Groupe Pays Madagascar

Le 2 décembre 2008

Dates à retenir :

- 21 janvier 2009 : Assemblée générale de Cités Unies France
- 1^{er}-5 décembre 2009 : Sommet des maires africains, Africités V, à Marrakech

Présents :

Collectivités locales :

Abassi ARCHADI (Conseil Général de Mayotte), Laurent BOUDON (ODISEA de Saint Etienne), Jeanne BRETTE (Conseil régional d'Ile-de-France), Donatien CHATILLON (Conseil régional de Picardie), Ivan DEDESSUS LE MOUSTIER (Conseil régional du Rhône-Alpes), Léon DIOP (Clichy la Garenne), Christiane ECKERT (Mulhouse), Sabine GUICHET-LEBAILLY (Conseil régional de Basse-Normandie), Alain HUARD (Conseil général de l'Eure), Ishaka IBRAHIM (Conseil général de Mayotte), Pierre Yves LECHAT (Conseil régional de Bretagne), Nadège LECLUSE (Conseil régional de Basse-Normandie), Max MARTINEZ (Comité de liaison des élus, Rouen), Lionel MEFIANT (Conseil régional d'Auvergne), Lidy SERNA (Conseil général de l'Oise), Cécile SICARD (IRCOD d'Alsace), Anne WAXIN (Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais).

Autres Institutions :

Camille AL DABAGHY (Doctorante, EHESS), Toussaint CARADEC (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes), Séverine CHAMPETIER (Programme Solidarité eau), Lia CHEVALIER (Horizons Solidaires), Ivan CROUVEL (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes/ DGCID), Michel DEYGLUN (VDS tourisme solidaire), Maryse DUSSELIER (ARF), Astrid FREY (Cités Unies France), Jean- Pierre Vial (ATES).

Délégation venue de Madagascar :

François GILON MEIXNER (Ambassade de France à Madagascar), Guy Rivo RANDRIANARISOA (Directeur général du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation malgache), Miharisoa RAKOTOMALALA (Direction générale de la Décentralisation).

Excusés :

Collectivités locales :

Nathalie BLANC (Conseil général de l'Eure), Maryvonne BLONDIN (Conseil général du Finistère), Maxime BONO (La Rochelle), Jean-Louis DESTANS, président du groupe-pays Madagascar (Conseil général de l'Eure), Daniel DUGLERY (Montluçon), Marc FAUVIN (Saint Priest en Jarez), Michèle MOUTON, (Conseil général de la Somme), Jean-Jack QUEYRANNE (Conseil régional Rhône-Alpes), Roland ROBERT (La Possession), Yves ROME (Conseil général de l'Oise), André VANTOMME (Conseil général de l'Oise), Maurice VINCENT (Saint Etienne).

Autres Institutions :

Jean-Yves BARRERE (Consortium de Solidarité avec Madagascar), Bruno BOURG-BROC (Fédération des maires des villes moyennes).

I - Propos introductifs

Monsieur Alain Huard – vice-président du Conseil général de l’Eure - représentant Jean-Louis Destans, président du groupe-pays Madagascar et président du Conseil général de l’Eure, introduit la séance en présentant l’ordre du jour, articulé autour de deux points : la décentralisation, à travers la présentation du Programme National de Décentralisation et Déconcentration (PN2D) et le tourisme solidaire à Madagascar.

Madame Astrid Frey, chargée de mission au pôle Afrique de Cités Unies France, présente des excuses au nom des personnes absentes. Elle revient ensuite sur les thèmes abordés lors des séances précédentes : la gestion de l’eau, la question foncière et la décentralisation. Les conclusions des Assises de la coopération décentralisée, tenues à Madagascar entre le 11 et le 13 mai 2006, constituent le fil rouge de la réflexion du groupe-pays Madagascar. Elle propose de coupler les réunions organisées par Cités Unies France et celles de la commission Madagascar de l’Association des Régions de France (ARF) pour plus d’efficacité.

Plusieurs questions sont ensuite posées aux organisateurs sur la pertinence d’une approche régionale dans des projets de coopération avec Madagascar : en quoi le *Madagascar Action Plan* prend-il en compte ces appuis ? comment Cités Unies France prend-il en compte l’action des régions ? Charles Josselin, président de Cités Unies France, sera auditionné devant la commission des affaires internationales de l’Association des régions de France, début février 2009. Chaque niveau de collectivité a sa place en coopération décentralisée. Dans la recherche de nouvelles formes de coopération, la territorialisation du développement est un dénominateur commun.

Un intervenant, soulignant le problème du manque de concertation dans les programmes de coopération décentralisée, insiste sur la nécessaire diffusion des informations entre les collectivités travaillant sur un même groupe-pays et sur l’importance de travailler ensemble afin d’obtenir un meilleur impact des projets.

Jean-François Gilon, conseiller de coopération adjoint à l’Ambassade de France à Madagascar, note la vigueur de la coopération franco-malgache et se réjouit des mutualisations et des financements partagés initiés à la suite des Assises de la coopération décentralisée, y compris par des cofinancements coopération bilatérale – coopération décentralisée. Rappelant que la coopération décentralisée est une « diplomatie de solidarité » permettant de diffuser l’influence française, il souligne ensuite l’importance de mieux « positionner » les projets à Madagascar, essentiellement situés dans le Nord du pays. Dans un contexte d’économies budgétaires, il conclut en préconisant un investissement plus ciblé pour une meilleure application des programmes de coopération.

II - Intervention de M. Jean Rivo RANDRIANARISOA, directeur général de la décentralisation au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation malgache

Monsieur Randrianarisoa remercie Cités Unies France ainsi que l'ensemble des personnes présentes et rappelle qu'il a été nommé à son poste en juin dernier suite aux remaniements de personnel au sein du ministère. Sur la base d'un power point (cf. site de Cités Unies France, pages du groupe-pays Madagascar), il expose la politique de la décentralisation et le programme d'appui aux collectivités locales de Madagascar (PAC).

Contexte actuel

Le directeur général rappelle le découpage administratif de Madagascar en 22 régions, 119 districts, 1.549 communes et 17.522 fokontanys (équivalence des quartiers français). Le gouvernement malgache tient aujourd'hui à organiser son territoire pour un développement économique et social harmonieux et équilibré. Cela, via le *Madagascar action plan* dans lequel la décentralisation trouve sa place. S'engageant sur la voie d'une gouvernance plus responsable, le gouvernement s'emploie à déconcentrer des services publics et à insister sur la transparence de la gestion des affaires locales.

Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (2007-2011)

Le gouvernement malgache met en place depuis 2007 et jusqu'en 2011 un programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) afin d'améliorer la gouvernance locale grâce à des collectivités plus efficaces, de rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir et d'augmenter le niveau de vie des populations locales.

Les trois principaux axes de cette politique sont :

- la consolidation de la décentralisation en termes de compétences, de ressources et de capacité. Les rôles des collectivités sont clarifiés et la fiscalité locale relancée ;
- la déconcentration des services publics au niveau des collectivités locales ;
- un développement fondé sur la participation citoyenne, favorisant le dialogue et la concertation entre élus et populations (plate-forme de concertation communale).

Cette politique se traduit par un Programme d'Appui au Développement des Communes.

Programme d'Appui au Développement des Communes (PADC)

Ce programme a pour vocation de favoriser une croissance équitable, basée sur le développement du monde rural (80% de la population) et sur la responsabilisation accrue des collectivités locales. Il répond à la nécessité de répartir de façon plus homogène et rationnelle les compétences des services publics sur le territoire malgache. M. Randrianarisoa rappelle les complications liées à la question foncière du fait de l'absence de cadastres et annonce la mise en place d'un guichet foncier dans chaque commune.

Ce programme repose sur le renforcement des capacités institutionnelles, administratives, sociales, économiques et techniques des communes. Dans ce dessein, le gouvernement malgache a mis en place un Fond de Développement Local (FDL) de 125 millions de dollars sur trois ans (environ 88 millions d'euros), destiné à financer les

investissements des communes¹, sous la triple condition, pour les communes d'avoir un budget participatif, un compte administratif déposé l'année précédente et d'accepter une formation à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion communale.

Le directeur général de la décentralisation conclut en annonçant la mise en place d'une fonction publique territoriale (certificat contre un engagement e travailler pendant 7 ans) et en préconisant de favoriser, dans le cadre de la coopération décentralisée, le renforcement des capacités des collectivités territoriales, si possible en ayant un représentant local afin d'évaluer la mise en place des projets et d'en assurer le suivi.

En 2009, le nouveau Code des collectivités territoriales décentralisées ainsi qu'un Code des ressources financières et locales devraient être adoptés.

Intervention de M. Jean-François GILON, Conseiller de coopération adjoint à l'Ambassade de France à Madagascar sur les priorités de la coopération décentralisée

Jean-François Gilon revient sur le flottement de la politique malgache suite aux remaniements ministériels d'avril dernier, puis salue la qualité des interlocuteurs à la Direction générale de la Décentralisation, direction qui dépend désormais du ministère de l'Intérieur. Il insiste sur la priorité mise sur la déconcentration de la décision publique par le gouvernement malgache en précisant que le processus de décentralisation est nécessairement long.

Il fait part d'une baisse prévisionnelle du budget français destiné à l'aide au développement à Madagascar en 2009 (-11%). Se félicitant d'une année riche en nouveaux partenariats, il ajoute que la coopération décentralisée est un outil innovant pouvant pallier efficacement la faiblesse des budgets nationaux.

La coopération bilatérale priorisera ses actions de coopération dans l'optique d'une meilleure gestion d'un budget diminué. L'accent sera mis sur :

- le suivi des centres d'appui aux communes existants, déjà appuyés ;
- le renforcement de l'expertise française – l'Ambassade de France est toujours en attente de l'assistant technique auprès du FDL et de l'Association des 22 régions de Madagascar – y compris en favorisant les échanges entre partenaires malgaches et français ;
- les actions de développement local ; à ce sujet, il rappelle la création de l'Institut des métiers de la ville en 2008, à vocation nationale, dans un contexte de mise en place d'une fonction publique locale ;
- le travail sur les ressources humaines (formations, renforcement des capacités – à voir également avec l'ARF).

La coopération bilatérale française souhaite développer des complémentarités avec la coopération décentralisée sur l'ensemble de ces axes.

L'appel aux projets 2009 du ministère des Affaires étrangères a été lancé en novembre : clôture le 2 février. Vous trouverez le dossier sur le site de Cités Unies France.

¹ d'un montant entre 45.000 et 250.000 dollars US pour une ou plusieurs communes

Remarques et questions soulevées par les intervenants

Le tour de table des participants a fait apparaître leurs inquiétudes quant à la volonté du gouvernement malgache de faire des régions un réel niveau de décentralisation. Questionné sur la capacité des régions malgaches à porter les projets de coopération par elles-mêmes, M. Andrianarisoa a répondu que les régions avaient leur place dans la politique de décentralisation, bien que l'accent soit mis sur les communes. M. Huard a rappelé que le rôle essentiel de la coopération était de tisser des liens forts entre collectivités françaises et malgaches, quelque soit l'échelon administratif.

Interrogé sur le sujet, Monsieur Gilon a annoncé le désengagement progressif de l'Ambassade de France du Plan national foncier (PNF), tout en précisant que les collectivités souhaitant appuyer ce projet étaient invitées à s'adresser à l'Agence Française de Développement (AFD), le foncier relevant de leur compétence depuis 2004.

Le débat s'est ensuite tourné vers le thème du tourisme solidaire à Madagascar, second thème de la réunion.

III - Un rappel sur le tourisme solidaire présentée par M. Lionel MEFIANT, directeur des relations internationales au Conseil régional d'Auvergne

Pour introduire le thème du jour, Lionel Méfiant, directeur des relations internationales de la région Auvergne, représentant le vice-président de la région Jean-Claude Mairal, collectivité qui préside le groupe tourisme solidaire de Cités Unies France, expose l'expérience du Conseil régional sur la mise en place d'un projet de tourisme durable dans la région de Vakinankaratra (hauts plateaux situés au centre du pays). Le tourisme durable et solidaire est un support efficace pour le développement économique d'un territoire et un moyen de lutte efficace contre la pauvreté. Il favorise enfin une gestion raisonnée et raisonnable des ressources naturelles et humaines.

Il se propose d'exposer son programme de coopération en matière de tourisme solidaire en trois points :

- l'évaluation du territoire ;
- la mise en place d'un schéma directeur ;
- le déroulement du projet.

Évaluation du potentiel de la région de Vakinankaratra

M. Méfiant rappelle d'abord l'importance du tourisme dans l'économie malgache (en 2007, l'île a accueilli 250 000 visiteurs). Il souligne que la réussite d'un projet de tourisme solidaire n'est assurée que si les besoins et les ressources ont été clairement identifiés. L'évaluation du potentiel de la région de Vakinankaratra passe par des considérations nationales et locales. Cette région, enclavée dans le centre du pays, est visitée par seulement 3% des touristes de l'île. Cette faible fréquentation s'explique par le manque d'axes de communications et d'infrastructures, ainsi que par la faiblesse de l'offre touristique dans ce secteur. Pourtant, le Conseil régional a constaté à partir des ressources locales (patrimoine, environnement, artisanat local) un vrai potentiel touristique, occulté par la faible mise en valeur des atouts de la région. L'enjeu d'un tel

programme porte essentiellement sur les opportunités de développement économiques qu'il pourrait amener : création d'emplois, formation et scolarisation améliorée, débouchés commerciaux pour les artisans, et enfin, amélioration du niveau de vie des populations.

Mise en place d'un schéma directeur

Le projet de tourisme durable dans la région de Vakinankaratra se base sur deux principales orientations :

- définir un positionnement touristique et participer ainsi à la définition du « tourisme solidaire » ;
- développer le tourisme en fonction des spécificités du territoire.

M. Méfiant précise que ces deux axes d'études doivent s'élaborer dans un cadre de réflexion collective regroupant populations locales, membres des autorités locales et nationales et acteurs privés du tourisme. Dans cette optique, les orientations ont été présentées lors d'un séminaire regroupant tous les participants. Parallèlement, la population locale est régulièrement consultée par le biais d'associations villageoises.

Les deux principaux défis de ce projet de coopération sont la qualité de l'accueil touristique et l'amélioration de l'image « touristique » de la région. La région Auvergne préconise pour cela une organisation spatiale du tourisme prenant en compte la spécificité du territoire ainsi qu'une organisation de la communication autour de thèmes forts (rencontre des populations locales, biodiversité).

Déroulement du projet

Le projet de tourisme solidaire dans la région de Vakinankaratra s'étale sur cinq ans et comporte deux phases. La première, durant la période 2008-2009, concerne 6 sites pilotes devant prouver l'efficacité du tourisme durable au profit d'un développement économique local. La coordination des activités est gérée par une équipe technique composée de Malgaches et de Français. La deuxième phase (2010-2012) prévoit l'extension du projet aux autres sites de la région et le transfert total des compétences françaises aux acteurs malgaches.

Interrogé sur l'avancée du projet et de son bon déroulement, M. Méfiant a reconnu être beaucoup sollicité par des collectivités territoriales voulant monter des programmes similaires. À cet égard, il cite le Conseil régional d'Aquitaine venu voir l'évolution du processus. La région Bretagne, elle aussi, a travaillé sur le développement de l'écotourisme dans trois régions.

Intervention de M. Pierre VIAL, vice-président d'ATES

M. Pierre Vial, également président d'Arvel Voyages (agence proposant des destinations de voyages solidaires) a fait part de sa connaissance professionnelle du tourisme durable. Le voyage solidaire peut être un facteur de développement pour les régions situées en dehors des grandes zones touristiques, à condition que les visiteurs soient acheminés jusqu'aux sites, généralement plus difficiles d'accès.

Il insiste sur la nécessité des rencontres avec les populations et d'une formation soignée des guides touristiques si l'on veut mettre le tourisme durable au service du développement local. Il met aussi en garde contre l'augmentation des flux de visiteurs, qui ne correspondent pas toujours à une augmentation des recettes pour les populations. Il faut donc privilégier les dépenses directes des visiteurs sur les sites de tourisme solidaire. Il souligne enfin les problèmes d'harmonisation des différents projets touristiques et appelle à une meilleure concertation.

Il présente ensuite l'ATES (Association pour le Tourisme Equitable et Solidaire). Née de la demande des consommateurs, l'ATES s'est fixée comme mission de promouvoir le tourisme durable et de lui donner une référence en établissant une grille de critères. L'ATES a pour vocation d'installer des relations équitables avec les partenaires touristiques locaux en les rémunérant au prix du marché et de développer d'autres segments économiques que le tourisme, afin de limiter la dépendance à cette activité fluctuante. Pour chaque voyage, l'association prélève un montant qui varie selon les destinations (au minimum 15 €), destiné au financement d'un projet local. En 2007, l'agence Arvel Voyages a organisé un circuit de tourisme solidaire à Madagascar pour 150 personnes. Cette année-là, la somme accumulée s'est élevée à 2.250 €. M. Vial conclut son propos sur le développement progressif, mais bien réel, du tourisme solidaire à Madagascar. Les billets d'avions onéreux et l'image « trop positive » du pays à l'étranger, sont pour l'instant les deux principaux « freins » à l'expansion de cette forme de voyage.

Les participants soulèvent la question de la pertinence d'un partenariat entre organismes privés de tourisme solidaire et collectivités locales dans les projets de coopération. M. Vial y répond en rappelant la nécessité d'une collaboration en amont entre professionnels du tourisme et coopération décentralisée afin de développer des projets de tourisme solidaire viables, plaçant les populations locales au coeur des activités économiques. Une telle coopération permet de travailler non seulement sur *l'offre*, mais aussi sur la *demande*. Il insiste sur l'importance d'un budget de promotion (communication).

Pistes de travail pour le groupe pays Madagascar

Les participants souhaitent construire les prochaines réunions du groupe pays autour de thèmes pouvant les appuyer dans leur travail de coopération décentralisée et de développer des outils (ex : pour une meilleure mutualisation). Une prochaine réunion se tiendra en mars 2009.

Document distribué

⇒ Le tourisme responsable : un outil de développement territorial par et pour les populations locales, document de Cités Unies France

Compte-rendu rédigé par Mina de Beaumont, stagiaire au pôle Afrique de Cités Unies France avec l'aide d'Ammi Cissé, également stagiaire au pôle Afrique.