

## SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	i
SOMMAIRE .....	ii
Liste des figures .....	iii
Liste des tableaux .....	iii
Listes des cartes.....	iii
Liste des annexes.....	iii
ACRONYMES .....	iv
LEXIQUES .....	v
INTRODUCTION.....	1
CADRAGE DU MEMOIRE.....	2
APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE .....	5
Partie I. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE A MADAGASCAR: CONCEPTS ET NOTIONS .....	10
CHAPITRE I : CONCEPT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	11
CHAPITRE II : LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT COMMUNAL ou SAC .....	16
Partie II. LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE SAC .....	21
CHAPITRE I : GOUVERNANCE LOCALE.....	22
CHAPITRE II : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE LOCALE : ÉTUDE DE CAS ..	25
PARTIE III. RECOMMANDATIONS .....	50
RECOMMANDATIONS .....	51
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	53
BIBLIOGRAPHIE .....	56
ANNEXES .....	58
TABLE DES MATIERES .....	XIV

## **Liste des figures**

Figure 1: Démarche méthodologique .....	9
Figure 2: Acteurs clés du processus SAC .....	20

## **Liste des tableaux**

Tableau 1: Interprétation des résultats d'évaluation.....	7
Tableau 2: Objet d'utilisation du SAC par les Services Techniques Déconcentrés .....	31
Tableau 3: Principaux utilisateurs du SAC au niveau des STD .....	32
Tableau 4: Liste des partenaires intervenus dans le cadre de la mise en œuvre du SAC.....	34
Tableau 5: Principaux utilisateurs du SAC au niveau communal .....	35
Tableau 6: Récapitulation des réalisations pour les 02 communes .....	36

## **Listes des cartes**

Carte 1: Localisation de la commune d'Andranofasika.....	26
Carte 2: Localisation de la commune de Manerinerina.....	29

## **Liste des annexes**

Annexe 1: Outil d'évaluation de l'utilisation du SAC par les STD .....	I
Annexe 2: Outil d'évaluation du SAC par les communes .....	II
Annexe 3: Indicateurs pour la conduite de l'analyse de la gouvernance locale .....	X
Annexe 4: Résultats des notations à l'issue de l'évaluation.....	XI
Annexe 5: Circuits des décisions pour les opérations d'octroi de terrain et les acteurs concernés .....	XII

## ACRONYMES

<b>AG</b>	: Assemblée Générale
<b>BD</b>	: Base de Données
<b>CCD</b>	: Comité Communal de Développement
<b>CRAT</b>	: Comité Régionale de l'Aménagement du Territoire
<b>CRIF</b>	: Centre de Ressources et Information sur le Foncier
<b>CTD</b>	: Collectivité Territoriale Décentralisée
<b>DOAT</b>	: Direction de l'Observatoire de l'Aménagement du Territoire
<b>DIREL</b>	: Direction Interrégional de l'Elevage
<b>DR</b>	: Direction Régionale
<b>DRDA</b>	: Direction Régionale du Développement Agricole
<b>DREEF</b>	: Direction Régionale de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts
<b>DREN</b>	: Direction Régionale de l'Education Nationale
<b>DRPRH</b>	: Direction Régional de la Pêche et des Ressources Halieutiques
<b>DRTP</b>	: Direction Régionale des Travaux Publics
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
<b>FDL</b>	: Fonds de Développement Local
<b>Fkt</b>	: Fokontany
<b>FTM</b>	: Foibe Taontsaritany Madagasikara
<b>GIZ</b>	: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
<b>IGL</b>	: Indice de la Gouvernance Locale
<b>LOAT</b>	: Loi portant Orientation de l'Aménagement du Territoire de Madagascar
<b>MAP</b>	: Madagascar Action Plan
<b>M2PATE</b>	: Ministère d'Etat chargé du Projet Présidentiel, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement
<b>ONG</b>	: Organisation Non Gouvernementale
<b>OPCI-TFI</b>	: Organisme Public de Coopération Intercommunal – Tambazotra Fampandrosoana Ifotony
<b>PAGE</b>	: Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement
<b>PCD</b>	: Plan Communal de Développement
<b>PIP</b>	: Programmation d'Investissement Public
<b>PLAE</b>	: Programme de Lutte Anti-Erosive
<b>PLOF</b>	: Plan Local d'Occupation Foncière
<b>PNAT</b>	: Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PTA</b>	: Plan de Travail Annuel
<b>PTF</b>	: Partenaires Techniques et Financiers
<b>PUDé</b>	: Plan d'Urbanisme de Détail
<b>PUDi</b>	: Plan d'Urbanisme Directeur
<b>RGUS</b>	: Règlementation Générale de l'Utilisation du Sol
<b>SAC</b>	: Schéma d'Aménagement Communal
<b>SAIC</b>	: Schéma d'Aménagement InterCommunal
<b>SNAT</b>	: Schéma National de l'Aménagement du Territoire
<b>SIG</b>	: Système d'Information Géographique
<b>SRAT</b>	: Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire
<b>STD</b>	: Service Technique Déconcentré
<b>UNICEF</b>	: United Nations International Children's Emergency Fund

<b>URSAT</b>	: Unité Régionale SIG de l'Aménagement du Territoire
<b>VPDAT</b>	: Vice Primature chargée du Développement et de l'Aménagement du Territoire

## LEXIQUES

<b>Aménagement</b>	: Le fait de transformer, de modifier pour rendre plus pratique, plus efficace
<b>Décentralisation</b>	: Système de gouvernance décentralisé consistant à créer des instances de prise de décision tant sur le plan politique, économique que social en vue du développement national, régional et local (article 3 de la loi 93-005)
<b>Enjeu</b>	: Ce que l'on peut gagner ou perdre dans une entreprise ; dans le cadre de planification, les grands défis à surmonter et chances à valoriser
<b>Vocation des terres</b>	: Utilisation actuelle et/ou prévue pour une parcelle de terre donnée choisie parmi les potentialités du lieu selon un objectif spécifique ; orientation pour l'affectation à un statut foncier spécifique
<b>Charte de responsabilité</b>	: consigne les engagements et responsabilités et les moyens que les signataires se donnent pour valoriser et faire respecter les contenus des SAC
<b>Redevabilité</b>	: C'est l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité envers la population ; redevabilité verticale (désigne une relation directe entre les citoyens et leurs mandataires publics) et redevabilité horizontale (l'Exécutif doit rendre des comptes aux Législatifs et à certains organismes spéciaux)
<b>Carte participative</b>	: Confrontation des savoirs et pouvoirs endogènes et exogènes à propos du territoire à partir des cartes pour l'identification de la vocation actuelle et future de la terre de son Fokontany
<b>LOAT</b>	: Premier cadre juridique de référence pour toute action d'aménagement du territoire ; Assise juridique et législative du secteur et de ses outils de planification ou de développement territorial
<b>Evaluation participative</b>	: Evaluation menée avec les bénéficiaires et d'autres acteurs clés, et peut favoriser leur autonomisation en renforçant leurs capacités, leur implication et leur soutien.
<b>Grille d'évaluation</b>	: Un document subdivisé en critères et en éléments observables ou indicateurs, chacun étant accompagné d'une échelle d'appréciation
<b>Critère</b>	: Elément d'analyse ou l'objet à mesurer
<b>Indicateur</b>	: Instrument de mesure du critère (ou élément observable)
<b>Impact</b>	: Ensemble de changements ou la déviation d'une situation de base ; ce qui demeure après l'action
<b>Plan vert</b>	: Plan Communal pour la protection de l'environnement pour 05 ans par déclinaison du SAC

## INTRODUCTION

Beaucoup d'efforts ont été aménagés à Madagascar dans le cadre de la gouvernance locale, entre autres l'amélioration du cadre de décentralisation et de déconcentration, l'initiative de gouvernance locale. En 1994, comme tant d'autre pays d'Afrique, Madagascar s'est lancé dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Des compétences et attributions ont été ainsi transférées aux pouvoirs locaux en vue du développement local, régional et national ; les Collectivités Territoriales Décentralisées entre autres la Commune sont définies comme étant la base de développement. De ce fait, la gouvernance locale est devenue une impérieuse nécessité.

La Politique Nationale d'Aménagement du Territoire a été ensuite instaurée en 2006, sur la base de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration. Pour sa mise en œuvre, nombreux outils de planification territoriale à différente échelle ont été élaborés par l'état malagasy en vue du développement du pays. Le SAC est l'un des récents outils de planification territoriale commençant à être vulgarisé au niveau des communes rurales de la grande île. Il est conçu pour servir à améliorer la gouvernance locale, à mieux organiser et réglementer la valorisation de l'espace communal. L'évaluation de son utilisation permet ainsi de vérifier cette affirmation. C'est dans ce cadre que nous allons prôner à mettre en œuvre un travail de recherche sur l'impact de l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale. En ce sens, l'étude cherche à savoir si l'utilisation de cet outil permet vraiment d'améliorer la gouvernance locale. Pour y parvenir, nous avons opté pour des études de cas la commune de Manerinerina et celle d'Andranofasika situées dans le district d'Ambatoboeny, Région Boeny.

Nous allons scinder en trois (03) parties la présente étude. En premier lieu, il nous est nécessaire de comprendre quelques notions sur l'aménagement du territoire à Madagascar. Cette partie embrasse également l'outil de planification utilisé à l'échelle communale ou le SAC. La deuxième partie est focalisée sur la notion de gouvernance locale, et présentera les résultats de l'évaluation de l'utilisation du SAC par les parties prenantes, en déduisant son impact vis-à-vis de la gouvernance locale à prenant des cas concrets. Et la dernière partie portera sur les suggestions pouvant améliorer les résultats obtenus.

## CADRAGE DU MÉMOIRE

### 1. Contexte

Le cadre légal confère à la commune la compétence d'administration, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de développement socioéconomique de sa circonscription administrative. Afin de faire face à ces responsabilités, la commune est appelée à élaborer un schéma d'aménagement communal (SAC), pour se donner un cadre de référence pour les grandes orientations présentes et futures concernant l'utilisation rationnelle de ses ressources et de l'espace de son territoire.

En mars 2014, le Ministère en charge de l'Aménagement du territoire a lancé officiellement l'utilisation de cet outil de planification territoriale au niveau national et a exhorté les Partenaires Techniques et Financiers des collectivités à les aider dans ce sens. La GIZ a ainsi contribué à l'élaboration et au test de l'approche et du guide méthodologique d'élaboration d'un SAC dans la région Boeny. Sa motivation étant de soutenir des instruments de planification territoriale intersectorielle garantissant l'harmonisation des efforts de développement et la protection durable des ressources naturelles.

L'utilisation du SAC reste un défi pour les décideurs et les citoyens au niveau communal. Ceci implique non seulement le respect des orientations sectorielles et du zonage mais également la promotion de la vision communale de développement notamment de la gouvernance locale, selon la charte de responsabilité. Cette étude entre particulièrement dans le cadre de la mise à grande échelle du SAC et de son actualisation pour les communes ayant déjà franchi la cinquième année de son exécution. Pour s'assurer de sa mise en œuvre, une évaluation de son utilisation en tant que document de référence par les parties prenantes ainsi que de son impact sur la gouvernance locale s'avère primordial.

### 2. Problématique

La conjoncture actuelle, tout comme les précédentes crises connues par Madagascar, résulte d'un problème profond de gouvernance. En effet, les dirigeants successifs ont adopté et mis en œuvre plusieurs documents de stratégies et différents modes de gouvernance, sans un réel souci d'ancrage territorial voire social, et sans une réelle directive économique à long terme. De ce fait, les actions de développement du pays ont toute fois abouti à des résultats peu significatifs. Particulièrement pour les communes rurales, les SAC ont été élaborés pour leurs servir de document d'orientation pour leur développement sur l'horizon de 15 ans.

Découlant de cette observation, bon nombre de questions a suscité notre attention à propos de cet outil de planification nouvellement implémenté à Madagascar: Est-ce que le SAC est effectivement utilisé en tant que document de référence par les parties prenantes ; ayant signé la charte des responsabilités et comment ils le font? De quelle manière le Schéma d'Aménagement Communal (SAC) contribue-t-il à l'amélioration de la gouvernance locale ? Pour les communes dotées de SAC, «*Est-ce que le SAC a vraiment amélioré la gouvernance locale?*» telle est la question principale que va répondre la présente étude à travers des études de cas.

### 3. Justification de l'étude

Cette année 2016, la GIZ à travers son programme PAGE appuie la mise à grande échelle de l'outil SAC, un processus durant lequel le Ministère devra rapporter la preuve de la pertinence et de l'efficacité de l'outil. Douze (12) SAC appuyés durant la phase test peuvent déjà servir de base pour évaluer son utilisation en tant que document de référence en matière d'aménagement du territoire et de développement local. Ainsi, l'Antenne Boeny a envisagé d'élaborer et de tester un outil d'évaluation participative de l'utilisation du SAC et d'en déduire son impact sur la gouvernance locale et a recruté un stagiaire pour identifier des cas concrets d'application et pour élaborer et tester cet outil d'évaluation.

### 4. But de l'étude

Cette étude a pour but d'évaluer l'utilisation du SAC par les signataires de la charte de responsabilité et de son impact sur la gouvernance locale à l'aide d'un outil d'évaluation testé et validé.

### 5. Objectifs spécifiques

- Concevoir un outil d'évaluation de l'utilisation du SAC et de son impact sur la gouvernance locale,
- Evaluer l'utilisation du SAC par les parties prenantes,
- D'en déduire les impacts sur la gouvernance locale pour les communes dotées de SAC

### 6. Résultats escomptés

Sont attendus les résultats suivants :

- Outil d'évaluation de l'utilisation du SAC testé et validé
- Le niveau d'utilisation du SAC par les parties prenantes identifié
- Impacts de l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale identifiés

- Recommandations pour la mise en œuvre effective du SAC axées sur l'amélioration de la gouvernance locale

## **7. Zones d'étude**

L'étude a été menée dans la Région Boeny, notamment à Mahajanga et au niveau de deux (02) communes choisies conjointement avec les parties prenantes, à savoir : la commune d'Andranofasika et la commune de Manerinerina. Les deux sont jugées et reconnues avoir procédé davantage dans la mise en œuvre de leur SAC par rapport aux autres communes disposant de SAC dans la Région Boeny.

## APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Comme tous travaux de recherche, la conduite de ce mémoire est passée par l'exploration, le recueil des informations, le traitement et l'analyse données, et l'interprétation des résultats.

Pour bien mener l'étude, la démarche méthodologique suivante a été adoptée.

### 1. Revue, exploration

Il s'agit d'une capitalisation des informations existantes sur le sujet via la consultation des documents référentiels (documents SAC, charte des responsabilités relatives au SAC, RGUS, factsheet SAC, plan vert), des études ayant trait à la gouvernance et au développement local, des outils d'évaluation des planifications existantes et de tous documents pertinents relatifs au thème.

Cette action permet également d'identifier tous les acteurs concernés car l'analyse des acteurs est le point focal de l'analyse de l'utilisation du SAC.

### 2. Elaboration de l'outil d'évaluation

L'outil d'évaluation de l'utilisation du SAC touche deux (02) types de cibles : les services techniques déconcentrés (Cf. Annexe 1) signataires de la charte de responsabilité et les communes (Cf. Annexe 2). Comme toute grille d'évaluation, celle de l'utilisation du SAC est subdivisé en critères et en éléments observables ou indicateurs, chacun étant accompagné d'une échelle d'appréciation.

#### a) Identification des critères d'évaluation

Cette activité a nécessité au début un entretien et une réflexion avec les Services Techniques Déconcentrés clés. Cela permettra d'élaborer l'outil d'évaluation adapté et répondant à nos attentes selon la charte de responsabilité conjointement signée par chaque partie prenante.

Les principaux objets de l'évaluation de l'utilisation du SAC portent sur :

- La disponibilité des documents relatifs au SAC
- La référence au zonage des vocations des terres défini dans le SAC
- La référence aux orientations sectorielles
- Les principaux utilisateurs du SAC
- Les blocages/difficultés sur l'utilisation du SAC

Pour l'analyse de l'impact de l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale, on s'est inspiré à partir de l'indice de gouvernance locale (ou IGL) développé par le FDL [1] en plus des informations fournies par les personnes ressources; ce qui nous a permis de déterminer les

critères sur lesquels va porter l'analyse de la contribution du SAC par rapport à la gouvernance locale, à savoir :

- La transparence et la lutte contre la corruption
- La redevabilité ou l'obligation de rendre compte
- La participation citoyenne/le genre
- L'efficacité
- Le partenariat
- L'état de droit
- La transversalité

Les principaux points dans notre grille d'entrevue lors de l'identification des contributions du SAC sur la gouvernance locale sont annexés à ce document (Cf. Annexe 3).

#### ***b) Test de l'outil d'évaluation***

Une fois élaboré, il a été convenu que l'outil pourrait être testé auprès des cibles pour voir s'il est adapté aux attentes et aux réalités.

### **3. Collecte des données**

En général, la méthodologie de collecte de données consiste en un diagnostic par observation directe, des entretiens, des enquêtes d'opinion publique et des focus group.

#### ***a) Entretien auprès des Services Techniques Déconcentrés***

L'entretien vise à comprendre comment les institutions étatiques régionales utilisent le SAC. L'entretien était du type semi-structuré et est basé sur l'outil d'évaluation destiné aux STD, d'une durée maximale de trente (30) minutes au cours du mois de Mars 2016. L'outil était testé auprès de douze (12) STD : SRAT, service des topographiques et des domaines, DREEF, DIREL, DREN, DRTP, DRPRH, DRDA, DR Mines, DR EAH, la région Boeny (URSAT).

Au-delà des questions posées, les interviewés ont aussi donné leurs recommandations d'amélioration pour que l'utilisation du SAC soit effective.

#### ***b) Descentes sur terrain***

La collecte de données sur terrain consistait à :

- Des entrevues collectives sous forme de focus group réunissant les STD locaux, les chefs fokontany, les chefs coutumiers, le conseil communal, le comité de suivi<sup>1</sup> SAC instauré au niveau de la commune ainsi que l'exécutif communal. C'est une occasion

<sup>1</sup> Composé de : BIF, CRIF, STD locaux, Président Conseil Communal, Représentants Fokonolona, Chefs Fokontany

pour avoir les différents points de vue sur la situation de la gouvernance au niveau local et sur l'avancement de la mise en œuvre du SAC.

- Des enquêtes d'opinions publiques ont été également menées pour étoffer les informations et pour savoir comment la population perçoit l'état de la gouvernance dans sa localité suite à l'élaboration du SAC.

Pourtant, des questions spécifiques ont été insérées selon les besoins d'informations propres à chaque commune. Et pour les compléments d'informations, l'échange se faisait par téléphone. En somme, nous avons effectué une centaine d'interviews individuelles et avons participé à quatre (04) focus group à raison de deux (02) focus group par commune. D'ailleurs, des séances de briefing et de débriefing avec le responsable de la composante « planification territoriale et gouvernance locale» du PAGE/GIZ Boeny ont été tenues afin de suivre l'avancement du stage et d'orienter sa conduite, et pour la restitution des données collectées en vue d'éventuel recouplement.

#### 4. Traitement et analyse des données

Pour faciliter l'analyse des résultats, les indicateurs sont notés séparément c'est-à-dire en les attribuant de note pour être combinés de manière à donner des mesures d'ensemble.

Le traitement des données (Tableau 1) se base dans un premier temps sur la manière et le niveau d'utilisation du SAC par acteur, et dans un second temps, il essaye d'analyser si son utilisation témoigne les principes de la gouvernance locale (Cf. Annexe4). A l'issue de la phase de traitement, les résultats ont été restitués aux communes et aux services techniques clés notamment le Service Régional de l'Aménagement du Territoire.

L'analyse a retracé également les facteurs de réussite et de blocages de l'utilisation du SAC. Il nous est ensuite indispensable de revoir l'outil en vue de son amélioration pour sa version définitive à partir des feedbacks, des remarques et des recommandations apportées par PAGE et les STD. L'outil sera traduit prochainement en système base de données à l'aide d'un logiciel afin qu'il puisse être facilement utilisé.

**Tableau 1: Interprétation des résultats d'évaluation**

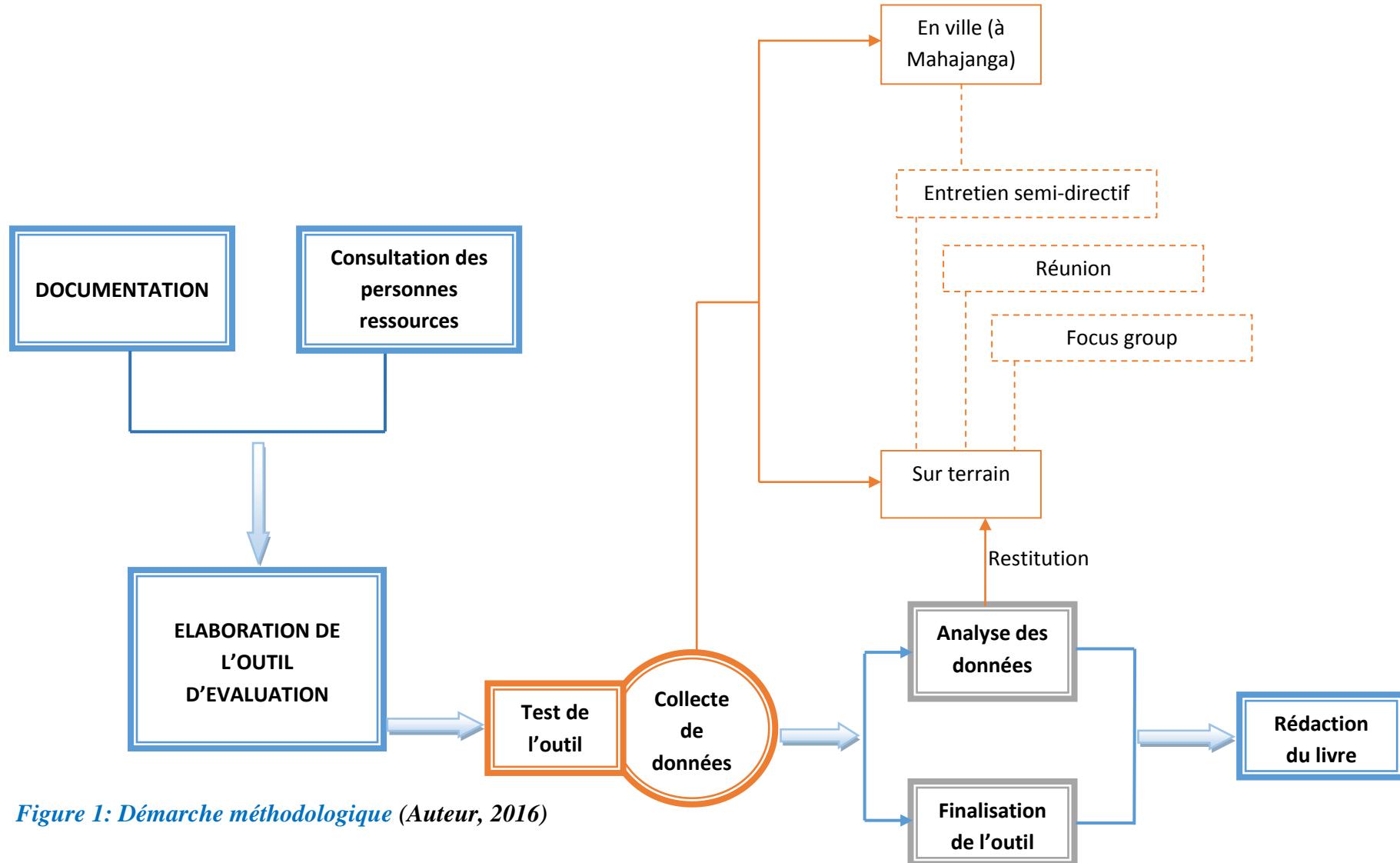
Utilisation du SAC par la commune	Utilisation du SAC par les STD	Analyse de la gouvernance locale
- Note $\leq 5$ : faiblement utilisé	- Note $\leq 3$ : faiblement utilisé	Trois (03) critères principaux à considérer : transparence, redevabilité, participation citoyenne.
- $5 < \text{Note} \leq 10$ : moyennement utilisé	- $3 < \text{Note} < 8$ : moyennement utilisé	Si $< 3$ critères : pas d'amélioration
- Note $> 10$ : très utilisé	- $8 \leq \text{Note}$ : très utilisé	Si $> 3$ critères : il y a amélioration

Source : Auteur, 2016

## **5. Difficultés rencontrées et limite de l'étude**

Les principales difficultés rencontrées étaient de parvenir à choisir les indicateurs d'évaluations à considérer et surtout de l'échelle d'appréciation à utiliser pour chaque indicateur, étant donné qu'il n'y a pas d'indicateurs standard pour l'évaluation de l'utilisation du SAC. Il nous est également difficile de trouver une disponibilité de certains acteurs clés pour la tenue d'entrevue dans le cadre de la collecte des données même si l'on avait déjà pris de rendez-vous à l'avance.

En outre, la contrainte temps n'était plus à mentionner ici puisqu'il est évident que l'évaluation de la gouvernance locale requiert beaucoup de temps pour une évaluation exhaustive. Mais, dans notre cas, l'essentiel est d'avoir un aperçu général de l'utilisation du SAC par les acteurs et de son impact que l'on peut obtenir à partir de l'outil d'évaluation qui vient d'être élaboré.



## Partie I.

# AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À MADAGASCAR: CONCEPTS ET NOTIONS

## CHAPITRE I : CONCEPT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### I.1. Définition de l'aménagement du territoire

Par définition selon la LOAT [2], l'aménagement du territoire est l'ensemble des actions publiques ou privées volontaires de l'organisation de l'espace dans le milieu urbain et rural tendant au développement structuré, équitable et durable de l'ensemble du territoire national et orientées vers une vision prospective. La finalité étant de promouvoir le développement équilibré et harmonieux.

L'aménagement du territoire englobe des:

- Actions des pouvoirs publics pour transformer, modifier, protéger ou restaurer des ressources naturelles (sol, forêts, ressource hydrique, etc.)
- Actions publiques pour équiper le territoire avec des ouvrages d'intérêt public
- Actions publiques pour créer des zones à statut spécifique

Et il vise ainsi à:

- Rendre le territoire plus agréable et plus pratique
- Valoriser les potentialités économiques
- Satisfaire les besoins sociaux et collectifs
- Protéger l'environnement et la biodiversité

### I.2. Processus de l'Aménagement du Territoire à Madagascar

#### I.2.1. Chronologie de l'aménagement du territoire

Madagascar s'est engagé depuis longtemps dans la mise en place d'une politique de développement territorial. Celle-ci s'est évoluée au fil des années.

- *Pendant l'ère coloniale (1896 – 1960):* Elaboration du premier Schéma d'Aménagement du Territoire (le PLAN ROTIVAL) en 1952; ce Plan partageait l'île en six grandes régions.
- *De l'Indépendance à 1971:* Exploitation des grands périmètres et des grands aménagements agricoles. Le Plan Quinquennal (*de 1964 à 1968*) avait renforcé l'aménagement régional à vocation agricole et l'Aménagement du Territoire était limité à la gestion des villes au moyen du plan d'urbanisme.
- *A la deuxième République (1975 - 1992) :* Dotation des équipements d'envergure de certaines grandes villes.
- *De la troisième République à la quatrième République (1996 – actuel) :* Création de plusieurs documents cadre (Plan Sectorielle du Transports ou PST, Plan National

Intérimaire ou PNI, Plan National du Développement ou PND, Plan d’Action Environnementale, ...) et innovation des outils opérationnels de l'aménagement du territoire (la nouvelle politique de réforme foncière en 2005, la politique nationale de l'Aménagement du territoire ou PNAT en 2006, des lois LOAT (en projet, 2008), code de l'urbanisme, etc.)

### **I.2.2. Objectif de l'Aménagement du Territoire**

L'aménagement du territoire a pour fin à la fois de promouvoir la mise en valeur des ressources régionales et d'améliorer le cadre de vie et les conditions d'existence des habitants en atténuant les disparités régionales de développement économique et social par une organisation prospective de l'espace reposant sur une orientation volontariste et concertée des équipements et des activités selon les besoins sociaux, économiques, environnementales et politiques [3].

### **I.2.3. Principe de l'Aménagement du Territoire**

L'aménagement du territoire est fondé sur trois grands principes :

- Une vision globale quant à l'utilisation de l'espace, la répartition des investissements et des hommes sur le territoire
- La recherche prospective pour trouver le meilleur chemin de développement possible
- Une volonté politique affirmée, car l'aménagement du territoire d'un pays est tributaire de la volonté politique des gouvernements qui décident de l'orientation à donner à l'organisation de l'espace national

### **I.2.4. Instruments de mise en œuvre de l'Aménagement du Territoire**

Pour assurer la mise en œuvre de l'Aménagement du Territoire, l'Etat se sert des moyens d'action suivants :

- *Moyens politiques* par la définition des orientations générales et les stratégies à mettre en œuvre pour y parvenir, et les moyens institutionnels;
- *Moyens juridiques* : lois et codes (code pastoral, code forestier, code de l'urbanisme, code de l'environnement, etc.) et les textes juridiques qui accompagnent les schémas ou plans d'aménagement ;
- *Moyens humains* : mobilisation de plusieurs équipes, compétentes, multidisciplinaires composées de planificateurs, géographes, urbanistes, aménagistes, économistes, agronomes, personnes ressources ainsi que les acteurs utilisant l'espace concerné ;

- *Moyens financiers nécessaires* qui requièrent la mise en place de mécanismes de financement adéquat (Fonds National d'Aménagement du Territoire) ;
- *Moyens matériels* : des photo-interprétation, des ordinateurs et logiciels nécessaires, des véhicules, des locaux et équipements, matériels et fournitures de bureau.

### I.2.5. Acteurs de l'Aménagement du Territoire

#### a) Les acteurs étatiques

L'Etat est le premier responsable de l'aménagement du territoire. La mise en œuvre de la politique nationale de l'aménagement du territoire lui relève en premier lieu.

- *Le ministère en charge de l'aménagement du territoire et ses membres*

Actuellement, c'est le Ministère auprès de la Présidence en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du territoire et de l'Equipement ou M2PATE qui est en charge de l'aménagement du territoire. C'est un organe de l'Etat à vocation de mettre en œuvre et de surveiller les applications de la politique gouvernementale en matière de développement des infrastructures, de l'équipement, de l'aménagement du territoire, de la réforme foncière et des affaires domaniales.

Dans ce ministère, le suivi de cette politique de développement a été confié à la Direction de l'Observatoire de l'Aménagement du Territoire (DOAT).

- *Les ministères sectoriels*

L'Etat Malagasy possède actuellement trente-deux (32) ministères. Ce n'est pas tous ces secteurs qui sont à vocation de la mise en œuvre de l'Aménagement du territoire mais seulement les suivants:

- Ministère auprès de la Présidence en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du territoire et de l'Equipement ;
- Ministère de l'Education Nationale ;
- Ministère de la santé publique;
- Ministère de l'Enseignement technique et de la formation professionnelle ;
- Ministère des Travaux publics ;
- Ministère de la Sécurité publique ;
- Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts ;
- Ministère du Commerce et de la consommation ;
- Ministère auprès de la Présidence chargé des mines et du pétrole ;
- Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène ;

- Ministère de la Pêche et des ressources halieutiques ;
- Ministère auprès de la Présidence chargé de l'agriculture et de l'élevage ;
- Ministère des transports et de la météorologie ;
- Ministère de la Fonction Publique et des lois sociales ;
- Ministère de l'intérieur et de la Décentralisation ;
- Ministère du Tourisme ;
- Ministère de l'Industrie et du développement du secteur privé
- Ministère des Télécommunications, des postes et des nouvelles technologies ;
- Ministère de la Communication et des relations avec les Institutions ;
- Ministère des Sports et de la jeunesse ;
- Ministère de l'Artisanat, de la Culture et des patrimoines ;
- Secrétaire d'Etat auprès du Ministère de la Défense Nationale chargé de la Gendarmerie

**b) Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)**

Ce sont des organes élus au niveau local à qui les attributions et compétences administratives du pouvoir central sont transférées. A Madagascar, les Collectivités territoriales décentralisées sont les Régions, les provinces et les Communes. Ils sont tenus à assurer la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement qui leur relèvent.

**c) Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)**

Ce sont des organisations internationales donateurs ou allocateurs pour un appui de développement d'un pays, fréquemment appelés « les Bailleurs de fonds ».

**d) Les secteurs privés et les sociétés civiles**

Il s'agit principalement des entreprises privées n'appartenant pas à l'Etat et étant gérées par des particuliers et dont la raison d'être étant la recherche de profits.

A part, les sociétés civiles qui sont l'ensemble/le regroupement des entités sociales, des acteurs sociaux et des institutions (église, ONG, syndicats, organisation populaire, groupement de paysan) qui ne sont impliqués directement dans la gouvernance et dans les affaires publiques et dont l'action concourt à la défense des droits de l'Homme et au mieux être des populations.

### **I.3. Outils de mise en œuvre de l'aménagement du territoire à Madagascar**

#### **I.3.1. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)**

Le schéma national d'aménagement du territoire est un instrument de coordination de programmes sectoriels nationaux dans l'espace et dans le temps.

Il constitue un cadre de référence dans lequel doivent s'intégrer toutes les politiques et actions de développement s'exécutant sur le territoire national. Il définit ainsi la problématique et les grands axes de développement spatial du pays à long terme.

#### **I.3.2. Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT)**

Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) est l'un des outils, qui doit orienter et guider les actions de développement à l'échelon régional. Il doit prendre en compte les objectifs nationaux (PNATH, SNAT) et intégrer les objectifs communaux (SAC, PCD, PUDé, PUDi, SAIC) dans la mesure de leurs implications régionales.

Le SRAT comprend un document d'analyse prospective, des documents cartographiques, et une charte régionale d'aménagement du territoire. Il constitue la déclinaison du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) à l'échelon régional.

#### **I.3.3. Le Schéma d'Aménagement Communal (SAC)**

Le Schéma d'Aménagement Communal ou SAC est un document d'intention et d'orientation formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision communale du développement économique, social et environnemental. Il établit les lignes directrices de l'aménagement du territoire communal.

Le SAC doit être articulé verticalement aux stratégies nationales (SNAT), régionales d'aménagement du territoire. Pourtant, si la région concernée n'a pas encore de SRAT, il convient à la Commune d'élaborer sa vision communale d'aménagement en tenant compte des visions sectorielles locales et régionales.

#### **I.3.4. Le Schéma d'Aménagement Inter- Communal (SAIC)**

Vu que la population d'une commune rurale est trop dispersée et certaines communes sont voisines, le Schéma d'Aménagement Intercommunal va assurer la planification entre ces communes adjacentes. Il est à noter que le SAC ainsi que le SAIC ont une valeur juridique. En effet, les Maires les officialisent par arrêté communal avant de solliciter l'approbation du Comité Régional de l'Aménagement du Territoire ou du Ministère chargé de l'Aménagement du territoire. Toutes ces étapes donnent une force juridique au SAC et au SAIC.

## CHAPITRE II : LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT COMMUNAL ou SAC

### II.1. Historique

Afin de faire face à ces responsabilités (selon la loi 94-007<sup>2</sup>), la commune est appelée à élaborer un schéma d'aménagement communal (SAC). Et conformément à l'article 141 de la constitution et selon les lois organiques 2014-018, 2014-020, les CTD assurent, avec le concours de l'État, notamment la sécurité publique, la défense civile, l'aménagement du territoire, le développement social et économique, la préservation de l'environnement, et l'amélioration du cadre de vie.

Le processus d'élaboration du SAC a été lancé en 2010 [4].

- 2010 : Élaboration de la méthodologie d'élaboration du SAC
- 2011 : Test de la méthodologie dans 3 communes de Boeny
- 2012 : Élaboration du guide simplifié d'élaboration du SAC et de la boîte à outils
- 2012-2013 : Test du guide dans 4 communes de la Région Boeny
- 2014 : Début de la mise à grande échelle

Pour la Région Boeny, douze(12) SAC sont élaborés et sont validés par le ministère en charge de l'aménagement du territoire, et treize (13) SAC sont en cours d'élaboration.

### II.2. Définition et contenus

Le SAC est un document de référence pour les grandes orientations présentes et futures de développement, d'aménagement, et de gestion durable de l'environnement du territoire communal. Il définit et répartit les besoins en équipements de base pour les quinze (15) années à venir.

Le SAC répartit également le territoire communal en différentes zones homogènes de vocation des terres telles (zone d'habitat, d'agriculture, zone sensible à préserver, zone de pâturage, zone de reboisement, zone d'intérêt minier ou touristique...) et fixe les principes d'utilisation du sol [5]. Le SAC renferme:

- La vision à long terme de la commune
- Les principes d'aménagement
- Les objectifs sectoriels sur quinze ans

<sup>2</sup> La loi 94-007 confère à la commune, en tant que collectivité territoriale décentralisée, des compétences en matière d'administration et d'aménagement du territoire, de développement économique et social, ainsi que de la protection de l'environnement

- Les axes d'aménagement en matière d'équipement public et d'infrastructures socio-économiques
- Le zonage des vocations des terres et les orientations en matière de prescription d'usage, suivi de plusieurs planches cartographiques
- Les orientations en matière de priorisation de mise en œuvre.

### II.3. Caractère conceptuel du SAC [6]

- **Champs d'application:** sur tout le territoire de la commune, à savoir le milieu bâti, le milieu naturel, l'espace agricole, pastorale et forestier ainsi que les cours d'eau et lacs
- **Horizon temporel:** 15 ans avec actualisation périodique tous les 5 ans
- **Approche :**
  - *Intersectorielle* par la prise en compte de tous les secteurs (social, économique, environnement) utilisant les normes sectorielles en vigueur
  - *Participative* par l'implication forte de la population de chaque fokontany tout au long du processus, et de l'Equipe Technique (ET) composée de techniciens locaux,
  - *Spatiale* par l'utilisation des cartes lisibles et compréhensibles par tous les participants (Carte d'Occupation du Sol, cartes thématiques, zonage) résultant des cartographies participatives

### II.4. Finalité du SAC

Il a pour finalité d'accompagner les CTD dans la rationalisation et l'optimisation de l'utilisation des ressources afin d'atteindre les objectifs politiques et économiques qu'elles se fixent et de satisfaire les besoins sociaux locaux en fonction des ressources et contraintes tant spatiales que financières et institutionnelles.

Comme le SAC se base sur la notion de Développement Durable, il vise ainsi:

- La satisfaction équitable des besoins sociaux et collectifs des générations actuelles et futures
- La valorisation optimale du territoire communal
- La préservation de la qualité de l'environnement y compris la valorisation des ressources naturelles

## II.5. Utilité du SAC

Fournir aux décideurs communaux et à leurs partenaires étatiques et privés, un outil de décision, sur les grandes orientations d'aménagement sous forme d'un scenario global et spatialisé.

Le SAC servira de **cadre de référence** cohérent pour :

- L'organisation et la règlementation de la valorisation de l'espace communal,
- La planification stratégique à court ou à moyen terme telle que le PCD, l'élaboration des projets d'investissements publics, le plan d'urbanisme sommaire,
- La coordination des initiatives de développement,
- La promotion et la mobilisation des investissements et du partenariat public-privé,
- Le développement de partenariat avec l'Etat et ses démembrements, les autres collectivités et les partenaires techniques et financiers,
- L'amélioration de la gouvernance locale (gestion foncière décentralisée, fiscalité locale, arbitrage des conflits, la préservation de la qualité de l'environnement, etc.)

A l'aide de l'instrument SAC, la Commune peut donc assumer ses responsabilités selon la loi n°94-007 car il renforce les compétences et la notoriété de la Commune lui permettant de prendre des décisions plus objectives.

## II.6. Processus d'élaboration du SAC

La procédure d'élaboration du SAC comporte quatre (04) phases [5]: la phase préparatoire, la phase d'élaboration proprement dite du schéma, la phase de validation de celui-ci, et enfin celle de la mise en œuvre, du suivi-évaluation et de la mise à jour.

### II.6.1. Phrase préparatoire

Cette phase comprend la/le :

- Soumission par le Maire du projet d'élaboration du SAC au Conseil Communal
- Délibération d'approbation du projet par le Conseil Communal
- Sortie d'un arrêté Communal relatif à la délibération
- Soumission de l'arrêté au contrôle de légalité auprès du District
- Budgétisation et recherche de partenariat / préparation de lettre de sollicitation de partenariat
- Recrutement du SIGiste (élaboration de contrat)/diagnostic des matériels disponibles
- Information du Chef de Région sur le projet SAC
- Sensibilisation des différentes parties prenantes : CTD, STD, chefs coutumiers, ...

- Mise en place de l'Équipe Technique (sortie d'une note par le Maire)
- Préparation des outils ou documents de base : fonds de carte, monographie, ...
- Clarification limites communales par Région, District, Maire, Communes voisines
- Clarification des limites Fokontany

### **II.6.2. Phase d'élaboration**

L'élaboration consiste à la/au :

- Collecte préalable de données
- Traitement et cartographie des données (Élaboration des pré-cartes)
- Cartographie participative
- Première mise à jour des cartes
- Pré analyse : identification des principaux enjeux du territoire, Définition de la vocation actuelle et future, Identification des besoins en infrastructures et équipements, Analyse de la cohérence des intérêts sectoriels et des options proposées
- Atelier Communal n°1 : Restitution résultats pré analyse – Formulation de la vision – Adoption des propositions de scénario local (concertation avec les différents acteurs) Identification des besoins en infrastructures et équipements – Analyse de la cohérence des intérêts sectoriels et des options proposées
- Deuxième mise à jour des cartes
- Consultation d'avis techniques et élaboration de scénario technique

### **II.6.3. Phase de validation**

Cette phase consiste à la :

- Troisième mise à jour des cartes : Finalisation du scénario technique de vocation des terres retenu, concertation finale sur ce scénario et les orientations sectorielles
- Atelier communal n°2: Validation des orientations et zonages finaux
- Validation par le Conseil Communal (sortie d'un arrêté communal d'approbation)
- Rédaction du document et information publique (par affichage)
- Validation ministérielle du SAC (sortie d'un arrêté ministériel) et élaboration de la réglementation générale de l'utilisation du sol par le Ministère
- Signature de la charte des responsabilités

### **II.6.4. Phase de mise en œuvre**

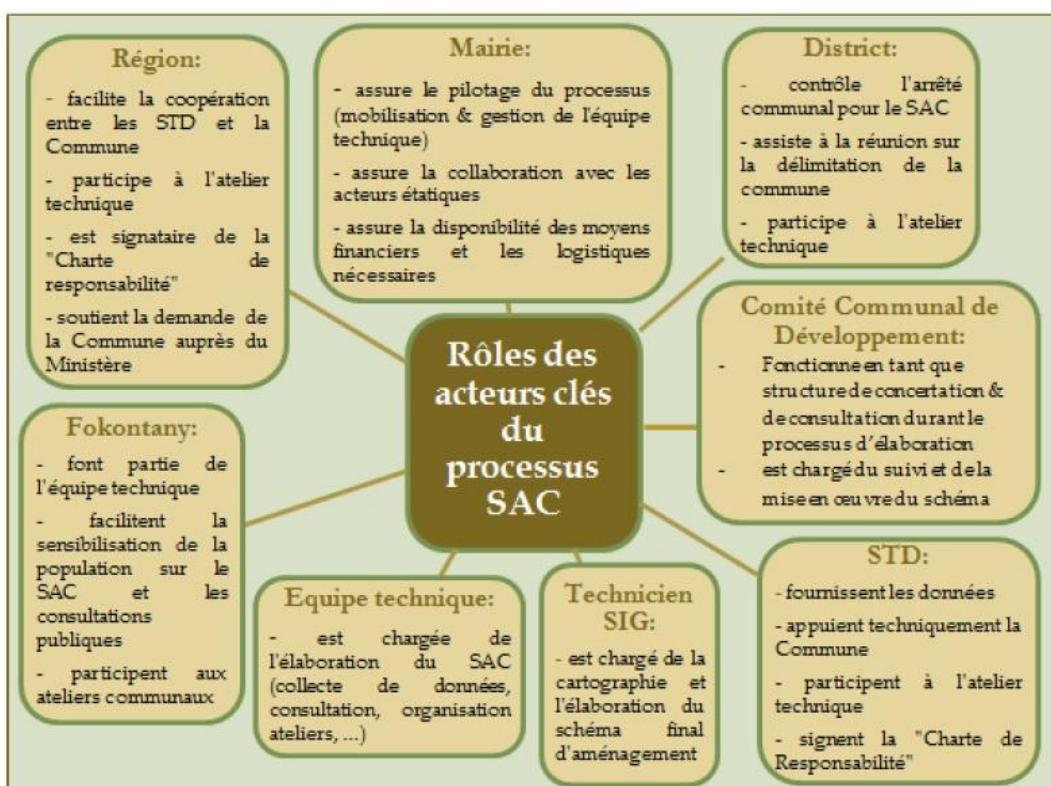
Pour mettre en œuvre le SAC, les activités suivantes sont à effectuer :

- Communication large du SAC par le Maire

- Mise en place d'un mécanisme de suivi au niveau de la Commune
- Evaluation périodique de la mise en œuvre : réunion périodique du CCD ou du comité de suivi local sur l'avancement, compte rendu périodique de l'avancement aux conseillers communaux, communication des réalisations à la population (affiches, émissions radio, assemblées générales de fokonolona,...)
- Révision du SAC tous les 5 ans.

## II.7. Acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre du SAC

La commune est le premier responsable de l'élaboration du SAC. Cependant, elle doit impliquer dans le processus tous les acteurs étatiques et privés ainsi que la population.



Source : Guide simplifié d'élaboration du SAC

**Figure 2: Acteurs clés du processus SAC**

## II.8. Coût et durée de l'élaboration du SAC [5]

Le coût et la durée du processus dépendent essentiellement de : la capacité du maire à mobiliser les acteurs clés, la compétence de l'ET, la disponibilité des données, le nombre des Fkt et leurs accessibilités, la superficie de la commune, la capacité de la commune à faire face aux dépenses nécessaires (indemnisation des membres de l'ET, organisation des ateliers communaux), la disponibilité des matériels informatiques. En général, le coût d'élaboration d'un SAC peut osciller entre Ar 2 000 000 et Ar 5 000 000, et la durée peut varier de 8 à 12 mois.

## Partie II.

# LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE SAC

## CHAPITRE I : GOUVERNANCE LOCALE

### I.1. Généralité sur la gouvernance

#### I.1.1. Définition

Etymologiquement, le mot «gouvernance » vient du latin « gubernare » et du grec « kubernân » qui signifie le « pilotage des navires ». Cela sous entend une action de guider ou de diriger dans un environnement incertain. Il a la même origine que « gouvernement» mais de portée différente. Globalement, la *gouvernance* désigne les modes ou la manière de gouverner tandis que le *gouvernement* désigne les institutions et agents chargés de gouverner [7].

Nous considérons la gouvernance comme la capacité de prendre des décisions affectant le développement des territoires et de la population locale sur un mode de coresponsabilité entre communes et population afin d'atteindre des objectifs communs [8].

Le Fonds de Développement Local<sup>3</sup> définit la gouvernance comme étant une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends. Elle se caractériserait par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité.

C'est l'ensemble des interactions entre les structures, traditions qui déterminent la façon dont l'autorité est exercée, les responsabilités sont reparties, les décisions sont prises et tous les acteurs sont impliqués [9].

#### I.1.2. Concept de la bonne gouvernance

A la fin des années 80, face à l'échec de l'ajustement structurel pratiqué dans les pays en voie de développement, les institutions financières internationales ont pris conviction, que les réformes économiques ne vont pas seul, mais il faut également agir sur le cadre politico institutionnel et le mode de gouvernement. Comme ce champ politique étant hors de la compétence de ces organismes de prêt, le mot « good governance » a été introduit. Il désigne la manière d'exercer le pouvoir dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays spécialement en voie de développement. Les principes de bonne gouvernance s'expriment par des règles et des prescriptions à caractère universel et créent un nouveau système de conditionnalités à caractère politique pour l'aide au développement [10].

<sup>3</sup> Etablissement Public Administratif dont le rôle est d'allouer des subventions d'investissement aux communes retenues selon certains critères d'éligibilité,

Selon la définition du PNUD, « la bonne gouvernance est l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux d'une manière participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace, équitable et promeut un état de droit». L'opérationnalisation de cette bonne gouvernance se fait au travers des Institutions. De la même manière, cinq principaux indicateurs mesurent la gouvernance selon la Banque mondiale [11] tels que :

- *l'efficacité* : mesure les réalisations des activités planifiées et les résultats obtenus de manière efficiente ;
- *l'Etat de droit* : garantit le respect des lois et textes dans un contexte d'indépendance et d'impartialité judiciaire ;
- *la Transparence et la redevabilité* : en tant que capacité et volonté des autorités publiques à communiquer et à rendre compte du degré de réalisation de ses actions, politiques, décisions et de leurs impacts ;
- *la Participation* : en tant que manière par laquelle les citoyens sont impliqués dans l'identification et la mise en œuvre d'activités de développement et dans la vie sociale, économique et politique du pays ;
- *l'Equité* : pour assurer que tous les citoyens ont les mêmes droits et ont accès aux mêmes opportunités.

## I.2. Gouvernance locale

### I.2.1. Historique

Dans les années 90, le concept de gouvernance locale gagne un intérêt particulier face aux demandes de plus en plus pressantes de la part du citoyen en termes de développement local. Avec la montée des exigences de démocratie locale et de décentralisation, elle est au centre des processus de réflexions et de prise de décision [12]. La gouvernance est perçue comme une nouvelle forme de régulation locale des actions publiques.

Le processus de décentralisation ne garantit pas à elle seule l'efficacité de la gouvernance locale bien qu'elle permet le transfert des compétences de l'autorité centrale vers l'autorité locale, favorisant ainsi une autonomisation plus importante de cette dernière. Le principal défi de la gouvernance locale consiste dès lors à s'assurer que le renforcement des autorités locales par la décentralisation va de pair avec un effort délibéré de mobiliser et de renforcer la structure, les processus et les institutions des acteurs sociaux aux échelons inférieurs.

D'après des études faites par la Banque mondiale « les efforts de responsabilisation sociale déployés par les citoyens et les organisations de la société civile peuvent contribuer à la

création de nouveaux mécanismes verticaux efficaces de responsabilité et au renforcement des mécanismes horizontaux existants » [11].

D'ailleurs, il n'existe pas une définition unique et standard du concept de la gouvernance locale.

### **I.2.2. Définition**

« La gouvernance locale consiste en un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettent aux citoyens et aux groupements de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local. » C'est également un processus dynamique qui mobilise les acteurs d'une localité en vue de la satisfaction des besoins des populations locales [13].

« Une bonne gouvernance locale est fondée sur plusieurs piliers : la participation citoyenne, des partenariats entre des acteurs clés à l'échelon local, la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux, des sources d'information multiples, des institutions de redevabilité et une orientation en priorité en faveur des pauvres » [11]

### **I.2.3. Principe de la gouvernance locale**

Le concept de «bonne gouvernance locale» doit s'entendre des initiatives prises par les autorités locales pour que la gestion des affaires locales [14] reflète un certain nombre de principes tels, sans être exhaustif:

- la participation des populations locales ;
- l'information des populations locales et la transparence dans la gestion des affaires locales ;
- l'obligation de rendre compte par les autorités locales;
- le partenariat ;
- la gestion foncière ;
- l'efficacité des autorités publiques locales, c'est-à-dire leur capacité à atteindre les objectifs qu'elles se fixent [15]

## CHAPITRE II : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE LOCALE : ÉTUDE DE CAS

L'objectif est de comprendre les impacts engendrés par l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale au niveau des communes disposant de SAC, en vue de définir les pistes d'actions permettant d'aider ces communes, à travers la mise en œuvre de leur schéma d'aménagement, de toujours veiller aux principes de la bonne gouvernance pour garantir des services publics améliorés envers les citoyens et notamment du développement communal.

### II.1. Présentation des zones d'étude

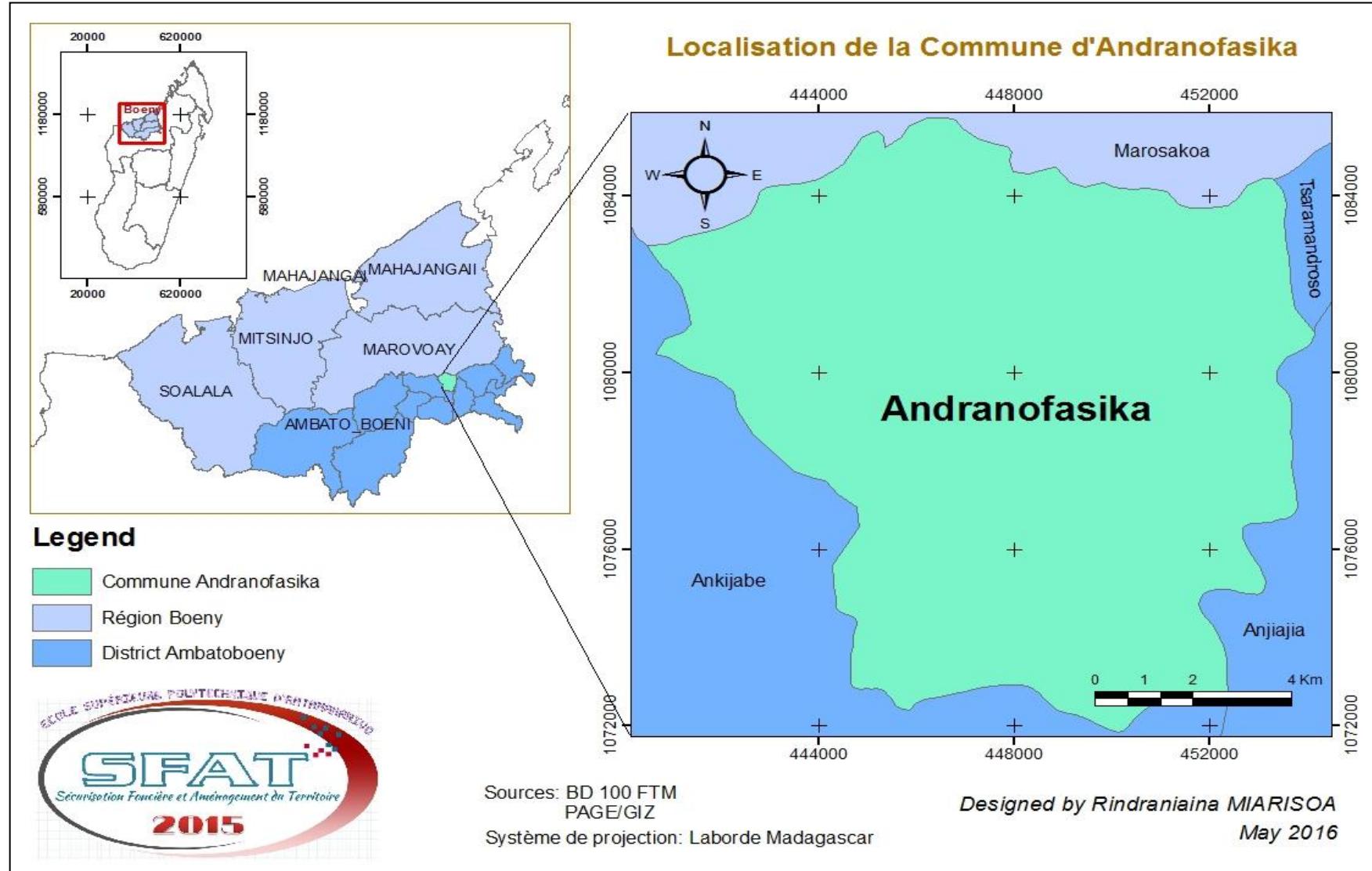
#### II.1.1. Commune d'ANDRANOFASIKA

La commune rurale d'Andranofasika est située à 120 km au Sud-Est de la ville de Mahajanga (Carte 1), à l'intersection de la RN4 reliant Antananarivo à Mahajanga et de la RN33b qui relie Andranofasika à Ambato Ambarimay (chef-lieu de District), et à l'entrée Est du Parc d'Ankarafantsika. L'administration lui attribue un classement de « Commune rurale de deuxième catégorie ». Elle a une superficie totale de 128 km<sup>2</sup> et une population d'environ 12 287 habitants (en 2008) répartis dans six (06) fokontany. La population potentiellement active (15- 60ans) représente 53%, les enfants scolarisables (5-15ans) 20,1% et la population en âge de retraite (plus de 60 ans) est de 2,9%.

Le secteur primaire occupe la part prédominante du tissu économique de la commune d'Andranofasika. Les responsables communaux estiment à plus de 90% la proportion de la population active qui vit d'activités agricoles [16].

Initialement, aucun plan d'aménagement ni plan d'urbanisme sommaire ne régit le territoire d'Andranofasika et ses localités et les décisions ont été unilatérales sans concertation avec la population. En 2010, le PGM-E/GIZ a commencé à appuyer la commune dans la mise en œuvre des différentes étapes d'élaboration du SAC. Après consultation des STD régionaux, le conseil communal a validé le SAC en octobre 2010. Puis, le Maire d'Andranofasika a présenté les grandes lignes du SAC avec l'appui du PGM-E/GIZ devant la VPDAT, fin 2011, aboutissant à sa validation officielle.

La commune est actuellement dirigée par un président de délégation spéciale, intérimaire du nouveau maire décédé en 2015.



Carte 1: Localisation de la commune d'Andranofasika

**Vision communale sur l'horizon de 15 ans (2010-2025):**

La population de la commune d'Andranofasika a défini ensemble leur aspiration commune pour le territoire communal à l'horizon de 2025, à laquelle devra contribuer toutes les décisions politiques et toutes les actions de développement à entreprendre par les acteurs locaux et partenaires en faveur de la commune. Pour sa population, Andranofasika sera « une *commune rurale de première catégorie, offrant à sa population un cadre vie sain, attrayant, permettant à chacun de vivre décemment et avoir une perspective d'avenir rayonnante* ».

**Objectifs de la commune :**

Cinq objectifs ont été définis lors de l'atelier communal :

- Assurer un accès équitable de la population aux infrastructures sociales de base, dans le respect des normes sectorielles en vigueur, pour les générations actuelle et future
- Promouvoir des cadres de vie harmonieux et dotés de suffisamment d'équipements publics
- Améliorer la continuité territoriale notamment avec les autres communes du même District et entre fokontany
- Améliorer les revenus des ménages et favoriser la création d'emploi
- Préserver les zones sensibles de la commune et garantir la durabilité de la gestion des ressources naturelles et la bonne qualité de l'environnement.

**Zonage des vocations des terres :**

En partant des principes d'aménagement et en tenant compte des objectifs et orientations sectorielles susmentionnées, la Commune d'Andranofasika a procédé au processus de zonage concerté qui a permis de déboucher sur six (06) grandes vocations de son territoire, dont :

- Zone d'habitat (345 Ha dont 190 Ha pour l'extension)
- Zone d'agriculture locale (4 932 Ha dont 1 534 Ha pour l'extension)
- Zone d'investissement économique (78 Ha dont 20 Ha pour les investissements d'intérêt touristiques et 58Ha pour une Zone d'Investissement Agricole)
- Zone de reboisement (3 142 Ha)
- Zone de pâturage et savane à préserver (258 Ha)
- Écosystèmes naturels à préserver, comprenant les forêts naturelles et les zones humides (4 098 Ha).

## II.1.2. Commune de MANERINERINA

Située à l'extrême Est de la Région Boeny (Carte 2), à 188 km de la capitale régionale Mahajanga, la commune rurale de Manerinerina fait partie des 11 communes qui compose le District d'Ambato Boeny. L'administration lui attribue la classification de « commune rurale de 2<sup>ème</sup> catégorie». La commune de Manerinerina se subdivise en 11 fokontany composés de 67 villages et hameaux. Traversée par la route nationale n°6 (RN6), Manerinerina constitue une halte pour les voyageurs qui se dirigent vers le nord du pays, ou qui en viennent. En 2011, 25 755 habitants ont été recensés dans la commune de Manerinerina. La commune compte 50,5% de population active (entre 15 et 60 ans) et 25,3% d'enfants scolarisables. En matière de secteur d'activité, la part du secteur primaire dans le tissu économique de la commune représente à peu près 97% dont l'agriculture devance en importance l'élevage et la pêche [17]. L'élaboration du SAC de la Commune de Manerinerina a été débutée en 2012 avec l'appui du PGM-E/GIZ et a été validé par le ministère en novembre 2013.

La commune est actuellement dirigée par le maire sortant pour son deuxième mandat, reconduit après l'élection.

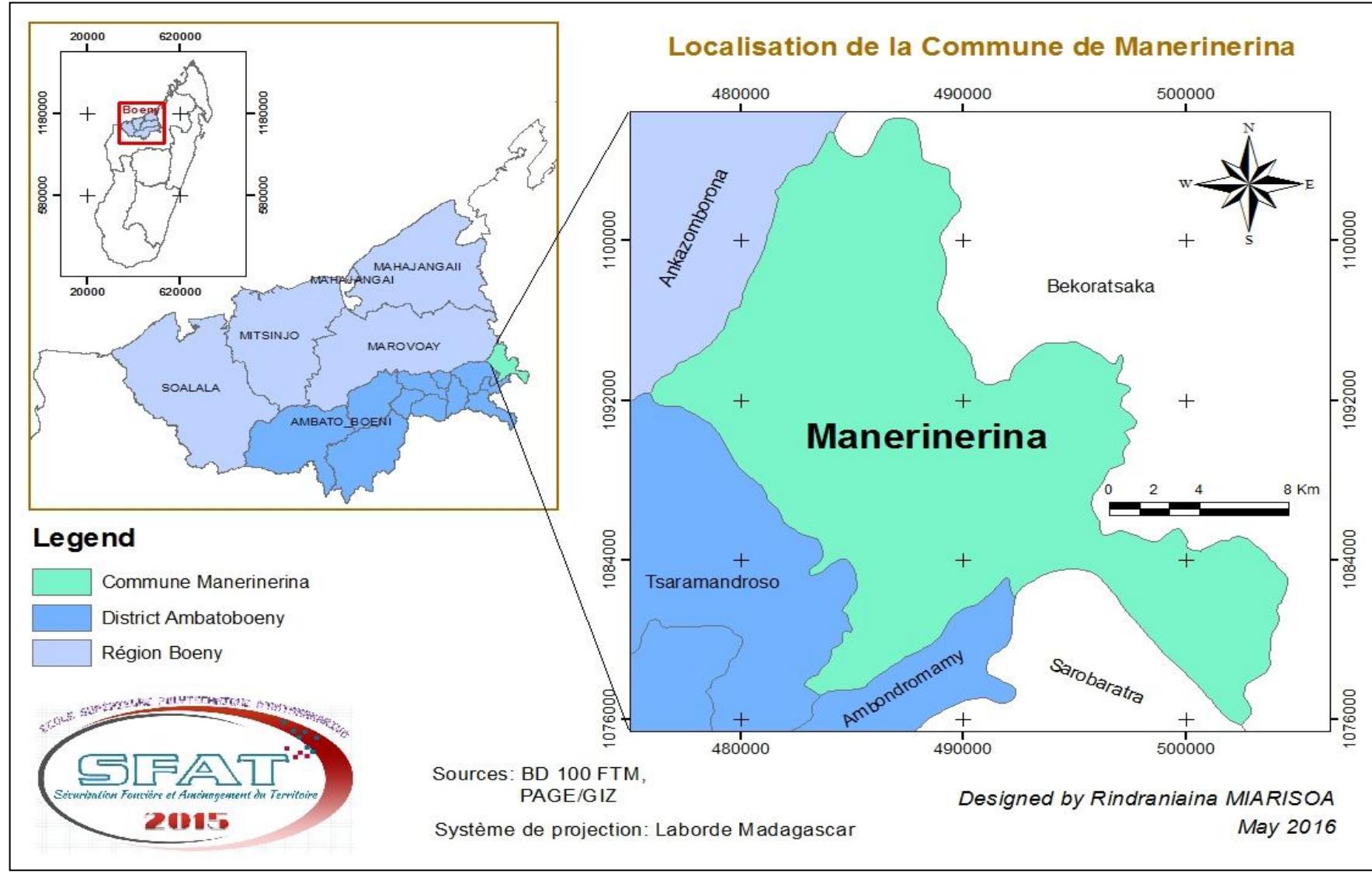
### Vision communale sur l'horizon de 15 ans (2012-2027):

La population a défini ensemble leur souhait pour le territoire communal à l'horizon de 2027 comme suit : « *commune de première catégorie, verte, prospère sur le plan économique, modèle et attrayante* ».

### Objectifs de la commune :

Cinq objectifs ont été définis lors de l'atelier communal :

- Assurer le bien être des populations actuelle et future par la mise en place et la répartition équitable des infrastructures sociales de bases répondant à leurs besoins
- Promouvoir des cadres de vie sécurisés et dotés d'équipements publics suffisants
- Permettre la permanence et la facilité des échanges à l'intérieur et avec l'extérieur
- Favoriser l'amélioration des revenus des ménages et la création d'emplois
- Garantir la qualité de l'environnement, la durabilité des ressources naturelles, et la préservation des zones sensibles



Carte 2: Localisation de la commune de Manerinerina

### Zonage des vocations des terres :

En se basant des principes d'aménagement et en tenant compte des objectifs et orientations sectorielles susmentionnées, la Commune de Manerinerina a ainsi défini six (06) grandes vocations pour son territoire :

- Zone d'habitat (790Ha dont 294Ha pour l'extension)
- Zone d'agriculture locale (12 785Ha dont 1 2010Ha pour l'extension)
- Zone d'investissement économique (318Ha dont 16Ha pour les investissements d'intérêt touristiques, 159Ha pour une Zone d'Investissement Agricole, et 143Ha pour une zone d'investissement Minier.)
- Zone de reboisement (3 614 Ha)
- Zone de pâturage et savane à préserver (866 Ha)
- Écosystèmes naturels à préserver, comprenant les forêts naturelles et les zones humides (15 327 Ha).

Des mécanismes de suivi de l'utilisation des SAC(s) en tant que documents cadre pour l'implémentation des projets d'une part et pour la conformité de l'utilisation future du sol aux zonages des vocations des terres d'autre part ont élaborés, avec l'appui du PGM-E/GIZ.

## **II.2. Utilisation du SAC**

Faut-il rappeler que le SAC devrait être utilisé par tous les signataires de la charte de responsabilité [18] à savoir les services techniques déconcentrés et les communes.

### **II.2.1. Utilisation du SAC par les services techniques déconcentrés**

Etant acteurs depuis la phase d'élaboration du SAC, les STD devraient disposer tous les documents relatifs au SAC. S'agissant de la disponibilité de ces documents, les STD visités ne possèdent pas tous les exemplaires des 12 SAC élaborés jusqu'à l'heure actuelle. Quelques uns en disposent mais qui sont incomplets alors qu'ils sont tous manquants pour 42% des STD visités.

Parmi les 12 STD, sept (07) d'entre eux soit 58% disposent au moins un élément des documents SAC et ont affirmé avoir utilisé les SAC conformément aux engagements définis dans la charte de responsabilité. Néanmoins, chacun a sa propre mode d'utilisation du SAC. En général, l'utilisation consiste d'une part à la référence au zonage et aux orientations sectorielles, et d'autre part à l'usage des données connexes au SAC entre autres les données socio-économiques, les données cartographiques et statistiques, la RGUS [19], etc. (Tableau 2)

**Tableau 2: Objet d'utilisation du SAC par les Services Techniques Déconcentrés**

STD	Documents utilisés	Objet d'utilisation
<b>SRAT</b>	RGUS, Carte du zonage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour avis et instructions techniques pour les demandes d'acquisition de terrain (affaires domaniales)</li> <li>- Vérification des emplacements des terrains objets de demande par rapport au zonage des vocations des terres</li> </ul>
<b>Services Topo et domaines</b>	Zonage, BD SIG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise de décision à connotation foncière (si la demande d'acquisition de terrain est favorable ou non)</li> <li>- Pour la mise en place des réserves foncières touristiques</li> <li>- Repérage avant les opérations de délimitation, de bornage des terrains demandés</li> </ul>
<b>Région</b>	BD SIG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour l'élaboration du SRAT Boeny (état des lieux, zonage)</li> </ul>
<b>DRTP</b>	Orientations sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour l'identification des travaux à entreprendre/commune</li> <li>- Pour la localisation des routes concernées</li> </ul>
<b>DRDA</b>	Orientations sectorielles, Plan vert, zonage, monographie sectorielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour l'établissement du Programme d'Investissement Public</li> <li>- Pour la localisation des infrastructures hydro-agricoles à réhabiliter</li> <li>- Pour le choix d'emplacement des sites de reboisement antiérosif</li> <li>- Pour la vérification de la conformité des demandes des communes en matière d'équipements hydro-agricoles</li> <li>- Pour l'établissement des devis</li> <li>- Pour le choix des filières à prioriser</li> <li>- Pour l'orientation des interventions des projets (cas du PAPRIZ, du PURSAPS)</li> </ul>
<b>DR EAH</b>	Orientations sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour la planification des infrastructures à mettre en place au niveau de chaque commune</li> <li>- Pour la priorisation et localisation des zones d'intervention</li> </ul>

Source : Auteur, 2016

Le tableau montre que l'utilisation varie d'un service à un autre ; certains utilisent le SAC en tant que document de monographie car toutes les informations relatives à une commune y sont trouvées. Pourtant, d'autres STD ne disposant pas de document SAC ont mené au niveau de certaines communes dotées de SAC des actions correspondant aux orientations définies dans le SAC sans même l'avoir consulté comme par exemple le cas du service régional de l'éducation nationale en collaboration avec le FDL pour la mise en place de 42 nouvelles écoles dans la Région Boeny, plus précisément au niveau des communes membres de l'OPCI-TFI Soamiray.

D'ailleurs, au niveau des STD, l'utilisation du SAC est attribuée à un responsable autre que le Directeur ou à un (des) service(s) (Tableau 3).

**Tableau 3: Principaux utilisateurs du SAC au niveau des STD**

Institutions	Utilisateurs/Services utilisateurs
DRDA	: Service du génie rural, Service de l'agriculture
SRAT	: SIGiste
Services topographiques et des domaines	: Bureau spécialisé de la topographie : Bureau spécialisé des domaines
Région	: SIGistes de l'URSAT
DREAH	: Service de l'eau

Source : Auteur, 2016

### **II.2.2. Utilisation du SAC par les Communes**

Avec l'outil d'évaluation conçu, on a pu identifier la manière et le niveau d'utilisation du SAC par la commune. L'évaluation a indiqué que la commune d'Andranofasika devance la commune de Manerinerina en matière d'utilisation du SAC, avec les notes respectives 13/15 et 11/15. A titre d'information, la commune d'Andranofasika n'a entamé la mise en œuvre de son SAC qu'en 2012 même si son élaboration avait débuté en 2010. Pour Manerinerina, il est mis en œuvre en 2014 alors que le processus de son élaboration était lancé en 2012.

#### **a) Objet d'utilisation du SAC**

Pour les communes, utiliser le SAC signifie à la fois mettre en œuvre son contenu et s'en servir comme outil de plaidoyer pour la recherche de financement. Ceci implique non seulement le respect des orientations déterminées dans le SAC mais également la promotion de la vision communale de développement.

L'objet d'utilisation dominante consiste aux opérations de sécurisation foncière, à l'établissement du budget annuel et du PTA, à l'orientation des partenaires, et finalement à la recherche de financement et des partenaires techniques.

##### **✓ *Référence au zonage des vocations des terres***

La mise en œuvre du SAC consiste à la consultation systématique des cartes de zonage en bâches affichées au niveau de la commune et des fokontany avant toute activité d'aménagement ou d'opération foncière. Le zonage est fortement utilisé par les Services fonciers décentralisés comme référence pour les instructions des dossiers de demande d'acquisition de certificats fonciers. Le but étant de vérifier la conformité des terrains demandés au zonage de vocations des terres définies dans le SAC en vue d'éviter autant que possible les conflits. En effet, l'agent du guichet foncier, avant de faire la délimitation d'un terrain objet de demande de certification porte à la connaissance des demandeurs la localisation et la vocation du terrain en question s'il correspond ou non au zonage. Jusque là,

le zonage et les prescriptions d'usage des vocations des terres sont partiellement respectés dans le territoire des deux communes étudiées. Certains individus pratiquent encore la conversion des zones forestières (zones raphières, forêts naturelles) en rizière ou en champ de culture. C'est le conflit d'usage le plus fréquent.

✓ *Référence aux orientations du SAC pour la programmation annuelle*

Le SAC est très exploité par l'exécutif et les conseils communaux dans la priorisation des activités lors de l'élaboration du budget notamment pour la rubrique investissement et du PTA. L'existence d'une vision de développement dans le SAC aide dans la priorisation des besoins à l'unanimité. Les priorisations budgétaires sont faites par la population lors du FORA fokontany partant des besoins identifiés dans le SAC au cours duquel elle exprime librement les besoins prioritaires. Ce processus est appelé « le budget participatif ». A la fin, une liste des projets prioritaires budgétisés par fokontany et ceux de la commune en résulte. Pour 2016, quelques infrastructures et équipements (puits, écoles, bloc sanitaire, marchés, centre de santé de base) sont déjà prévues dans leur budget primitif.

Dans le domaine de l'environnement, les communes se réfèrent systématiquement aux grandes orientations relatives à la gestion durable des ressources naturelles déclinées en plans opérationnels quinquennaux dénommés « plans verts » quand elles prennent des décisions sur les actions de gestion des ressources naturelles telles que les opérations de reboisement, la lutte contre les feux, le transfert de gestion, le développement des filières biologiques (miel, vannerie, etc.), la mise en vigueur des prescriptions environnementales comme par exemple la sortie d'un arrêté communal sur l'interdiction de l'exploitation de certaines ressources naturelles. En effet, pour Andranofasika, la commune a sorti un arrêté communal en 2013 portant suspension temporaire de l'exploitation des raphières sur une période de 3 ans tandis qu'il s'agit de la suspension de l'exploitation des manguiers pour Manerinerina.

En bref, toutes décisions communales se conforment aux orientations du SAC.

✓ *Utilisation du SAC comme outil de plaidoyer*

Le SAC pourrait sûrement avoir une plus grande facilité dans la recherche de partenariat pour le financement des actions priorisées. Dans ce sens, le SAC peut être valorisé pour des plaidoyers auprès des instances étatiques (Ministères et autres), des investisseurs privés et auprès des partenaires techniques et financiers. Le document SAC est toujours amené par le Maire lorsqu'il effectue des rencontres avec ces partenaires pour l'identification des projets et notamment pour la recherche de financement.

Les deux communes ont par exemple valorisé leurs SAC pour des demandes d'approvisionnement en eau potable auprès du ministère concerné. L'eau potable est un des grands défis de ces communes, seulement 1% des habitants y ont accès.

Particulièrement pour PAGE/GIZ, les plans verts servent de base pour ses appuis (appui au transfert de gestion, à la vulgarisation du RVI, aux différents projets verts et valorisations durables initiés par les Communautés de base et les Communes).

Résultant de cette utilisation du SAC comme outil de plaidoyer, plus d'une dizaine des démarches ont été concluantes (Tableau 4).

**Tableau 4: Liste des partenaires intervenus dans le cadre de la mise en œuvre du SAC**

Partenaires	Objet des interventions	Communes
ECO/GIZ	RVI, mise en place de parcelle permanente d'observation (terrain de démonstration communale)	Andranofasika Manerinerina
PGM-E/GIZ, PAGE/GIZ	- Elaboration du plan vert, financement des projets verts, - Appui de la filière Miel, appui à la restauration des raphières, - Dotation d'ordinateur, d'équipements solaires, des tableaux d'affichage, - Renforcement de capacité (formation, visite d'échange)	Andranofasika Manerinerina
PLAE	- RVI avec la prestation de l'ONG Mazava - Traitement des lavaka, RVI dans 3 Fkt, Agribiologique et production de plants pour le reboisement	Andranofasika Manerinerina
DR EAH	- Construction de tous les puits et bornes fontaines	Manerinerina
UNICEF	- Mise en place de puits communautaire	Andranofasika
JICA	Projet d'Aquaculture de Tilapia, protection des raphières	Andranofasika
MNP	Mise en place d'école et de puits communautaire, mise en place et entretien régulier des pare-feux autour du parc	Andranofasika
Ministère de la décentralisation	Construction de nouvel marché équipé de bloc sanitaire	Andranofasika
FDL-kfw	Construction du bureau de la commune et du CEG, de nouvelle école primaire	Andranofasika Manerinerina
PROSPERER	Promotion de charbon de bambou, formation en aviculture et en pâtisserie	Andranofasika
Ass.Maitsoanala	Gestion du bain-douche public	Andranofasika
CISCO	Affectation d'instituteurs au niveau des écoles communautaires	Andranofasika
DREEF	Validation de l'arrêté communal sur la suspension de l'exploitation des raphia	Andranofasika
PASOBA	Dotation de lit et de matelas au CSB II	Manerinerina
BIANCO	Lutte contre la corruption (sensibilisation par affichage, mise en place de boîte à doléances)	Manerinerina Andranofasika
ONG GREEN	Lutte contre la défécation à l'air libre	Manerinerina Andranofasika

Source : Bureau exécutif des deux communes (2016)

### b) Principaux utilisateurs du SAC

Au niveau local, le SAC est d'une part utilisé par le maire lui-même lorsqu'il négocie des partenariats, et est d'autre part consulté par l'exécutif et le conseil communal, par l'agent du guichet foncier et par les partenaires souhaitant intervenir dans le territoire communal (Tableau 5).

**Tableau 5: Principaux utilisateurs du SAC au niveau communal**

Utilisateurs	Objet d'utilisation
Agent du guichet foncier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation systématique des cartes de zonage des vocations des terres avant l'approbation des demandes de certification de terrain</li> <li>- Mise à jour de l'outil de suivi informatisé (BD)</li> </ul>
Bureau exécutif, conseil communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Référence systématique aux orientations sectorielles lors de l'établissement du budget communal et lors de l'identification des infrastructures/ équipements (puits, école, marché, bloc sanitaire, terrain de sport, etc.)</li> <li>- Consultation du plan vert pour les actions relatives à la gestion durable des ressources naturelles : reboisement, mise en place de comité de lutte contre les feux de brousse, mise en place de pare-feux, montage de projet vert, prescriptions environnementales (arrêté communal sur la suspension de l'exploitation des raphias ou des mangroves), etc.</li> <li>- Référence au SAC lors de l'identification des projets avec les partenaires (pour leur orientation et la localisation)</li> </ul>
Maire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lors des négociations d'appui auprès des partenaires étatiques</li> <li>- Base des arguments pour la formulation des demandes de financement</li> <li>- Référence au SAC lors de l'identification des projets avec les partenaires</li> </ul>
Partenaires voulant intervenir dans la commune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation du SAC/plan vert pour le choix (priorisation) et la localisation des sites d'interventions</li> </ul>
Comité de suivi	Consultation du SAC pour le suivi des réalisations et du respect du zonage

Source : Auteur, 2016

### c) Suivi de la mise en œuvre du SAC

Le comité de suivi<sup>4</sup> installé au niveau de chaque commune pour veiller au respect des orientations contenues dans le SAC, à la transparence des décisions communales et au suivi des réalisations n'est pas encore opérationnel pour Manerinerina alors qu'il l'est pour Andranofasika où des descentes ont été effectuées pour le constat des cas de non respect de la vocation des terres. De plus, l'outil de suivi informatisé mis à la disposition de la commune pour la mise à jour annuelle de la base des données, lequel est sous la responsabilité de l'agent

<sup>4</sup>Composé de : BIF, CRIF, STD locaux, Président Conseil Communal, Représentants Fokonolona, Chefs Fokontany

du guichet foncier, n'a pas encore fait l'objet de mise à jour pour Manerinerina. Quant au mécanisme de suivi du respect du zonage, (Cf. Annexe 5) dont la stratégie demeure l'ancrage à la base et la promotion de la coopération entre les Communes, les Services Techniques Déconcentrés et les représentants des citoyens les obligeant de se réunir deux fois par an et éventuellement d'effectuer des descentes, aucun réunion n'a jamais été entrepris jusqu'ici par ces entités faute d'initiative des membres.

#### d) Les réalisations du SAC

En matière de réalisation, la commune d'Andranofasika surpasse celle de Manerinerina par rapport au temps d'entrée à la mise œuvre de leur SAC. Le tableau suivant montre, sans être exhaustif, les réalisations faisant référence au SAC, les démarches d'exécution ainsi que le principe de gouvernance locale concerné par chaque activité.

**Tableau 6: Récapitulation des réalisations pour les 02 communes**

Activités	Procédures	Principes de la gouvernance locale concernés
COMMUNE D'ANDRANOFASIKA		
Construction d'un bloc sanitaire (projet vert financé par PAGE/GIZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitution du comité d'appel d'offre</li> <li>- Lancement de l'appel d'offre selon les procédures de passation des marchés publics par affichage</li> <li>- Priorisation des tâcherons locaux</li> <li>- Affectation de la gestion à une association locale (Maitsoanala), communication de son achèvement</li> <li>- Apport bénéficiaire (force physique, matériau)</li> </ul>	Transparence, état de droit, redevabilité, partenariat, participation citoyenne,
Mise en place de nouvelle place de marché (financé par l'état malagasy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Négociation de financement auprès du ministère de la décentralisation</li> <li>- Consultation du SAC pour son emplacement</li> <li>- Tenue d'AG de fokonolona lors du démarrage des travaux</li> <li>- Recrutement de la main d'œuvre locale</li> </ul>	Transparence, participation citoyenne, partenariat
Extension du lotissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Référence au zonage et au PLOF</li> <li>- Opération de délimitation</li> </ul>	Transparence
Renforcement de l'éclairage public	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sollicitation auprès du CASIELEC</li> </ul>	Partenariat
Entretien des pistes communales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation et mobilisation des citoyens</li> <li>- HIMO (axe Matsaborimena-Ambalambakisiny)</li> </ul>	Participation citoyenne
Reboisement communal (43 Ha), RVI (235 Ha) appuyés par PLAE et ECO/GIZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localisation du terrain de reboisement dans le SAC, sensibilisation, constitution du Groupement des Adhérents au Reboisement, dotation de matériels/graines, certification des terrains reboisés</li> </ul>	Participation citoyenne, partenariat, efficacité
Mise en place de pare-feux (par PLAE, MNP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation du plan vert, mobilisation des citoyens</li> </ul>	Participation, transparence

Adduction d'eau par forage (financée par l'UNICEF)	Plaidoyer auprès de la DREAH, localisation et identification des emplacements avec la population	Partenariat, participation
Assainissement de la ville financé par PAGE/GIZ (gestion des déchets ménagers)	AG de fokonolona pour leur faire connaitre la nouvelle organisation de gestion des déchets ménagers dans la commune	Redevabilité, participation citoyenne
Mise en place d'école communautaire (03)	Consultation des orientations du SAC, mobilisation de la population,	Transparence, participation
Construction du CEG (financé par FDL-kfw	Consultation des orientations du SAC, mobilisation de la population pour les mains d'œuvre locales	Partenariat, participation
<b>COMMUNE DE MANERINERINA</b>		
Mise en place de nouveau marché de zébus (assurée par la commune)	- Localisation de son emplacement dans le SAC - Recrutement de la main d'œuvre locale - Communication de sa mise en place	Transparence, participation, redevabilité
Entretien des pistes communales	- Sensibilisation et mobilisation des citoyens HIMO (axe Matsaborivato-Antanimalandy)	Participation
RVI (254 Ha) appuyé par PLAE et ECO/GIZ	Localisation du terrain de reboisement, sensibilisation, constitution du Groupement des Adhérents au Reboisement, dotation de matériels/graines, certification terrains reboisés	Participation citoyenne, partenariat, efficacité
Mise en place de parcelle permanente d'observation (avec ECO/GIZ et PLAE)	Localisation de l'emplacement dans le SAC, octroi de graines et matériels, sensibilisation de la population suivie d'une formation	Partenariat, participation,
Lutte Antiérosive appuyée par PLAE	Localisation des lavaka dans le SAC, mobilisation de la population pour la plantation des espèces anti-érosives	Partenariat, participation
Assainissement de la ville (gestion des déchets ménagers)	- Constitution de comité d'appel d'offre, lancement d'appel d'offre pour le recrutement du personnel de la voirie, priorisation des tâcherons locaux	Etat de droit, participation, transparence, redevabilité
Equipement du CSB II par le PASOBA/UNICEF	Envoi de la demande à l'UNICEF par l'intermédiaire de DR Santé	Partenariat
Adduction d'eau financée par l'UNICEF (03 bornes fontaines et 06 forages)	Plaidoyer du SAC auprès de l'UNICEF par l'intermédiaire de la DR EAH, localisation et identification des emplacements avec le citoyen	Partenariat, participation

Source : Bureaux exécutifs des 02 communes (2016)

### II.2.3. Facteurs de réussite et blocages de l'utilisation du SAC

#### a) Facteurs de réussite

La réussite de l'utilisation et de la mise en œuvre du SAC dépend à la fois des facteurs internes et externes.

##### ❖ Facteurs internes

Tout d'abord, l'élaboration du SAC relève de l'initiative du Maire. Dans ce sens, le Maire doit disposer d'un minimum de compétence adéquat. Les Maires actuellement en

fonction ainsi que les conseillers communaux ont tous participé au processus d'élaboration des SAC rendant sa mise en œuvre sans problèmes. Le maire sortant était reconduit pour Manerinerina tandis que le nouveau maire d'Andranofasika faisait partie des membres de l'équipe technique, ce qui a permis d'assurer une réelle continuité des services. La capacité de leadership du Maire est donc un préalable qui conditionne l'implication des acteurs locaux dans la réalisation de ces priorités.

Lié au précédent, l'utilisation optimale des SAC(s) élaborés dépendra des capacités de négociation du Maire tel est le cas pour l'ancien maire d'Andranofasika. Ce dernier, durant ses deux mandats consécutifs, a pu acquérir de l'expérience concernant la recherche d'appuis, voilà pourquoi la commune d'Andranofasika a pu bénéficier de nombreux appuis de la part de l'état et des partenaires techniques et financiers.

Ensuite, la présence des agents du guichet foncier formés sur le monde numérique ou à l'informatique est aussi un des facteurs rendant la manipulation de la base de données SAC en matière de la gestion foncière.

Puis, la séparation du pouvoir d'exécution et du pouvoir de suivi a permis l'utilisation concrète du SAC. La mise en place du comité de suivi dont aucun membre de l'exécutif ou du conseil communal n'y figure permettra de suivre objectivement l'avancement de l'utilisation du SAC. Par ailleurs, la promotion de la fiscalité verte tient une place importante dans l'amélioration des ressources financières de la commune afin de financer ses projets.

En outre, le fait que la commune fait preuve de transparence dans l'utilisation du SAC constitue une base de son succès. Toute fois, la population est assez méfiant envers les beaux discours des politiciens, mais après avoir vu une initiative de transparence de la part du maire, en publiant par exemple la programmation annuelle budgétisée ainsi que le compte administratif, cette méfiance se dissipe.

Enfin, la responsabilisation des acteurs et bénéficiaires locaux pour la réalisation des projets. Du point de vue technique et social, c'est en impliquant les acteurs locaux y compris la population dans la mise en œuvre du SAC qu'ils deviennent les véritables responsables garantissant ainsi son appropriation et sa pérennisation.

#### ❖ *Facteurs externes*

La mise en œuvre du SAC dépend aussi en partie des facteurs externes. Les intérêts manifestés par d'autres intervenants comme les PTF (PAGE, MNP, PLAE, Kfw), par les acteurs étatiques (STD, FDL), les investisseurs privés envers le contenu du SAC contribuent à

sa mise en œuvre, car ils se servent systématiquement du SAC ou du plan vert avant d'intervenir dans la commune. L'intégration à l'Organisme Public de Coopération intercommunal ou OPCI, un regroupement de plusieurs communes voisines ayant les objectifs conjoints d'augmenter la capacité des communes membres à mobiliser les ressources nécessaires pour leurs développements, est également un des facteurs clés qui contribuent à la réussite de la mise en œuvre du SAC car dans la plupart des cas, l'OPCI est priorisé pour bénéficier des appuis de la part des ministères et des bailleurs de fonds. Dans la plupart des cas, les grands projets de développement initiés par la commune demandent toute fois des appuis techniques et financiers. En termes d'appuis, la présence des PTF, en l'occurrence le PAGE/GIZ, depuis la phase d'élaboration du SAC, durant la phase de validation et même pour sa mise en œuvre garantit l'effectivité du processus. Pour PAGE/GIZ, il intervient à travers des cofinancements et des renforcements de capacités, ce qui a permis par exemple à l'équipe communale d'acquérir l'approche participative.

### **b) Facteurs de blocage et contraintes**

#### *❖ Pour les services techniques déconcentrés*

L'utilisation du SAC pose certains problèmes pour les services techniques, à savoir :

- L'indisponibilité des documents SAC empêchant les interventions
- Le changement fréquent du Directeur tarde l'utilisation du SAC. Toute fois le nouveau venu n'a pas assez de connaissance sur le SAC alors que son utilisation dépendra de l'appropriation effective du Directeur. En d'autres termes, il y a un manque d'appropriation par les principaux décideurs. Parfois, ce changement entraîne la discontinuité des services.
- Faute de BD SIG, la localisation sur terrain des sites d'intervention est difficile.
- Particulièrement pour le SRAT, les responsables ont du mal à manipuler les logiciels SIG malgré la formation qu'on leur a dispensée.
- Pour l'URSAT, le chemin d'accès des shapesfiles (BD SIG) pour certains projets sont introuvable, l'appellation d'une même typologie de sol se diffère d'un SAC à l'autre rendant le travail plus compliqué. Il en est de même pour la code couleur des couches.
- Et non des moindres, le manque de moyens financiers pour des interventions sur terrain.

❖ *Pour les communes*

Plusieurs facteurs peuvent contraindre l'utilisation du SAC. Le principal blocage demeure le manque de moyen financier. Les recettes fiscales n'arrivent pas toutefois à couvrir les obligations financières de la commune, et même les salaires des employés risquent de ne plus être payés selon le Maire. Ce fait est renforcé par la suspension de la subvention de l'état (budget alloué<sup>5</sup> annuellement par l'Etat à la commune). Ce manque de ressource financière entraîne une frustration de la part des populations. Ces dernières ont donné de leurs temps et de leurs enthousiasmes durant la phase d'identification des scenarii et les Fora fokontany, et que naturellement elles s'attendent à ce que la plupart des actions qu'ils ont proposé soient non seulement prises en compte dans le budget de la Commune mais aussi réalisées. En outre, par manque d'appropriation de certains individus, le zonage n'est pas respecté. Il y a aussi la relation assez froide entre la commune et certains STD comme par exemple le service de cantonnement forestier concernant la persistance des exploitations illicites des ressources forestières et de la conversion des forêts en champ de culture. Aussi, certaines demandes de financement sont sans suite.

Quant au suivi de la mise en œuvre du SAC, le problème réside principalement au niveau organisationnel. Selon les membres du comité de suivi de Manerinerina, ils affirment ne pas avoir reçu des instructions sur ce qu'ils devraient faire exactement. Cependant, il a été aussi constaté qu'il y a un manque d'initiative des membres pour la tenue des réunions périodiques. Face à cette situation, l'agent du guichet foncier n'a pas les données nécessaires pour mettre à jour la BD.

### II.3. Le SAC par rapport à la gouvernance locale

Avant d'analyser les rapports entre l'utilisation du SAC et la gouvernance locale, il nous a fallu voir préalablement les caractéristiques du processus de son élaboration vis-à-vis de la gouvernance locale.

#### II.3.1. Le processus SAC et la gouvernance locale

La méthodologie d'élaboration d'un Schéma d'Aménagement Communal conçu par le PGM-E/GIZ en 2010 tient compte quelques principes de la gouvernance locale entre autres la transparence, la participation et le partenariat.

<sup>5</sup> Le montant de la subvention de l'Etat pour les Communes, rurales ou urbaines, est de 9 000 000Ar et majoré d'un taux fixe de 400Ar par tête d'habitant au delà de 5000 habitant (DPSE, juillet 2009)

Premièrement, l'élaboration du SAC nécessite une qualité de leadership du Maire. Son élaboration relève de l'initiative et la volonté du Maire car il sera le premier responsable dans son pilotage en faisant référence au guide simplifié, et en mobilisant les ressources humaines, financières et matérielles disponibles. C'est lui qui soumet le projet d'élaborer un SAC au conseil communal, au chef district, à la région et au SRAT. Les renforcements de capacité dispensés au maire lui a permis d'acquérir la qualité de leader. Grâce à la forte motivation et du leadership des élus locaux et de leurs équipes techniques, 12 communes disposent désormais d'un scénario global et spatialisé pour le développement de leur territoire.

Deuxièmement, le processus d'élaboration du SAC est caractérisé par une approche transparente. Dès le début du processus, les membres de l'équipe technique<sup>6</sup> en collaboration avec les chefs de Fokontany organisent des assemblées générales des Fokonolona pour leurs informer sur le projet SAC, son enjeu, son utilité et les étapes de son élaboration afin d'inciter leurs participations actives. Les principales cartes de l'état des lieux par secteur, les scénarii d'aménagement ainsi que la vocation future de la terre sont discutée et déterminée conjointement avec la population et les STD, un signe de transparence sur les décisions. Puis, elles sont affichés publiquement dans chaque fokontany afin de garantir autant que possible leurs fiabilités en sollicitant les remarques ou les modifications souhaitées par l'ensemble des fokonolona notamment ceux qui n'ont pas pu participer aux séances de cartographies participatives et d'atelier communal ou ceux qui ne sont pas membres actifs ni du CCD ni de l'équipe technique.

Troisièmement, l'élaboration du SAC se fait dans le cadre d'un processus participatif incluant toutes les parties prenantes de la commune (membres du bureau exécutif, opérateurs économiques, autorités traditionnelles, conseil communal, société civile, représentants de l'état et STD locaux, chefs fokontany, et surtout les citoyens), tout en valorisant autant que possible les connaissances locales. Le domaine du développement local étant complexe, il peut souvent être utile de mener une démarche participative, d'où l'importance de la nécessité de consulter la population non seulement dans la définition des priorités sur leur vrai besoin. On a plus de chances de repérer des points problématiques et des solutions convergentes si on implique davantage la population dans un processus. Ainsi, faire participer la population locale au processus paraît substantiel car l'expérience montre que la vocation d'utilisation du sol décrite dans le SAC n'a aucune chance d'être respectée si la population de la commune

<sup>6</sup> Composée de : Adjoints au Maire, Agents chargés du foncier, représentants du Conseil Communal, Chefs Fokontany, Agents locaux de l'Etat (STD), ONG intervenants, jeunes leaders

n'a pas participé à son élaboration. La population au niveau de chaque fokontany est fortement impliquée au processus surtout lors des cartographies participatives. D'ailleurs, le Maire invite les représentants de la Région, du District, des Communes voisines et l'agent du guichet foncier à une séance de travail pour s'accorder sur les limites communales. Par la suite, il réunit les chefs de Fokontany, les représentants des conseillers communaux ainsi que les autorités traditionnelles pour clarifier les limites de chaque Fokontany. Cette participation de tous les acteurs à l'échelle territoriale favorise leurs concertations plus ouvertes entre eux. S'agissant de la question genre, la planification spatiale au niveau communal concerne tous les secteurs et les activités économiques ainsi que sociales. Etant donné que les femmes peuvent avoir d'autres priorités concernant l'aménagement (éducation, santé, sécurité alimentaire, accès à l'eau potable, ...) que les hommes, l'intégration de leurs intérêts dans le processus est extrêmement important. Voilà pourquoi, leur présence est fortement sollicitée lors des ateliers communaux, des cartographies participatives et aux AG de Fokonolona.

Quatrièmement, le pilotage d'un tel processus fait preuve d'engagement en matière de redevabilité aussi bien verticale qu'horizontale notamment à l'égard des populations affectées en veillant à ce que des mécanismes de retour d'informations soient intégrés au processus. Le Maire fait connaître le projet SAC au Chef de District en lui transférant l'arrêté communal sur le projet SAC après être délibéré par le conseil communal. Il effectue également une rencontre avec le Chef de Région pour l'informer sur le projet SAC et pour solliciter son appui pour la mobilisation et l'implication des STD dans le processus, et consulte le Chef du Service Régional de l'Aménagement du Territoire pour solliciter son encadrement technique concernant la démarche méthodologique et le respect des normes sectorielles. En outre, la commune à travers l'équipe technique procède à l'affichage des résultats à l'issue des ateliers communaux et de l'atelier de concertation du Comité Régionale de l'Aménagement du Territoire. Et après validation du SAC par le ministère de tutelle, le Maire informe le fokonolona la validation ministérielle du SAC et lui communique la réglementation générale de l'utilisation du sol ainsi que la Charte des Responsabilités signée.

Cinquièmement, l'élaboration du SAC nécessite la collaboration avec des partenaires non seulement sur le plan technique, organisationnel mais également sur le plan financier. Force est de mentionner que leur collaboration demeurerait excellente, et ce, pendant la phase d'élaboration. Le SAC est élaboré par la commune elle-même avec le soutien de la Région, avec l'assistance technique des STD ainsi qu'avec l'appui technique et financier des PTF. Pour l'heure actuelle, le coût d'élaboration d'un SAC n'est pas à la portée des communes

rurales malgache. De ce fait, le Maire est contraint de présenter le projet d'élaboration du SAC avec le budget y afférent auprès des PTF et des opérateurs économiques de sa commune afin de solliciter leur appui. Pour garantir son élaboration, un guide simplifié a été conçu par le PGME/GIZ pour servir d'outil pragmatique adapté aux réalités communales pour les acteurs communaux, et un renforcement de capacités leurs était dispensé systématiquement en partant de la formation théorique, en passant par le coaching pendant le processus). Pour les 12 SAC validés dans la région Boeny, toutes les 12 communes ont bénéficié de l'appui de la GIZ à travers ses programmes (PGM-E et PAGE).

Dernièrement, le SAC intègre aussi le principe de transversalité. Tous les aspects sectoriels (santé, éducation, eau et assainissement, sécurité, transport/route, développement rural et agricole, environnement, culture et jeunesse/sport, énergie/électrification) aussi bien leur état des lieux que leur évolution future sont pris en compte dans le SAC, conformément aux normes sectorielles en vigueur sur le territoire national.

### **II.3.2. Impact de l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale**

Il y a lieu maintenant de déterminer les contributions du SAC sur la gouvernance locale à partir des résultats de son utilisation et de sa mise en œuvre du SAC. Quels sont les impacts générés par l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale ? Telle est la question principale que nous essayerons de résoudre dans cette partie.

Identifier des changements induits par le SAC sur la gouvernance locale nécessite tout d'abord de connaître les éléments de départ ou la situation de référence afin de se servir de base de comparaison dans l'analyse de ses contributions suite à sa mise en œuvre. Un état des lieux aurait dû être reconstitué pour avoir une idée de la situation avant la mise en application du SAC. Cela embrasse en général, l'état de la participation des différents acteurs de la communauté dans la prise de décision publique, la transparence des décisions, les flux d'informations, l'organisation de la commune en matière d'élaboration, d'exécution de son budget. Comme nous n'avons pas de référence de base, il nous est impossible de procéder à une comparaison de l'état de la gouvernance locale avant et après la mise en place du SAC. Toutefois, dans la présente étude, nous essayons seulement de dégager les contributions SAC vis-à-vis des aspects de la gouvernance locale.

L'analyse a montré que sa mise en œuvre intègre au moins cinq (05) principes de la gouvernance locale. Nous avons opté comme critères d'analyse les aspects liés à la

participation citoyenne, l'efficacité, la transparence, l'obligation de rendre compte, le partenariat et l'état de droit.

#### *a) La participation citoyenne et le genre*

La mise en œuvre du SAC est basée sur une démarche participative faisant intervenir les citoyens car ils sont l'acteur principal de développement local. Cette participation citoyenne est connue par «*fandraisana anjara* », en malagasy. Ce qui se traduit populairement par une prise de part en termes d'apports physiques et financiers. Vu l'insuffisance des montants que peuvent allouer la Commune pour la mise en œuvre du SAC, elle a dû faire recours à la participation citoyenne, connue sous le terme d'apport bénéficiaire, en plus des appuis de la part des PTF. Par style participatif, la population, à travers une structure de concertation, contribue aussi à la prise de décision et à la définition des objectifs comme l'exige les textes en vigueur. Lors de l'élaboration de son budget annuel, la commune a procédé systématiquement à la consultation publique faisant intervenir les populations locales pendant le *fora fokontany* ou leurs représentants pour identifier leurs besoins prioritaires. Ce style participatif a favorisé des interactions positives entre les autorités locales ou institutions étatiques, les acteurs locaux et les citoyens. Cette participation est également associée à une obligation de payer les impôts. Après avoir reconnu via les activités de sensibilisations conduites par la commune sur la fiscalité, les citoyens sont conscients que les contributions fiscales profiteront effectivement à sa communauté. D'une manière générale, on a relevé une amélioration de la fréquence de la participation des citoyens et des acteurs locaux dans la vie sociale et économique de la commune entre autres lors des travaux d'entretien des pistes communales, et la participation aux appels d'offres des marchés publics. Cette participation citoyenne peut aussi se traduire comme acceptabilité sociale des décisions prises par la commune tant qu'elle se sert du SAC en tant que cadre de référence. Voilà pourquoi, il n'y a pas de refus pour des activités que cette population juge favorables à la vie publique.

Pour l'appropriation des marchés publics par exemple, la priorisation des acteurs locaux favorisait la participation citoyenne et donne des opportunités d'emploi aux chômeurs dans la localité, ce qui constitue évidemment une source de revenu supplémentaire ou même d'emploi temporaire pour les ménages. Se sentant responsable de leur territoire, ces acteurs donnent le meilleur d'eux-mêmes et les travaux seront plus satisfaisants.

Cette participation citoyenne peut constituer un moyen d'évaluer la confiance envers leurs dirigeants. Les élections sont souvent considérées par la population comme seul moyen d'exprimer leurs idées s'ils sont d'accord ou non avec les autorités locales. La reconduction

de l'ancien maire de Manerinerina en témoigne. Cette confiance se traduit également par la participation de la population aux activités de développement de son territoire. Plus il y a de confiance, plus elle participe.

Quant à la question genre, la mise en œuvre du SAC sollicite l'implication effective des femmes. Pour le cas des deux communes étudiées, la participation des femmes se fait remarquée lors de l'élaboration du budget communal mais toute fois à un taux faible en raison de la peur et du manque d'habitude de s'exprimer en public et lors des travaux collectifs. Pourtant, elles commencent à intégrer les structures de gestion des ressources naturelles ou Communauté de base (COBA) mise en place.

*b) La transparence et la lutte contre la corruption*

Initialement, les décisions relatives au développement de la commune étaient gérées au quotidien sans concertation ni référence à la population. Alors que dorénavant, toutes les décisions communales font références aux orientations du SAC, l'outil qui a été élaboré conjointement avec la population locale de manière transparente. En matière d'organisation, un pas vers la transparence est aussi fait. En effet, étant dotée des panneaux d'affichage, les appels d'offres, les délibérations, les adjudications des marchés publics, la programmation annuelle, le budget communal, la liste des exploitants formels sont désormais publié par voie d'affichage au niveau du bureau de la commune. Les cartes de zonage par fokontany sont également affichées dans tous les fokontany. L'affichage public constitue la première forme de communication entre gouvernant et gouvernés. A noter que, les textes stipulent l'obligation par l'exécutif communal d'afficher publiquement toute délibération du Conseil sous huitaine, et l'obligation par la commune de disposer d'un panneau d'affichage bien visible de ses délibérations.

Ainsi, tout intéressé peut consulter librement auprès de la commune toute information relative à l'utilisation des ressources de la commune, à l'évolution des états des dépenses, etc. et qui, en cas de doute, peut signaler l'équipe communale.

A Madagascar, comme dans tous les pays en développement, la corruption est assidue dans presque tous les services administratifs. Pour mettre en œuvre leurs SAC, les deux communes étudiées ont réitéré leur engagement de lutter contre la corruption, en entreprenant une collaboration étroite avec le bureau indépendant anticorruption, en se dotant des tableaux d'affichage pour l'affichage par exemple de la durée de traitement des dossiers, des tarifs et droit alloué aux opérations administratives et foncières, des brochures de sensibilisation sur la corruption. Selon les personnes enquêtées, elles ont affirmé ne pas être victime de corruption

au niveau des services publics de base au cours de l'année écoulée et celle en cours. Il nous est toutefois difficile d'énoncer ici l'indice de la corruption faute de base de références.

*c) Redevabilité*

Toute fois, le manque de consultation des élus à la population ne fait qu'accentuer l'écart entre les élus et les citoyens. Pourtant, depuis l'adoption du SAC, les communes ont fait preuve de la redevabilité. Conformément aux textes en vigueurs<sup>7</sup> stipulant l'obligation de redevabilité et de transparence, le Maire et ses proches collaborateurs de l'exécutif ont rendu compte au conseil communal, au représentant de l'Etat<sup>8</sup> et à la population respectivement à travers des réunions en interne et en externe ou par convocation en AG de fokonolona. Il s'agit de la communication des décisions prises, de la programmation annuelle, du compte administratif, de la réalisation des actions qui leur ont été assignés selon le budget défini annuellement. Ceci a développé la responsabilisation citoyenne, laquelle est devenue connaisseur du fonctionnement et de la gestion des affaires communales. Depuis, l'échange d'information devient permanent entre les élus et la population. La population est tenue au courant par l'intermédiaire des chefs fokontany lorsqu'une activité entrant dans le cadre du SAC a démarré ou achevé pour ne citer que la construction d'une nouvelle place de marché à Andranofasika ou l'adduction d'eau potable par forage à Manerinerina. Il en est de même pour les autres acteurs clés locaux ; les informations leur sont transmises pour qu'ils sachent la situation dans leur localité.

Nous pouvons ainsi en déduire qu'un nouvel arrangement en termes de redevabilité est né de la mise en place du SAC.

*d) Efficacité*

L'efficacité d'une politique publique est jugée par ses résultats, et le SAC n'est qu'un outil permettant l'atteinte de ces résultats.

Il est constaté que les investissements réalisés sont conformes aux besoins exprimés par la population lors du budget participatif. Des infrastructures de base (école, puits) sont actuellement en cours de construction en plus des projets déjà réalisés. La mobilisation de la contribution des citoyens aussi bien en nature que financière a favorisé la réalisation des actions prioritaires. Aussi, pour étoffer ses ressources propres (fiscalité locale), la commune a bénéficié d'un renforcement de capacité sur la promotion de la fiscalité verte à partir des

<sup>7</sup> Lois organiques 2014-020 et 2014-021

<sup>8</sup> Chef District, Chef d'arrondissement, STD locaux

données contenues dans le SAC. Désormais, les ristournes et redevances sont bien détaillées dans le budget primitif.

Sur le plan foncier, la mise en place du SAC a permis l'amélioration de la gestion foncière. La disponibilité du plan local d'occupation foncière superposé avec les cartes de zonage des vocations des terres a facilité les opérations de sécurisation foncière (traitement des dossiers, évitement et arbitrage des litiges, délivrance du certificat). Selon les agents des guichets fonciers, le zonage du SAC leur sert d'un moyen efficace pour résoudre les différents litiges fonciers. Il a été aussi constaté que depuis l'élaboration du SAC, les citoyens sont motivés à certifier leurs terrains ; 69 certificats fonciers pour Andranofasika contre 26 pour Manerinerina ont été délivrés, conformément au zonage du SAC. Il se peut que cette motivation résulte de la réduction des droits sur l'acquisition de terrain appliquée dans toutes les communes membres de l'OPCI-TFI Soamiray dont les deux communes en font partie. Outre, l'application du nouveau mécanisme développé avec le SAC dans le cadre du processus d'octroi des certificats et titres fonciers (Cf. Annexe 5) faisant intervenir quelques entités (le SRAT, le CRIF, la Commune, les services des domaines et topographiques, les STD concernés, comité local de reconnaissance) selon la superficie du terrain demandé a clarifié le circuit des décisions et a facilité les démarches.

Concernant la qualité des services offerts par la commune, grâce aux appuis des partenaires (le PAGE/GIZ) qui se sont focalisés sur le renforcement des capacités des communes par divers accompagnements et par une série de formation des agents des guichets fonciers, de l'équipe communale ainsi que par la dotation des matériels divers dans le but d'optimiser l'utilisation des SAC(s), la commune a pu procéder progressivement à l'informatisation des ses services dont celui de l'état civil, de la comptabilité et du foncier.

#### *e) Partenariat*

La mise en œuvre du SAC relève d'une collaboration avec les partenaires tant financiers que techniques. Pour Manerinerina et Andranofasika, en utilisant les SAC comme outil de plaidoyer, nombreux sont les partenaires notamment privés qui sont venus à leurs appuis (Cf. Tableau 4) mais elles ont davantage bénéficié des appuis du PAGE/GIZ (ex-PGM-E). L'appui du PAGE/GIZ continue envers les Communes d'intervention intéressées à s'engager dans la mise en œuvre de leurs SAC. En tant qu'intervenant dans la gestion durable des ressources naturelles, les SAC ont servi de référence pour lui. Ses interventions se focalisent sur le cofinancement à travers des subventions locales et le renforcement des capacités pour ne citer que la formation des membres des équipes techniques sur le processus

SAC, la formation des agents des Centres de Ressources et d'informations foncières (CRIF), des agents des guichets fonciers ainsi que des responsables du Service Régional de l'Aménagement du Territoire sur les travaux cartographiques, le suivi accompagnement du Maire et de son équipe, la promotion de la coopération entre les communes, les STD et les représentants des citoyens mais aussi la dotation de matériels d'appui. Ces expériences ont développé la capacité du maire et de ses équipes dans la conduite des débats, dans la négociation et la mobilisation de personne et des ressources. La banque allemande KFW à travers PLAE a également manifesté son intérêt pour l'utilisation des SAC comme références aux appuis au reboisement villageois individuel, à la mise en place des dispositifs de lutte contre les feux et à la sécurisation foncière des terrains reboisés. Dans ce cas, le SAC a pu renforcer les actions de préservation de l'environnement. De surcroît, grâce aux données sur l'état des lieux du milieu naturel, la commune a été appuyée et a pu mettre en place le plan quinquennal sur la protection de l'environnement (plan vert) permettant le renforcement de la gouvernance environnementale.

En outre, le fait de s'intégrer dans les organismes regroupant plusieurs CTD comme l'OPCI offre aussi l'opportunité de bénéficier des appuis, comme le sont les 02 communes étudiées.

En bref, avec l'appui technique et financier des partenaires ou des acteurs locaux, les communes rurales à Madagascar sont en position non seulement d'élaborer leur schéma d'aménagement mais aussi de le mettre en œuvre.

*f) Etat de droit*

Au niveau des deux communes, les procédures de passation de marché dans le cadre de la mise en œuvre du SAC, entre autres la mise en place d'infrastructure ou le recrutement de personnel, sont respectées. Un comité d'appel d'offre de la Commune ou CAOC a été constitué. Ce comité en collaboration avec la commune dresse le planning, les critères de sélection des prestataires, participent au processus, supervisent les travaux.

Concernant la gestion financière, le comptable financier communal tient régulièrement la comptabilité des recettes pour lui permettre d'apprécier la santé financière de la Commune; les lettres de commande, les bons de commande, les bons de réparation, les factures, les contrats de marché sont conformes à la procédure comptable. Et les comptes et actes administratifs et budget primitif sont soumis régulièrement au contrôle de légalité par le Chef District.

D'ailleurs, chaque délibération est tenue dans un registre des procès verbaux, tenue par le rapporteur et signée par le Président du Conseil. Le budget, les arrêtés et les décisions

communaux sont publiés après être respectivement voté, délibéré par le Conseil communal et passé au contrôle de légalité.

Et comme le SAC est élaboré sur un horizon de 15 ans, il devrait et restera un document de référence pour les maires qui vont se succéder afin d'atteindre la vision communale. Ce qui était le cas pour Andranofasika, le nouveau Maire a poursuivi les activités de mise en œuvre de son SAC déjà initiées par son prédécesseur, un des signes qui prouve la continuité de service.

D'après ces résultats, la mise en place du SAC dans les communes rurales a vraiment contribué à l'amélioration de la gouvernance locale. Ce qui nous conduit à confirmer l'hypothèse stipulant que le SAC est un outil pour l'amélioration de la gouvernance locale.

### **Récapitulatif des impacts du SAC sur la gouvernance locale**

La mise en place et l'utilisation du SAC ont permis de contribuer à la/au :

- Transparence des décisions communales ;
- Adéquation des décisions communales aux besoins locaux prioritaires;
- Renforcement de la redevabilité manifesté par un flux d'information entre les autorités locales et les populations ;
- Amélioration de la gestion foncière ;
- Développement du partenariat aussi bien financier que technique ;
- Amélioration des capacités techniques des acteurs locaux moyennant le renforcement de capacité dispensé par les PTF ;
- Développement de nouvelles ressources financières de la commune à travers la fiscalité verte ;
- Amélioration de la qualité des services offerts grâce à l'acquisition des équipements ;
- Responsabilisation effective des agents de l'Etat et participation de la population dans la mise en œuvre des actions de développement local définies dans le SAC;
- Renforcement de la gouvernance environnementale ;
- Respect des procédures comptables et des procédures des marchés publics exigées par les textes en vigueur ;
- Retour de la confiance envers les autorités locales.

## PARTIE III.

# RECOMMANDATIONS

## RECOMMANDATIONS

Lorsque les résultats montrent une faiblesse dans un domaine, on s'attachera à mener des mesures correctrices qui améliorent en premier lieu ce domaine. L'analyse du processus SAC et de son utilisation nous donnent quelques pistes d'amélioration pour sa mise en œuvre effective dans le temps et dans l'espace. L'étude des cas a montré que l'élaboration et l'opérationnalisation du SAC ont suscité des impacts plutôt positifs sur la gouvernance locale. Pourtant, des efforts devront être encore menés. Pour ce faire, il convient pour les acteurs du SAC, en particulier les communes, d'envisager les points suivants:

- Le SAC devrait être mise à jour annuellement pour pouvoir suivre son évolution. Une mise à jour du document est recommandée une fois tous les cinq ans, en fonction de la concrétisation des grandes orientations et d'éventuels facteurs d'influence pouvant remettre en question les grands enjeux du territoire. Le processus devra être participatif et itératif ;
- Diffusion des bonnes pratiques sur l'utilisation du SAC aux autres communes dotées de SAC à laquelle le Ministère en charge de l'Aménagement du territoire devra rapporter la preuve de la pertinence et de l'efficacité de l'outil SAC. Dans cette perspective, nous pouvons citer entre autres, l'utilisation des radios locales, la mise en place d'un centre de ressources sur le SAC, l'organisation de forums d'échange promouvant la participation citoyenne ;
- Renforcer le civisme fiscal notamment sur la fiscalité verte par l'information et la sensibilisation des citoyens sur la portée des obligations fiscales afin d'acquérir un maximum taux de recouvrement pour pouvoir financer les projets, et renforcer la transparence dans l'utilisation et la gestion des fonds publics ;
- Renforcer les procédures consultatives et inclusives dans la prise de décision, en faveur notamment de la société civile, des autorités traditionnelles et religieuses compte tenu de la prégnance de leur légitimité au plan local, etc. ;
- Recours au PSP (plan simplifié participatif), un outil de planification consistant à assurer un minimum d'aménagement dans une commune en fonction de sa particularité. En quelques mots, le PSP consiste à identifier et prioriser les secteurs potentiels de la commune, et d'adopter un outil d'aménagement simplifié à la portée du pouvoir financier de la commune [20];

- Dans le souci du respect des orientations définies, il faudra également renforcer la collaboration entre Région – District – Commune – STD pour une recherche de potentialité disponible aussi bien technique que financier puisque les financements externes ne sont pas toujours possible ;
- Conduire un renforcement des capacités par spécificité des acteurs clés pour qu'ils soient au même niveau de compréhension de l'enjeu et de l'utilité du SAC. Il s'agit par exemple d'organiser une formation initiale des nouveaux responsables (bureau exécutif, conseil communal, Chef FKT, Directeur des STD) actuellement en fonction ou un recyclage annuel aux anciens pour plus de professionnalisme dans le métier;
- Les autorités locales devront s'efforcer de toujours prendre en compte les principes de bonne gouvernance (information et transparence, obligation de rendre compte, participation, etc.) dans la gestion des affaires locales. Dans ce cadre, elles devront assurer annuellement une large diffusion de la situation de la commune notamment de l'avancement de l'utilisation du SAC. Elles devront également procéder à l'élaboration du PCD qui constitue un plan opérationnel du SAC à court termes avec l'appui des populations locales, du secteur privé, de la société civile et des différents partenaires au développement, et assurer le suivi-évaluation de sa mise en œuvre de manière participative et inclusive. Dans le même ordre d'idées, elles devront redynamiser les organes de concertation existants ;
- Et non des moindres, le jumelage ou le réseautage des communes rurales malgaches avec les communes étrangères. Certaines communes de la grande île entreprennent ce genre de partenariat actuellement pour leur développement.

## CONCLUSION GÉNÉRALE



## CONCLUSION

A Madagascar, l'aménagement du territoire et la promotion du développement local font partie des compétences attribuées aux communes. Auparavant, les citoyens étaient limités par une mentalité d'attentisme et d'assistanat au regard de ses élus quand à l'amélioration de ses biens publics locaux. Cependant avec le SAC, la participation de ces citoyens dans les mécanismes de décision leurs concernant et leur responsabilisation quant à son exécution peuvent en solutionner ces maux, comme en révèlent les résultats de la présente étude relatifs à l'évaluation de l'utilisation du SAC par les signataires de la charte de responsabilité.

L'évaluation de l'utilisation du Schéma d'Aménagement Communal moyennant l'outil d'évaluation conçu à l'initiative du PAGE/GIZ antenne Boeny a non seulement permis de comprendre l'utilisation du SAC par les signataires de la charte de responsabilité mais aussi d'identifier les éventuels grands facteurs d'influence pouvant remettre en question son utilisation. Cette évaluation servira de base à la commune dans la prise des décisions sur les orientations stratégiques nécessaires pour la mise en œuvre effective de son SAC face aux grands enjeux du territoire et dans le but d'aboutir à une amélioration de la gouvernance locale. Comme il s'agit d'un outil standard, il peut être utilisé par quiconque (le SRAT, les PTF, etc.) voulant évaluer l'utilisation d'un tel schéma d'aménagement communal.

Le résultat a révélé que le SAC était utilisé en tant que document d'orientation et de référence pour 58% des STD visités, et que les réalisations décidées par les communes sont conformes aux orientations du SAC. Par rapport à la mise en œuvre du SAC, il est constaté la continuité de service surtout pour Andranofasika malgré le changement du maire. Par ailleurs, l'analyse de son utilisation nous a permis de qualifier le SAC comme un projet d'exercice de la gouvernance locale intégrant au moins trois de ses principes entre autres la transparence, la participation, l'état de droit, le partenariat. Et son approche même inclut la prise en compte de la dimension gouvernance. Pour les communes de Manerinerina et d'Andranofasika, l'utilisation du SAC a concrètement contribué à la mobilisation des citoyens pour une contribution financière ou en nature et dans la prise des décisions d'intérêt commun, au développement de partenariat, à l'adéquation entre les attentes de la population et les décisions communales, à la transparence des décisions communales, à la fluctuation des informations. L'amélioration de la gestion foncière se manifeste également suite à l'utilisation du SAC. Ceux qui font du SAC un outil de gouvernance efficace faisant tendre vers un développement local que les communes rurales de Madagascar devraient en avoir besoin pour

développer son territoire. Toutefois, son utilisation dans le temps et dans l'espace reste encore un défi, surtout que sa mise en œuvre n'est pas exemptée de blocages.

Il apparaît cependant que des efforts seront encore à déployer face aux différents facteurs notamment le manque de ressource financière dans l'effectivité de l'utilisation du SAC. Parmi nos propositions figurent principalement le renforcement de la collaboration entre les différentes instances étatiques accompagné d'un renforcement de leurs capacités, la capitalisation des bonnes pratiques en matière d'utilisation du SAC, et même le jumelage des communes. Malgré les obstacles qui freinent son utilisation que ce soit pour les STD ou pour les communes, la mise à grande échelle de l'outil SAC dans toutes les communes rurales de Madagascar demeure incontournable.

Le résultat de ce présent travail ne constitue qu'une réponse partielle sur l'évaluation de l'impact du SAC, car il s'est focalisé uniquement sur l'identification des impacts découlant de son usage en matière de gouvernance locale. Par rapport aux réalisations, la conduite d'une étude sur l'évaluation de son impact sur le développement local s'avère primordiale en vue de sa réactualisation et afin de pouvoir se baser sur un schéma d'aménagement adapté aux évolutions dans la commune en fonction de la concrétisation des grandes orientations.

**BIBLIOGRAPHIE**

- [1] FDL, 2014, Indice de la gouvernance locale, 21 pages.
- [2] Loi 2015-051 portant Orientation de l'Aménagement du Territoire (LOAT), 78 Articles, 17 pages.
- [3] Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (PNAT), 2006, 52 pages.
- [4] Cours SAC, 2015, Master 2 SFAT/ESPA.
- [5] Guide simplifié d'élaboration du SAC pour les communes rurales, PGM-E/GIZ et FDL, 2012, 12 pages.
- [6] Rapport de formation des coachs accompagnateurs pour l'élaboration du SAC, PGM-E/GIZ, 2014, 101 pages.
- [7] BISSON L., 2005, Gouvernance : Concept, modèle, notion, cadre de référence ou idéologie? Conseil de recherche en sciences humaines du Canada- Projet NER2, 61pages.
- [8] ALEXANDRA W., MORETTO L., LABERGE M., Shiprah Narang
- [9] PNUD, Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale, 68 pages.
- [10] Cours sur la gouvernance des aires protégées, RANDRIAMASIMANANA R., 2015
- [11] OTANDO G., 2008, Le renouveau des théories du développement - Institutions et bonne gouvernance, Cahier du Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation, Université de la littorale côte d'opale, n° 177, 2008, 16 pages.
- [12] KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M., 2008, «Governance Matters VII» : Rapport Banque Mondiale sur les Indicateurs de gouvernance dans le monde de 2002–2007, 2008, 96 pages.
- [13] GILLY, J.-P. et Pecqueur, Y. (1995). « La dimension locale de la régulation » dans R. BOYER et Y. Saillard, 305 pages.
- [14] MILOHIN Dédégnon Bienvenu, (2013), La gouvernance locale, 56pages.
- [15] Conseil d'administration du Centre pour la Gouvernance Démocratique Burkina Faso, 2009, La gouvernance locale au Burkina Faso : perceptions globales des Burkinabé et expérience concrète dans la commune urbaine de Pô, 38 pages.
- [16] RAIVONIRINA N.A., (2009), Budget participatif, outil pour l'amélioration de la gouvernance locale : cas de la commune d'Alakamisy Fenoarivo, Mémoire de DESS, Faculté DEGS-Université d'Antananarivo, 101 pages.

[17] Schéma d'Aménagement Communal (SAC) de la commune d'Andranofasika, 93 pages ;  
Schéma d'Aménagement Communal (SAC) de la commune de Manerinerina, 96 pages.

[18] Charte de responsabilités relatives aux SAC, 2010, 16 pages.

[19] RAZANANAN H., (2012), Règlementation Générale de l'Utilisation du Sol (RGUS),  
Juin 2012, xx pages.

[20] RATSIMBAZAFY A.L.R., (2015), Les enjeux de l'application, de l'adaptation et de  
l'appropriation des outils de planification territoriale et de l'urbanisme réglementaire à  
MADAGASCAR, Mémoire Master 2, ESPA-Université d'Antananarivo, Avril 2015, 104  
pages.

## WEBOGRAPHIE

[21] <http://www.giz.de>

[22] <http://www.oecd.org/dev>

[23] <http://www.mepate.gov.mg>

[24] <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/diagnosticstools.htm>

[25] <http://www.madagascar-tribune.com>

[26] <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

## **ANNEXES**

## Annexe 1: Outil d'évaluation de l'utilisation du SAC par les STD

- Introduction lors des entretiens

Présentation personnelle en entrant dans le bureau.,

Bonjour,

Nous vous remercions de nous recevoir aujourd'hui et de nous consacrer du temps. En quelques mots, l'entretien d'aujourd'hui fait partie de l'étude financée par le PAGE/GIZ et mené par un stagiaire.

Je suis Rindrainiaina M, stagiaire chargé de l'élaboration d'un outil d'évaluation de l'impact du SAC sur la gouvernance locale (donner la lettre d'introduction)

En particulier, cette démarche a pour but de comprendre comment et de quelle manière les parties prenantes du Sac utilisent le SAC. C'est pour recueillir votre avis, votre perception personnelle dans votre quotidien sur l'utilisation du SAC que nous sommes ici.

Les entretiens que nous réalisons en ce moment sont exploratoires. C'est-à-dire que nous souhaitons recueillir le maximum d'idées possibles sur comment un schéma/plan tel que le SAC peut vous aider dans vos processus décisionnels et travaux au quotidien

La durée de l'entretien ne devrait en principe pas excéder une trente minutes. Je tiens à dire qu'il n'existe pas de bonne ou mauvaise réponse, ce que nous cherchons à savoir, c'est bien comment votre institution utilise le SAC. J'utiliserai un guide, un dictaphone (si vous me permettez) et nos conversations restent ouvertes.

Avez- vous des questions avant d'entamer?

GUIDE D'ENTRETIEN

STD : -----

Date : -----

**A. Question générale****A1. Le Directeur, actuellement en fonction, connaît-il le SAC ?**NON  OUI **A2. Son institution a-t-elle participé à l'élaboration des SAC ?**Pas du tout  Rarement  Systématiquement **A3. Votre institution dispose-t-elle les documents suivants (cochez les cases correspondantes) ?**

Documents	Non disponible	Disponible mais incomplet	Disponible et complet
SAC.....			
Charte des responsabilités.....			
Base de Données (SIG, Excel).....			
Règlementation Générale de l'Utilisation du Sol...			

Si aucun de ces documents n'est disponible, passez directement à la question **C**.**B. Utilisation du SAC****B1. Le STD a-t-il utilisé le SAC ?**NON : puis passez directement à la question B2OUI : continuez les étapes suivantes➤ RÉFÉRENCE AU ZONAGE DE VOCATIONS DES TERRES**B11. Durant les cinq (05) dernières années, le STD s'est-il- référé au zonage des vocations des terres défini dans le SAC quand des décisions ont été prises relatives à l'élaboration des plans d'aménagement ou à la mise en place des réserves foncières ?(cochez les cases)**

STD	Exemple	Jamais	Rarement	Systématiquement
Environnement	- Transfert de gestion..... - Aires Protégées..... - Zone de reboisement..... - Zone d'exploitation forestière.....			
Mines	- Zones minières.....			
Agriculture	- Extension de zone agricole... - Zone agricole.....			
Pêches	- Zone d'aquaculture..... - Zone de pisciculture..... - Gestion Intégrée de Zone Côtier et Marine (GIZCM)...			
Elevage	- Zone de pâturage.....			
Tourisme	- Zone touristique..... - Réserve foncière touristique			
SRAT	- Instruction pour les demandes d'acquisition de terrain.....			

Topographie et Domaines	- Demande d'acquisition de terrain..... - Transformation de certificat foncier en titre foncier.....			
Autres	- - -			

**B12.** Le zonage de vocation des terres défini dans le SAC servait-il à quelque chose pour votre institution ?

Jamais Rarement Systématiquement 

A quel moment a-t-il été le plus utile pour le STD ?

....  
....  
....  
....  
....  
....  
....

➤ RÉFÉRENCE AUX ORIENTATIONS SECTORIELLES

**B13.** Les orientations sectorielles définies dans le SAC vous ont-elles été utiles lors des planifications ou pour toutes autres décisions prises par votre institution ?

	Jamais	Rarement	Systématiquement
- Plan de Travail Annuel ou PTA .....	....	....	....
- Programme d'Investissement Public ou PIP..	....	....	....
- Priorisation des sites d'interventions .....	....	....	....
- Autres :			
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

**B14.** Le SAC vous a-t-il servi d'orientation quand vous appuyez la mise en place des équipements locaux ?

NON OUI 

Si OUI, peut-on savoir avec quelles communes ? Précisez les acquis dispensés ou prévus.

....  
....  
....  
....  
....  
....  
....  
....  
....

➤ UTILISATION DES AUTRES DONNÉES

**B15.** Avez-vous déjà utilisé les données cartographiques et statistiques du SAC ?

NON  OUI

Quand exactement ?

- Lors des planifications
  - Lors des suivis
  - Pour la monographie sectorielle
  - Lors de montage des projets
  - Pour le choix de sites d'interventions
  - Autres :
- .....  
.....  
.....  
.....  
.....

➤ RESPONSABLES SAC ET SUIVI DU RESPECT

**B16.** Qui est le responsable qui utilise le plus le SAC et les bases de données dans votre institution ?

.....  
.....  
.....

➤ BLOCAGES SUR L'UTILISATION DU SAC

**B17.** Votre institution a-t-il rencontré des blocages/difficultés lors de l'utilisation du SAC?

NON  OUI

Si OUI, lesquels ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**B2.** Pourquoi le STD n'a pas utilisé le SAC ?

- Indisponibilité des documents
  - Changement fréquent du directeur
  - Peu d'interventions sur terrain
  - Connaissance insuffisante du SAC par les principaux décideurs
  - Autres :
- .....  
.....  
.....

**C. Auriez-vous des recommandations pour faciliter l'utilisation du SAC et que l'outil vous aide vous aide mieux dans votre travail ?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**D. Cas spécifique Domaines, Topo, SRAT**

*Peut-on consulter les documents SAC validés, la charte de responsabilité, le RGUS et les outils de suivi informatisé (BD SIG et Excel) ? Les cartes en bâche ?*

*A quelle étape du processus décisionnel relatif au foncier le SAC vous sert de référence ?*

*En tant que membre du comité de suivi du respect du zonage, avez-vous tenu régulièrement les réunions périodiques du comité ?*

Aucune réunion <input type="checkbox"/>	une fois <input type="checkbox"/>	deux fois et plus <input type="checkbox"/>
Aucune descente <input type="checkbox"/>	01 descente <input type="checkbox"/>	02 descentes et plus <input type="checkbox"/>

**Grille d'évaluation de l'utilisation du SAC par les STD**

Indicateurs	Echelle d'appréciation			Note
Disponibilité des documents SAC	Non disponible	Disponible mais incomplet	Disponible et complet	0 à 2
Référence au zonage en matière d'aménagement	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Référence aux orientations sectorielles pour la planification ou pour toutes autres décisions	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Utilisation des données cartographiques et statistiques	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Existence d'un utilisateur SAC /service d'utilisateur SAC au sein du STD	Non	Oui		0 à 2
<b>TOTAL</b>				<b>/ 10</b>

## Annexe 2: Outil d'évaluation du SAC par les communes

### GUIDE D'ENTRETIEN

**Commune** : \_\_\_\_\_  
**District** : \_\_\_\_\_  
**Région** : \_\_\_\_\_

#### **A. Question générale**

**A1.** *Le Maire, actuellement en fonction, connaît-il le SAC ? Peut-il décrire en quelques mots ?*

NON  OUI

**A2.** *A-t-il participé à l'élaboration du SAC de sa commune ?*

NON  OUI

Année d'élaboration : \_\_\_\_\_ ; Année de validation par le ministère : \_\_\_\_\_

**A3.** *Disponibilité des documents : (Cochez la case correspondante)*

Documents	Non disponible	Disponible
SAC .....		
Charte des responsabilités .....		
Règlementation Générale de l'Utilisation du Sol...		
BD (SIG, Excel) .....		
Plans verts .....		
Cartes en bâche .....		
Outil de suivi informatisé .....		

#### **B. Utilisation du SAC**

##### ➤ UTILISATION DU ZONAGE

**B1.** *Les cartes de zonage en bâches affichées au niveau de la commune et des Fokontany sont-elles consultées avant toute activité d'aménagement ou d'opération foncière ?*

Jamais  Rarement  Systématiquement

*Donnez des exemples :*

...

...

...

...

*Donnez le nombre de certificats fonciers délivrés faisant référence au SAC ?*

<50

50 à 100

Plus de 100

*Et donnez la superficie totale des terrains certifiés.....Ha*

**B2.** *Le zonage ainsi que les prescriptions d'usage des vocations des terres sont-ils respectés dans le territoire de la commune ? Justifiez.*

Pas du tout  Partiellement  Complètement

.....

.....

.....

.....

**B3. Quels sont les conflits d'usage fréquents dans le territoire de la commune?**

Type de conflits d'usage	+	++	+++
- Forêt/habitat .....			
- Forêt/agriculture .....			
- Forêt/pâturage .....			
- Pâturage/agriculture .....			
- Habitat/agriculture .....			
- Habitat/pâturage .....			
- Reboisement/agriculture .....			
- Reboisement/pâturage .....			
- Zone d'investissement ?			

(+) : moins fréquent ; (++) : fréquent ; (+++) : très fréquent

*Quelles sont les difficultés de mise en conformité rencontrée par la commune ?*

....  
 ....  
 ....  
 ....  
 ....

*En cas de non-respect, quelles sont les mesures prises ?*

....  
 ....  
 ....  
 ....  
 ....

➤ SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE SAC**B4. Le comité de suivi SAC<sup>9</sup> mise en place au niveau de la commune est-il fonctionnel (tenue de réunions périodiques)?**

Aucune réunion  une réunion  02 réunions et plus   
 Aucune descente  01 descente  02 descentes et plus

**B5. L'outil de suivi informatisé (BD Excel) mis à la disposition de la commune est à jour?**

NON  OUI

Si NON, veuillez utiliser les fiches en annexe pour faciliter la mise à jour

**B6. Quand l'exécutif communal (ancien et actuel) a-t-il rendu compte de l'avancement de l'utilisation du SAC aux conseillers communaux et à la population ?**

Aux conseillers : NON  OUI   
 A la population : NON  OUI

➤ RÉFÉRENCE AUX ORIENTATIONS SECTORIELLES**B7. Quand la commune établit son budget annuel et son PTA les orientations du SAC ont-elles été considérées par le Conseil Communal et l'exécutif ?**

Jamais  Rarement  Systématiquement   
 (à vérifier la disponibilité)

**B8\*. Pour la commune, quels secteurs sont priorisés ? Donnez l'ordre de priorisation et expliquez.**

Santé   
 Environnement/tourisme   
 Eau, assainissement et hygiène   
 Agriculture   
 Education   
 Foncier

<sup>9</sup>Composé de : BIF, CRIF, STD locaux, Président Conseil Communal, Représentants Fokonolona, Chefs Fokontany

- Energie/électrification   
 Elevage   
 Pêche   
 Routes/transport   
 Jeunesse, culture et sport   
 ....

**B9.** Quand la commune identifie des projets avec ses partenaires, l'exécutif se réfère-t-il au SAC pour la localisation et l'orientation?

NON  OUI

Si OUI, citez des exemples (le partenaire et l'objet du partenariat)

...  
 ...  
 ...  
 ...  
 ...  
 ...  
 ...

**B10.** Les décisions communales relatives aux actions de gestion durable des ressources naturelles font-elles références au plan vert ?

	Jamais	Rarement	Systématiquement
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place de pare-feu .....</li> <li>- Mise en place de reboisement (donnez la superficie reboisée).....</li> <li>- Mise en place de Transfert de Gestion.....</li> <li>- Sensibilisation (IEC Environnementale).....</li> <li>- Mise en vigueur d'arrêté communal sur des prescriptions environnementales .....</li> <li>- Mise en place du comité de lutte contre les feux de brousse.....</li> <li>- Autres : .....</li> </ul>			

**B11.** Les décisions communales relatives aux actions de développement socio-économique et culturel correspondent-elles aux orientations du SAC ? (**Transparence**)

	Jamais	Rarement	Systématiquement
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place de puits communautaire.....</li> <li>- Mise en place de bloc sanitaire.....</li> <li>- Mise en place d'école.....</li> <li>- Mise en place de marché public.....</li> <li>- Mise en place d'infrastructures socio-sportives.....</li> <li>- Aménagement d'espace vert.....</li> <li>- Mise en place de centre de santé de base....</li> <li>- HIMO pour entretien des pistes communales</li> <li>- Autres : .....</li> </ul>			

➤ COLLABORATION AVEC D'AUTRES ACTEURS

**B12.** Quand avez-vous utilisé le SAC comme outil de plaidoyer auprès des ministères, auprès des secteurs privés ou auprès des PTF ?

NON  OUI

*Si OUI, combien de démarches ont été concluantes ? Citez-les*

- <5
- 5 à 10
- >10

...

...

...

...

➤ BLOCAGES/DIFFICULTÉS

**B13.** La commune a-t-elle rencontré de blocages/difficultés lors de l'utilisation du SAC ou sur la manipulation de l'outil de suivi informatisé ?

NON  OUI

**B14.** Le comité de suivi SAC a-t-il rencontré de blocages/difficultés lors de l'utilisation du SAC ou sur la manipulation de l'outil de suivi informatisé ?

NON  OUI

*Si OUI, lesquels ?*

.....

.....

.....

.....

Grille d'évaluation de l'utilisation du SAC par les communes

Indicateurs	Echelle d'appréciation			Note
Référence au zonage en matière d'aménagement	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Respect du zonage	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Référence aux orientations sectorielles pour l'établissement du budget annuel	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Référence aux orientations sectorielles pour l'identification des infrastructures de base et pour la planification des projets	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Référence au plan vert pour les actions relatives à l'environnement	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
Mise à jour de la BD	Non	Oui		0 à 1
Existence de comité de suivi opérationnel	Non	Oui		0 à 1
Feedback sur l'avancement du SAC à la population	Non	Oui		0 à 1
Utilisation du SAC comme outil de plaidoyer pour la demande de financement	Jamais	Rarement	Systématiquement	0 à 2
<b>TOTAL</b>				/ 15

## Annexe 3: Indicateurs pour la conduite de l'analyse de la gouvernance locale

Transparence et lutte contre la corruption	Redevabilité	Participation citoyenne/genre	Efficacité
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de dispositif de partage/diffusion des informations, des décisions prises et surtout de l'avancement du SAC</li> <li>- Publication des appels d'offres de marché public</li> <li>- Conformité des décisions communales aux orientations du SAC</li> <li>- Consultation du SAC et du public pour l'établissement du budget annuel</li> <li>- Accès des citoyens aux informations budgétaires de la commune intégrant la mise en œuvre SAC</li> <li>- Existence d'actions de la lutte contre la corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accès des citoyens aux informations (délibération, arrêtés, programme d'action annuel, compte administratif)</li> <li>- Retour de l'information à l'issu des processus participatifs</li> <li>- Communication de l'avancement du SAC</li> <li>- Fréquence des AG de fokonolona</li> <li>- Fréquence des réunions en interne et en externe</li> <li>- Fréquentation des bureaux administratifs par la population</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'espace de dialogue</li> <li>- Participation des femmes dans ces espaces de dialogues</li> <li>- Participation des citoyens aux prises de décisions</li> <li>- Confiance des citoyens envers les autorités locales</li> <li>- Présence et participation des citoyens aux travaux collectifs</li> <li>- Participation de la population locale aux actions de développement local</li> <li>- Contribution de la population au financement des projets communautaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfaction de la population par rapport aux services fournis par la commune</li> <li>- Conformité des investissements avec les besoins</li> <li>- Efficacité budgétaire : évolution du compte administratif et du taux de recouvrement</li> <li>- Efficacité de la gestion foncière : évolution des conflits fonciers, nombre de certificats fonciers, sensibilisation, durée et coût des opérations foncières, satisfaction des demandeurs,...</li> <li>- Perception sur la capacité de la commune (du personnel, logistique, gestion de problèmes</li> <li>- Environnemental : superficie reboisée, COBA opérationnelle, prescriptions sorties</li> </ul>
Partenariat	Etat de droit	Transversalité	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolution du nombre d'acteurs intervenants dans la commune</li> <li>- Etat de la collaboration entre les échelles territoriales (District, Fkt, Commune, STD)</li> <li>- Satisfaction des partenaires</li> <li>- Satisfaction de la commune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application des lois sur les actes administratifs et budgétaires de la commune</li> <li>- Respect des procédures de passation de marchés publics</li> <li>- Respect des procédures comptables, du principe de continuité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration des aspects sectoriels</li> </ul>	

#### Annexe 4: Résultats des notations à l'issue de l'évaluation

##### ➤ Utilisation du SAC par les STD

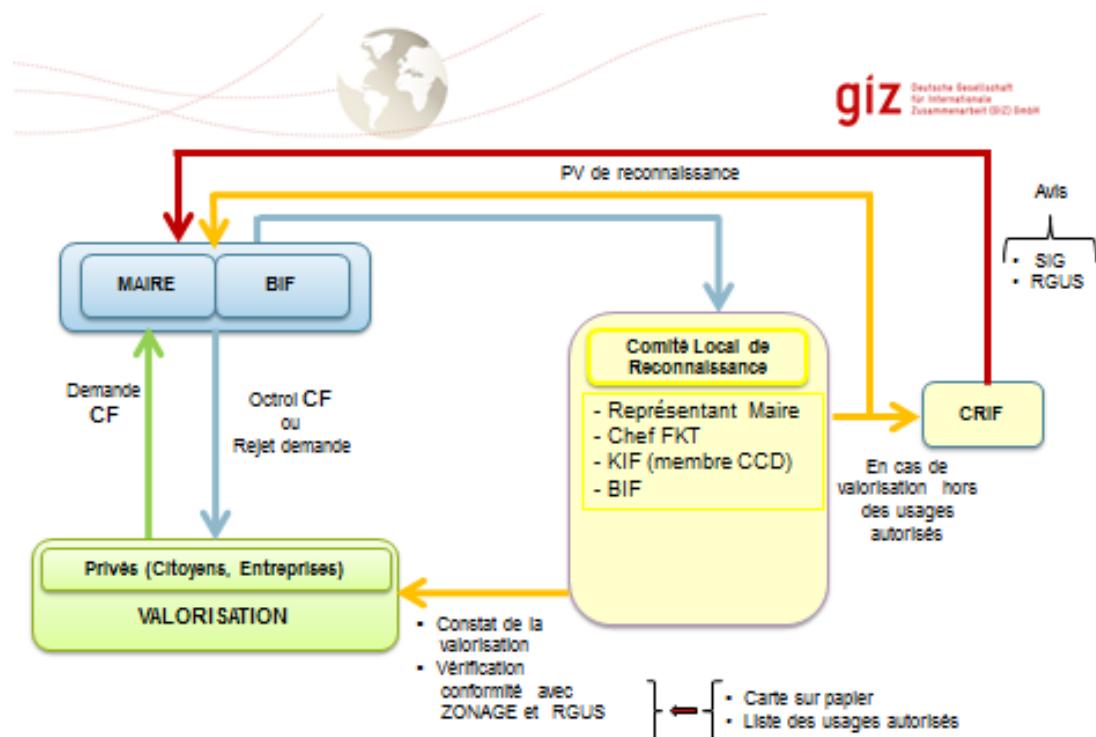
Indicateurs	Note	SRAT	URSAT	DRTP	DRDA	Topo	Domaines	DREAH
1. Disponibilité des documents SAC	/2	2	2	1	1	2	2	1
2. Référence au zonage en matière d'aménagement/opération foncière	/2	2	2	0	2	2	2	0
3. Référence aux orientations sectorielles pour la planification ou pour toutes autres décisions	/2	0	0	2	2			2
4. Utilisation des autres données SAC (monographie, statistique, RGUS...)	/2	2	2	0	2			2
5. Existence d'un utilisateur SAC /service d'utilisateur SAC au sein du STD	/2	2	2	2	2	2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>/ 10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

L'indicateur n°3 et 4 ne sont pas valables pour les services topographiques et des domaines car ils ne font pas de planification sectorielle. Seulement les données relatives au foncier qui les intéressent.

##### ➤ Utilisation du SAC par les communes

Indicateurs	Note	Manerinerina	Andranofasika
Référence au zonage en matière d'aménagement ou à des opérations foncières	/2	2	2
Respect du zonage	/2	1	1
Référence aux orientations sectorielles pour l'établissement du budget annuel	/2	2	2
Référence au plan vert pour les actions relatives à l'environnement	/2	2	2
Référence aux orientations sectorielles pour la planification des infrastructures de base et des équipements	/2	2	2
Mise à jour de la BD	/1	0	1
Existence d'un comité de suivi opérationnel	/1	0	1
Feed-back sur l'avancement du SAC à la population	/1	0	0
Utilisation du SAC comme outil de plaidoyer pour la demande de financement	/2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>/ 15</b>	<b>11</b>	<b>13</b>

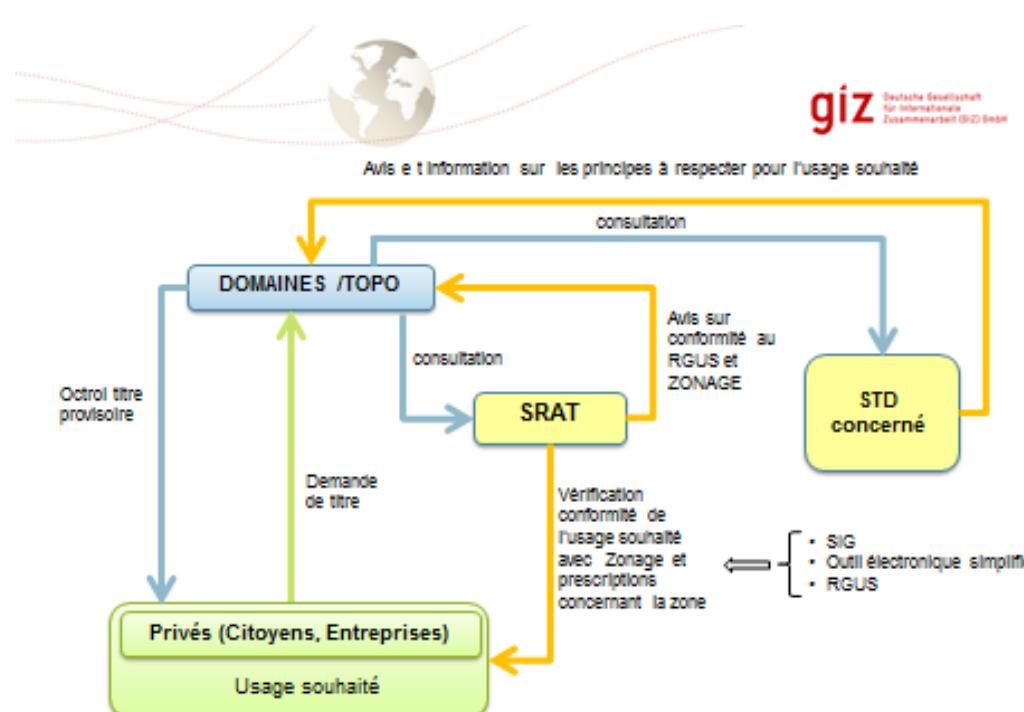
## Annexe 5: Circuits des décisions pour les opérations d'octroi de terrain et les acteurs concernés

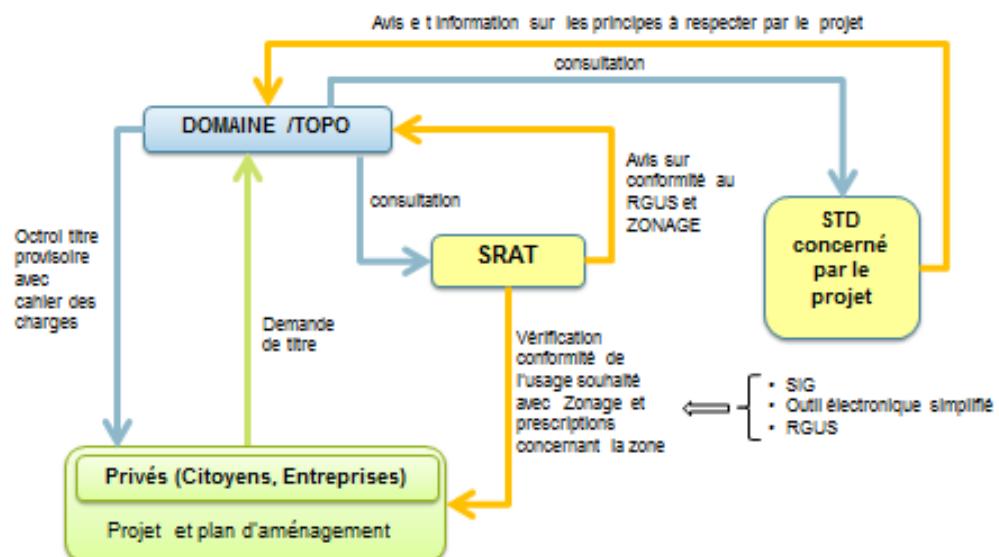


RGUS = Réglementation Générale de l'Utilisation du Sol

TERRAINS VALORISÉS NON IMMATRICULÉS A CERTIFIER

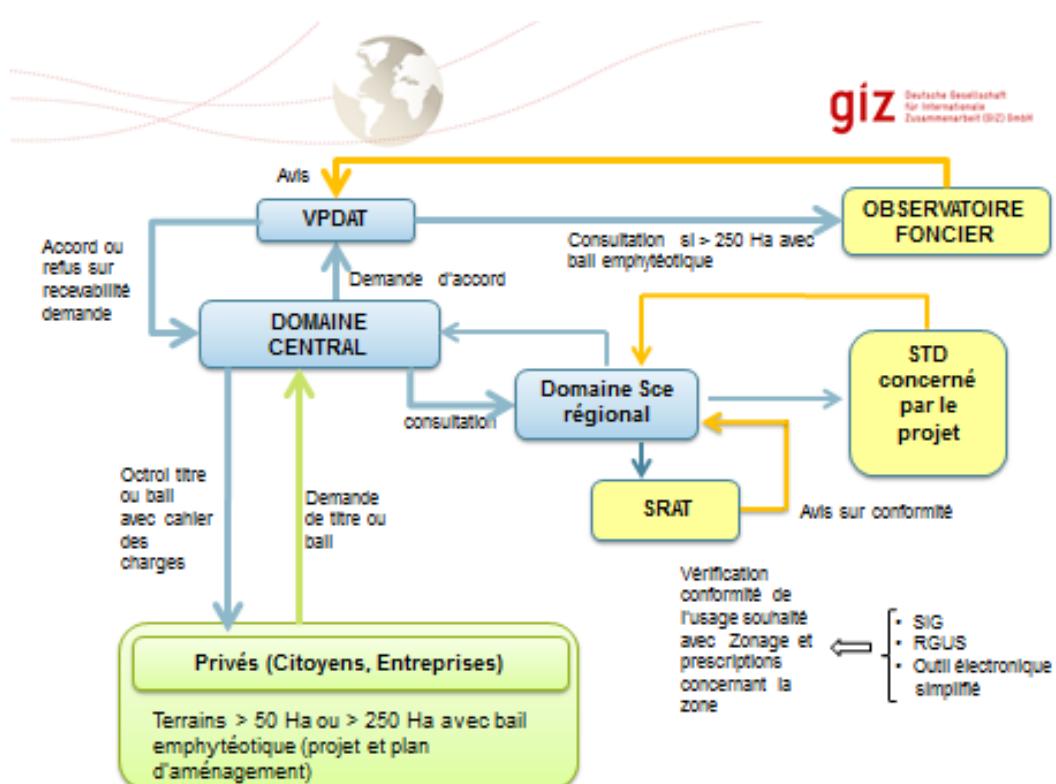
Page 13





TERRAINS NON VALORISES COMPRIS ENTRE 10 Ha ET 50 Ha

Page 15



TERRAINS NON VALORISES SUPERIEURS A 50 Ha

Page 16

**TABLE DES MATIERES**

REMERCIEMENTS .....	i
SOMMAIRE .....	ii
Liste des figures .....	iii
Liste des tableaux .....	iii
Listes des cartes.....	iii
Liste des annexes.....	iii
ACRONYMES.....	iv
LEXIQUES .....	v
INTRODUCTION.....	1
CADRAGE DU MEMOIRE.....	2
1. Contexte .....	2
2. Problématique .....	2
3. Justification de l'étude .....	3
4. But de l'étude .....	3
5. Objectifs spécifiques .....	3
6. Résultats escomptés .....	3
7. Zones d'étude.....	4
APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE .....	5
1. Revue, exploration .....	5
2. Elaboration de l'outil d'évaluation .....	5
3. Collecte des données.....	6
4. Traitement et analyse des données.....	7
5. Difficultés rencontrées et limite de l'étude .....	8
Partie I. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE A MADAGASCAR: CONCEPTS ET NOTIONS .....	10
CHAPITRE I : CONCEPT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	11
I.1. Définition de l'aménagement du territoire .....	11
I.2. Processus de l'Aménagement du Territoire à Madagascar .....	11
I.2.1. Chronologie de l'aménagement du territoire.....	11
I.2.2. Objectif de l'Aménagement du Territoire .....	12

I.2.3.	Principe de l'Aménagement du Territoire.....	12
I.2.4.	Instruments de mise en œuvre de l'Aménagement du Territoire .....	12
I.2.5.	Acteurs de l'Aménagement du Territoire.....	13
I.3.	Outils de mise en œuvre de l'aménagement du territoire à Madagascar.....	15
I.3.1.	Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) .....	15
I.3.2.	Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT).....	15
I.3.3.	Le Schéma d'Aménagement Communal (SAC) .....	15
I.3.4.	Le Schéma d'Aménagement Inter- Communal (SAIC) .....	15
<b>CHAPITRE II : LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT COMMUNAL ou SAC .....</b>		<b>16</b>
II.1.	Historique .....	16
II.2.	Définition et contenus.....	16
II.3.	Caractère conceptuel du SAC [6] .....	17
II.4.	Finalité du SAC .....	17
II.5.	Utilité du SAC .....	18
II.6.	Processus d'élaboration du SAC .....	18
II.6.1.	Phrase préparatoire .....	18
II.6.2.	Phase d'élaboration .....	19
II.6.3.	Phase de validation.....	19
II.6.4.	Phase de mise en œuvre .....	19
II.7.	Acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre du SAC .....	20
II.8.	Coût et durée de l'élaboration du SAC [5] .....	20
<b>Partie II.LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE SAC .....</b>		<b>21</b>
<b>CHAPITRE I : GOUVERNANCE LOCALE.....</b>		<b>22</b>
I.1.	Généralité sur la gouvernance .....	22
I.1.1.	Définition .....	22
I.1.2.	Concept de la bonne gouvernance.....	22
I.2.	Gouvernance locale .....	23
I.2.1.	Historique .....	23
I.2.2.	Définition .....	24
I.2.3.	Principe de la gouvernance locale .....	24
<b>CHAPITRE II : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE LOCALE : ÉTUDE DE CAS.....</b>		<b>25</b>
II.1.	Présentation des zones d'étude .....	25
II.1.1.	Commune d'ANDRANOOFASIKA .....	25

II.1.2. Commune de MANERINERINA.....	28
II.2. Utilisation du SAC.....	30
II.2.1. Utilisation du SAC par les services techniques déconcentrés .....	30
II.2.2. Utilisation du SAC par les Communes .....	32
II.2.3. Facteurs de réussite et blocages de l'utilisation du SAC .....	37
a) Facteurs de réussite .....	37
b) Facteurs de blocage et contraintes.....	39
II.3. Le SAC par rapport à la gouvernance locale .....	40
II.3.1. Le processus SAC et la gouvernance locale.....	40
II.3.2. Impact de l'utilisation du SAC sur la gouvernance locale .....	43
a) La participation citoyenne et le genre .....	44
b) La transparence et la lutte contre la corruption .....	45
c) Redevabilité.....	46
d) Efficacité .....	46
e) Partenariat.....	47
f) Etat de droit .....	48
PARTIE III. RECOMMANDATIONS .....	50
RECOMMANDATIONS .....	51
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	53
CONCLUSION .....	54
BIBLIOGRAPHIE .....	56
ANNEXES .....	58
TABLE DES MATIERES .....	XIV

**Auteur :** Rindraniaina MIARISOA

**Titre du mémoire :** « SAC, OUTIL POUR L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE, CAS DES COMMUNES DE MANERINERINA ET D'ANDRANOFAZIKA, REGION BOENY »



**Nombre de pages :** 58

**Nombre de figures :** 02

**Nombre de cartes :** 02

**Nombre de tableaux :** 06

**Nombre d'annexes :** 05

### RÉSUMÉ

Développé dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire, le SAC constitue un document cadre de référence pour toutes les décisions concernant le développement et l'aménagement du territoire d'une commune. Son élaboration est fondée dans une démarche de recherche action avec mobilisation et implication de toutes les parties prenantes. Dans la région Boeny, le PAGE/GIZ en tant que partenaire d'appui dans l'élaboration, la mise en œuvre et la mise à grande échelle du SAC, a élaboré et testé un outil pour évaluer l'utilisation du SAC par les acteurs (communes et STD). Les résultats ont montré que les SAC sont, dans la plupart des cas, utilisés comme référence pour les aménagements, pour la planification des actions environnementales, pour la mise en place d'infrastructures de base, pour la négociation de partenariat, etc. Son utilisation a renforcé les compétences de la commune et fait preuve des principes de la gouvernance locale (la transparence, participation, redevabilité, etc.). Autrement dit, il a permis d'améliorer la qualité de la gouvernance locale.

Mots clés : SAC, PAGE/GIZ, outil, utilisation, acteurs, gouvernance locale.

### ABSTRACT

Developed as part of the implementation of the National Policy for Regional Development, the SAC is a framework document for all decisions concerning the development and planning of a commune. Its development is based on an action research approach with mobilization and involvement of all stakeholders. In the region of Boeny, the PAGE / GIZ as a supporting partner in the development, implementation and commissioning of large scale SAC, has developed and tested a tool to evaluate the use of SAC by the actors (Public and STD). The results showed that the SAC is, in most cases, used as reference for facilities, planning of environmental actions for the establishment of basic infrastructure and for the partnership negotiations, etc. Its use has increased the powers of the town and demonstrated the principles of local governance (transparency, participation, accountability, etc.). In other words, it has improved the quality of local governance.

Keys words : SAC, PAGE/GIZ, tool, use, actors, local governance.

**Adresse de l'auteur :** Porte 560, C.U Ankatsi I, Antananarivo 101

**Contact :** + 261 33 13 405 05

**E-mail :** ndraryh@yahoo.fr