentrés. Elle est l'assise territoriale à la fois d'une collectivité territoriale et d'une circonscription administrative, et, de ce fait, elle est le cadre d'exercice de deux autorités différentes, l'une élue et décentralisée, l'autre nommée et déconcentrée, investies de pouvoirs différents.

Madagascar compte 22 Régions.

### **II-III-1-3- Communes**

La notion de « Commune », a déjà été depuis longtemps dans les mœurs, mais, c'était en 1994, par la loi 94-007, qu'ont été régies les premières élections de Maires, Conseillers municipaux et communaux.

La Commune est l'entité la plus enracinée dans la vie politique et économique de Madagascar. Jusqu'à la création de la Région, la Commune était le seul point d'ancrage institutionnel des actions de développement à une échelle locale.

La Commune peut être considérée comme une collectivité de base, avec des compétences claires : éducation de base, santé de base, habitat et équipements socio- sportifs, marchés, voirie, assainissement et dont les règles de fonctionnement, y compris les aspects de contrôle, sont bien définies.

C'est le premier lieu où se concrétise le développement économique, et s'implantent les entreprises. C'est aussi l'espace idéal pour mesurer et constater le développement de la nation.

La Commune s'impose comme incontournable par rapport aux autres échelles de décentralisation (Provinces et Régions).

Un poste de coordination générale, ou secrétariat général est placé en amont de l'administration communale. Les ordres des Maires et des adjoints passent par l'agent chargé de la coordination, qui le fait exécuter par d'autres services.

Madagascar compte 1557 Communes (2003).

#### **II-III-1-4- Inter- Communes ou OPCI**

La notion d' « intercommunalité », a été effective en 1999, par la sortie du décret 99-952, du décembre 1999, régissant la création des Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI). Dans sa conception initiale, la dimension intercommunale devait prendre la forme d'un Comité Intercommunale de Développement (CID), regroupant l'ensemble des Communes de la sous-préfecture.

La réglementation permet aux Communes de confier ces compétences à un organisme de coopération intercommunale, lorsque la gestion d'un service, la construction d'un équipement, ou l'application d'une réglementation concerne plusieurs Communes.

Il permet aux Communes de développer des services ou des infrastructures que chacune est incapable de financer et de gérer seule.

Sa création est basée sur le volontariat, sa constitution doit fixer:

- Le siège,
- Les compétences confiées à l'organisme,
- Les transferts de patrimoine des Communes à l'organisme de coopération,
- Les règles de calculs de contributions des Communes membres,
- La liste des Communes intéressées,
- La durée de l'organisme (souvent : illimitée).

Chaque Commune dispose de deux représentants, et les règles applicables aux Communes, s'appliquent à l'OPCI.

#### **II-III-1-5- Fokontany**

La Commune est la collectivité décentralisée de base, ce qui entraîne la transformation du Fokontany en une structure administrative dépourvue de personnalité juridique propre et d'autonomie financière. Le fonctionnement du Fokontany est réglementé par le décret 97-1257, du 30 octobre 1997.

Les Fokontany constituent des subdivisions communales et sont au nombre d'environ 14 000 sur l'ensemble du territoire (soit environ 10 par Commune), et regroupe autour de 1000 habitants.

#### **II-III-1-6- Fokonolona**

Le Fokonolona désigne traditionnellement la communauté qui fonde la société malgache. Etymologiquement, on entend par ce terme la communauté d'individus

(olona: individu, gens) issus de la même famille (foko: ethnie, et à la limite, de famille de même parenté) vivant dans une circonscription bien délimitée comme le village ou le hameau.

Les Fokonolona sont les cellules de gestion administrative de proximité. Il y en compte environ 40 000, soit autour de 4 par Fokontany.

**II-III-1-7- Schéma de l'édifice institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration**

Au terme d'une décennie d'évolution, selon le principe de « progressivité des réalisations », le dispositif de la décentralisation/déconcentration se présente de la manière suivante :

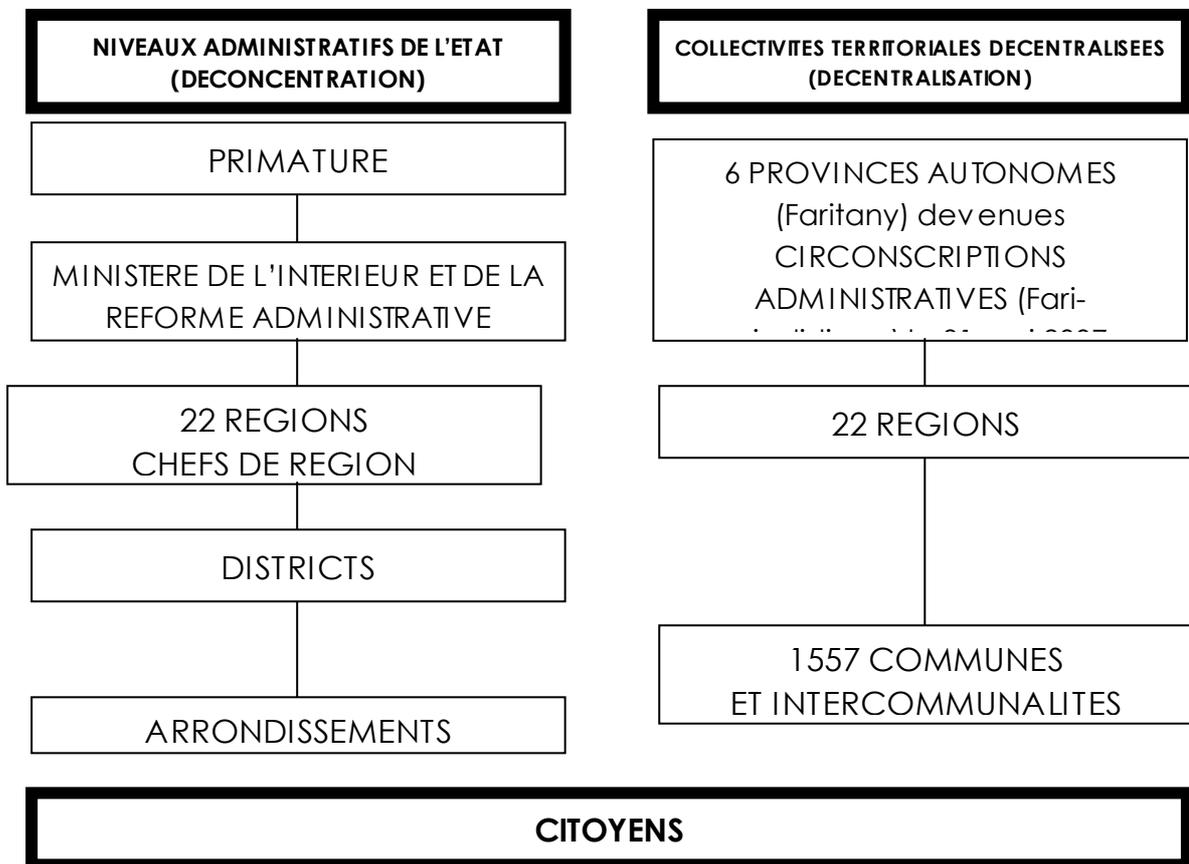


Figure 7: Edifice institutionnel Décentralisation/Déconcentration

## **II-III-2- RELATIONS ETAT-CTD (LES ACTEURS)**

La décentralisation, la politique, et les législations nationales, impliquent directement, les communautés, et Collectivités territoriales de base, à être les premiers responsables de leur développement.

L'idée de la décentralisation, et de la déconcentration serait le transfert de pouvoir substantiel du gouvernement central, aux institutions, organes, et élus locaux, qui ne sont pas toujours évident.

Il faut définir une charte de responsabilité, pour chaque échelon de Collectivités Territoriales Décentralisées.

### **II-III-2-1- Rôle de l'Etat**

#### **a- Cadre stratégique et réglementaire:**

L'Etat a pour rôle de mettre en place des cadres stratégiques, réglementaires et institutionnels, pour une meilleure intégration de la dimension environnementale, dans le processus de gouvernance locale, en s'appuyant aux outils existants (PRD, PADR, PCD,...)

Ceci, dans la formulation des réformes foncières, dans la décentralisation, et en allouant un budget, aux gouvernements locaux pour des actions de développement de marchés, et portant sur les technologies spécifiques (protection et conservation des sols, des bassins versants, périmètres irrigués, Barrages,...).

Autre que source de financement, l'Etat doit jouer aussi son rôle de surveillant, sur la pertinence des allocations de fonds, ce rôle sera relayé suivant les institutions en aval (Région, Commune, Fokontany), jusqu'à son utilisation, au niveau local.

L'Etat dans son rôle, doit aussi en même temps contribuer à établir un cadre réglementaire, suivant les cas, pour tous blocages, pouvant toucher la viabilité de l'objectif environnemental, et d'en définir le mécanisme de suivi (ex : disfonctionnement de marché : biens et services, effet et impact politique, effet et impact foncier,...).

b- Gestionnaire de conflit :

L'Etat, en tant que « supérieur hiérarchique », jouera le rôle gestionnaire de conflit aux différents niveaux, notamment due à la multiplicité des acteurs. Cette étape implique une démarche de concertation et de négociation, entre les différents acteurs concernés, et potentiellement les porteurs de conflits. Il faut reconnaître que dans une situation de conflits, les solutions de compromis n'ont jamais de durabilité et se révèle très précaires. Il faut alors engager tous les acteurs locaux, au niveau des aires protégées et aires du patrimoine communautaire, dans un processus de concertation et de négociation, en vue de prévoir et de décider ce qu'il faut faire ensemble, à long terme (ex : traditions,...).

**II-III-2-2- Rôle des Collectivités territoriales**

a- Historique (rappel):

L'engagement dans le processus de décentralisation depuis 1990, l'autonomisation des Provinces en 1998 (qui ont été supprimées dans la nouvelle Constitution, après le référendum du 04 avril 2007), le nombre des Communes augmenté à 1557 en 2003, et, la mise en place des Régions en 2004, dans le but d'avoir un état, plus proche des gouvernés, et notamment du monde rural devraient aboutir à une participation effective de la population, et les différents gouverneurs locaux (Ampanjaka, Chef traditionnel,...), pour leur développement économique, social et culturel, et de devenir des acteurs et partenaires du développement. Cette délégation de pouvoir aux acteurs locaux, offre aux gouverneurs locaux une meilleure implication aux gestions de leurs ressources naturelles. Ceci a été traduit par de nombreux transferts de gestion des ressources naturelles (GELOSE), et la pratique des Gestions Contractualisés des Forêts (GCF), avec les « dina », au niveau local.

b- Démocratie participative:

Par le biais de la décentralisation, les gouverneurs locaux, en suivant les principes de la bonne gouvernance locale (subsidiarité, la légitimité, l'équité, la direction et la

performance), élaborent, participativement les priorités, objectifs, et orientations d'utilisation et de gouvernance des ressources naturelles (performance, direction,...), pour des moyens de subsistance et commercial, en distribuant équitablement les bénéfices (équité,...).

c- Processus de partenariat :

Les Collectivités territoriales, ont aussi, pour rôle de rechercher des consensus avec les partenaires locaux, ayant ou auront des objectifs, l'utilisation des ressources environnementales.

Au niveau décentralisé, les Collectivités territoriales, devraient mettre en place des réseaux reliant les différents acteurs aux différents niveaux, pour une meilleure répartition des initiatives de gestion des ressources naturelles. Ceci en sachant que les ressources naturelles peuvent faire l'objet d'utilisations différentes selon le niveau institutionnel (groupement d'usager, communautés villageoises, hameaux, terroirs,...), sur les intérêts, priorités, stratégies, et partage des bénéfices.

Cette coopération, et coordination entre les différents partenaires, et acteurs, devrait avoir des initiatives dépassant du local ; c'est-à-dire supposant des formes horizontales de coopération, et de consultation, entre les gouvernements locaux (peut être l'intercommunalité).

d- Favoriser le cadre de vie, en protégeant les ressources :

Dans ce même cadre, les Collectivités territoriales, devraient monter et élaborer des projets locaux, permettant d'optimiser les cadres de vie (barrage, route, école, marché,...), en approchant les différents bailleurs (PSDR, FID, SAHA,...), pour but de favoriser la conservation et la protection des ressources naturelles, et d'aboutir à une meilleure gouvernance locale, en intégrant la dimension environnementale.

Ce processus peut, suivant les bailleurs, associer plusieurs Communes, d'où l'intérêt de l'intercommunalité, (ex : école, barrage, adduction d'eau potable,...)

### **II-III-2-3- Rôles et compétences de la Commune/ OPCI/ Région**

D'après l'article 15, de la loi 94-007, relative aux pouvoirs, compétences et ressources de Collectivités Territoriales Décentralisées, les domaines de la 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 sociales,
- 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 prévention et la lutte contre les feux de brousse ;
- 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 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.

Le décret N° 99-952 du 15 décembre 1999, dans son article 1, conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi n°94-007 du 26 Avril 1995, les Communes peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des Organismes Publics de Coopération Intercommunales(OPCI).

Dans son article 14, La décision institutive prévoit les compétences de l'OPCI, parmi celles dévolues par la Loi aux Communes et susceptibles d'être déléguées dont notamment:

- L'aménagement de l'espace et l'élaboration des schémas d'urbanisme intercommunaux.
- Les actions de développement économique et social intéressant l'ensemble de la communauté,
- La protection et la mise en valeur de l' environnement, dans le cadre de schémas intercommunaux fixés par la cellule environnementale compétente,
- La politique du logement et du cadre de vie, dans le cadre de schémas intercommunaux,
- La création , l'aménagement et l'entretien de la voirie à vocation intercommunale,
- La construction,l'entretien d'équipements culturels , sanitaires , scolaires et sportifs à vocation intercommunale,
- La gestion des services sanitaires, culturels et éducatifs,
- La production et la distribution d'eau,
- L'enlèvement et le traitement des ordures ménagères,
- La défense civile,
- L'organisation de manifestation à caractère scientifique, industriel ou culturel dans le cadre de l'intercommunauté.

Par ailleurs, l'OPCI peut être compétent en matière de coopération décentralisée. Dès lors, l'organisme public de coopération intercommunale exerce de plein droit, au lieu et place des Communes membres les compétences ainsi fixées.

L'OPCI est créé par des délibérations concordantes des Conseils Municipaux ou Communaux des Communes intéressées.

Les Maires des Communes intéressées prennent acte des délibérations des Communes et constatent par Arrêté conjoint, la création de l'OPCI.

L'arrêté conjoint est soumis au contrôle de légalité du Représentant de l'Etat territorialement compétent au siège de l'OPCI.

La décision institutive détermine le siège, les compétences, les transferts éventuels de patrimoine et de services, les règles de calcul des contributions des Communes membres, l'énumération des Communes intéressées et la durée de l'Organisme Public de Coopération Intercommunale, lequel est formé soit pour une durée prévue, soit sans fixation de terme.

L'OPCI est administré par un Conseil composé de délégués des Communes adhérentes.

Pour des échelles plus grandes, la loi 2004-001, relative aux Régions, montre dans son article 8-1, les domaines de compétence de la Région qui ont trait :

- à l'identification des axes prioritaires de la région ;
- à l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification) ;
- à l'établissement d'un programme-cadre et/ou plan régional de développement :
- au cadrage et à la programmation des actions de développement d'envergure régionale, notamment, en matière de :
  - aménagement hydro- agricole,
  - pêche,
  - promotion industrielle artisanale et commerciale,
  - promotion du secteur des services,
  - élevage ;
  - à la gestion des routes, des pistes de dessertes, de ponts et bacs d'intérêt régional ;
  - à la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires de type hôpital principal, hôpital secondaire, et d'infrastructures éducatives d'enseignement de type Lycée, Collège ;
  - à la gestion des environnements ;
  - à la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées en matière de gestion des risques et des catastrophes ;
  - à la gestion de son patrimoine propre ;
  - à la gestion du personnel relevant de ressort : le personnel recruté directement par la région, le personnel des services déconcentrés de l'Etat

implanté au niveau régional, le personnel transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.

#### **II-III-2-4- Rôles des communautés de bases CLB, ou Vondron'olona ifotony VOI, SCR, CCD**

Outre les Collectivités territoriales, à une échelle plus petite, les groupements de bases locaux, les associations de sociétés civiles, ou les secteurs privés, peuvent aussi influencer, ou avoir des effets décisionnels pour la gouvernance locale, et les ressources naturelles. Un cadre réglementaire, tels que la GELOSE, GCF ou principalement les Dina, devrait leur offrir le droit, et la responsabilité de leurs ressources.

Dans leurs cas, ils ont un rôle à prendre dans le processus de prise de décision,

- dans le cadre d'accès à l'utilisation ou de gestion des ressources naturelles (contrôle, surveillance, en appliquant les dina),
- dans la définition des objectifs et orientations, la mise en place des services d'entretien et de maintenance des équipements (ex : point d'eau, canaux d'irrigation,...),
- l'assistance aux initiatives des petits paysans pour l'amélioration de la fertilité des sols, les mesures anti-érosives, amélioration de l'infiltration de l'eau,...),
- la mobilisation et l'utilisation des ressources financières pour des investissements individuels ou collectifs dans les meilleures pratiques de gestion des ressources naturelles (ex : création de pépinières, reboisement, embroussaillage,...), la circulation d'information.

Leurs actions se limitent à petite échelle, et activités à courts termes. Leurs viabilités sont en fonction des financements, ou de la disponibilité des matériels, et des mains d'œuvre pour des tâches qui leur sont assignées.

#### **- Les Structures de Concertations Régionales (SCR) :**

Les SCRs constituent une plate- forme de concertation, de négociation, de planification et de décision, regroupant toutes les parties prenantes à différents niveaux (local, communal, départemental et Régional), visant à asseoir une politique de développement Régional durable.

Ils ont pour rôle de :

Planifier

- Produire un schéma de développement Régional à partir de la base intégrant la dimension environnementale
- Faire le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des impacts
- Améliorer ce qui existe
- Assurer la cohérence et la complémentarité des actions

Coordonner

- Prendre les spécificités Régionales et locales dans l'élaboration des politiques nationales
- Défendre l'intégration des programmes multi- locaux dans le programme Régional
- Assurer un développement équilibré entre les sous- Régions (Fivondronana, Commune, Fokontany)
- Promouvoir l'émergence des structures de concertation au niveau communal
- Améliorer ce qui existe
- Assurer la cohérence les actions

Faciliter

- La mobilisation des ressources
- L'engagement et la contribution effective des parties prenantes dans le processus de planification
- Les relations et la synergie entre institutions
- L'émergence de compétences locales
- Le développement équilibré entre les différents groupes d'acteurs, respectueux de la culture et des ressources naturelles
- La gestion des conflits

Décider

- De la gestion durable des ressources naturelles et humaines
- De la priorisation des actions destinées aux financements disponibles

**- Les Comités Communaux de Développement :**

Ce sont des Structures de concertation de tous les acteurs communaux, en complémentaire aux activités des Communes.

Ils ont pour rôle de :

- Conseiller et appuyer les acteurs de développements locaux.
- Elaborer le plan de développement local.
- Appuyer à l'élaboration, et contribuer au suivi et évaluation des actions de développements locaux.
- Contribuer à la résolution des problèmes locaux.
- Faciliter la relation entre bailleurs, ONG, et Maître d'ouvrage.
- Sensibiliser les populations locales, aux actions de développements communaux.

## **CHAPITRE II-IV**

### **INITIATIVES ET CADRES NATIONAUX DE DECENTRALISATION ET DE DECONCENTRATION (2D)**

En matière de décentralisation, parmi les initiatives les plus significatives, on peut en citer :

- L'adoption du Programme National de la Décentralisation et de la Déconcentration (PN2D),
- Et la mise en place du Comité interministériel Environnement - Décentralisation et Aménagement du Territoire (EDAT).

#### **II-IV-1 - LE PROGRAMME NATIONAL DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA DÉCONCENTRATION (PN2D)**

La lettre de politique de la décentralisation et de la déconcentration (LP2D) fixe la vision, énonce les grandes orientations, les axes stratégiques et le cadre de mise en œuvre de cette politique nationale de 2D.

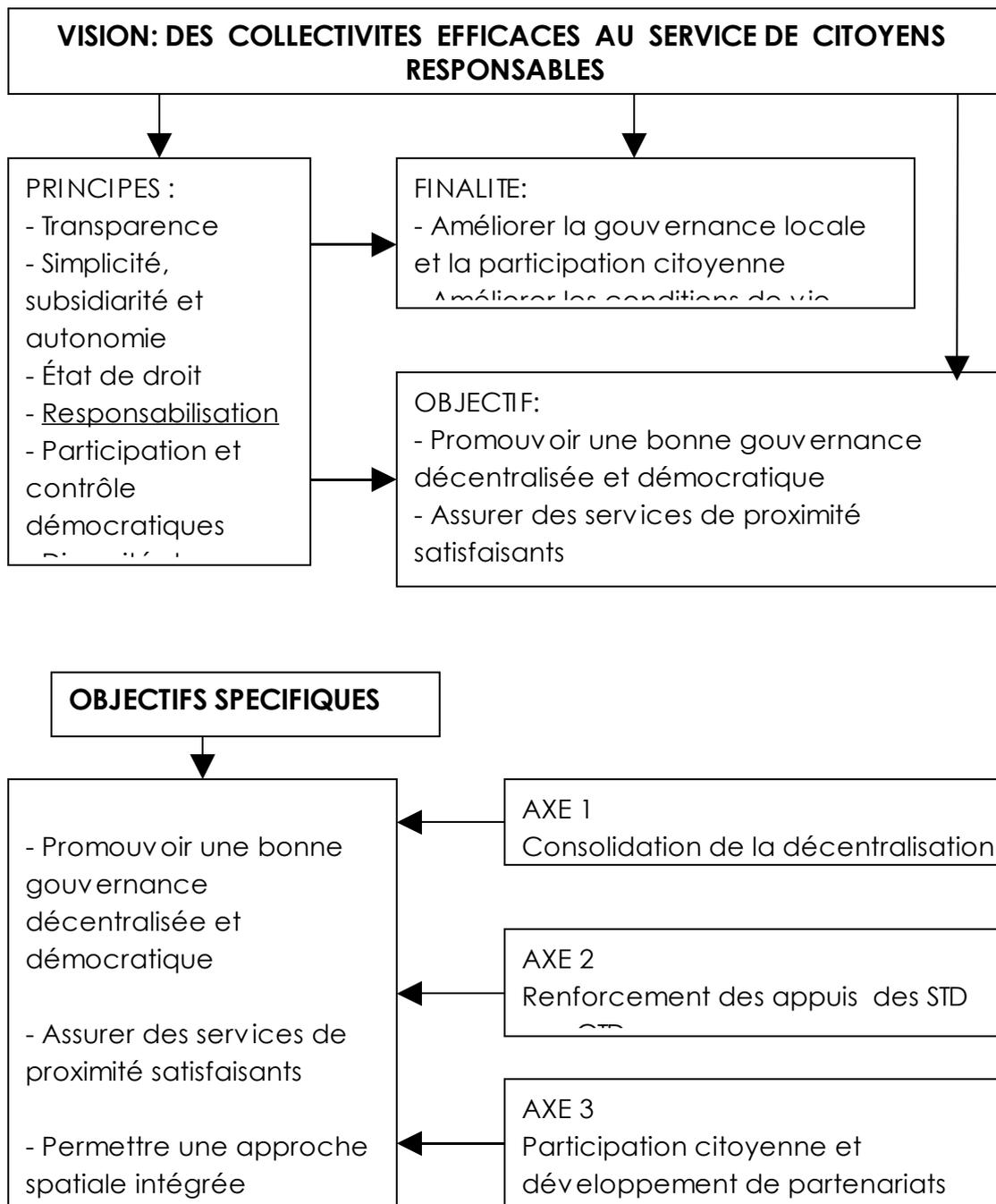
Suivant le calendrier et les indicateurs, de la politique générale de l'Etat 2006, la mise en œuvre du PN2D se déroule comme suit :

- Cellule d'Analyse et Prospective (CAP), mise en place et fonctionnelle : 01 janvier 2006 – 31 décembre 2006
- Cellule 2D opérationnelle, au sein de 05 ministères : 01 janvier 2006 – 31 décembre 2006
- Services déconcentrés du MDAT réorganisés : 01 janvier 2006 – 31 décembre 2006<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> « Politique générale de l'Etat 2006 »

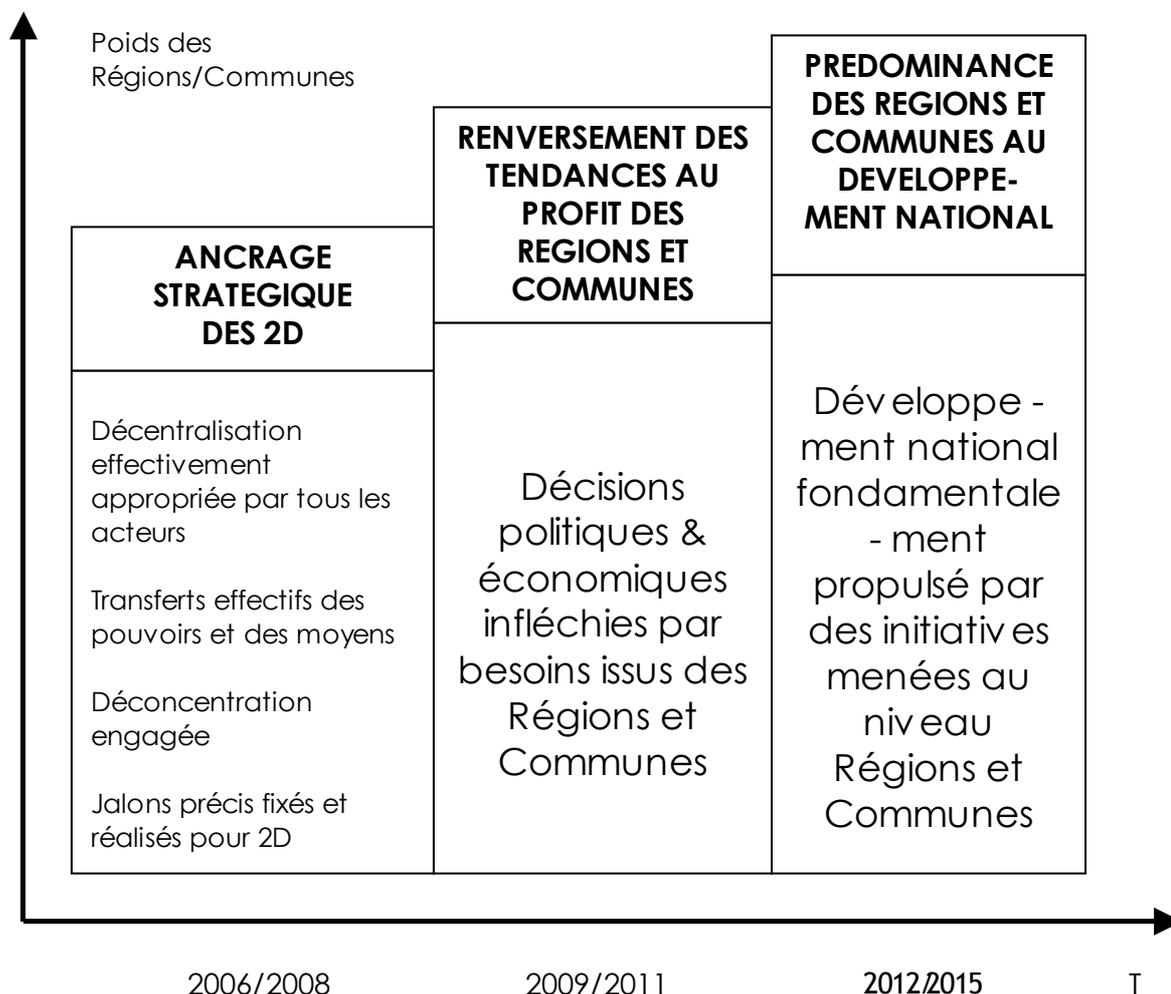
**Figure 8: Stratégie du PN2D**



(STD : Services Techniques Déconcentrés, CTD : Collectivités Territoriales Décentralisées)<sup>22</sup>

<sup>22</sup> « Atelier de réflexion sur la décentralisation de la gestion des ressources naturelles », Hôtel Panorama, 31-03-06

**Figure 9: Les grandes étapes 2006-2015**



#### **II-IV-2- LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL ENVIRONNEMENT- DÉCENTRALISATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (EDAT)**

Le comité interministériel EDAT, a été mis en place, en mois de juillet 2005, avec le SAGE (Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement) comme facilitateur.

Les activités du comité visent principalement à engager une réflexion, à travers l'examen de cas concrets, sur les moyens à mettre en œuvre pour aboutir à une meilleure intégration de la dimension environnementale dans les différents référentiels de planification et aux différents niveaux de décentralisation. Pour cela, il

<sup>23</sup> « Atelier de réflexion sur la décentralisation de la gestion des ressources naturelles », Hôtel Panorama, 31-03-06

faudrait analyser les outils et les structures mis en place dans le cadre du Programme Environnemental, pour permettre de dégager une série d'orientations applicables à chacun des niveaux de décentralisation.

Il s'agira d'apporter des réponses aux questions suivantes :

1. Quelles sont, pour chaque niveau de décentralisation, les structures qui semblent les plus appropriées pour conduire une démarche d'aménagement "durable" du territoire ?
2. Quel type d'approche à adopter pour une prise en compte systématique des problématiques environnementales dans les schémas d'aménagement du territoire ?
3. Comment s'articulent les différentes démarches effectuées à chaque niveau de décision ? (Harmonisation des outils, instances décisionnelles...)
4. Quels sont les outils aujourd'hui disponibles et comment les utiliser au mieux ?
5. Quels types de gouvernance pour quel projet de territoire ?
6. Quelles devraient être les bases de toute "charte de territoire" ?
7. Comment "officialiser" ces approches (rapport avec l'Etat) et les faire reconnaître par l'ensemble de la population comme des démarches structurantes pour l'amélioration de leur cadre et de leur niveau de vie ?

## **CHAPITRE II-V**

### **ELABORATION DE PROJETS LOCAUX**

Le défi est de soutenir et de gérer les responsabilités déléguées aux acteurs locaux grâce à la décentralisation, et de les aider dans l'exercice de leurs fonctions. Sans cela, tous les efforts de transfert de pouvoirs d'autonomies et de ressources, du central, aux Collectivités Territoriales Décentralisées, seront difficiles à réaliser.

Les projets locaux à réaliser doivent découler d'un processus d'identification participative, se basant sur les besoins ressentis par la population, et les solutions à entreprendre, suivant un certain ordre de priorisation. Dans la plupart des cas, ces étapes sont déjà effectuées dans l'élaboration des documents de planifications, tels que le PCD et le PRD.

#### **II-V-1- LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION**

##### **II-V-1-1- Le Plan Communal de Développement (PCD)**

Le PCD est institué par la Loi 95-005 du 25/06/95.

En 2002, un guide d'élaboration de PCD a été élaboré par l'ensemble des organismes d'appui techniques qui oeuvrent pour la promotion du développement durable des Communes. Il a bénéficié de l'appui financier du PNUD/DAP1

Le Plan Communal de Développement (PCD) est un document présentant la planification des activités à mener sur la Commune, qui ont été au préalable et en principe identifiées avec la population. En son article 6, il constitue un Cadre de programme triennal ou quinquennal établi par chaque Commune.

Les actions d'accompagnement concernent logiquement par la suite l'aide à la mise en œuvre des activités et projets inclus dans le PCD. Cet appui à la mise en œuvre passe par exemple par l'encadrement des associations bénéficiaires des dits projets. Et, les actions d'appui visent aussi à favoriser l'intercommunalité.

Le « PCD vert généré » initié par SAGE (Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement) crée un Comité Communal de Développement (autorisé par l'Article 18 de la Loi 94-007 en tant qu'entité informelle agissant au niveau communal et renforçant la Commune en fournissant aux élus les éléments de prise de décision nécessaires à leur administration). Il, consiste à intégrer la dimension environnementale, et l'approche « genre », dans le cadre d'élaboration des activités et processus de développement de la Commune. Il constitue une référence de planification des activités de gestion durable des ressources naturelles (reboisement, transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés locales, activités de valorisation des RN).

Le PCD peut être précédé d'un Plan de Développement Villageois (PDV). Il est plus couramment mis en place au niveau des Communes rurales alors que le Plan d'Urbanisme est mis en place au niveau des Communes Urbaines. La différence essentielle entre les 2 documents, qui doivent être cohérents, réside dans les faits que:

- Le Plan d'Urbanisme n'est exigé que pour les Communes de plus de 10.000 habitants, ou ayant fait l'objet d'un arrêté particulier,
- Le Plan d'Urbanisme comporte une transcription graphique (sur carte) des options de développement sur un plus long terme (10-15 ans).

#### **II-V-1-2- Le Plan Régional de Développement (PRD)**

Le Plan Régional de Développement, appelé PRD, est un plan d'orientation qui fixe les objectifs et priorités de développement de la Région, il est l'équivalent du PCD, au niveau de la Région.

Il couvre toutes les matières pour lesquelles la Région a des compétences ou qui concourent à son développement : logement, économie, emploi, mobilité, environnement, sécurité, recherche, patrimoine, tourisme, commerce, culture, politique sociale.

L'ancienne Constitution de la République, en son Titre IV- Article 126, détermine la composition des Provinces Autonomes en Collectivités Territoriales Décentralisées, comprenant les Régions et Communes (supprimées après le référendum du 04 avril 2007).

La loi n°93-005, portant orientation générale de la politique de décentralisation, et la loi n°2004-001, relative à la création des Régions, par le décret n° 2004-847, sont les cadres juridiques et institutionnels confirmant l'importance des rôles et attributions voués aux Régions pour leur participation à la réduction de la pauvreté, à travers une croissance rapide et durable tel qu'il est stipulé dans le DSRP.

## **II-V-2- LES PROJETS LOCAUX**

### **II-V-2-1- Définition**

#### **a- Définition succincte**

Un projet est une série d'activités visant à atteindre un objectif spécifique grâce à des:

- moyens mis en œuvre pour entreprendre des
- activités qui débouchent sur des
- résultats qui visent à réaliser l'objectif spécifique dans un délai donné

Le projet aura pour but le développement local et dont la finalité est la satisfaction d'un ou plusieurs besoins essentiels des populations.

#### **b- Définition détaillée**

Un projet est un

- Ensemble d'actions, d'interventions et de réalisations (infrastructures, équipements, services fonctionnels avec le personnel requis, etc.),
- situé dans l'espace et défini dans le temps ;
- suivant un calendrier et un programme établis d'avance,
- faisant très souvent (pas toujours) intervenir des opérateurs multiples et autonomes,

- qui, dans une situation problématique (de besoins) donnée, vise un objectif global, voulu par les bénéficiaires et/ou les participants, d'amélioration des institutions, infrastructures et/ou des conditions de vie des populations concernées,
- au travers de l'obtention de résultats explicites;
- mené dans le cadre d'une institution responsable du projet adéquatement organisée, chargée de diriger ou de coordonner l'ensemble des activités nécessaires (actions et interventions),
- moyennant un ensemble de moyens humains et autres ;
- dont le coût total est estimé,
- avec une répartition de ce coût total en un plan de financement explicitant les apports de tous les opérateurs et bailleurs de fonds ;
- dont les avantages, qu'ils soient mesurables en termes monétaires ou non, sont jugés supérieurs aux coûts consentis.<sup>24</sup>

Un projet peut se présenter sous différentes envergures, et à différentes échelles de Collectivités territoriales déconcentrées. Le terme « projets locaux », indique les projets pouvant être effectués localement, c'est-à-dire à l'échelle du terroir, Fokontany, Communale, intercommunale, et à la limite Régionale.

### **II-V-2-2- Caractéristiques des projets**

Un Projet, comme nous l'avons vu, est une série d'activités, et présente quelques caractéristiques :

Il implique :

- un objectif physique ou intellectuel
- des actions à entreprendre avec des ressources données

Il est constitué par :

- la satisfaction d'un besoin spécifique
- un objectif autonome (il a un début et une fin)
- une novation même partielle (géographique, dimensionnelle, technique, ...)

---

<sup>24</sup> « Suivi et évaluation des projets » Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGx) Unité d'Économie et développement rural

Il présente une grande complexité et fait intervenir des disciplines multiples, et se situe dans un environnement géopolitique (contexte politique, économique et financier, technologique, ...)

### **II-V-3- INVENTAIRE DES CATÉGORIES DE PROJETS LOCAUX**

Les Projets locaux sont classés selon différents critères comme l'échelle, les spécificités, les secteurs, et les types équipements, et les enjeux.

#### **II-V-3-1- L'échelle ou la Taille**

Les échelles se divisent en 02 parties :

- Par les niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées,
- Et par la taille du projet.

##### a- Les niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées :

Suivant l'ancienne Constitution, les échelles des CTD sont : Provinces (6)- Régions (22)- InterCommunes (OPCI)- Communes (~1557)- Fokontany (~14000).

Les projets peuvent être aussi à l'échelle des VOI (Vondron'Olona Ifotony), des associations, ou groupements représentatifs, ou au niveau des structures de concertations.

##### b- La taille du projet :

La taille du projet peut être mesurée suivant la dimension, et l'espace occupé, le coût, la durée, le nombre de bénéficiaires, ou aussi les objectifs attendus.

#### **II-V-3-2- Les spécificités**

Tels que, les projets d'irrigation communautaire, de production agricole, de construction d'un barrage, d'urbanisme, de développement social, de Recherche et Développement, artistiques, maintenance, etc.

### **II-V-3-3- Les secteurs**

#### Secteurs du bâtiment, des travaux publics, de l'aménagement du territoire

Ex : Projets de barrage, d'irrigation ou d'assainissement, de pistes et routes, d'espaces verts, de construction des Hôpitaux, infirmeries, CSB, CSD, pharmacies, d'écoles, EPP, Lycées, etc.

#### Secteurs de l'énergie

Ex : Centrales électriques, implantation d'un nouveau terminal de distribution électrique, centrales thermiques, centrales éoliennes, centrales hydrauliques, etc.

#### Secteurs communication et transport

Ex : Réseaux téléphoniques, projets de pistes et routes, ouverture d'une ligne de chemin de fer, construction d'avion, etc.

#### Secteurs industriels

Ex : Unités agroalimentaires, lignes de productions mécaniques, cimenterie, briqueterie, etc....

#### Secteurs agricoles

Ex : Micro- périmètres irrigués, unité de production de féculés, fixation des sols, protection des bassins versants, unité de transformation d'engrais, etc.

#### Secteur assainissement et hygiène

Ex : Alimentation en eau potable, latrines, etc.

#### Secteur environnement

Ex : Reboisement, protection des bassins versant, transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables, etc.

### **II-V-3-4- Equipements**

On peut aussi classer les projets suivant les types d'« équipement ».

Il existe 02 types d'équipements, qu'on peut intégrer dans les projets locaux :

Équipements sociaux :

Concernant surtout les secteurs santé, éducation, route, piste, eau et assainissement.

Ex : Infirmerie, CSB, CSD, hôpitaux, EPP, lycée, routes, pistes rurales, voies d'accès, alimentation en eau potable, latrines, etc.

Equipements productifs :

Concernant surtout les activités génératrices de revenus (AGR).

Ex : Marché, grenier Communautaire Villageois (GCV), banque de semences, petits (micro) - périmètres irrigués, aménagement de bas-fond, productions maraîchères, apicultures, piscicultures, etc.

### **II-V-3-5- Les enjeux**

On peut aussi classer, les projets locaux, suivant les enjeux.

Les enjeux sociaux :

Les enjeux sociaux concernent surtout la dynamique locale, et la mode de vie en société.

- Genre : Réduction de l'inégalité homme/femme, et lutte contre la ségrégation sexuelle.
- Sécurité publique : Poste avancé de gendarmerie, police, etc.
- Communication : projets NTIC, routes, piste, en lien avec les enjeux économiques.
- Santé, assainissement et hygiènes : mise en place des infrastructures de bases, tels que : Hôpitaux, CSB, pharmacies, alimentations en eau potable, latrinisations, lavoirs, abattoirs, etc.
- Connaissances, et éducation : mise en place des infrastructures de base : écoles, centres de formation, bibliothèques, etc.
- Foncier : amélioration du système foncier.
- Etc.

### Les enjeux environnementaux :

Les enjeux environnementaux concernent le développement du territoire, par la conservation, protection, valorisation, gestion et gouvernance des ressources environnementales.

L'environnement ne se limite pas aux ressources naturelles renouvelables, mais intègre tous les éléments physiques (sol, eau, air, terrain), biologiques (faune, et flore), et humain.

- Organisation et aménagement de l'espace : Schéma d'aménagement local du territoire, intégrant les espaces verts, zones de reboisement, etc.
- Gouvernance environnementale locale, et gestion durable des ressources naturelles : Transfert de gestion, gestion des pâturages, systèmes d'aires protégées, valorisation des filières ou atouts environnementaux, etc., en lien avec les enjeux économiques.
- Sécurité : Protection des bassins versants, et des berges, lutte contre les risques naturels et technologiques.
- Air : Lutte contre les tavy, et autres gaz à effet de serre.
- Déchets : Recyclage, et transformation des déchets, compost, etc.
- Etc.

### Les enjeux économiques :

Les enjeux économiques, peuvent être vus sous deux angles:

- Sectoriel : où les axes du projet, sont voués au développement économique, et se diffèrent d'un territoire à un autre. Les projets sont issus des axes prédéfinis.
- Transversal : où c'est le développement économique, qui se décline dans plusieurs axes. Les projets seront issus des objectifs du territoire.

Parmi les projets, dans les enjeux économiques, on distingue :

- Agriculture et élevage: Infrastructures d'aménagement hydro- agricole, barrages, micro- périmètres irrigués, appui à l'amélioration des produits (associations de cultures, amélioration des graines, utilisation des pesticides biologiques, recherche de marché, etc.), abreuvoir, etc.
- Energie: Centrales électriques et thermiques, éoliennes, centrales ou micro-centrales hydrauliques, etc.
- Industrie et artisanat : Suivant les caractéristiques du territoire, on peut créer des cimenteries, briqueteries, unités agro- alimentaire, etc.
- Atouts environnementaux : Mise en place des centres d'attractions, sites récréo- touristiques, développement de l'écotourisme communautaire.
- Produits agricoles, élevage, artisanats, minières : recherche de débouchés et marchés, mise en place des infrastructures de marché, greniers communautaires villageois, comptoirs miniers, etc.
- Emploi: Création d'emplois, ou maintien des emplois existants, adaptation des emplois aux besoins locaux.

D'après ce que nous avons vu, les projets locaux peuvent être donc classés, sous 02 types :

- Les projets physiques
- Et les non- physiques

#### Les projets physiques :

Ces sont les projets, dont les résultats sont de nature physique, tels que les infrastructures de base, etc.

#### Les projets non- physiques :

Ce sont les projets, qui ne sont pas définis physiquement, et ne sont pas limités dans le temps, tels que l'amélioration de l'emploi, etc.

*Nota : Les listes sus- citées ne sont pas figées et exhaustives, et peuvent être modifiées, ou ajoutées, suivant les cas.*

## **II-V-4- LES ACTEURS DES PROJETS LOCAUX ET RÔLES**

Les acteurs varient suivant les catégories des projets que nous avons vus en haut.  
L'identification des intervenants se fait avec les rôles et les fonctions qu'ils doivent remplir.

Les intervenants peuvent être :

- des individus ou des organismes
- des institutions publiques ou privées
- des intervenants internes ou externes

### **II-V-4-1- Le Maître d'ouvrage**

Personne physique ou morale pour laquelle un travail est accompli, responsable final du transfert de propriété et du paiement des travaux et services.

Les maîtres d'ouvrages peuvent être :

- la Commune, ex : gestion des ressources naturelles, alimentation en eau potable, etc...
- les communautés de base, ou Vondron'olona ifotony (VOI), ex : reboisement, GELOSE, etc...
- un groupe restreint, ex : puits,...

C'est le Maître d'ouvrage qui négocie avec le partenaire financier les modalités de mise en œuvre et de la gestion du projet. Il sera ensuite responsable de l'application des ces modalités, mais pouvant recevoir éventuellement des appuis.

Il est responsable :

- des achats
- des ordres de paiements
- de la réception des travaux
- de l'entretien et de la gestion

Ses fonctions majeures sont :

- spécifier les besoins
- choisir et lancer les moyens
- suivre la réalisation
- analyser l'exploitation

#### **II-V-4-2- Le Maître d'ouvrage délégué**

Il agit comme délégataire du Maître de l'ouvrage, c'est à dire en son nom et pour son compte.

#### **II-V-4-3- Le Maître d'œuvre**

Personne physique ou morale qui exécute le projet. Le Maître d'œuvre reçoit mission du Maître d'ouvrage pour conduire le projet à bonne fin.

Il reste l'interlocuteur unique vis-à-vis du Maître d'ouvrage et le seul responsable de la bonne mission de l'exécution bien qu'il puisse faire appel à des tiers.

Ses Fonctions majeures sont :

- organiser la réalisation
- concevoir techniquement
- coordonner la réalisation
- contrôler les résultats
- préparer l'exploitation

#### **II-V-4-4- Les relations contractuelles**

Les relations entre les différents acteurs peuvent avoir plusieurs formes selon :

- la taille du projet
- les capacités et disponibilités respectives du Maître d'ouvrage et du Maître d'œuvre
- le délai de réalisation
- les responsabilités qu'ils sont prêts à accepter ...

#### **II-V-4-5- Le contrat à prix forfaitaire**

L'entreprise exécutante a une obligation de résultat.

L'intérêt du Maître d'ouvrage est dans la possession de l'ouvrage achevé, et non dans les moyens à mettre en œuvre pour son exécution.

Le Maître d'ouvrage optera pour un contrat à prix forfaitaire lorsqu'il a la certitude de payer le juste prix.

Le forfait est un prix (francs, heures, ...) fixé à l'avance entre les deux parties. Le prix est l'équivalent d'une fourniture globale ou d'un programme de travail.

#### **II-V-4-6- Le contrat en dépenses contrôlées (en régie)**

Le Maître d'ouvrage a un droit de regard important sur le contrôle de gestion et l'avancement technique est contractuellement.

Il n'achète que des moyens d'exécution comme des heures de personnel (compétences), des matériels (caractéristiques de performance).

Le contrat en dépenses contrôlées est particulièrement utilisé dans les cas où toutes les caractéristiques techniques du projet ne sont pas définies.

Le Maître d'ouvrage possède une bonne maîtrise de l'objet du contrat, et des moyens d'études et de contrôles. Ce sont les moyens d'exécution qu'il achète.

<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> « Elaboration d'un programme de formation des Communes rurales, Module2 », SOATEG

## II-V-5- LES BÉNÉFICIAIRES DES PROJETS

Dans le cadre d'un projet local, on distingue :

- Les bénéficiaires directs,
- Et les bénéficiaires indirects.

### II-V-5-1- Les bénéficiaires directs

On entend par bénéficiaires directs les individus ou groupes d'individus auxquels profitent directement les réalisations. Les projets sont censés leur procurer des intérêts d'ordre économique ou social.

Dans la plupart des cas, ils résident souvent au lieu même des réalisations, mais dans des cas assez rares (utilisateurs de pistes) ils peuvent résider ailleurs.

Tableau 2: TYPES DE BENEFICIAIRES DIRECTS

<b>Ménages</b>	<b>Travailleurs temporaires</b>	<b>Associations/ COBA (VOI)</b>	<b>Populations des Collectivités décentralisées</b>	<b>Transporteurs</b>
Individus résidant dans la localité, à qui profitent les réalisations mais qui n'ont pas bénéficié de rémunération par l'intermédiaire des projets	Travailleurs résidant dans la localité (à différencier des travailleurs extérieurs), à qui profitent les réalisations mais qui ont exercé un emploi rémunéré (même à titre temporaire) grâce aux MPE ayant réalisé les travaux. Ce sont généralement des travailleurs non qualifiés et qui acquièrent leur première expérience dans l'IDB	Groupements d'individus liés par des intérêts (économiques ou sociaux) communs qui peuvent être formels ou non. Mais dans tous les cas, ils tirent profit des réalisations	Sont à différencier des associations ou groupement. Les Collectivités décentralisées constituent plutôt un découpage administratif et territorial. Du fait que les individus font partie de ces CD, ils ont dû participer à tout ou partie des apports requis. Souvent les CD s'expriment par l'intermédiaire de leur président (le président des comités locaux de sécurité ou PCLS)	Ceux qui ont des moyens de locomotion mécanisés ou non, et qui utilisent d'une manière permanente soient les pistes ou les ponts construits ou réhabilités par le projet. Ils peuvent résider ou non à proximité des lieux des réalisations

La qualité des bénéficiaires directs varie selon les types de projets

Tableau 3: TYPOLOGIE DE BENEFICIAIRES DIRECTS PAR PROJET

<b>Infrastructures scolaires</b>	<b>Dispensaires</b>	<b>Digues, barrages, bassins versants</b>	<b>Marché</b>	<b>Pistes et Pont (Infrastructures de déblocage)</b>	<b>Toutes les réalisations</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elèves</li> <li>- Parents</li> <li>- Groupes représentés par les associations des parents</li> <li>- Personnel administratif et pédagogique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habitant du Fokontany où le dispensaire est implanté</li> <li>- Personnel médical</li> <li>- Personnel administratif</li> <li>- Patients éventuels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propriétaires et/ou usagers des terres situées en aval des réalisations</li> </ul>	<p>A priori tout le monde bénéficie de l'infrastructure tant les commerçants que les acheteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Commerçants qui sont les utilisateurs directs des infrastructures</li> <li>- Les acheteurs qui vont y gagner en matière d'hygiène</li> <li>- Les représentants des CD, notamment FIRASANA (taxes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transporteurs</li> <li>- Usagers qui sont des non transporteurs mais qui bénéficient quand même des réalisations pour des raisons économiques (écoulement des produits ou de commodités)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les travailleurs locaux</li> <li>- Les membres des groupements (intérêts communs)</li> </ul>

### **II-V-5-2- Les bénéficiaires indirects**

Les bénéficiaires indirects sont les partenaires au projet et qui sont censés tirer des bénéfices de différents ordres grâce aux projets (pécuniaire, formation).

Tableau 4: TYPOLOGIE DE BENEFICIAIRES INDIRECTS

<b>Bureaux d'études (BE)</b>	<b>Les entreprises MPE</b>	<b>Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)</b>
BE rattachés aux projets évalués pour la Maîtrise d'œuvre	Micro et petites entreprises qui ont réalisé le projet	ONG qui ont initié le projet

26

<sup>26</sup> « Elaboration d'un programme de formation des Communes rurales, Module2 », SOATEG

## **II-V-6- ANALYSE DE L'INTÉGRATION DES PROJETS LOCAUX DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION (PRD, PCD)**

Les projets locaux à réaliser varient en fonction des spécificités, des études des états des lieux et monographies de chaque Région et Commune, mais la méthodologie est identique.

Les éléments du PCD sont en corrélations du PRD, et chaque projet local correspond à un axe stratégique, bien défini :

### **II-V-6-1- Exemples d'axes stratégiques**

- Désenclavement physique et socio culturel de l'ensemble de la Région par la mise en place des infrastructures adéquates et respectueuses des normes,
- Promotion d'une croissance économique à grande échelle en matière d'agriculture et d'élevage tout en préservant l'environnement,
- Instauration d'une politique Régionale d'administration de proximité et de bonne gouvernance pour garantir une nette amélioration du cadre de vie des citoyens,<sup>27</sup>
- Réduire la pauvreté Régionale par la maîtrise des facteurs démographiques et par le renforcement accru de la sécurisation humaine et matérielle
- Promouvoir des décisions décentralisées objectives et efficaces ainsi qu'une administration de proximité effective,
- Suscité et promouvoir une croissance économique à la base très élargie.<sup>28</sup>
- Etc...

Au cours de l'élaboration d'un PCD, le choix des projets à élaborer est issu d'un diagnostic participatif à différents niveaux.

Lors de l'analyse du milieu, on identifiera les potentialités, les atouts de la Commune, ainsi que, les contraintes et les facteurs de progrès au niveau :

- du secteur social,
- du secteur économique,

---

<sup>27</sup> PRD, Région Itasy, mars 2005

<sup>28</sup> PRD Boeny, mars 2005

- du secteur infrastructure,
- du secteur environnement,
- du secteur gouvernance.

Comme dans les PRD, dans les PCD, on identifiera, la vision du futur, puis les axes stratégiques, et définition des objectifs de développement.

Ces objectifs seront ensuite transcrits en actions/projets, et seront priorisés suivant :

- L'importance de chaque projet en terme de :
  - nécessité d'urgence,
  - générateur de revenu,
  - intérêt public,
  - tenant compte de la dimension environnementale.
- La faisabilité de chaque projet en terme de :
  - disponibilité des ressources financières,
  - participation des bénéficiaires,
  - études techniques, économiques et financières.

On identifiera donc :

- Quels sont les projets qui nécessitent un financement extérieur ?
- Quels sont les projets qu'on peut réaliser sans apport extérieur ?
- Qui sont les parties prenantes pour la réalisation ?

Cette priorisation sera faite par les acteurs eux-mêmes.<sup>29</sup>

#### **II-V-6-2- Exemple d'axes stratégiques, d'objectifs, et d'actions/projets y afférents**

Tableau 5 : exemples d'axes stratégiques

Axes stratégiques	Sous-thèmes relatifs à des objectifs	Actions / projets
-------------------	--------------------------------------	-------------------

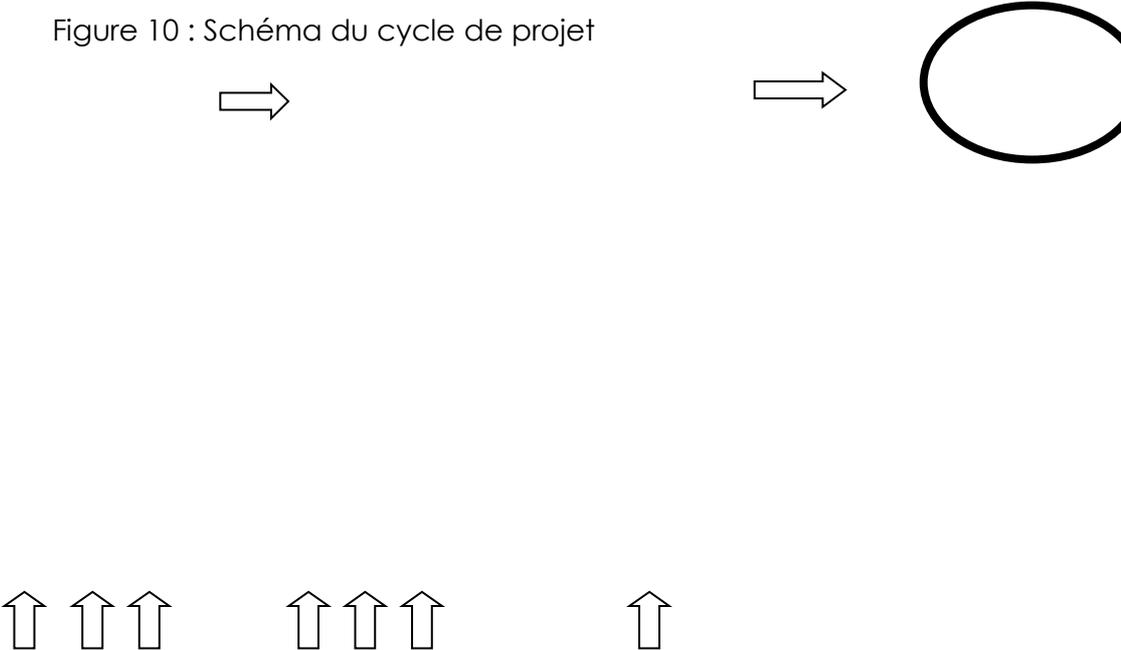
<sup>29</sup> « Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'un PCD vert généré »

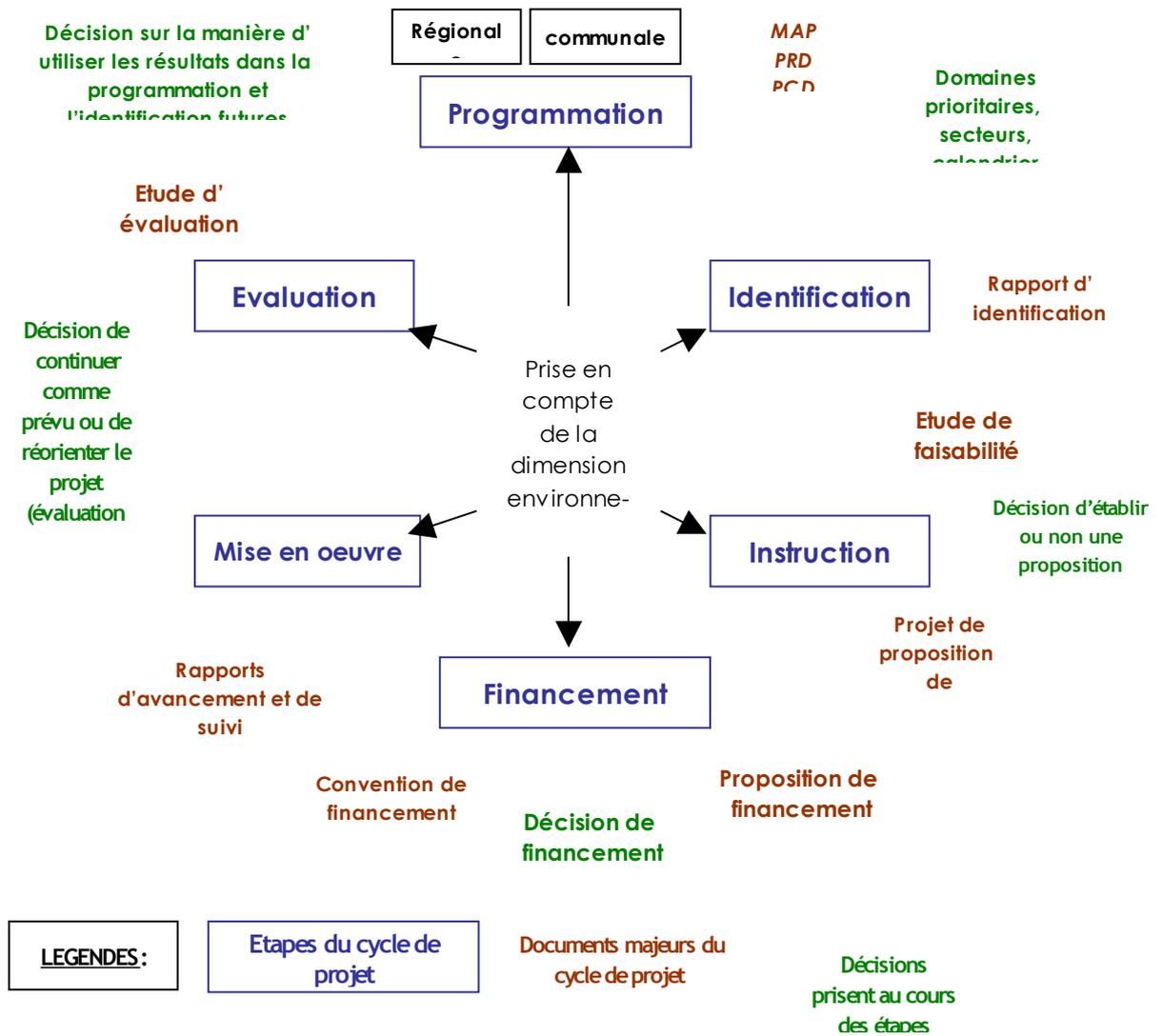
<b>Promotion de l'économie locale</b>	Renforcement des circuits de commercialisation et des capacités de stockage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réhabilitation des marchés existant dans la Commune</li> <li>- Construction d'un magasin de stockage et renforcement des capacités du groupement communautaire pour sa gestion.</li> </ul>
	Amélioration des activités de production en milieu rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poursuite de l'introduction de nouvelles semences / races améliorées dans les Fokontany non encore touchés</li> <li>- Facilitation de l'accès aux matériels de production, en démarrant par les Fokontany à fortes potentialités</li> </ul>
<b>Valorisation des ressources humaines</b>	Amélioration des conditions de vie de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adduction d'eau potable pour les Fokontany E &amp; F avant la saison cyclonique</li> <li>- Introduction et consolidation des dispositifs d'appui financier et technique dans la Commune</li> <li>- Création de cellules d'information, d'orientation et de conseil pour les divers volets de la vie en société (social, emploi, opportunités d'affaires, droits et devoirs des citoyens, ...)</li> </ul>
	Accès à l'éducation pour tous	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campagne d'alphabétisation sur l'ensemble de la Commune</li> </ul>

**II-V-7- MÉTHODOLOGIE DE MONTAGE ET GESTION, SUIVI ET ÉVALUATION DE PROJETS LOCAUX, INTÉGRANT LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE**

**II-V-7-1- Le cycle de projet**

Figure 10 : Schéma du cycle de projet





Le cycle de projet est l'enchaînement, des manières dont le projet est planifié, et réalisé.

Il commence par l'identification d'une idée, et développe cette idée pour faire un plan de travail, qui peut être mis en œuvre et évalué. Les idées sont identifiées dans le cadre d'une stratégie convenue.

Il doit fournir une structure visant à garantir la consultation de toutes les parties prenantes, et la mise à disposition des informations pertinentes, afin de faciliter la prise de décision en chaque étape de la vie du projet.

Les acteurs et responsables locaux doivent maîtriser cette méthodologie afin de pouvoir monter un projet préalablement défini dans les documents de planifications (PCD, PRD), ou tout simplement par nécessité suivant les besoins existants tels que les barrages, alimentation en eau potable, etc. Au fil des années les organismes de financements lancent des appels d'offres pour la réalisation des projets locaux.

Lors de son identification, le projet doit répondre aux questions suivantes :

- le projet répond-il à des besoins réels d'un groupe social clairement ciblé ?
- le projet est-il faisable compte tenu du contexte ?

### Les besoins

Le projet doit répondre à certains besoins de la population et de la localité. Les travaux se feront participativement, sans exclusion, et par l'approche genre.

Les besoins à analyser seront :

- Les besoins ressentis : Ce sont les besoins qui ne sont exprimés par la population, que lorsqu'on lui demande ses opinions.
- Les besoins exprimés : Ce sont les besoins ressentis, qui sont exprimés à travers une action, tels qu'une demande pour un service ou une aide à la réalisation d'un projet.

---

<sup>30</sup> « Gestion de cycle de projet. Guide récapitulatif de formations », PARTICIP GmbH, Commission Européenne.

- Les besoins comparatifs : C'est le manque de services, ou d'un état de bien être chez une population, en comparaison, avec une autre population (ex : un village, hameau, Commune voisine).
- Les besoins normatifs : Ce sont des besoins, qui sont déterminés par des acteurs qui connaissent la population, et/ou disposent d'une expérience.

### La faisabilité

Le projet doit être faisable suivant au moins 3 critères:

- La faisabilité, et durabilité technique : la technologie utilisée doit être la meilleure pour résoudre le problème
- La faisabilité et durabilité financière : le projet doit pouvoir couvrir et maintenir ses coûts et assurer sa durabilité
- La faisabilité et durabilité institutionnelle : ou la capacité de réaliser le projet et de suivre ses activités
- La faisabilité environnementale : qui consiste à étudier les possibilités d'atteintes à l'environnement, les causes et effets, ainsi que les mesures d'atténuations si nécessaire. La loi définit des mesures particulières pour certains types de projets d'avoir recours à l'étude d'impact environnemental, ou au programme d'engagement environnemental (cf. Annexe I). Cette partie sera plus développée en bas.

L'évaluation du projet peut être anticipée pour un meilleur résultat et effet. Elle peut être aussi faite à mi- parcours, et principalement à la fin du projet, pour décider de la continuité, d'éventuelles réorientations ou aussi de le confirmer.

Les critères d'évaluations sont : l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la viabilité et la durabilité.

L'impact des projets doit aboutir à la réduction de la pauvreté et contribuer à la croissance économique, au développement rapide et durable.

### **II-V-7-2- Analyse des effets et impacts environnementaux**

D'après le décret n° 99-954 du 15 décembre 1999, modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, conformément aux dispositions de l'article 10 de la Loi n° 90-033 du

21 Décembre 1990 portant Charte de l'Environnement ; les projets d'investissements publics ou privés, qu'ils soient soumis ou non à autorisation ou à approbation d'une autorité administrative, ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact.

Ces études d'impact prennent la forme :

- d'une étude d'impact environnemental (EIE),
- ou d'un Programme d'Engagement Environnemental (PREE).

Les projets soumis aux EIE, ou PREE, sont listés dans l'Annexe I de ce présent mémoire.

Lors de l'élaboration des projets, il convient de définir, les composantes de l'environnement susceptibles d'être concernées par le projet.

#### a- Les composantes pertinentes de l'environnement

Avec les cadrages climatique et hydrologique, géomorphologique, géologique et pédologique, les principales composantes du milieu indispensables sont :

- Les milieux aquatiques et/ou semi- aquatiques, les milieux humides, et marécages, les zones inondables :
  - La qualité physico-chimique et bactériologique des eaux de surfaces (lacs, rivières, etc.), et les eaux souterraines,
  - L'exploitation des cours d'eau, et plans d'eau,
  - La bathymétrie, et les conditions hydrodynamiques (eau de surface, et souterraine),
  - Le régime sédimentologique (érosions, etc.),
- La nature des sols et des dépôts de surface, lieux potentiellement contaminés, la lithologie, les pentes, les aires d'extractions, les zones sensibles à l'érosion, et aux mouvements de terrain, le potentiel agricole.
- L'air ambiant, par les poussières, et fumées, si utilisation de machines,
- Le niveau de bruit ambiant,
- La faune et flore,

- Le milieu humain, et social, la démographie, le système foncier, les activités économiques, la qualité de vie, l'organisation et structuration communautaire, le patrimoine.

#### b- Effets et impacts négatifs

Par rapport aux projets obligatoirement soumis à l'EIE, ou PREE, du décret MECIE, vu leur « faible » envergure, et taille, les projets locaux peuvent ne pas s'y obliger, dans le cas général.

Néanmoins, on peut observer des impacts environnementaux négatifs, lors des réalisations des projets locaux, surtout ceux concernant les infrastructures de base (Ecole, CSB, AEP, Barrage, pistes, etc.), tels que :

#### Humains :

- Nuisances sonores lors des transports des matières premières (camions, machines, etc.), lors des préparations, et constructions.
- Trouble des quiétudes quotidiennes.
- Gênes, durant les réalisations, tels que les déviations de voies publiques, etc.
- Il peut aussi y avoir des impacts extrêmes tels que,
  - la migration des populations, vers la zone où il y a le nouveau projet. Ceci est observé, lors de la construction de nouvelles écoles (pour que les élèves soient plus proches de l'école), Hôpitaux ou CSB, Alimentation en eau potable, etc.
  - la possibilité de maladies, dues par les échanges, y compris, MST, et VIH/SIDA,
  - Etc.

#### Faune:

- Fuite de certains animaux endémiques, due à la forte présence humaine sur les lieux de construction,
- Propagations des rats sur les lieux de constructions,
- Etc.

#### Flore :

- Possibilité d'atteinte à des flores endémiques, poussant sur le lieu de construction,
- Modification de la couverture végétale,
- Effets sur les forêts, lors de l'enlèvement des matières premières, tels que : bois rond, planches, etc.
- Etc.

#### Sol, et paysage:

- Il peut y avoir des modifications, à l'endroit des extractions des matières première (terre, terreau, moellons, graviers, etc.).
- Effets par les terrassements,
- Etc.

#### Eau, hydrogéologie, et hydrographie :

- Possibilité d'effets sur les réserves en eaux souterraines et de surfaces lors des projets d'alimentation en eau potable (adduction gravitaire ou par pompage, puits, micro-périmètre irrigué, barrage, etc.), besoin en eau des constructions,
- Des pollutions des eaux sont aussi possibles lors de la construction,
- Etc.

#### Air :

- La source principale de pollution des airs sont surtout les poussières, et les gaz dégagés par les machines et camions,
- Etc.

Pour cela des mesures d'atténuation des impacts négatifs à l'environnement devraient être prises.

### c- Mesures d'atténuations

Généralement, les mesures d'atténuation sont :

- Respect des périmètres de protection autour des rives des plans d'eau, bassins d'alimentation en eau, habitats faunistique et floristique reconnus, et en évitant ou en minimisant tous déboisements, ou coupes, et élimination de la couverture végétale.
- Etablissement d'un climat de concertation et de dialogue permanent avec la communauté, et la population locale, dès la phase préparatoire du projet, en favorisant l'approche participative et le principe de « non exclusion ».
- Réduire au minimum la durée des travaux dans les zones sensibles.
- Utiliser toutes les mesures contre les dangers, et accidents, lors de la construction, ex : mise en place de signalisation à l'approche des trous de puits, risques de tombée de briques, etc.
- Etablir des procédures adéquates de formation des personnels, en matière de protection de l'environnement.
- Favoriser la réutilisation des matériaux et des équipements démantelés.
- Limiter l'expropriation des emprises, et favoriser le partage des utilisations lorsque applicable.
- Coordonner les travaux avec les autres utilisateurs du territoire.
- Encourager l'emploi de la main d'œuvre locale.
- A la fin des travaux, nettoyer et remettre dans leur état initial les composantes du milieu touché.

Ces effets et mesures ne sont pas exhaustifs, et peuvent être ajoutés, ou modifiés, suivant la spécificité des projets

### d- Effets et impacts positifs

Comme nous l'avons vu auparavant, les projets locaux sont issus des documents de planifications, largement étudiés, et élaborés participativement.

L'élaboration des projets locaux contribuera ainsi aux atteintes des objectifs suscités (OMD, Vision Madagascar naturellement, MAP/DSRP, etc.), à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie.

Au niveau environnemental, l'élaboration des projets locaux, vu son objectif, offrira une alternative à l'exploitation des ressources naturelles, comme principale source de survie.

## **CHAPITRE II-VI**

### **LES MOYENS ET RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

#### **DECENTRALISEES**

La combinaison des lois 94—007 et 94-008 détermine les ressources financières et matérielles dont peuvent disposer les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Les ressources traditionnelles de budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées sont constituées par :

##### Les recettes fiscales

Comprenant les produits des centimes additionnels à la taxe professionnelle et à l'impôt foncier sur la propriété bâtie.

Les produits des impôts directs, droits et taxes suivants :

- impôts sur les revenus non salariaux greffés ;
- impôt foncier sur les terrains ;
- impôt sur la propriété bâtie ;
- taxe professionnelle ;
- taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;
- taxe sur les véhicules à moteur (vignette) ;
- droits relatifs aux cartes d'identité d'étranger ;
- taxe sur les vélomoteurs et autres véhicules à moteur non immatriculés, bicyclettes, pousse-pousse, chars et charrettes.

Les produits des impôts indirects, droits et taxes suivants :

- impôt de licence de vente des alcools et produits alcooliques ;
- impôt de licence foraine ;
- taxe sur les cérémonies coutumières autorisées ;
- droits relatifs à la circulation des animaux de l'espèce bovine ;

- taxe sur les eaux minérales ;
- taxe sur la publicité faite à l'aide, soit d'affichage, soit de panneaux-réclames, soit d'enseigne lumineuse ;
- taxe sur les appareils automatiques de jeu, à musique et instruments analogues fonctionnant dans les cafés, débits de boissons, hôtels et autres établissements ouverts aux publics ;
- taxes sur les établissements de nuit ;
- taxe de visite et de poinçonnage des viandes ;
- taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses ;
- taxe de roulage ;
- taxe d'abattage ;
- taxe d'eau et d'électricité.

Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier.

Les recettes des exploitations et des services.

Les produits des ristournes, prélèvement et les contributions.

Les produits divers et accidentels.

Les fonds de concours: subventions, dons et legs.

Les emprunts et avances.

Les intérêts et dividendes.

A compter de l'exercice budgétaire de 1994, la nature, les modalités d'assiette ainsi que les limites de ces ressources sont fixées comme suit :

- Leurs taux sont fixés annuellement par les Conseils respectif des Collectivités Territoriales Décentralisées à l'exception de ceux fixés par la loi de Finances. L'absence de délimitation relative à ces taux vaut reconduction des taux adoptés l'année précédente.
- La répartition des ressources attribuées aux Collectivités territoriales est déterminée par la présente loi de finances au fur et à mesure des transferts effectifs de compétences.

Dans tous les cas, la Loi des Finances annuelle détermine et précise l'application annuelle des transferts budgétaires.

Le tableau ci-après reflète ce que le Code Général des Impôts (CGI) prévoit pour le Budget des Collectivités Décentralisées :

Tableau 6 : tableau de budget des CTD, suivant CGI

INTITULE	TEXTE DE REFERENCE	TAUX ET AFFECTATION	ORGANE DE RECOUVREMENT
1- Impôt synthétique	Art 01.06. 01 à 01.06.13 du CGI	<u>Taux</u> : 6% du CA Revenus Bruts ou gains sans être inférieur à 25.000 Fmg <u>Affectation</u> : 100%, inscrit au Budget Général destiné au PIP Régionalisé.	Administration Fiscale
2 – Taxe sur les Véhicules à Moteur	Art 02.07.01 du CGI	<u>Taux</u> : Selon un tarif fixé, par cheval fiscal et par âge du véhicule. <u>Affectation</u> : Produit mis à la disposition du budget de la Province Autonome selon la Loi des Finances (LF) 2002.	Administration Fiscale
3 – Taxe sur les Transactions (TST)	Art 06.02.01 du CGI	<u>Taux</u> : 5% des chiffres d'affaires <u>Affectation</u> : Produit mis à la disposition du budget de la Province Autonome (LF 2002°	Administration Fiscale
4 – taxe Professionnelle	Art 10.01.01 et suivants du CGI	<u>Taux</u> : Cf art 10.01.14 et suivants du Code, barème suivant nature d'activité, moyen d'exploitation et de production, nombre de salariés et catégorie de population. <u>Affectation</u> : 100% au budget de la Province Autonome.	Trésor Public par Voie de rôle
5 – Centimes additionnels à la Taxe Professionnelle	Art 10.01.40 du CGI	<u>Taux</u> : 30% des droits principaux <u>Affectation</u> : Produit au profit de la Province Autonome qui peut décider en Conseil Provincial de leur affectation aux budgets de ses démembrements (LF 2002)	Trésor Public par Voie de rôle
6 – Impôts Fonciers sur les Terrains (IFT)	Art 10.02.07 du CGI	<u>Taux</u> : Selon un barème voté par le Conseil Municipal, exprimé en Fmg/ha pour les terrains agricoles de la 1 <sup>ère</sup> à la 5 <sup>ème</sup> catégorie L'impôt calculé ne peut être inférieur à 2.500 Fmg par taxation. <u>Affectation</u> : 100% Commune.	Trésor Public par Voie de rôle
7 - Impôts Fonciers sur la Propriété Bâtie (IFPB)	Art 10.03.10 du CGI	<u>Taux</u> : voté par le Conseil Municipal ou Communal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximum : 5%</li> <li>• Minimum : 2%</li> </ul> <u>Affectation</u> : 100% Commune	Trésor Public par Voie de rôle

8 – Taxe Annexe à l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (TAFB)	Art 10.04.05 du CGI	<u>Taux</u> : voté par le Conseil Municipal ou Communal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximum : 5%</li> <li>• Minimum : 2%</li> </ul> <u>Affectation</u> : 100% Commune	Trésor Public par Voie de rôle
9 – Taxe additionnelle à l'enregistrement des actes et mutations	Art 10.05.01 et 10.05.02 du CGI	<u>Taux</u> : 2% des droits d'enregistrement <u>Affectation</u> : 100% Commune	Administration Fiscale
10 – Impôt de licence de vente sur les produits alcooliques	Art 10.06.08 à 10.06.10 du CGI	<u>Taux</u> : Variable selon la catégorie et la classe des licences ainsi que le nombre de la population de la Commune. <u>Affectation</u> : Produit mis à la disposition de la Province Autonome qui peut décider en Conseil Provincial de son affectation aux budgets de ses démembrements. Transitoirement, une décision du Parlement fixera la part allant à la Commune.	Administration Fiscale
11 – Impôt de licence foraine sur les produits alcooliques	Art 10.06.09 et 10.06.11 du CGI	<u>Taux</u> : Fixé par période de 24 h à 25.000 Fmg <u>Affectation</u> : 100% Commune	Administration Fiscale
12 – Taxe annuelle sur les appareils automatiques	Art 10.07.02 du CGI	<u>Taux</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Machines à sou 2.000.000 Fmg/appareil/an</li> <li>• Autres appareils : 500.000 Fmg/appareil/an</li> </ul> <u>Affectation</u> : 100% Commune	Administration Fiscale
13 – Prélèvement sur les produits des jeux	Art 10.07.03 du CGI	<u>Taux</u> : Par palier de recettes annuelles <u>Affectation</u> : Produit perçu au profit du budget de la Province Autonome (LF 2002)	Administration Fiscale

L'Impôt Synthétique est considéré comme une ressource des Collectivités bien qu'il soit perçu en totalité au profit du Budget Général, car il est destiné au financement des investissements initiés par les Collectivités.

La part des Communes dans les Impôts et Taxes suivants est :

- Fixés par délibération du Conseil Municipal
  - Revenu du domaine ;
  - Taxe sur les cérémonies coutumières ;
  - Droit de concession de cimetières ;
  - Droit de stationnement ;

- Taxe sur les publicités ;
  - Droit des places aux marchés et/ou d'allocation de stands ;
  - Taxe sur les passeports bovidés.
- Fixés par Arrêté Provinciaux
- Parts sur les ristournes et prélèvements sur les produits suivants :
    - agricoles ;
    - forestiers ;
    - produits de la pêche ;
    - produits de la chasse.
- Fixé par Arrêté Ministériel
- Part sur les produits miniers (au cas où il y a des ristournes) ;
  - Part sur l'exploitation et commercialisation de la vanille (produits stratégiques ou produits à caisse) ;
  - Recouvrement du Délégué d'Arrondissement Administratif (DAA).

## II-VI-1- IMPÔTS ET TAXES DES FARITANY ET DES COMMUNES (PRÉVUS PAR LE CGI)

Tableau 7 : Impôts et taxes des Faritany, suivant CGI

NATURE	COLLECTIVITES BENEFICIAIRES	PARTS
-Impôt Synthétique (IS)	Inscription Budget général mais destiné au financement PIP Régionalisé	( LF 2000)
-Taxes sur les véhicules à moteur (vignette)	Produit mis à la disposition de la Province Autonome	100% (LF 2002)
-Taxes sur les transactions (TST)	Produit mis à la disposition du budget de la Province Autonome	100% (LF 2002)
-Taxe professionnelle (TP)	Faritany	100%
-Centimes additionnels à la TP	Produit au profil de la Province Autonome	<i>La Province Autonome en décide la répartition entre ses démembrements (LF 2002)</i>
-Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (IFPB)	Commune	100%
-Impôt Foncier sur le Terrain (IFT)	Commune	100%
-Taxe annexe à l'Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie (TAFB)	Commune	100%
-Taxe additionnelle sur les mutations des biens	Commune	100%
-Taxe annuelle sur les téléviseurs	Commune	100% (LF 2000)
-Impôt de licence	Produit à la disposition de la Province Autonome	<i>La Province autonome en décide la répartition entre ses démembrements (LF 2002)</i>
-Licence foraine	Commune	100%
-Taxe annuelle sur les appareils des jeux	Commune	100%
-Prélèvements sur les maisons de jeux	Budget Province Autonome	100% (LF 2002)

**PARTIE III**  
**CHAPITRE III-I**  
**DISCUSSIONS**

Les méthodes et méthodologies proposées dans ce document ne sont pas faciles à exécuter. Elles comportent des risques et contraintes que nous devons surmonter.

**III-I-1- LES RISQUES**

**III-I-1-1-Au niveau de la décentralisation et de la déconcentration (2D)**

Nous avons vu que la décentralisation et la déconcentration sont des phénomènes complexes et encore récents pour Madagascar. Elles dépendent des réussites et échecs des facteurs politiques (Politique de l'Etat, MAP, nouvelle Constitution,...).

Actuellement, il nous est encore difficile d'apprécier, si les méthodes utilisées ont aboutit aux résultats et effets escomptés ou non.

D'abord, la décentralisation est prévue de passer de l'Etat centralisé vers l'Etat décentralisé. Mais, on a tendance à présumer qu'il y aura une limitation ou une perte de pouvoir de l'Etat central. Aussi, malgré les effets positifs attendus par le biais de la décentralisation, on fait face au risque que le pouvoir central ne fera pas suffisamment de preuve de volonté politique pour la concrétisation de sa mise en œuvre. Il se peut que certains « gouverneurs centraux » par crainte de perdre leur pouvoir freinent ou bloquent le processus.

Ensuite, comme il a été attendu lors du dernier référendum du 04 avril 2007, la décentralisation et la déconcentration sont prévues pour faciliter l'exécution des tâches de l'Etat. Néanmoins, on peut constater les déséquilibres entre l'allocation des tâches et des ressources. Parfois ces derniers font défaut, et les tâches seront automatiquement non ou faiblement exécutées, ainsi que les renforcements de capacités des acteurs locaux, qui ne font qu'aggraver les inégalités communales, ou intercommunales, et à la limite régionales.

Puis, elles sont aussi prévues d'optimiser la viabilité des projets entretenus. Mais, force est de constater que malgré les efforts entrepris (Guide des Maires, renforcement de capacités, etc.), la plupart des Maires, ou Responsables locaux n'ont pas les compétences requises pour mener à bien ces mandats (analphabétisation, manque de savoir-faire, etc.). Ils doivent obligatoirement dépendre de l'Etat central. Ces phénomènes peuvent entraîner des déceptions envers le processus de 2D, et pourraient entraîner des effets négatifs.

Un fort engagement à la décentralisation, qui se traduit par le découpage territorial, risque aussi, à certains moments de créer des sources de conflits et de divisions sociales.

### **III-I-1-2- Au niveau de la gouvernance locale**

D'abord, la gouvernance locale, par le biais de la décentralisation est espérée de donner le « pouvoir » à la population locale de base, pour qu'elle soit le propre acteur de son développement, ou le « développement à partir de la base ». Pourtant, malgré les efforts de concertations entre l'Etat et les Chefs de Régions, ou avec tous les Maires, il semble que ces derniers ne sont pas associés aux prises de décision politiques, et il se peut que les opinions des Maires des Communes rurales se fassent en filigrane derrière les Maires des Communes urbaines.

Ensuite, la gouvernance locale, par le biais de la décentralisation est aussi par la donation des pouvoirs aux pauvres et aux minorités (ethniques, religions) est prévue d'offrir une « protection » à ses derniers. Or, ceci peut être aussi une arme à double tranchant, car, dans les cas des environnements chargés de tensions, il y aura différence avec la majorité dominante.

Les « gouverneurs locaux » seront donc les Responsables de l'appui aux processus de 2D, or ceux-ci n'ont pas les capacités et moyens, et que même s'il y a renforcement de capacités, les changements continus de personnels ne peuvent assurer la continuité requise.

« Un gouverneur local », devenu « puissant » peut s'approprier les bénéfices, et risque d'avantage de créer des fosses entre les aisés et les pauvres.

### **III-I-2- LES CONTRAINTES**

#### **III-I-2-1- La fiscalité locale**

C'est l'une des grandes contraintes de la mise en œuvre du processus de 2D et de gouvernance locale.

Les ressources des CTD sont citées dans le Chapitre II-VI de ce document. Dans ce thème, on constate, comme il a été cité, qu'il y a peu de place aux gouvernements locaux pour le financement de leurs affectations à partir des impôts locaux et autres droits. Les liens financiers explicites entre les différents échelons de la décentralisation (Etat, Régions et Commune) avec leur partenaire financier n'existent pas d'une manière formelle. Or, ce mécanisme est absolument indispensable pour la mise en œuvre et le soutien des projets de développement local et la préservation des ressources naturelles au niveau de différents territoires prônés dans « Madagascar naturellement, une vision pour Madagascar et ses Régions.<sup>31</sup>

Les impôts et autres sources de revenus locaux sont souvent limités, et le gouvernement central garde le contrôle des sources de revenus les plus importantes (ex : grandes exploitations). Plusieurs sources de revenus locaux sont relativement coûteuses à collecter, ce qui n'encourage pas les Collectivités locales à maximiser leur autonomie fiscale.

Malgré les efforts en matière foncier (Guichet foncier, etc.), actuellement, la propriété rurale ne fait pas l'objet d'un enregistrement de titre de propriété, avec des valeurs marginales, et plus faibles qu'au niveau urbain.

Les Communes rurales ne disposent pas encore de personnels qualifiés et spécialisés en matière d'impôts.

---

<sup>31</sup> « Diagnostic pour l'amélioration de la fiscalité entre les niveaux de Collectivités : Régions, Communes et Intercommunalités », HERIMANDIMBY V. MAHATODY H. J., Rapport3, 2006

### **III-I-2-2- Relation Collectivités - Etat**

Cette relation est expliquée dans la Partie II-III-2. Mais on constate aussi que cette relation est souvent sujette à des conflits relationnels. Comme c'est la Région qui devrait appuyer les Communes, par la décentralisation, les Communes appuient aussi les Régions.

Ceci pour dire que cette relation Collectivités – Etat peut devenir une contrainte pour aboutir aux résultats escomptés.

Encore dans cette contrainte sur la relation, la Décentralisation et la Gouvernance locale offrent aux Collectivités territoriales le pouvoir en matière de planification de leurs projets de développement. Aussi, il se peut qu'en contrepartie il y aura une faible idée des citoyens de ce qu'ils peuvent attendre des autorités. Et que si les budgets sont déjà prédéfinis d'avance, il faudrait alors prioriser les projets de développement planifiés, ce qui est faisable mais pas toujours évidents dans certains cas.

### **III-I-2-3- La transparence et l'imputabilité**

Pour une bonne gouvernance locale il doit y avoir une transparence et une imputabilité. La mise en disposition des citoyens des informations sur les activités et moyens des Collectivités locales est souvent inexistante ou timide. Il est logique que la population ait le droit de savoir sur les projets à effectuer et les allocations des fonds, mais il reste encore la façon dont on va l'exercer.

## **CHAPITRE III-II**

### **RECOMMANDATIONS**

Non seulement, il faut traduire de manière intrinsèque la pauvreté et les méthodes à réaliser, beaucoup de travaux restent à réaliser. Pour pouvoir étudier les différentes séquences de l'étude, une partie des travaux à réaliser dans les futures étapes nécessite une recherche dans le domaine de la communication en général.

#### **III-II-1- AU NIVEAU DU MAP EN GÉNÉRAL**

Les initiatives doivent profiter aux pauvres.

Les priorités immédiates du MAP doivent avoir des effets directs au niveau des pauvres. La fourniture de services publics, d'éducation, de soins et de santé, a déjà été citée mais il faut insister sur le principe de « responsabilisation », par une large consultation de la société civile et des pauvres pour améliorer l'exécution des programmes. L'analyse des impacts sociaux doit faire partie intégrante du MAP, et que lors des arbitrages entre des domaines prioritaires et des domaines non prioritaires de dépenses publiques, il faut procéder à une analyse approfondie du point de vue des incidences globales sur la croissance.

#### **III-II-2- AU NIVEAU DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA DÉCONCENTRATION**

Nous avons vu que la décentralisation et déconcentration sont des processus déjà engagés par l'Etat, et encore en cours, mais faudrait-il insister que ce soit vraiment une véritable volonté, mais qu'ils ne résultent pas uniquement des pressions des bailleurs de fonds ou des communautés internationales.

La pratique de la décentralisation doit être effective, car malgré la volonté, la lourdeur administrative, ou la centralisation de l'administration peuvent retarder les effets escomptés. A cela il faudrait aussi, en accompagnement renforcer la capacité des autorités locales, et favoriser les appuis aux CTD.

On doit favoriser les flux d'informations et de communications entre l'Etat et les CTD.

Des moyens adéquats doivent être offerts aux responsables locaux, pour optimiser les résultats attendus, tels que les moyens logistiques et de communications.

La relation Etat - CTD doit être claire au niveau des CTD, pour qu'il y ait une cohérence entre les autorités et la définition des rôles.

Une étude des processus de décentralisation <sup>32</sup> a conclu que la décentralisation peut conduire à la réduction de la pauvreté, mais seulement si trois conditions sont réunies :

- Des fonds adéquats pour les instances locales issues des élections;
- Des pouvoirs appropriés en faveur de ces mêmes instances;
- Des mécanismes sûrs obligeant à la fois les élus à rendre compte de leurs actions aux citoyens et les administrateurs locaux aux élus.

### **Les indicateurs en matière de décentralisation dans le MAP devront être ajoutés**

La décentralisation de l'administration publique est dans le défi n°06 de l'engagement n°01 du Président de la République : « Une gouvernance responsable ».

Dans ce chapitre, les indicateurs sont :

<b>INDICATEURS</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>
Dépenses publiques par les Communes en % du total du budget public	1,5 %	10 %
Taux de collecte des taxes locales (base 100)	100	300

Tableau X : indicateurs décentralisation MAP (Source : MAP)

On constate que ces indicateurs se limitent au niveau financier, et les niveaux institutionnels et gouvernance locale ne sont pas bien définis. La décentralisation et la gouvernance locale sont en relation directe, la section suivante offrira plus d'éléments par rapport à cette observation.

### **III-II-3- AU NIVEAU DE LA GOUVERNANCE LOCALE**

---

<sup>32</sup> Greffe, 1992: 117.

Pour une bonne gouvernance locale, il faut d'abord respecter les principes qui sont : la subsidiarité, la légitimité et voix, l'équité, la direction, et la performance.

Ces principes encouragent toutes les parties impliquées à reconnaître et à impliquer divers partenaires en matière de gestion et à être transparents, inclusifs et redevables dans les prises de décision.

### **III-II-3-1 - Les principes de la gouvernance locale**

#### **La subsidiarité**

C'est l'idée de réunir le « moins d'Etat », et le « mieux d'Etat ».

Elle consiste à attribuer la responsabilité, l'autorité et la gestion aux institutions, près ou autour des ressources, et les partenaires locaux, tout en évitant de compromettre la durabilité.

Selon ce principe, toute activité doit être planifiée et mise en œuvre au niveau le plus proche possible du niveau de base, en se fondant sur l'avantage comparatif de chaque institution. L'hypothèse de base derrière est que les gouvernements locaux sont mieux à même d'être conscients des priorités locales (intégrant l'environnement) et d'ajuster en conséquence les mesures à mettre en œuvre. On avance également qu'une approche « normative minimum » est nécessaire en complément de la décentralisation (environnementale). Son objet étant de spécifier les limites de l'autonomie locale, sans restreindre le caractère discrétionnaire des pouvoirs exercés dans ces limites.

La « subsidiarité » pourrait servir de référence afin que le désengagement de l'Etat, ne laisse pas les champs libres à un chaos, mais à une nouvelle distribution des rôles. Encore faudrait-il pour cela que l'idée en question se trouve correctement employée. Intégrée dans un prêt à penser, le principe de subsidiarité sert aujourd'hui de formule magique. Elle habille avantageusement les reformes les plus disparates et

dissimule des pratiques contraires aux idées qu'il défend. L'idée de subsidiarité suppose une redéfinition des rapports entre l'Etat et les citoyens, non pas dans le domaine institutionnel, mais dans le domaine de l'action à accomplir en vue de l'intérêt général.<sup>33</sup>

### **La légitimité et voix, ou l'approche « genre », et le principe de non- exclusion**

*« Une âme, une voix »*

Ce principe, consiste à faire participer « toute », la population aux différentes prises de décisions concernant le développement de leur localité, et d'offrir une liberté d'expression et d'association, pour rendre effective, l'application des 3P : partenariat public- privé et société civile, dans le processus de développement de leur localité.

### **L'équité**

Le principe d'équité consiste au partage des coûts et bénéfices, de la gestion, ou de l'utilisation des ressources.

Les droits de l'ensemble des partenaires locaux aux ressources naturelles doivent être reconnus, et légitimés, sur le plan légal.

Le respect de ce principe devrait permettre d'éviter des écueils de la décentralisation : l'exacerbation des disparités Régionales de revenu, qui donne des avantages supplémentaires aux zones géographiques déjà pourvues de ressources naturelles riches ou potentiellement riches.

Le principe d'équité, est associé au « justice » et impartialité, c'est-à-dire, la présence d'un contexte juridique favorable, caractérisé par le respect de la primauté de la loi.

### **La direction et/ou orientation**

Ceci consiste à mettre en place, ou à orienter, les objectifs de la conservation, à long terme, ou vision stratégique, incluant le développement humain, et les complexités, historiques, écologiques, sociales et culturelles.

---

<sup>33</sup> Millon- Delsol, 1993

Pour cela, les objectifs, ou visions stratégiques, devraient se conformer aux orientations définies, ou approuvées internationalement tels que :

- Vision Durban,
- Convention du patrimoine mondial,
- Convention sur la diversité biologique,
- Convention Ramsar (sur les zones humides),
- Guides internationaux (ex : IUCN/WCPA, FENU,...)
- Programmes intergouvernementaux (PNUD, UNESCO,...),
- Accords Régionaux,
- Orientations législatives (officielles, locales, traditionnelles), décrétées par le MinEnvEF, Ampanjaka, ...
- Etc.

Notons quand même que, chaque ressource naturelle, a sa spécificité, d'où la nécessité d'appliquer les autres principes de gouvernance locale.

### **La Performance**

La notion de performance, associe tous les indicateurs d'efficacité, efficience, viabilité, rentabilité, de la conservation des ressources naturelles.

Nous insistons encore ici sur l'importance des renforcements de capacité, avec les éléments sus- cités, pour pouvoir assurer la décentralisation et déconcentration effective, au niveau institutionnel, financier et sociologique.

Ici, nous réitérons aussi la nécessité du flux d'information et de communication, surtout le désenclavement (RN, RIP, RC), qui est un facteur empêchant les concertations démocratiques entre tous les intervenants.

### **III-II-3-2- Les indicateurs de la gouvernance locale**

Pour pouvoir suivre les évolutions au niveau de la gouvernance locale, des indicateurs seront nécessaires.

Ceux-ci ne sont que des propositions et sont non- exhaustifs. Ils peuvent être ajoutés ou modifiés suivant les cas.

#### Au niveau du développement local

- % de membres élus des conseils locaux capables d'expliquer les lois et règlements de base régissant les gouvernances locales (ex : attributions des Communes, etc.).
- % de Collectivités territoriales capables de mener à bien une évaluation participative simple de problèmes locaux (développement, environnementaux, etc.).
- % de Collectivités territoriales capables de formuler et de mettre à jour les documents de planifications (PCD, PDV).
- % du budget annuel des Collectivités territoriales consacré à des initiatives de développement.
- % de projets locaux effectués ou conçus par des groupes marginalisés (ex : groupe de femmes).
- % de communautés villageoises et/ou de groupements d'usagers, dans le territoire communal, capables d'exécuter eux-mêmes des projets locaux tenant compte de la dimension environnementale.
- % de diminution des empiètements de terres cultivées sur les zones de pâturage et les forêts.

#### Au niveau de la pauvreté proprement dite

- % de ménages qui ont vu leur insécurité alimentaire en période de soudure réduite à la suite d'un investissement spécifique de la collectivité territoriale.
- % de projets locaux qui traitent spécifiquement des problèmes et des besoins environnementaux des femmes et des groupes d'usagers minoritaires et marginaux (éleveurs nomades, pêcheurs, groupes considérés comme de caste inférieure, etc.).
- % de Collectivités territoriales ayant adopté des procédures spécifiques d'élimination des discriminations « légales » (ex : dans les baux ruraux, transmissions du foncier par héritage, etc.) visant des groupements d'usagers marginaux ou minoritaires.

- % des conflits d'origine foncière résolus au niveau local par des structures sous l'autorité de la collectivité territoriale, plutôt que soumis à la justice civile.

#### **III-II-4- AU NIVEAU DES PROJETS LOCAUX ET INTÉGRATION DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE**

Il faut favoriser la réalisation des projets locaux, qui sont dans la plupart des cas déjà prédéfinis dans les PCD, ou PRD, tels que les infrastructures, car ce sont des facteurs importants de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique. Il a été démontré l'importance des infrastructures comme les routes, l'accès à l'eau potable, la santé, l'éducation qui ne sont pas tout simplement une « base » de la vie, mais aussi un gain de temps pour participer aux actions de développement (ex : temps perdu par les femmes et enfants à chercher de l'eau). Les projets locaux réduisent aussi les coûts, comme dans les cas où l'eau est payante, pour certains privés.

On doit favoriser la mise en place des ONG locaux capables d'appuyer et de fournir des assistances aux acteurs locaux, et de favoriser les partenariats avec les secteurs privés (PPP : Partenariat Public-Privé).

Il ne faut pas se fier à l'élaboration des nouveaux projets locaux, mais il faut aussi prendre en compte les projets d'entretiens des ouvrages existants.

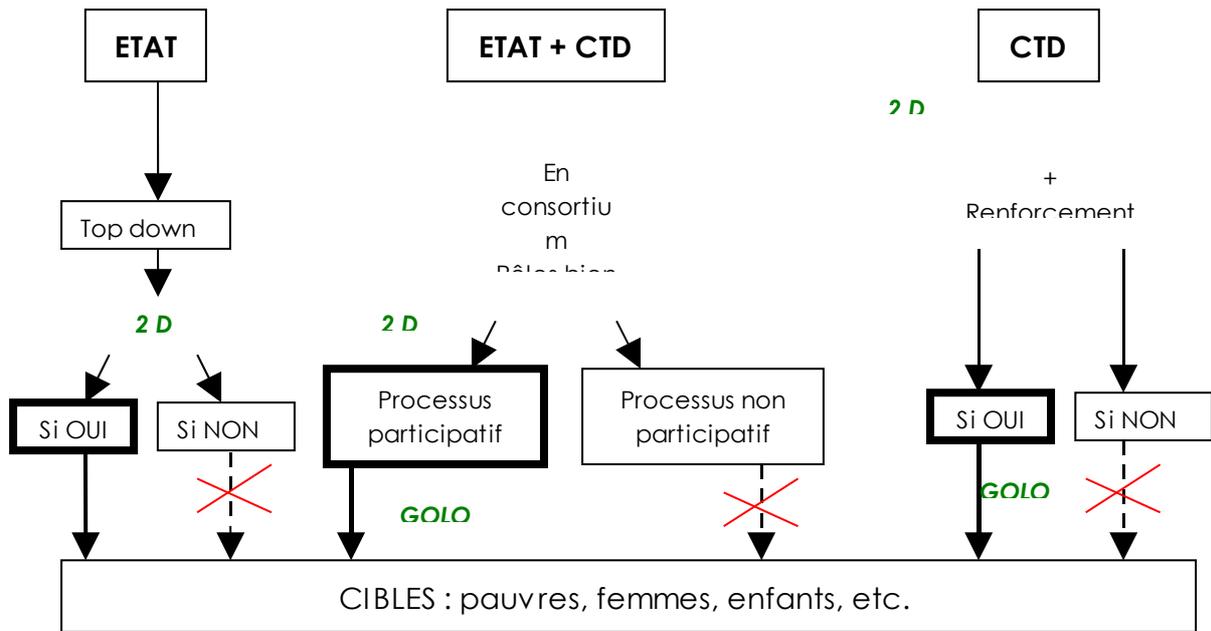
#### **III-II-5- SCHEMATISATION DE LA METHODOLOGIE D'APPROCHE OPTIMALE**

Suite à ce que nous avons vu, le résultat d'un projet donné ne peut être optimal sans la responsabilisation des acteurs locaux. Ces derniers doivent avoir le pouvoir de contribuer à leur développement (décentralisation), d'être autonomes aux choix des actions à mener (déconcentration), et enfin d'être les premiers responsables (la gouvernance locale).

Un projet, suivant les cas de responsabilisations peut se dérouler sous 03 manières:

- D'abord, le projet peut être dirigé directement par l'Etat, qui dans le cas pratique peut ne pas correspondre aux besoins primordiaux des cibles.

- Puis, le projet peut être conduit en consortium entre l'Etat et le CTD, suivant les rôles définis dans la Partie II-III-2, qui est conseillé, à condition que les CTD soient les Maîtres d'ouvrage comme définis dans la Partie II-V-4.
- Et enfin, le projet peut être aussi mené directement par les CTD, qui est l'idéal, moyennant un renforcement de capacité qui constitue la Partie II de ce document, notamment les Chapitre II-IV au II-7.



**LEGENDE :**

- 
 Chemin conseillé  
 Le projet atteint les cibles (conseillé)
- 
 Le projet est voué à l'échec (déconseillé)
- 2 D**  
 Décentralisation et déconcentration
- GOLO**  
 Gouvernance locale

Figure 11 : Méthodologie d'approche optimale  
Source : l'auteur

Dans tous les cas, toutes les idées de développement, pour réussir, doivent passer obligatoirement à la décentralisation et à la déconcentration, par le biais de la gouvernance locale.

## **CONCLUSION**

Madagascar est encore sur la route du développement. Lutter contre la pauvreté n'est pas toujours facile. Des réflexions ont été faites, mais il faut adopter une approche, et optimiser les méthodes pour être plus pragmatique.

La présente recherche nous a permis de confirmer que toutes les méthodologies de lutte contre la pauvreté à Madagascar sont vaines sans l'approche gouvernance locale, dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration.

Nous devons ainsi se baser sur la considération des plus indigents et vulnérables, par la prise en main, et la participation des Collectivités de bases avec les organisations des sociétés civiles, aux processus et démarches de développement.

C'est cette issue de consultation et de coopération que ce document essaye de soutenir. Une bonne méthode doit être fonction des attentes et des solutions proposées par les cibles, notamment les Collectivités rurales.

Mais ces aspects ne sont pas toujours évidents.

On fait encore face à des risques et contraintes, et des principes seront encore à examiner.

Après avoir lu ce document, j'espère pouvoir vous éclaircir sur les contributions et moyens en matière pour la réduction de la pauvreté à Madagascar, par le biais de la décentralisation, de la déconcentration, de la gouvernance locale, et des projets locaux ainsi que de son articulation, dans le secteur environnemental.

Mais, un pays démocratique obtient-il plus de résultat en réduction de la pauvreté qu'un pays non démocratique ?

## **BIBLIOGRAPHIES**

- Andrianirina L., 2000, « Décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives », Mémoire de Master en Administration Publique, ENA, 73p.
- Andriatsoavina H., 2006, « Capitalisation de acquis en matière de gouvernance locale, dans le cadre d'évaluation, et consolidation des démarches d'aménagement du territoire », Rapport Final, 50p, SAGE.
- Anonyme, 2006, « Comment susciter et mettre en œuvre les initiatives d'innovation dans le secteur public », Projet de rapport final, 17p, CAFRAD.
- Anonyme, 2005, « Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté », mise à jour 2005, Présidence de la République.
- Anonyme, 2003, « Dynamique de la pauvreté à Madagascar 1993 à 1999 », 4p, INSTAT, BM, Programme ILO.
- Anonyme, 2003, « Dynamique de la pauvreté à Madagascar 1999 à 2001 », 4p, INSTAT, BM, Programme ILO.
- Anonyme, « Elaboration d'un programme de formation des Communes rurales », SOATEG.
- Anonyme, « Evaluation ex-post des réalisations du FID, Rapport de synthèse généra », SOATEG.
- Anonyme, 2001, « Evolution de la pauvreté à Madagascar 1993-1999 », 6p, INSTAT.
- Anonyme, 2001, « Gestion du cycle de projet, guide récapitulatif des formations », PARTICIP GmbH., Commission Européenne.
- Anonyme, « Guide pratique pour les associations. Montage de projets de développement communautaire », 23p, AMSED.
- Anonyme, 2000, « Guide sectoriel pour l'élaboration d'une étude d'impact environnemental. Projets Routiers », MinEnv, MinTP, ONE.
- Anonyme, « Gouvernance locale », 9p, CARE Madagascar.
- Anonyme, 2002, « Gouvernance locale dans la perspective de la réduction de la pauvreté en Afrique », 38p, PNUD, CEA.
- Anonyme, 2005, « Indicateurs pour le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », 116p, FENU, PNUD.
- Anonyme, 2006, « Madagascar Action Plan », Présidence de la République.

- Anonyme, 2001, « Manuel Gestion du cycle de projet », 48p, Commission Européenne.
- Anonyme, « Oeuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté à Madagascar. La pauvreté rurale à Madagascar », 8p, FIDA.
- Anonyme, 2005, « Plan d'Action Madagascar 2012, Une feuille de route transformationnelle, pour un développement rapide », MAEP.
- Anonyme, 2006, « Rapport de suivi du programme Bruxelles, cas de Madagascar », 21p.
- Anonyme, « Sous-programme Haute Ramena », SAGE.
- Anonyme, « Suivi- Evaluation de projets de développement », FUSAGx.
- Anonyme, 2000, « Vaincre la pauvreté humaine », Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000, PNUD.
- Bah M. L., 2006, "Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas de la Guinée », 110p, FENU.
- Bongfiglioli A., 2005, « Gouvernance décentralisée et développement local, un itinéraire de réflexion », 64p, FENU.
- Bonfiglioli A., 2003, « Le Pouvoir des pauvres, La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté », 168p, FENU.
- Bonfiglioli A., 2004, « Terre des pauvres, Gouvernance environnementale locale, et gestion décentralisée des ressources naturelles », 162p, FENU.
- Bischof P., Hartmann A., Itty P, Lieberherr F., Maag H., Petitat P, Rapold D, Rossi M., Sommer M, Spirli G., Stadler T., Von Sury F., 2001, « Décentralisation, Document d'orientation », 27p, DDC.
- Diouf B., 2006, "Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Sénégal», 150p, FENU.
- Gnimadi A., 2006, "Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Bénin », 109p, FENU.
- Halidou S., 2006, "Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Nigén», 113p, FENU.

- Ledant J.P., 2005, « L'approche cadre logique dans l'identification de projets de développement, comment y intégrer l'environnement ? », 48p, ADG, HDE.
- Ouattara C., 2006, "Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Burkina Faso », 83p, FENU.
- Ongoïba H., 2006, "Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Mali», 110p, FENU.
- Raveloson E., 1998, « Le développement intégré par la gestion de projet au niveau des pays en développement. Le cas des projets industriels malgaches », 249p, Thèse de Doctorat d'Etat es Sciences, Ingénierie des Projets Industriels, Université d'Antananarivo, ESPA.
- Razafindravonona J., 2003, « Analyse du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté à Madagascar », 49p, CEA.
- Shotton R., Winter M., 2006, « Relever le Défi. Renforcer les capacités des Collectivités locales pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Un guide pour le praticien Elaboré à partir des expériences du FENU dans les Pays les Moins Avancés », 267p, FENU.
- Shroeder L., Andrews M., 2001, « Key Issues in Sectoral Decentralization", 8p.
- Tubiana L., 2000, « Environnement et développement. L'enjeu pour la France », Rapport au 1<sup>er</sup> Ministre, 100p.
- Unité de Développement Local du FENU, 2005, « Gouvernance et développement local Leçons apprises à partir de l'expérience du FENU en Afrique », 17p, FENU.
- Winter M., 2004, « Initiative des gouvernements locaux. Infrastructures et services pour les pauvres en Afrique rurale Sub- Saharienne », 84p, FENU.

## **WEBOGRAPHIES**

- [www.fenu.org](http://www.fenu.org)
- [www.undp.org](http://www.undp.org)
- [www.madagascar.gov.mg](http://www.madagascar.gov.mg)
- [www.takelaka.org](http://www.takelaka.org)
- [www.wanadoo.mg](http://www.wanadoo.mg)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

# ANNEXES

## **ANNEXE I**

Annexes du Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE)  
(Publié au Journal Officiel n° 2648 du 10 juillet 2000 et n° 2904 du 24 mai 2004)

(Annexe 1 et 2)

Annexe 1

Au décret n° 99 954 du 15 Décembre 1999

Fixant les nouvelles dispositions relatives à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement

### **PROJETS OBLIGATOIREMENT SOUMIS A ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIE)**

Sont soumises à l'étude d'impact environnemental toutes activités citées ci-dessous ou atteignant l'un des seuils suivants :

- Tous aménagements, ouvrages et travaux pouvant affecter les zones sensibles
- Tout plan, programme ou politique pouvant modifier le milieu naturel ou l'utilisation des ressources naturelles, et/ou la qualité de l'environnement humain en milieu urbain et/ou rural
- Toute utilisation ou tout transfert de technologie susceptible d'avoir des conséquences dommageables sur l'environnement
- Tout entreposage de n'importe quel liquide au-delà de 50 000 m<sup>3</sup>

- Tout transport commercial régulier et fréquent ou ponctuel par voie routière, ferroviaire ou aérienne de matières dangereuses (corrosives, toxiques, contagieuses ou radioactives, etc.)
- Tout déplacement de population de plus de 500 personnes
- Les aménagements, ouvrages et travaux susceptibles, de par leur nature technique, leur ampleur et la sensibilité du milieu d'implantation d'avoir des conséquences dommageables sur l'environnement. Parmi ces activités, on peut citer :

#### INFRASTRUCTURES ET AMENAGEMENTS / AGRICULTURE / ELEVAGE

- Tout projet de construction et d'aménagement de route, revêtue ou non
- Tout projet de construction et d'aménagement de voie ferrée
- Tout projet de réhabilitation de voie ferrée de plus de 20 km de long
- Tout projet de construction, d'aménagement et de réhabilitation d'aéroport à vocation internationale et régionale et nationale et/ou de piste de plus de 1.500 m
- Tout projet d'aménagement, de réhabilitation et d'entretien (précisément dragage) des ports principaux et secondaires
- Tout projet d'implantation de port maritime ou fluvial
- Tout projet d'excavation et remblayage de plus de 20.000 m<sup>3</sup>
- Tout projet d'aménagement de zones de développement
- Tout projet d'énergie nucléaire
- Toute installation hydroélectrique de plus de 150 MW
- Tout projet de centrale thermique ayant une capacité de plus de 50 MW
- Tout projet d'installation de ligne électrique d'une tension supérieure ou égale à 138 KV
- Tout projet de barrage hydroélectrique d'une superficie de rétention de plus de 500 ha

- Tout projet d'aménagement des voies navigables (incluant le dragage) de plus de 5 km
- Tout projet d'aménagement ou de réhabilitation hydroagricole ou agricole de plus de 1000 ha
- Tout projet d'élevage de type industriel ou intensif
- Tout prélèvement d'eau (eau de surface ou souterraine) de plus de 30 m<sup>3</sup>/h
- Tout projet d'épandage de produits chimiques susceptible, de par son envergure, de porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine

#### RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES

- Toute introduction de nouvelles espèces, animales ou végétales, ou d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur le territoire national
- Toute exploitation forestière de plus de 500 ha
- Toute collecte et/ou chasse et vente d'espèces n'ayant jamais fait l'objet de commercialisation par le passé
- Tout projet de création de parcs et réserves, terrestres ou marins, d'envergure nationale et régionale
- Toute introduction d'espèces présentes à Madagascar mais non préalablement présentes dans la zone d'introduction
- Tout projet de chasse et de pêche sportives

#### TOURISME ET HOTELLERIE

- Tout aménagement hôtelier d'une capacité d'hébergement supérieure à 120 chambres
- Tout aménagement récréo-touristique d'une surface combinée de plus de 20 hectares
- Tout restaurant d'une capacité de plus de 250 couverts

#### SECTEUR INDUSTRIEL

- Toute unité industrielle **soumise à autorisation**, conformément aux dispositions des textes réglementaires en vigueur de la Loi 99-021 du 19 Août 1999 relative à la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles
- Toute unité de transformation de produits d'origine animale (conserverie, salaison, charcuterie, tannerie, ...) de type industriel
- Toute unité de fabrication d'aliments du bétail permettant une capacité de production de plus de 150 t/an

#### GESTION DE PRODUITS ET DECHETS DIVERS

- Toute unité de stockage de pesticides d'une capacité supérieure à 10 tonnes
- Toute unité de récupération, d'élimination ou de traitement de déchets domestiques, industriels, et autres déchets à caractère dangereux
- Toute unité de traitement ou d'élimination de déchets hospitaliers excédant 50 kg/j
- Tout type de stockage de produits et/ou de déchets radioactifs
- Tout stockage de produits dangereux
- Toute unité de traitement d'eaux usées domestiques.

#### SECTEUR MINIER

- Toute exploitation ou extraction minière de type mécanisé
- Toute exploitation de substances radioactives
- Tout traitement physique ou chimique sur le site d'exploitation de substances minières
- Tout projet de recherche d'une envergure définie par arrêté conjoint des Ministres chargés respectivement de l'Environnement et des Mines à partir de la phase de développement et/ou de la faisabilité

#### HYDROCARBURES ET ENERGIE FOSSILE

- Tout projet d'exploration du pétrole ou de gaz naturel utilisant la méthode sismique et/ou forage
- Tout projet d'extraction et/ou de transport par pipeline de pétrole ou de gaz naturel
- Tout projet d'extraction et d'exploitation industrielle de charbon de terre ou cokeries
- Tout projet d'implantation de raffinerie de pétrole brut, de gazéification et de liquéfaction de capacité de plus de 20 000 barils équivalent-pétrole/jour
- Tout projet d'implantation offshore
- Tout projet d'extraction de substances minérales bitumineuses de plus de 500 m<sup>3</sup>/jour
- Tout projet de stockage de produits pétroliers et dérivés ou de gaz naturel d'une capacité combinée de plus de 25 000 m<sup>3</sup> ou 25 millions de litres

## **ANNEXE II**

### Annexe 2

Au décret n°99 954 du 15 décembre 1999

Fixant les nouvelles dispositions relatives à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement

### **INVESTISSEMENT OBLIGATOIREMENT soumis À UN PROGRAMME D'ENGAGEMENT ENVIRONNEMENTAL (PREE)**

Sont soumises à l'approbation d'un programme d'engagement environnemental (PREE) toutes activités citées ci-dessous ou atteignant l'un des seuils suivants :

#### INFRASTRUCTURES ET AMÉNAGEMENTS / AGRICULTURE / ELEVAGE

- Tout projet d'entretien périodique de route revêtue de plus de 20 km
- Tout projet d'entretien périodique de route non revêtue de plus de 30 km
- Toute industrie en phase d'exploitation
- Toute installation hydroélectrique d'une puissance comprise entre 50 et 150 MW
- Tout projet de centrale thermique d'une puissance comprise entre 25 et 50 MW
- Tout aménagement de terrain destiné à recevoir des équipements collectifs de plus de 5000 spectateurs ou de plus de 3 ha
- Tout projet de barrage hydroélectrique d'une superficie de rétention comprise entre 200 et 500 ha
- Tout projet d'aménagement ou de réhabilitation hydroagricole ou agricole d'une superficie comprise entre 200 et 1000 ha

- Tout projet d'élevage de type semi-industriel et artisanal

#### RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES

- Toute exploitation forestière de plus de 150 ha
- Tout permis de capture et de vente d'espèces de faune destinées à l'exportation
- Tout projet de création de parcs et réserves d'envergure communale et privée
- Toute réintroduction d'espèces dans une zone où elle était préalablement présente
- Toute utilisation ou déviation d'un cours d'eau classé, permanent, de plus de 50% de son débit en période d'étiage
- Tout permis de collecte et de vente d'espèces destinées à l'exportation
- Toute augmentation de l'effort de pêche en zone marine par type de ressources (une étude de stock préalable est requise)

#### TOURISME ET HOTELLERIE

- Tout aménagement hôtelier d'une capacité d'hébergement comprise entre 50 et 120 chambres
- Tout aménagement récréo-touristique d'une surface comprise entre 2 et 20 ha
- Tout restaurant d'une capacité comprise entre 60 et 250 couverts

#### SECTEUR INDUSTRIEL

- Toute unité industrielle **soumise à déclaration**, conformément aux dispositions des textes réglementaires en vigueur de la Loi 99-021 du 19 Août 1999 relative à la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles
- Toute unité de transformation de produits d'origine animale de type artisanal

## GESTION DE PRODUITS ET DECHETS DIVERS

- Tout stockage de produits pharmaceutiques de plus de 3 tonnes

## SECTEUR MINIER

- Tout projet de recherche minière (cf. Code Minier, cas PR)
- Tout projet d'exploitation de type artisanal (cf. Code Minier, cas PRE)
- Toute extraction de substances minières des gisements classés rares
- Toute orpaillage mobilisant plus de 20 personnes sur un rayon de 500 m et moins
- Tout projet de stockage de capacité combinée de plus de 4000 m<sup>3</sup>
- Tout projet de stockage souterrain combiné de plus de 100 m<sup>3</sup>
- Tout projet d'extraction de substance de carrière de type mécanisé

## ANNEXE III

**TABLEAU DES ORIENTATIONS, AXES STRATÉGIQUES ET PROGRAMMES DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

ORIENTATIONS	AXES STRATÉGIQUES	PROGRAMMES
1. Assurer une bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en oeuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire	1.1 Amélioration du cadre institutionnel et des structures d'accueil du PADR eu égard à la nécessité de la clarification des rôles et responsabilités des acteurs du développement rural 1.2 Mise en place d'un environnement juridique et réglementaire favorable au développement rural	1.1.1 Réforme des ministères et appui aux processus de déconcentration/décentralisation 1.1..2 Mise en place d'un système d'information agricole 1.2..1 Adéquation et actualisation du cadre réglementaire
2. Inciter l'émergence des acteurs économiques, partenaires du développement rural	2.1 Modernisation de l'agriculture et développement des initiatives privées et du savoir-faire 2.2 Diversification de la production et des exportations 2.3 Développement et pérennisation du financement du monde rural	2.1.1 Promotion des organisations professionnelles agricoles 2.1.2 Développement des filières et valorisation des produits 2.1.3 Appui au développement des initiatives privées 2.1.4 Restructuration du système d'enseignement et de formation agricole 2.2.1 Promotion d'activités économiques non agricoles 2.2.2 Promotion de la diversification des productions 2.2.3 Développement des produits d'exportation 2.3.1 Développement des systèmes de financement adaptés au monde rural
3. Accroître et promouvoir la production agricole avec une utilisation optimale ainsi qu'une gestion durable des ressources et des infrastructures	3.1 Application des techniques et technologies appropriées 3.2 Préservation de l'environnement et gestion rationnelle des espaces ruraux 3.3 Introduction des mécanismes d'organisation, de gestion et de développement des infrastructures	3.1.1 Recherche et vulgarisation 3.1.2 Gestion et restauration de la fertilité et conservation des sols 3.1.3 Santé animale et végétale 3.1.4 Intensification de la production animale et végétale 3.2.1 Gestion des ressources naturelles (forêts, bassins versants, pâturages, pêche...) 3.2.2. Elaboration de Plans d'aménagement rural, extension de l'accès à la terre et intensification des actions de sécurisation foncière 3.3.1 Programme intégré de réhabilitation des réseaux hydro-agricoles (infrastructures d'irrigation, association des usagers de l'eau, bassins versants...) 3.3.2 Développement et gestion des autres infrastructures rurales
4. Assurer une disponibilité alimentaire suffisante dans toutes les Régions	4.1. Assurance d'une stabilité et d'une permanence des approvisionnements alimentaires 4.2. Préparation aux urgences	4.1.1. Promotion des moyens de transport 4.1.2. Développement, gestion intégrée et maintenance des infrastructures de transport rural

		4.1.3. Développement et organisation des marchés 4.2.1. Système d'alerte et de surveillance des catastrophes
5. Développer les infrastructures sociales en vue d'améliorer l'accès aux services sociaux	5.1 Accessibilité à l'eau potable 5.2 Disponibilité des services sociaux de base 5.3 Amélioration des conditions d'habitation	5.1.1 Accès à l'eau potable 5.2.1 Mise en place de services de santé de proximité 5.2.2 Mise en place de services d'éducation de proximité 5.3.1 Promotion de logements décents 5.3.2 Sécurité en milieu rural

## ANNEXE IV

### VUE GENERALE DE LA SITUATION DE L'OMD A MADAGASCAR

Cibles	Indicateurs	L'objectif sera-t-il atteint ?	Etat de l'environnement
<b>Objectif 1 : Réduire l'extrême pauvreté</b>			
<b>Cible 1 :</b> Réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de la population vivant dans la pauvreté extrême	1. Ratio de pauvreté	Potentiellement	Moyen
<b>Cible 2 :</b> Réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de la population vivant dans la pauvreté alimentaire	2. Incidence de la pauvreté alimentaire	Probablement	Faible mais s'améliorant
	3. Taux d'insuffisance pondérale des enfants	Potentiellement	Moyen
<b>Objectif 2 : Assurer une Education Primaire pour Tous</b>			
<b>Cible 3 :</b> En 2015, les garçons, tout comme les filles pourront terminer leur éducation primaire	Le taux net de scolarisation	Potentiellement	Moyen
	Le taux d'achèvement	Potentiellement	Moyen
<b>Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</b>			
<b>Cible 4 :</b> Eliminer les disparités selon les genres dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	Ratio filles / garçons dans l'éducation (primaire, secondaire, universitaire, ensemble)	Potentiellement	Moyen
<b>Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile</b>			
<b>Cible 5 :</b> Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité infantile	Probablement	Moyen
	Proportion d'enfants âgés de 1 an vaccinés contre la rougeole	Potentiellement	Moyen
<b>Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle</b>			
<b>Cible 6 :</b> Réduire de ¾ entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	Proportion de naissances assistées par du personnel de santé qualifié	Potentiellement	Moyen
<b>Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies</b>			
<b>Cible 7 :</b> D'ici 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/SIDA et commencé à inverser la tendance actuelle	Taux de prévalence sur les femmes enceintes	Données insuffisantes	Faible mais s'améliorant
<b>Cible 8 :</b> D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	Taux d'incidence du paludisme	Probablement	Moyen
<b>Objectif 7 : Assurer une environnement durable</b>			
<b>Cible 9 :</b> Intégrer les principes de développement durable dans les politiques nationales et inverser la	Pourcentage de surface couverte de forêts	Probablement	Fort

Cibles	Indicateurs	L'objectif sera-t-il atteint ?	Etat de l'environnement
tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales			
<b>Cible 10</b> : Pour 2015, réduire de moitié la proportion de personnes ayant accès à l'eau potable	Proportion de population ayant accès à l'eau potable par milieu urbain et rural	Faible potentialité de réalisation surtout en milieu rural	Moyen
<b>Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</b>			
<b>Cible 11</b> : S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés	Ratio service de la dette sur les exportations	Probablement	Moyen

Source : « Rapport sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement à Madagascar », septembre 2004.

## ANNEXE V

### INDICATEURS DE SUIVI DES OMD A MADAGASCAR

Objectifs	Indicateurs	Valeur	Année	Sources
1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	Ratio de pauvreté	70% / 73,6%	1993 / 2003	INSTAT - EPM
	Incidence de la pauvreté alimentaire	59% / 75,2%	1993 / 2002	INSTAT - EPM
	Taux d'insuffisance pondérale des enfants de moins de 5 ans	39,1% / 22%	1992/2000	INSTAT – EDS/EPM/MICS
2. Assurer l'éducation primaire pour tous	Taux net de scolarisation	48,3% / 82%	93-94 / 02-03	Ministère de l'éducation
	Taux d'achèvement	39%	2002/03	Ministère de l'éducation
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Ratio fille/garçon dans l'éducation : ❖ Primaire ❖ Secondaire ❖ Universitaire	0,98 / 0,98 0,79 / 0,83 0,60 / 0,89	1999 / 2002 1999 / 2002 1999 / 2002	TBS 2002
4. Réduire la mortalité infantile	Taux de mortalité infantile	102‰ / 76,6‰	1992 / 2003	INSTAT/DDSS 2004
	Proportion d'enfants âgés de 1 an vaccinés contre la rougeole	55,9% / 82,2%	1998 / 2003	MinSan - PF
5. Améliorer la santé maternelle	Proportion de naissances assistées par du personnel de santé qualifié	23,9% / 24%	1998 / 2003	MinSan - PF
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies	Taux de prévalence sur les femmes enceintes	0,05% / 1,1%	1990 / 2003	Ministère de la santé
	Taux d'incidence du paludisme	19,5%	2002	Ministère de la santé
7. Assurer un environnement durable	Pourcentage de surface couverte de forêts	22%	1990-94	Tableau de bord environnemental 2002
	Proportion de la population ayant accès à l'eau potable : ❖ Inventaire ❖ Enquête	8,55% / 11,73% 9,9% / 11,8%	1999 / 2001 1999 / 2000	MEM/DEA EPM 99 – MICS 2000
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Ratio Service de la dette sur les exportations (viabilité de la dette)	Avant IPPTE : 11,7/ 9,8 Après IPPTE 11,7/ 5,5/	2000/2003	MEFB

Source : « Rapport sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement à Madagascar », septembre 2004.

## ANNEXE VI

**Tableau des Provinces, Régions et chefs lieux respectifs**

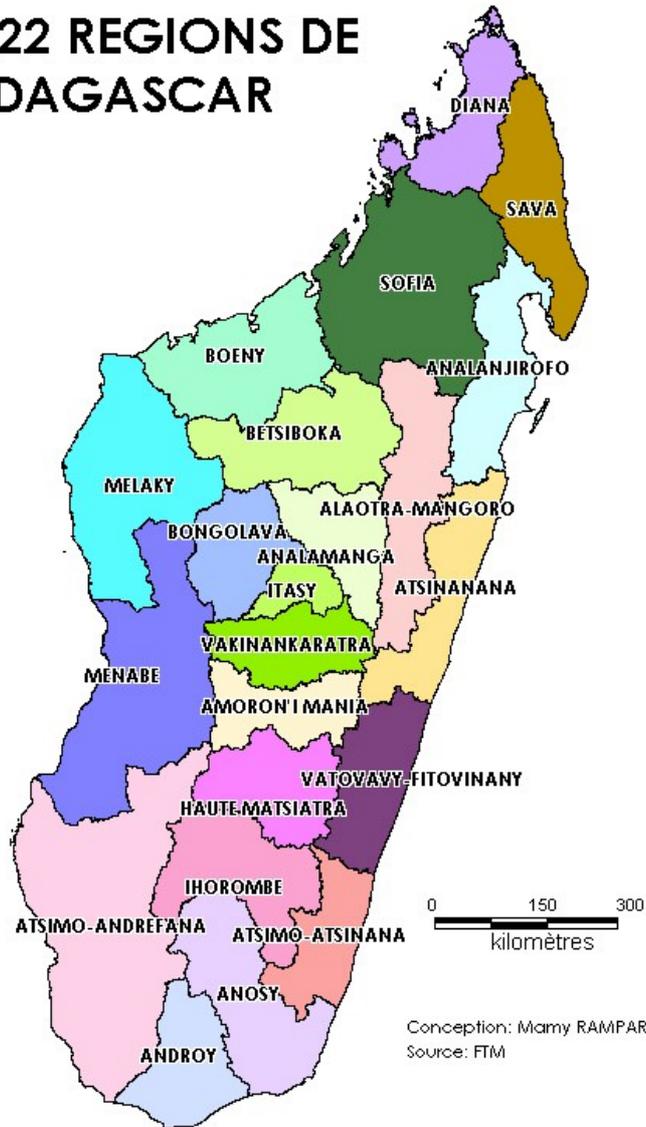
PROVINCES AUTONOMES	REGIONS	COMPOSANTES
ANTSIRANANA	1-DIANA	<b>DIEGO I (Chef lieu)</b> DIEGO II AMBILOBE AMBANJA NOSY BE
	2-SAVA	<b>SAMBAVA (Chef lieu)</b> VOHEMAR ANTALAHA ANDAPA
<b>ANTANANARIVO</b>	3-ITASY	<b>MIARINARIVO (chef lieu)</b> SOAVINANDRIANA ARIVONIMAMO
	4-ANALAMANGA	<b>ANTANANARIVO- RENIVOHITRA (chef lieu)</b> ANTANANARIVO- ATSIMONDRANO ANTANANARIVO- AVARADRANO AMBOHIDRATRIMO ANKAZOBE ANDRAMASINA MANJAKANDRIANA ANJOZOROBE
	5-VAKINANKARATRA	<b>ANTSIRABE I (chef lieu)</b> ANTSIRABE II AMBATOLAMPY BETAFO ANTANIFOTSY FARATSIHO
	6-BONGOLAVA	<b>TSIROANOMANDIDY (chef lieu)</b> FENOARIVO BE

<b>MAHAJANGA</b>	7-SOFIA	<b>ANTSOHIHY (chef lieu)</b> BEALANANA MANDRITSARA MAMPIKONY PORT- BERGE ANALALAVA BEFANDRIANA-NORD
	8-BOENY	<b>MAHAJANGA I (chef lieu)</b> MAHAJANGA II MITSINJO SOALALA AMBATO BOENI MAROVOAY
	9-BETSIBOKA	<b>MAEVATANANA (chef lieu)</b> KANDREHO TSARATANANA
	10-MELAKY	<b>MAINTIRANO (Chef lieu)</b> ANTSALOVA MORAFENOBE BESALAMPY AMBATOMAINTY
<b>TOAMASINA</b>	11-ALAOTRA- MANGORO	<b>AMBATONDRAZAKA (Chef lieu)</b> MORAMANGA ANOSIBE AN'ALA AMPARAFARAVOLA ANDILAMENA
	12-ATSINANANA	<b>TOAMASINA I (Chef lieu)</b> TOAMASINA II BRICKAVILLE VATOMANDRY MAHANORO ANTANAMBAO MANAMPOTSY MAROLAMBO
	13-ANALANJIROFO	<b>FENERIVE-EST (Chef lieu)</b> VAVATENINA SOANIERANA IVONGO SAINTE MARIE MANAKARA MAROANTSETRA

<p><b>FIANARANTSOA</b></p>	<p>14- AMORON'I MANIA</p> <p>15-HAUTE MATSIATRA</p> <p>16-VATOVAVY-FITOVINANY</p> <p>17-ATSIMO-ATSINANANA</p> <p>18- IHOROMBE</p>	<p><b>AMBOSITRA (Chef lieu)</b>  MANANDRIANA  AMBATOFINANDRAHANA  FANDRIANA</p> <p><b>FIANARANTSOA I ( Chef lieu)</b>  FIANARANTSOA II  AMBALAVAO  AMBOHIMAHASOA  IKALAMAVONY</p> <p><b>MANAKARA (Chef lieu)</b>  VOHIPENO  MANANJARY  NOSY-VARIKA  IKONGO  IFANADIANA</p> <p><b>FARAFANGANA (Chef lieu)</b>  VONDROZO  VAGAINDRANO  BEFOTAKA  MIDONGY ATSIMO</p> <p><b>IHOSY (Chef lieu)</b>  IVOHIBE  IAKORA</p>
<p><b>TOLIARA</b></p>	<p>19- MENABE</p> <p>20- ATSIMO-ANDREFANA</p> <p>21- ANDROY</p> <p>22-ANOSY</p>	<p><b>MORONDAVA (Chef lieu)</b>  MANJA  MAHABO  BELO-TSIRIBIHINA  MIANDRIVAZO</p> <p><b>TOLIARA I (Chef lieu)</b>  TOLIARA II  MOROMBE  SAKARAH  ANKAZOABO  BEROROHA  BETIOKY  AMPANIHY  BENENITRA</p> <p><b>AMBOVOMBE ANDROY (Chef lieu)</b>  BEKILY  BELOHA  TSIHOMBE</p> <p><b>TAOLAGNARO (Chef lieu)</b>  AMBOASARY SUD  BETROKA</p>

## ANNEXE VII

### LES 22 REGIONS DE MADAGASCAR



**Nom et prénoms:** RAMPARANY Rajaofera Heriniaina Mamy

**Rapporteur :** Monsieur Elisé RAVELOSON, Professeur titulaire à l'ESPA, Université d'Antananarivo, Madagascar.

Monsieur Etienne RAKOTOMARIA, Professeur titulaire à l'ESPA, Université d'Antananarivo, Madagascar.

**Titre du mémoire :** « Approche gouvernance locale et projets locaux intégrant la dimension environnementale, dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, pour la réduction de la pauvreté à Madagascar »

**Nombre de pages :** 117                      **Nombre de figures :** 11  
**Nombre de tableaux :** 07                      **Nombre de graphiques :** 10  
**Nombre de cartes :** 02

**Mots clés :** Collectivités Territoriales Décentralisées, défis, Communes, décentralisation, déconcentration, développement, environnement, Etat, gouvernance locale, participation, pauvreté, politique, projets locaux, Régions.

---

### **RESUME**

La pauvreté est un mal qui ronge notre pays. Pour y remédier, chacun doit participer dans la lutte, et les efforts doivent s'engrener afin d'être plus pragmatique. Les démarches ne peuvent se détacher de la décentralisation et de la déconcentration pour pouvoir atteindre les cibles, c'est-à-dire, les populations de base ; et de répondre nécessairement à leurs besoins. Ce contexte donne la plus haute marche du podium à la gouvernance locale, consistant à responsabiliser les sociétés civiles et acteurs locaux, qui sont les mieux placés pour connaître leurs situations et de les prendre en main. Dans cela s'intègre les projets locaux, prenant compte de la dimension environnementale qui dans la plupart des cas considèrent tous les projets à mettre en œuvre dans une localité donnée suivant un processus participatif (ex. PCD, PRD). Les problèmes sont identifiés, les solutions sont connues, il reste à chacun de nous de prendre notre part de responsabilité.

---

### **ABSTRACT**

Poverty is a disease which corrodes our country. To cure it, each one must take part in the fight, and the efforts must gear in order to be more pragmatic. The steps cannot be detached from decentralization and deconcentration to be able to reach the targets, i.e., the basic populations and to necessarily meet their needs. This context gives the highest walk of the podium to the local governance, which consists to give the responsibility to the civil societies and local actors, who are best placed to know their situations and to take it in hand. In that is integrated the local projects, taking account the environmental dimension which in the majority of the cases consider all the projects to be implemented in a locality given according to a participative process (e.g. PCD, PRD). The problems are identified, the solutions are known, it remains with each one of us to take our share of responsibility.