

Ces Actes sont un document établi à la demande des Comités de pilotage français et malgache des *Assises de la coopération décentralisée à Madagascar*

Les commentaires et analyse développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

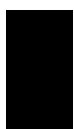
La diffusion de ces Actes est encouragée auprès de tous les acteurs impliqués à Madagascar ou susceptibles de l'être.

COORDONNATEUR

CHRISTOPHE PEYRON

CHARGE DE MISSION / COOPERATION DECENTRALISEE
AMBASSADE DE FRANCE

REMERCIEMENTS AUX EQUIPES DU MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (MDAT) ET DE L'AMBASSADE DE FRANCE A MADAGASCAR POUR LEUR PRECIEUSE CONTRIBUTION A CES ACTES.



EN GUISE D'INTRODUCTION

Les Assises de la coopération décentralisée à Madagascar ont été une occasion inespérée pour les uns et les autres de partager leurs expériences et d'échanger sur leurs visions du rôle de la coopération décentralisée à Madagascar. Je suis convaincu que tous les participants de cet évènement international sont rentrés dans leurs collectivités avec les idées claires sur les manières de concevoir une coopération exemplaire.

Aujourd'hui, dans la perspective de la diffusion de ces Actes, je crois que l'intérêt et la mobilisation des collectivités qui ont participé à ces Assises devraient être portés à la connaissance des partenaires potentiels. Il est temps d'élargir le débat et l'échange à un cercle plus vaste et plus participatif, donc plus riche, de manière à ce que cette forme de coopération contribue durablement, bien au-delà de ces rencontres, au double effort de décentralisation et de développement.

Je veux insister sur la nature même de la coopération décentralisée. Elle est la plate-forme d'un dialogue d'égal à égal entre des collectivités de pays différents, aux expériences différentes et aux perceptions différentes, ce qui implique que les collectivités territoriales malagasy devraient mieux évaluer les propositions de coopération qu'elles reçoivent. Il sera important qu'elles fassent la part des choses entre ce qui peut effectivement leur être utile et bénéfique et ce qui pourrait leur porter préjudice à terme.

Je souhaite également que les collectivités malagasy apprennent à gérer la coopération selon leurs moyens et selon leurs capacités d'absorption des appuis offerts. Chaque effort réalisé par les partenaires devrait être perçu comme un investissement précieux en faveur du renforcement des capacités des collectivités bénéficiaires.

Le partage de savoir-faire est une chance pour les collectivités malagasy. Elles devraient mettre à profit toutes les occasions qui leur sont données d'accéder à de nouvelles méthodes et à de nouveaux outils qui leur permettront de mieux exercer les compétences qui leur sont dévolues. L'identification des expertises qui leur sont le plus utile devient dès lors une priorité si l'on veut profiter à fond des partenariats institutionnels.

Les multiples possibilités qu'offre la coopération décentralisée - diversité des partenaires, diversité des modalités, diversité des contenus - en font une forme de coopération particulièrement dynamique qui peut aussi s'appuyer sur de réelles perspectives de développement : ouverture à de nouveaux partenaires internationaux, recherche de nouvelles synergies entre appuis financier, technique et institutionnel, meilleure coordination des actions entre elles et par rapport aux autres formes de coopération, etc.

Pour une plus grande émancipation des collectivités locales déjà engagées dans la coopération décentralisée et pour assurer un plein épanouissement des partenariats pour toutes celles qui vont s'y engager, osons aller plus loin, osons voir plus grand et osons emprunter de nouvelles voies, rencontrer de nouveaux partenaires, créer de nouvelles dynamiques partenariales.

La coopération décentralisée a besoin de concret. L'amélioration observable de la qualité des services et des prestations de proximité ainsi que celle du cadre de vie des populations



sont les balises qui indiquent le chemin à suivre, qui nous permettront d'évaluer les résultats et de donner toujours plus de notre énergie. Osons ce défi.

Jean Angelin RANDRIANARISON
Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

Les secondes Assises de la coopération décentralisée à Madagascar ont été un succès collectif. Les collectivités locales malgaches et françaises ainsi que leurs partenaires ont répondu nombreux à l'invitation des Comités de pilotage malgache et français.

Les deux comités ont su mener ce projet de première importance jusqu'à son terme, susciter l'intérêt des acteurs de la coopération décentralisée à Madagascar et permettre leur mobilisation pour les Assises et bien au-delà. Je souhaite les remercier pour le rôle central qu'ils ont joué, ainsi que pour la qualité de leur travail et des relations qu'ils ont su entretenir.

En décidant avec les autorités malgaches de tenir ces secondes Assises, nous souhaitons ouvrir un large débat sur le rôle de la coopération décentralisée, au moment où se renforce le processus de décentralisation dans la Grande Ile.

Le rôle essentiel des collectivités territoriales dans le développement socio-économique et humain de Madagascar apparaît avec encore plus d'évidence. D'où l'importance de ces rencontres qui ont permis de conforter les partenariats existants entre collectivités malgaches et collectivités partenaires, de nouer de nouveaux liens et de sceller de nouveaux partenariats.

Ces Assises et, tout particulièrement les ateliers qui en ont constitué l'ossature, ont été un moment d'échange et de débat particulièrement intense. Les nombreuses interventions et témoignages des élus malgaches et français ont esquissé les grandes lignes et les détails d'une nouvelle coopération décentralisée, une coopération exemplaire qui pourra contribuer pleinement au renforcement des capacités des collectivités bénéficiaires.

Les collectivités françaises peuvent apporter l'expérience de leur savoir-faire, notamment en matière de développement de proximité, et d'organisation des territoires et de leurs administrations.

La création de deux comités de suivi de la coopération décentralisée, l'un à Madagascar, l'autre en France, sera un atout supplémentaire pour favoriser l'échange d'informations et la coordination des actions.

L'établissement à Madagascar d'associations de collectivités locales est aussi de première importance. En France, ces associations ont joué et jouent encore un rôle majeur dans le processus de décentralisation. Elles sont des interlocuteurs privilégiés de l'Etat et une force de proposition, et constituent des enceintes de discussion et de concertation devenues indispensables au dialogue entre les collectivités et entre celles-ci et leurs partenaires. Pareil mouvement se développe très heureusement à Madagascar.

L'Ambassade de France s'est très fortement impliquée dans cette belle aventure en tant que membre du Comité préparatoire. Nous avons pu juger de l'extrême vitalité de la coopération entre collectivités de nos deux pays et approcher ainsi les grandes perspectives de développement de la coopération décentralisée. Celle-ci renforce parfaitement la politique française de coopération qui vise à appuyer le processus de décentralisation à Madagascar.



La coopération décentralisée est aujourd'hui clairement complémentaire des partenariats d'Etat à Etat. Elle est d'abord un dialogue entre collectivités locales. Toutefois l'Ambassade de France, tout comme le Ministère malgache de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT) sont et seront là pour faciliter les contacts, enrichir les réflexions et contribuer à ce que ces Assises soient suivies d'effets très concrets.

Je tiens à remercier les très hautes autorités qui nous ont fait l'honneur de participer à ces Assises, et tout particulièrement Son Excellence Monsieur le Président de la République, Marc Ravalomanana, Messieurs les Présidents des Sénats malgache et français, Mesdames et Messieurs les membres des Gouvernements malgache et français ainsi que les très nombreux responsables des collectivités.

Nous nous retrouverons dans deux ou trois ans pour de nouvelles Assises. Je souhaite vivement qu'à cette occasion nous puissions établir un bilan fortement positif des actions menées d'ici là, en réponse aux demandes formulées par les responsables malgaches, afin de nous permettre, ensemble, d'aller encore plus loin.

*Alain LE ROY
Ambassadeur de France à Madagascar*





RECOMMANDATIONS

Ces recommandations s'adressent aussi bien aux collectivités locales françaises et malgaches qu'à leurs associations représentatives, aux Etats malgache et français également, sans oublier la société civile dans toute sa diversité.

Quelques principes généraux :

- 1) Participer au mouvement qui voit la coopération décentralisée s'imposer comme une forme de coopération à part entière et innovante ;
- 2) Etablir des partenariats équilibrés, respectueux des attentes de chaque partenaire et pensés sur le long terme ;
- 3) Communiquer sur les politiques, enjeux et obstacles de la décentralisation qui intéressent les acteurs de la coopération décentralisée, aux échelles nationale, régionale et locale ;
- 4) Respecter le principe de la neutralité idéologique de celui qui vient en appui et le principe de l'investissement financier et humain de la collectivité qui reçoit l'appui ;
- 5) Fonder la coopération décentralisée sur une demande des collectivités malgaches nécessairement priorisée (capacité d'absorption) et en rapport avec l'expertise des collectivités qui viennent en appui ;
- 6) Rechercher des complémentarités entre les différentes modalités d'appui (financier, technique et institutionnel) pour à la fois agir sur les conditions de vie des populations et donner les moyens aux collectivités bénéficiaires de peser sur le développement économique et social des territoires ;
- 7) Mettre les collectivités bénéficiaires au premier plan des partenariats pour les responsabiliser, accroître leur crédibilité vis-à-vis des partenaires techniques et financiers et renforcer leurs élus dans leurs prérogatives (initiation de politiques, relations avec les populations, etc.) ;
- 8) Promouvoir les principes de bonne gouvernance, la transparence dans la gestion des affaires locales et la participation citoyenne afin de renforcer la légitimité des collectivités auprès des populations ;

Quelques principes spécifiques à Madagascar :

- 9) Insister dans le cadre des partenariats sur l'expertise des collectivités qui viennent en appui et intégrer l'appui institutionnel au cœur des actions ;
- 10) Agir en cohérence avec les politiques impulsées par les pouvoirs publics, que ce soit l'Etat malgache ou les collectivités (Programme national de décentralisation et de



déconcentration [PN2D], Fond de développement local [FDL], Centre d'appui aux communes [CAC], etc.) ;

- 11) Appuyer le processus de décentralisation et la montée en puissance des régions et des communes pour les différentes compétences qui leur sont confiées ;
- 12) Positionner au sein même des collectivités bénéficiaires les ressources expatriées longue durée lorsqu'elles sont prévues dans le cadre des appuis institutionnels (multiples bénéfices malgré un danger de substitution toujours présent) ;
- 13) Appuyer institutionnellement les associations représentatives des collectivités locales malgaches (Association des Maires de Madagascar, Association des 22 régions de Madagascar et Association des femmes élues Maires de Madagascar) pour qu'elles soient des forces de proposition et deviennent les interlocuteurs entre les collectivités et l'Etat ;
- 14) Soutenir l'Etat malgache dans la conduite des grandes réformes qui sont nécessaires à l'effectivité de la décentralisation et qui sont souhaitées par les collectivités malgaches (actualisation des textes, accroissement des moyens humains et financiers mis à la disposition des collectivités, etc.) ;
- 15) Ouvrir la coopération décentralisée à de nouveaux partenaires, de nouvelles collectivités issues des espaces européen et francophone ;

Quelques propositions sur les modes d'intervention :

- 16) Sur le nouvel enjeu de la régionalisation à Madagascar, intervenir en appui des 22 nouvelles régions malgaches sur les thèmes suivants : élaboration et conduite des politiques publiques, outils et méthodes du développement régional et coordination et animation du développement ;
- 17) Insister sur l'importance pour une collectivité de maîtriser les techniques prospectives et de planification afin de penser et maîtriser son développement à moyen et long terme ;
- 18) Appuyer les collectivités malgaches dans le renforcement de leurs ressources humaines (partage d'expériences sur la valeur ajoutée d'une fonction publique territoriale, appui à la création de structures d'appui aux communes, réalisation de programmes de formation, etc.) ;
- 19) Contribuer à renforcer la capacité des collectivités bénéficiaires à monter des projets et à mobiliser des financements auprès des partenaires techniques et financiers (par exemple, en participant à la création de centres d'appui aux communes) ;
- 20) Donner aux collectivités malgaches les clés pour accroître leurs entrées fiscales (élaboration d'une politique en rapport avec le potentiel fiscal de la commune, partage d'expériences sur le recensement et le recouvrement, échange sur les techniques de sensibilisation, etc.) ;
- 21) Accompagner les collectivités malgaches dans le développement de l'intercommunalité en leur apportant conseil et appui pour l'identification du territoire pertinent, l'élaboration d'un projet fédérateur ou le choix des modes de gestion du groupement ;

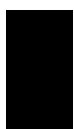


- 22) Présenter aux élus malgaches les modes de gestion des services publics utilisés en France afin qu'ils choisissent et adaptent les plus appropriés d'entre eux (gestion directe, en régie, par délégation de service public, etc.) ;
- 23) Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des communes malgaches (maîtrise des procédures d'attribution des marchés publics, de suivi et de contrôle, etc.) afin qu'elles deviennent davantage maîtresses de leur développement ;
- 24) Impliquer autant que possible les services déconcentrés de l'Etat (STD) dans les partenariats ;
- 25) Conseiller les collectivités bénéficiaires au niveau du diagnostic des problèmes qu'elles rencontrent et contribuer à mettre en évidence des solutions adaptées aux contextes locaux ;

Quelques propositions sur l'organisation de la coopération décentralisée à Madagascar :

- 26) Clarifier les rôles des principaux acteurs de la coopération décentralisée sur la Grande Ile et la portée des relations qu'ils entretiennent (Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, Ambassade de France, Ambassade de Madagascar, associations représentatives des collectivités malgaches et françaises) ;
- 27) Instituer deux Comités de suivi de la coopération décentralisée, l'un à Madagascar et l'autre en France ;
- 28) Impliquer dans la dynamique de la coopération décentralisée les communes qui n'ont pas la chance de participer aux Assises, et leur donner les clés pour nouer et conduire des partenariats de qualité ;
- 29) Accroître la coordination des actions ainsi que la capitalisation et la mutualisation des bonnes pratiques ;
- 30) Etablir les conditions favorables pour une évaluation participative de la coopération décentralisée à Madagascar ;
- 31) Elaborer dans le cadre d'un dialogue renforcé entre les acteurs malgaches et français de la coopération décentralisée une Charte de la coopération décentralisée à Madagascar qui énonce les principes, objectifs et modalités d'intervention de la coopération entre collectivités malgaches et françaises ;
- 32) Rassembler les partenaires de la coopération décentralisée pour de nouvelles Assises, d'ici deux ou trois ans, qui seront l'occasion de dresser un bilan des partenariats, d'évaluer les nouvelles pratiques et de tirer des enseignements sur la réalité de la coopération décentralisée ;
- 33) Concrétiser sur le terrain les bonnes intentions affichées lors de ces Assises, relever ensemble le défi de la décentralisation et créer un peu d'espérance humaine pour reprendre les mots de M. Alain ROUSSET.





SOMMAIRE

EN GUISE D'INTRODUCTION.....	3
RECOMMANDATIONS	7
I - D'UN DISCOURS A L'AUTRE.....	13
II - LES ASSISES EN QUELQUES THEMES FORTS.....	31
III - AU FIL DES RENCONTRES.....	59
IV – LES COMMUNES ET LES REGIONS MALGACHES : L'ESSENTIEL DE LEUR MESSAGE.....	69
SUR LA QUESTION DES REOUSSRCES FINANCIERES ET DE LA FISCALITE LOCALE (ATELIER 1)	69
SUR LA QUESTION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ET DE L'INTERCOMMUNALITE (ATELIER 2)	73
SUR LA QUESTION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE ET DE LA GESTION DES SERVICVES PUBLICS (ATELIER 3).....	76
SUR LA QUESTION DES REGIONS ET DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL (ATELIER 4)	80
V LA RESTITUTION DES ATELIERS	85
ATELIER 1.....	87
ATELIER 2.....	89
ATELIER 3.....	92
ATELIER 4.....	96
RESTITUTION / MOTS DE CONCLUSION.....	100
VI - EN CLOTURE	103
VII - DE LA RESIDENCE DE FRANCE A AMBOHIMANGA.....	109
LE CARREFOUR DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	109
A LA RESIDENCE DE FRANCE	110
DU COTE D'AMBOHIMANGA.....	112
"DANSE ET MUSIQUE D'AUJOURD'HUI" AU CENTRE CULTUREL ALBERT CAMUS.....	113





I - D'UN DISCOURS A L'AUTRE

C'est dans le cadre hautement solennel du Palais d'Etat de Iavoloha que Son Excellence Monsieur le Président de la République de Madagascar, Marc RAVALOMANANA, a officiellement donné le coup d'envoi des secondes Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, près de cinq ans après de premières rencontres tenues au lycée français d'Antananarivo à l'initiative de la Région Réunion.

Aux côtés de Son excellence, de hautes personnalités des Etats malgaches et français, des représentants d'institutions internationales ainsi que plusieurs représentants d'Etats partenaires du développement de Madagascar, ont souhaité marquer de leur présence la cérémonie d'ouverture des Assises.

Citons pour leur rôle décisif en faveur de ces rencontres internationales :

- ⇒ Monsieur RAJEMISON RAKOTOMAHARO, Président du Sénat de la République de Madagascar, et Monsieur Christian PONCELET, Président du Sénat de la République française, tous deux à la tête d'importantes délégations sénatoriales ;
- ⇒ Monsieur Jacques SYLLA, Premier Ministre et Chef du Gouvernement, Monsieur Jean Angelin RANDRIANARISON, Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire et Monsieur Harison Edmond RANDRIARIMANANA, Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche qui assurait l'intérim de Monsieur le Général Marcel RANJEVA, Ministre des Affaires Etrangères, pour la partie gouvernementale malgache ;
- ⇒ Madame Brigitte GIRARDIN, Ministre déléguée à la Coopération, à la Francophonie et au Développement, et Monsieur Alain LE ROY, Ambassadeur de France à Madagascar, pour la partie gouvernementale française ;
- ⇒ Et, Messieurs Bouri SANHOUIDI, Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies et Jean-Claude BOIDIN, Ambassadeur de l'Union Européenne à Madagascar.

A Madagascar, la coopération décentralisée n'est plus une modalité de coopération que l'on peut qualifier de marginale. Bien au contraire, celle-ci se développe rapidement sous l'impulsion d'acteurs multiples, les collectivités locales malgaches et françaises, d'abord, la société civile, ensuite.

C'est à cette nouvelle réalité de la coopération décentralisée en terre malgache que les plus hautes instances politiques de Madagascar et de France ont apporté leur soutien dans les toutes premières heures de l'évènement. Cet engagement politique, très symbolique de l'espoir que suscite à Madagascar la coopération décentralisée, témoigne avec force du rôle que seront appelées à jouer, pour le développement de la Grande Ile et en faveur de la décentralisation, les nouveaux partenariats qui se nouent entre collectivités malgaches, françaises, suisses et de d'autres pays.

De très nombreuses délégations de collectivités malgaches, françaises, suisses et de la société civile étaient bien sûr présentes aux côtés de ces hautes personnalités. C'est à la mobilisation de ces nombreux acteurs que les Assises de la coopération décentralisée à



Madagascar doivent d'avoir été un évènement majeur, une réussite dans les relations entre les collectivités de différents pays.

Tout le monde s'accordera pour saluer la mobilisation des collectivités locales. D'abord, collectivement, dans le cadre du dialogue constructif et respectueux des réalités de chacun qui s'est instauré entre les Comités préparatoires malgache et français (leurs membres sont trop nombreux pour être cités ici, soyons sûrs qu'ils se reconnaîtront et seront reconnus). Ensuite, individuellement, par leur présence massive au matin du 11 mai 2006 et leur participation, pour bon nombre d'entre elles, au déroulement des activités, au titre de co-présidents des ateliers, d'intervenants ou encore d'exposants sur le *Carrefour de la coopération décentralisée à Madagascar*.

La vraie signification de cet évènement était de s'adresser aux collectivités locales - *des rencontres pour des collectivités ambitieuses* - et de libérer les initiatives pour donner une âme à des rencontres que personne ne souhaitait convenues et stériles - *des rencontres par des collectivités engagées et pleinement soutenues par leurs Etats*.

Les conditions nécessaires au succès des Assises ont toutes été réunies : une convergence des volontés, points de vue et moyens, autour d'un projet commun, d'une ambition partagée. C'est ce que sont venus souligner, Madame Hary ANDRIAMBOAVONJY, Secrétaire Général du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT) et Monsieur Jean-Yves LE DRIAN, Président du Conseil régional de Bretagne, représentants des Comités préparatoires malgache et français.

Pris dans leur ensemble les discours officiels ont fait ressortir plusieurs éléments faisant sens et ouvrant des perspectives intéressantes pour le développement de la coopération décentralisée à Madagascar :

Tout d'abord, la singularité de Madagascar et des collectivités locales malgaches, qui jouissent d'une grande popularité auprès de collectivités locales françaises et qui sont en position favorable pour inaugurer une nouvelle forme de partenariat entre collectivités du Nord et du Sud, un partenariat fondé sur les questions institutionnelles et l'accompagnement de la décentralisation ;

Ensuite, et en lien étroit avec le point précédent, la compréhension par les collectivités françaises des réalités quotidiennes de leurs homologues malgaches et, partant de là, de leurs attentes sur les questions institutionnelles et de renforcement des capacités, le tout dans un contexte politique où la décentralisation est une priorité ;

Le thème de l'appui institutionnel, thème principal de ces rencontres, s'est, en effet, très vite révélé incontournable dans le contexte malgache, tant les demandes émanant des collectivités malgaches étaient claires. La valorisation des expertises mais aussi des intérêts des systèmes d'acteurs territoriaux, articulés autour des collectivités locales, est également apparu comme un élément important à ne pas oublier et qu'il conviendra de prioriser dans le cadre des partenariats.

A travers le thème de l'appui institutionnel, c'est aussi le rôle même de la coopération décentralisée, à la fois dans le développement de Madagascar et dans la poursuite du processus de décentralisation, qui était convoqué pour être discuté et débattu. Au fil des discours, il est apparu que ces rencontres allaient être un évènement aux répercussions durables sur la coopération décentralisée à Madagascar. La suite des Assises n'a fait que renforcer davantage ces promesses et ces nouvelles perspectives.

Autre élément ouvrant de réelles perspectives, l'ouverture des Assises et, plus largement, de la coopération décentralisée en terre malgache, à de nouveaux partenaires, à savoir des collectivités de pays autres que la France, constituait une évolution nécessaire, souhaitée par les comités préparatoires malgache et français et finalement soutenue par les hautes



personnalités qui se sont officiellement exprimées. Le sentiment qui domine aujourd'hui est la compréhension par l'ensemble des acteurs de la nécessité d'une plus grande ouverture, en raison de l'enrichissement de toutes les parties qu'elle pourrait permettre.

Au final, et dans le souci de donner le ton juste à ces rencontres - des rencontres faites pour imaginer ensemble une coopération décentralisée réinventée et pour en poser les premières pierres - une proposition visant à créer, sur les acquis des travaux menés par les Comités préparatoires malgache et français, deux Comités de suivi de la coopération décentralisée, l'un en France, l'autre à Madagascar, réunis par un dialogue continu, a été formulée par plusieurs personnalités. Cette proposition a été très bien accueillie par tous les participants, preuve que tous sont conscients de la portée d'une telle initiative.

Par ailleurs, plusieurs points spécifiques, souvent des engagements personnels, ont été abordés, autant d'éléments de discussion et dans certains cas, autant d'acquis, sur lesquels n'ont pas manqué de rebondir les intervenants et participants des séances plénières et des ateliers.

Une quête d'exhaustivité serait ici vaine tant les propos ont été riches et divers. Il semble préférable de rechercher des terrains de convergence des idées.

Le premier d'entre eux est, sans nul doute, en rapport avec l'actuel contexte de la décentralisation à Madagascar.

Sur ce sujet, Monsieur Jacques SYLLA, Premier Ministre et Chef du Gouvernement, n'a laissé planer aucun doute quant à la volonté du Gouvernement de voir croître les moyens humains et financiers mis à la disposition des Régions et des Communes, pour qu'ensemble elles puissent effectivement contribuer au développement de Madagascar.

Pour conclure son propos et nous exposer sa vision du rôle que pourrait jouer la coopération décentralisée dans le cadre de cet effort national, Monsieur Jacques SYLLA a dessiné les contours d'un nouveau terrain de convergence, ou plus concrètement, d'une coopération engagée et durable entre des collectivités malgaches, françaises et d'ailleurs qui seraient attentives aux spécificités et besoins de chacune et seraient prêtes à grandir ensemble.

Entre appréhender au plus près la réalité de la décentralisation à Madagascar et percevoir dans ce projet ambitieux ce que pourrait être la valeur ajoutée de la coopération décentralisée, il n'y avait qu'un pas que nombre de personnalités ont souhaité franchir, imitant en cela Monsieur Jacques SYLLA.

Il en a été ainsi de Messieurs RAJEMSON RAKOTOMAHARO, Président du Sénat de la République de Madagascar, et Christian PONCELET, Président du Sénat de la République française. Chacun à leur manière et non sans une certaine résonance entre leurs discours, les précisant et les amplifiant tout à la fois, ils ont souhaité demander, à tous les acteurs de la coopération décentralisée de bien prendre la mesure des changements en cours à Madagascar, pour que demain la coopération décentralisée devienne exemplaire en ce que peut apporter un partenariat bien pensé entre acteurs du Nord et du Sud.

Le message lancé aux collectivités françaises était clair. Il peut être résumé en ces termes : « Il existe aujourd'hui à Madagascar des collectivités locales en situation d'agir efficacement pour leur développement. Ne vous substituez plus à elles, ne les tenez pas à l'écart des projets que vous initiez, bien au contraire, accompagnez-les durablement et partagez avec elles vos savoir-faire pour leur permettre de maîtriser les outils et méthodes indispensables à une action publique efficace. »

Au-delà de ce que certains pourraient appeler une simple distribution des rôles, il fut aussi question d'un espoir partagé quant à l'influence des relations entre collectivités locales, qu'elles soient du Nord ou du Sud, dans le monde de demain. L'émergence d'une



coopération décentralisée renouvelée, à Madagascar comme ailleurs, ne se fera pas sans une réelle prise de conscience de tout ce que les relations entre collectivités locales, entre pouvoirs publics locaux, portent en elles de potentiel et d'espérance. Ces relations sont l'une des voies d'avenir des relations internationales, une nouvelle opportunité qui nous est offerte de rapprocher les peuples, non pas par le biais des Etats, mais par le biais de ce qui constitue le quotidien de chacun, nos collectivités locales. C'est finalement à cet espoir que nous conduit l'ambition d'une coopération décentralisée renouvelée.

Madame Brigitte GIRARDIN, Ministre déléguée à la Coopération, à la Francophonie et au Développement, est revenue plus en détail sur cette ambition. Après quelques mots rappelant que Madagascar est un pays référence dans l'expérimentation de nouvelles relations entre collectivités locales, Madame Brigitte GIRARDIN a réaffirmé le poids de la coopération décentralisée dans le dispositif de la coopération française ainsi que les trois ambitions attachées à cette forme de coopération : d'abord, l'accent mis sur les spécificités de la coopération décentralisée (par le biais d'une mise en cohérence des différentes formes de coopération), ensuite la priorité donnée à l'appui institutionnel (accompagnement des partenaires sur le long terme), et, enfin la confiance placée dans l'action locale (au plus près des réalités et des besoins des populations).

Enfin, c'est dans un esprit résolument orienté vers l'action et en phase avec les réalités et les attentes des différents partenaires que Son Excellence Monsieur le Président de la République de Madagascar, Marc RAVALOMANANA, a souhaité ponctuer la cérémonie d'ouverture de ces secondes Assises.

Dans un discours volontaire, n'hésitant pas à s'adresser à chacun pour guider l'action future, Monsieur le Président de la République nous a livré une vision de la coopération décentralisée dans laquelle chacun trouverait matière à innover, une vision articulée autour de quelques principes d'action, de quelques innovations, chacune portée par un acteur clairement identifié.

Ces principes sont :

- ⇒ Tout d'abord, l'engagement personnel de Monsieur le Président de la République, premier personnage de l'Etat, dans la décentralisation et de la coopération décentralisée,
- ⇒ ensuite, la détermination du Gouvernement à conduire à son terme le processus de décentralisation,
- ⇒ Bien sûr, la responsabilité des Maires et des Chefs de région dans le bon accomplissement de leurs missions de service public et dans la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour y parvenir (en collaboration avec les citoyens dont la participation, plus qu'une nécessité, est un devoir),
- ⇒ aussi et surtout, l'acte de foi des partenaires pour le développement (au rang desquels se trouvent les collectivités françaises, suisses ou encore allemandes) qui sont appelés, aujourd'hui et plus encore demain, à donner leur confiance aux collectivités malgaches,
- ⇒ et, enfin, l'investissement de tous dans le renforcement des capacités, par le biais spécifique de l'appui institutionnel pour ce qui concerne la coopération décentralisée.

Les Assises de la coopération décentralisée à Madagascar se sont trouvées lancées de la meilleure des manières.



Forte de l'appui des plus hautes instances politiques et de la mobilisation sans faille des collectivités locales, sans oublier la participation de la société civile, ces rencontres ont posé les premiers jalons d'une coopération rénovée et durable.

Les acteurs de ce projet partagent (1) une vision commune de ce que doit être l'apport de la coopération décentralisée, qui trouvera prochainement à s'exprimer dans une *Charte de la coopération décentralisée à Madagascar*, ainsi que (2) la volonté de concrétiser cette vision dans le cadre de chaque partenariat, essentiellement par la recherche de complémentarités entre appui financier, appui technique et appui institutionnel, ce dernier n'étant pas perçu comme exclusif mais comme complémentaire des autres formes d'appui.

Parions que si le dialogue engagé lors des Assises se poursuit au-delà de leur terme, nous ne serons pas loin de la coopération décentralisée souhaitée par tous : une coopération décentralisée exemplaire. C'est ce pari sur l'avenir et sur les collectivités locales elles-mêmes que les discours officiels ont esquissé, c'est à ce même pari que les rencontres, échanges, confrontations d'idées et autres discussions de deux riches journées d'Assises ont donné réalité.



DISCOURS

MONSIEUR JEAN-YVES LE DRIAN
PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE

*L*e Président de la Commission des affaires internationales de l'Association des régions de France (ARF), Monsieur Raymond FORNI, qui a assuré tout au long de ces travaux, la présidence du Comité de pilotage français de ces assises, m'a demandé de le représenter à cette séance d'ouverture pour cette intervention qui est faite, je le souligne, au nom des collectivités territoriales et associations françaises membres de ce comité de pilotage.

Son Excellence le Président de la République de Madagascar, Monsieur Marc RAVALOMANANA, nous fait l'honneur de nous recevoir pour l'ouverture de ces Assises, dans son palais présidentiel, et je voudrais, au nom du comité de pilotage français, l'en remercier très vivement.

Il y a maintenant six mois se tenaient, du côté français, les premières réunions de préparation de ces rencontres et dès le début nous avons pu constater de la part de nombreuses collectivités et associations françaises, un intérêt qui ne s'est jamais démenti par la suite.

Les réunions du comité de pilotage ont toujours recueilli un maximum de participation et la préparation de ces Assises s'est faite ainsi, je le souligne, de façon exemplaire, illustrée par la bonne concertation qui s'est établie entre les différentes parties prenantes : associations d'élus, collectivités chefs de file des différents ateliers, Ministère des Affaires Etrangères, Sénat français, Ambassade de Madagascar en France. De façon exemplaire aussi parce que nous partageons une même conviction que la coopération décentralisée est en train de devenir un élément majeur et reconnu des relations internationales.

Je saisis cette occasion pour les remercier tous très chaleureusement.



Cette action n'aurait pas été possible si nous n'avions trouvé du côté malgache, le même intérêt, le même enthousiasme, la même mobilisation. Je voudrais à cet égard remercier tout particulièrement le comité préparatoire malgache piloté par le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, Monsieur le Ministre, Jean Angelin RANDRIANARISON, Madame le Secrétaire Général, Hary ANDRIAMBOAVONJY, ainsi que leurs collaborateurs.

Une des raisons de cette mobilisation et de cette dynamique du côté français en faveur de ces Assises, est tout d'abord le très grand intérêt que suscite Madagascar dans nos collectivités et associations.

Celles-ci sont engagées dans des coopérations avec de nombreux pays dans le monde, mais rares sont les pays dans le monde, qui comme Madagascar, suscitent une telle unanimité d'un si grand nombre d'entre elles.

L'ancienneté des liens de la France avec Madagascar y est certes pour quelque chose, de même que la richesse de votre culture, de ce particularisme malgache que l'on ressent dès que l'on pose le pied ici ; mais c'est aussi le sentiment que l'on peut inaugurer pleinement ici une nouvelle forme de relations qui, à côté de la relation officielle entre Etats, nous rapproche à travers nos collectivités et associations, sur le thème très partenarial, de l'appui institutionnel et de la décentralisation. La situation de la France, Etat historiquement très centralisé, rend pour nous d'autant plus intéressant ce thème, que nous cherchons encore à bien des égards notre décentralisation.

Nous avons eu l'occasion de discuter, lors des différentes réunions du comité de pilotage français, de la question de l'ouverture de ces Assises à des partenaires de pays tiers. Elle va pour nous de soi, tant le cadre strictement bilatéral des coopérations décentralisées a beaucoup de profit à tirer de cette ouverture. Elle va de soi tout d'abord parce que pour ce qui nous concerne, l'Europe devient une donnée de plus en plus prégnante, y compris dans la coopération décentralisée puisque le Comité des Régions de l'Union Européenne, vient pour la première fois dans un avis de reconnaître son importance et appelle à une approche plus intégrée des coopérations conduites par les collectivités territoriales. Elle va de soi également pour nous, du point de vue de la francophonie, thème auquel nos collectivités territoriales sont, comme vous le savez, très attachées. Cette approche francophone suppose en effet naturellement une ouverture vers des partenaires d'autres pays, ayant en partage non seulement une langue, le français, mais encore tout ce dont elle est porteuse en terme de solidarité notamment.

Mesdames et Messieurs, nous avons enclenché les uns et les autres, à travers la préparation de ces Assises, une dynamique qu'il importe maintenant de ne pas laisser se ralentir. Nous allons avoir, au cours de ces trois jours, de multiples opportunités d'aller de l'avant et surtout de nouer de nombreux contacts : c'est aussi cela des assises de la coopération décentralisée, un moment de convivialité et de proximité irremplaçable et incontournable dans des relations entre partenaires de pays différents.

Je suis sûr que ces Assises seront un succès et marqueront une étape décisive dans les relations entre la France et Madagascar, dans les relations entre leurs collectivités territoriales en association avec nos partenaires étrangers.

Je vous remercie.





DISCOURS

MONSIEUR CHRISTIAN PONCELET
PRÉSIDENT DU SENAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*P*ermettez-moi, tout d'abord, de vous dire, en mon nom propre et en celui des collègues qui m'accompagnent dans ce voyage, la joie et l'honneur qui sont les nôtres d'être ici parmi vous.

Comme vous pouvez le constater, je suis accompagné d'une nombreuse délégation parmi laquelle figurent un des trois Questeurs du Sénat, M. Jean FAURE, qui est aussi, en même temps, Président du groupe d'amitié France-Madagascar du Sénat français et membre éminent de la Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée.

S'y ajoutent M. Louis LE PENSEC, Sénateur du Finistère, M. Christian DEMUYNCK, Sénateur de la Seine-Saint-Denis, M. Jean-Pierre PLANCADE, Sénateur de la Haute-Garonne, M. André VANTOMME, Sénateur de l'Oise et M. Adrien GIRAUD, Sénateur de Mayotte.

Ce plaisir est aussi celui d'être à Madagascar, pays magnifique qu'aucun d'entre nous ne se lasse de découvrir et redécouvrir, tant ses trésors sont diversifiés. Je pense, entre autres, à l'hospitalité de ses habitants que vous incarnez si bien, Monsieur le Président de la République, en nous accueillant chez vous, dans ce palais, ce matin.

Le Sénat français est heureux d'avoir pu contribuer à l'organisation de ces Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, aux côtés des collectivités territoriales auxquelles elles sont entièrement dédiées. Il a choisi de s'associer à cet événement dont il mesure l'importance, tant du point de vue du développement en général que de celui de la coopération entre Madagascar et la France en particulier.

La coopération réussie permet de valoriser les intérêts et les qualités de deux partenaires. La coopération décentralisée est, à cet égard, une modalité de partenariat qui permet le plus souvent de remplir cet objectif.

Ces Assises démontrent, une fois encore, l'intérêt grandissant de la coopération décentralisée. Entre la France et Madagascar bien entendu, mais ce phénomène est aussi mondial. Les premières rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise se sont tenues l'année passée à Wuhan, en octobre 2005, tandis qu'un projet de forum de la coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique Latine/Caraiïbes se prépare, associant plusieurs pays de l'Union européenne, la France ayant donné l'impulsion de départ.

C'est que la coopération décentralisée est devenue un mode d'action complémentaire - et même indispensable - des actions de coopération traditionnelles, menées par les Etats ou les organisations internationales.

Un des enjeux de ces Assises est de le montrer.

Enjeu à la résonance particulière à Madagascar, Monsieur le Président de la République, où le gouvernement s'est engagé résolument dans un processus de consolidation de la décentralisation auquel vous êtes personnellement attaché.

Les citoyens attendent en effet de leurs élus une plus grande proximité.



Proximité avec les électeurs, proximité entre les pouvoirs publics et les usagers, proximité entre tous les acteurs du développement au sein d'un même territoire à dimension humaine.

Cette proximité, cette décentralisation, il appartient à chaque Etat de la bâtir, en fonction de ses spécificités sociales et culturelles.

Je me réjouis à cet égard que figurent, parmi les priorités de notre coopération bilatérale, la décentralisation et la promotion de la coopération décentralisée. J'y vois en effet l'opportunité d'une vraie cohérence entre l'action de l'Etat et des collectivités territoriales.

La tenue de ces rencontres de la coopération décentralisée permet, comme on l'a vu ailleurs, de faire le point sur les nombreuses actions et initiatives qui enrichissent nos relations bilatérales. Ces Assises ont cependant deux particularités.

En premier lieu, elles se veulent ouvertes. Le concept de coopération décentralisée est certes particulièrement valorisé en France et la coopération décentralisée franco-malgache est, en importance, exemplaire et presque sans équivalent. La très forte mobilisation des collectivités françaises participant à cet évènement en témoigne de manière éclatante. Mais ce concept né, il est vrai, en France, ne nous appartient pas et d'autres pays, représentés aujourd'hui, développent également une coopération décentralisée qui permet à Madagascar de diversifier ses partenariats. Je suis heureux de le souligner.

En second lieu, ces Assises prennent la pleine mesure de la demande des collectivités territoriales malgaches qui sont soucieuses aujourd'hui de mieux s'organiser autour de leurs missions de service public.

Ainsi font-elles la part belle au concept d'« Appui institutionnel » qui consiste à leur apporter, ou simplement conforter, les capacités de libre administration qui peuvent leur faire défaut.

Or, qui peut être mieux placé qu'une collectivité territoriale pour comprendre les problématiques d'organisation et de développement d'une autre collectivité territoriale, confrontée elle-même à des enjeux similaires ?

J'ai eu l'occasion, dans d'autres enceintes, d'évoquer le principe de subsidiarité en soulignant que ce qui est vrai pour les relations entre l'Union européenne et ses Etats membres l'est aussi à l'intérieur des Etats membres où l'Etat ne doit faire que ce que les collectivités régionales ou locales ne peuvent pas faire. Car la coopération décentralisée a sa propre valeur ajoutée dans le concert de l'aide au développement.

Certes les échelles peuvent différer, les moyens aussi mais l'expérience a d'ores et déjà démontré que les élus locaux du monde entier s'entendent et peuvent se comprendre au-delà de leurs différences si l'écoute, le respect et la disponibilité sont au rendez-vous.

On ne doit pas pour autant négliger l'approche sectorielle privilégiée jusqu'ici : la contribution de nos collectivités à la réhabilitation d'un centre de santé ou d'une école, par exemple, restera en effet toujours appréciable au regard de l'impact qu'elle peut avoir sur la qualité de vie des populations.

Mais dans ce cas, effectivement, leurs actions peuvent être complémentaires de celles des ONG qui disposent d'une expertise indéniable.



L'appui institutionnel peut constituer une démarche novatrice illustrant une évolution dans les rapports de coopération mettant l'accent sur les notions de pérennité des liens et de responsabilité croissante des autorités locales.

Ce mouvement est soutenu par les responsables publics et les autorités politiques.

Votre présence à cette cérémonie, Monsieur le Président de la République, en est la confirmation la plus manifeste, de même que celle de Monsieur le Président du Sénat et des membres du Gouvernement.

La présence, nombreuse et au plus haut niveau, des collectivités françaises est également un signe extrêmement positif, d'une part du crédit dont Madagascar jouit déjà, d'autre part des perspectives de développement d'une coopération décentralisée rénovée et amplifiée qu'ouvrent ces Assises.

Une même volonté de dialogue, d'échange et de respect mutuel a guidé le travail de préparation de cette rencontre et le mérite en revient largement, je crois, aux deux comités créés pour cette occasion, à Madagascar et en France, et je tiens à les féliciter.

Je ne saurais conclure mon allocution, sans saluer l'ensemble des représentants des collectivités malgaches, des provinces, des régions et des communes, à qui ces Assises sont en premier lieu destinées et à qui il appartient, in fine, de donner vie et qualité à la coopération décentralisée et aux partenariats.

J'appelle de mes vœux, pour ma part, que ces rencontres permettent de conforter encore davantage l'amitié qui prévaut non seulement dans les relations entre les collectivités de nos deux pays, mais aussi entre nos deux Sénats - nous signerons demain matin un accord de coopération - et, plus généralement, entre nos deux pays.

Continuons tous, ensemble, à oeuvrer pour le développement des relations d'amitié qui unissent Madagascar et la France.



DISCOURS

MADAME BRIGITTE GIRARDIN

MINISTRE DELEGUEE A LA COOPERATION, A LA FRANCOPHONIE ET AU DEVELOPPEMENT

*L*es contraintes de mon emploi du temps ne m'ont pas permis d'être parmi vous ce matin, à l'inauguration de ces rencontres de la coopération décentralisée, aux côtés du Président de la République Marc RAVALOMANANA et des Présidents des Sénats malgache et français, RAJEMISON RAKOTOMAHARO et Christian PONCELET.

En effet, j'étais hier 10 mai à Gorée, au Sénégal, afin de commémorer sur ce lieu de mémoire le souvenir du crime contre l'humanité qu'a été l'esclavage.

Pour autant, je me réjouis de vous rencontrer au moment où vous allez, au travers de quatre ateliers, décliner les thèmes de vos deux tables rondes de ce matin : la décentralisation et l'appui institutionnel. Ces sujets sont bien au cœur de nos réflexions sur



la politique de développement, et sur la contribution que peut lui apporter la coopération décentralisée.

Je souhaiterais ici exprimer mes remerciements aux autorités malgaches pour la qualité de leur accueil et la préparation de ces Assises. Les élus que j'ai croisés m'ont dit à quel point elles ont été organisées de manière efficace et pertinente ; depuis Madagascar dans un premier temps, puis, dans le cadre du dialogue noué avec le comité de pilotage français. Je remercie tout particulièrement Monsieur le Président de la République, Marc RAVALOMANANA, pour l'attention personnelle qu'il a portée à ces rencontres, ce dont témoignait sa présence parmi vous lors de l'ouverture des travaux.

Ma reconnaissance va également à Monsieur Raymond FORNI, Président de la région Franche Comté et à l'Association des régions de France qui ont bien voulu assurer la coordination des collectivités territoriales françaises dans la préparation de l'évènement. Elle s'est déroulée au sein d'un comité de pilotage regroupant l'État, le Sénat, les régions, les départements et les villes, au delà des clivages politiques et institutionnels, fidèle en cela à l'esprit de notre coopération décentralisée.

Je remercie enfin les Chambres Hautes de nos deux pays et leurs Présidents, à l'origine, pour beaucoup, de ces rencontres. Je suis sensible à l'attention que porte le Sénat français à la coopération décentralisée et salue ici Monsieur le sénateur Jean FAURE, Président de la délégation créée à cet effet au sein de cette Haute Assemblée.

L'importance que nous attachons à ces rencontres s'explique par la place qu'occupe Madagascar dans notre coopération décentralisée. Ce pays reçoit ainsi plus de 2,2 millions d'euros des collectivités territoriales françaises au titre de l'aide publique au développement, sans compter les cofinancements du Ministère des Affaires Etrangères qui, pour 2006, s'élèveront à 280 000 euros, déconcentrés à notre Ambassade.

Cette coopération vit au travers de 44 partenariats décentralisés dans les secteurs les plus variés : gouvernance locale, agriculture, développement rural, éducation, formation, artisanat, santé. L'eau et l'assainissement, ou encore les transports, sont par ailleurs des domaines dont on peut prévoir l'essor. A ce jour, 9 régions françaises, 10 départements, 23 communes et 2 groupements de communes coopèrent avec leurs homologues malgaches. La présence à vos Assises de nombreux élus et représentants des associations nationales de collectivités territoriales laisse espérer un approfondissement des relations existantes et l'établissement de liens nouveaux, sur les priorités identifiées en commun.

Sur cette base déjà solide, ces rencontres permettront, je n'en doute pas, de conforter Madagascar comme pays pilote pour la mise en oeuvre des réflexions menées avec les collectivités françaises.

Pour que la coopération décentralisée ait toute sa place dans notre dispositif de coopération, nous devons avoir trois ambitions :

(1) Tout d'abord mieux articuler les différentes formes de coopération.

Cette première ambition est, je le sais, partagée par les associations nationales d'élus et le Sénat. C'est d'ailleurs parce qu'elles permettent, à échéances régulières, à des collectivités françaises oeuvrant dans un même pays de se rencontrer, d'échanger avec leurs partenaires locaux, que le ministère des affaires étrangères soutient, y compris financièrement, l'organisation d'assises.

Cependant pour « la Grande île », comme on appelle ce beau pays, l'effort de coordination va bien au delà : je note en effet, pour m'en féliciter, la volonté de l'Association des régions de France d'accompagner ici le processus de régionalisation ;

L'Association des maires de France aussi est intéressée par une démarche équivalente à l'égard des communes malgaches.

Ainsi, l'engagement des collectivités locales françaises pour accompagner l'amélioration du dispositif institutionnel malgache aux échelons régional et local, s'inscrit en complémentarité de celui de l'État français dans son soutien au Gouvernement malgache dans le domaine de la gouvernance et de l'État de droit. Cette cohérence s'observe aussi en ce qui concerne la coopération entre nos deux Sénats.

Ces convergences fortement soutenues par notre Ambassade, vont dans le sens d'une plus grande efficacité de chacun des partenaires à tous les niveaux.

(2) Il nous faut par ailleurs, et c'est là notre seconde ambition, favoriser l'appui institutionnel

Vous avez décidé, sur proposition de nos amis malgaches, de centrer votre réflexion sur l'appui institutionnel comme par exemple le transfert de savoir faire dans la gestion des services publics locaux, la maîtrise d'ouvrage locale, la formation des entités régionales et locales.

Partager des expériences, c'est ce que fait actuellement la région Ile de France avec la commune urbaine de Tananarive en matière d'urbanisme pour l'élaboration d'un plan vert pour la ville.

Un autre projet d'appui institutionnel illustre à mes yeux une complémentarité exemplaire entre d'une part des collectivités qui apportent leur compétence dans le montage d'un dossier, et d'autre part l'État qui s'engage dans la réalisation des infrastructures. Il s'agit de l'action novatrice associant Mulhouse, l'Institut régional de la coopération décentralisée (IRCOD) de la région Alsace et l'Agence Française de Développement pour la réhabilitation et la gestion de quatre marchés à Mahajanga.

Les réflexions que vous mènerez durant ces deux jours, jointes à celles du groupe de travail que le Ministère a demandé à Cités Unies France de mettre en place sur ce sujet, doivent nous amener ensemble à préciser encore davantage ce que peut être notre appui institutionnel.

(3) J'en viens enfin naturellement à notre troisième ambition pour mettre la coopération décentralisée au service du développement : miser sur l'action locale.

Cette approche me semble particulièrement pertinente. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la thématique de l'action locale a été retenue lors du forum mondial de Mexico du mois dernier sur l'accès à l'eau et à l'assainissement. Nous encourageons et soutenons financièrement nos collectivités à y prendre toute leur part.

En effet, cette nouvelle forme de coopération, certes plus éloignée des grands programmes internationaux, est aussi plus directement en prise avec les réalités et les besoins exprimés au niveau local. C'est pourquoi j'ai la conviction que le succès de l'aide au développement passe désormais aussi par elle. C'est le sens de notre politique en faveur de la décentralisation et de la gouvernance locale, par exemple en Afrique avec le Programme pour le développement municipal, et en soutenant l'action de Cités et gouvernements locaux unis dans ce domaine.

Si, au travers de notre appui institutionnel aux structures chargées de la proximité et de l'aménagement du territoire régional, nous pouvons favoriser ensemble la progression des responsabilités à l'échelon infra étatique, accompagner les initiatives de la base, promouvoir la mobilisation des acteurs locaux en faveur du développement, alors j'en suis sûre, nous aurons contribué au dynamisme et au développement de ce grand pays.



Le Ministère de la Coopération est, vous le savez, prêt à vous accompagner. C'est aussi la raison pour laquelle Madagascar figure parmi les 7 pays pionniers qui bénéficient, dès cette année, d'une enveloppe déconcentrée de soutien aux projets pluriannuels des collectivités territoriales françaises.

Notre ambassadeur, est particulièrement attentif à votre action et tiendra compte des résultats de vos rencontres pour fixer les orientations qui dicteront l'utilisation du fonds d'aide à la coopération décentralisée franco malgache.

Coordination, priorité à l'appui institutionnel, promotion de l'action locale, trois ambitions pour la coopération décentralisée que je sais partagées par vous tous. En les déclinant au cours de vos ateliers, vous irez au plus près de l'appui à la gouvernance au niveau local, là où elle peut être le plus efficace.

Je ne voudrais pas conclure mon propos sans rappeler devant vous la conviction qui est la mienne que la politique de coopération doit d'abord et avant tout être une politique de partenariat. Approche coordonnée bien sûr dans un premier temps entre l'Etat et les collectivités, en France. A cet égard, j'aurais l'occasion de débattre de ces sujets plus avant avec les associations représentatives des collectivités territoriales françaises dans le cadre de la Commission nationale de la coopération décentralisée que j'ai l'intention de réunir prochainement.

Au-delà, il s'agit évidemment de construire ensemble des stratégies de développement, dans une attitude d'écoute mutuelle. C'est la condition du succès, et c'est tout le sens des « Documents cadres de partenariat » qui constituent désormais le cadre de la politique française de coopération. Ils ne pourront que s'enrichir de l'apport des coopérations de nos collectivités locales, dont les conventions de coopération sont elles aussi fondées sur cette notion de partenariat.

C'est la raison pour laquelle je suis heureuse de pouvoir signer le Document cadre de partenariat avec Madagascar au moment où se tiennent vos rencontres.

La France et Madagascar ont beaucoup à partager, outre une langue, le français et, ne l'oublions pas, la proximité au travers des collectivités territoriales de la Réunion ou de Mayotte.

Aux élus locaux français, présents nombreux dans cette salle, je veux dire tout notre soutien pour leur action au service du développement local à Madagascar, si complémentaire de l'action des Etats, de l'Europe et des organismes multilatéraux.

A nos amis malgaches, j'exprime l'espoir que nous mettons dans ce partenariat, qui englobe désormais tous les échelons de notre république décentralisée.

Je terminerai en vous adressant mes encouragements pour les travaux que vous allez poursuivre tout au long de vos deux jours de rencontres ainsi que mes vœux de succès.

Je vous remercie.





DISCOURS

MONSIEUR JACQUES SYLLA
PREMIER MINISTRE ET CHEF DU GOUVERNEMENT

Nous sommes réunis à l'occasion de l'ouverture officielle des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar. Tout d'abord, je voudrais souhaiter la bienvenue à tous les participants, en particulier ceux venus de loin : Arahaba tonga soa eto Madagasikara, faly mandray anareo izahay !

Bienvenue à Madagascar.

Votre présence témoigne d'une réelle volonté de renforcer la coopération de nos différents pays au niveau des collectivités locales.

Madagascar met actuellement en place une administration de proximité destinée à accroître l'implication des collectivités locales dans le processus de développement.

La décentralisation constitue en effet, l'un des piliers de notre politique.

De nos régions, nous attendons :

- (1) L'impulsion du développement à travers des projets et programmes appropriés,
- (2) L'harmonisation et la coordination des actions initiées à la base c'est-à-dire au niveau des communes.

En effet, comme le dit l'un de nos proverbes : « Aza manao toy ny ganagana mandro, ka samy manao izay tiany atao ». Ce qui signifie, « qu'il ne convient pas d'agir comme les canards au bain, chacun n'en faisant qu'à sa tête ».

Autrement dit, la contribution de chaque entité doit être en harmonie avec celle des autres.

De nos communes, nous attendons :

- (1) L'identification des besoins communautaires,
- (2) La mobilisation de leurs propres ressources,
- (3) L'initiation d'activités de développement à leur échelle,
- (4) La prise de responsabilité dans la fourniture de services publics de base et de proximité,

La décentralisation ainsi conçue est une forme de démocratie car elle favorise la participation de chacun au développement national. Le pouvoir de voter, de choisir ses dirigeants et ses représentants est une autre expression de cette démocratie.

Nous allons l'exercer à nouveau le 3 décembre prochain, date fixée par le gouvernement pour l'élection présidentielle.



Ces Assises traduisent nos convictions respectives quant au rôle des collectivités locales dans les économies nationales et à l'importance de la coopération qui peut s'établir entre elles.

Je voudrais pour ma part, réaffirmer notre volonté de donner à nos collectivités de base les ressources pour leur croissance dans la mesure de nos possibilités :

- (1) Ressources humaines et financières,
- (2) Ressources matérielles et méthodes de travail.

Celles-ci sont complétées par les apports de nos partenaires techniques et financiers. Je mets à profit cette rencontre pour leur adresser nos plus vifs remerciements.

Quant à nos collectivités, elles devraient saisir cette occasion pour renforcer leurs moyens :

- (1) En s'ouvrant davantage vers l'extérieur,
- (2) En multipliant les partenariats fructueux avec leurs homologues d'outre-mer.

C'est déjà le cas avec l'île voisine de la Réunion et quelques régions et départements de France métropolitaine. Ils sont les précurseurs d'une coopération basée autant sur l'affinité que sur la raison.

Excellences Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de votre très aimable attention.



DISCOURS

MONSIEUR RAJEMISON RAKOTOMAHARO
PRESIDENT DU SENAT DE LA REPUBLIQUE DE MADAGASCAR

Mesdames, Messieurs,

C'est un vif plaisir que j'éprouve de compter parmi cette assemblée d'éminentes personnalités et de hauts responsables venus participer aux Assises de la coopération décentralisée à Madagascar. Un évènement qui est issu d'une concertation entamée en France en 2004, étape essentielle dans le renforcement et le renouvellement de la coopération décentralisée à Madagascar.

Permettez-moi d'adresser mes remerciements à Monsieur Alain ROUSSET, Président de l'Association des Régions de France et au Vice-président de cette même association, Monsieur Raymond FORN., qui nous ont chaleureusement accueilli à Bordeaux en novembre 2004. Déjà, à ce moment là, Monsieur Alain ROUSSET avait suggéré de faire de notre coopération une « coopération exemplaire ».



Je rappelle également que ces Assises font suite à l'initiative des Sénats de la République française et de la République de Madagascar de créer une nouvelle dynamique pour l'essor de la coopération décentralisée. Dans cet esprit, il importe de créer une nouvelle ère de collaboration faite de partenariats équilibrés et en appui direct aux collectivités décentralisées.

En effet, l'institution que j'ai l'honneur de représenter est hautement intéressée par ce dialogue et je remercie Son Excellence Monsieur Christian PONCELET, Président du Sénat français, qui a tenu à honorer de sa présence cette réunion qui fera date dans l'histoire de la coopération entre nos deux pays.

Le Sénat de Madagascar, de par la Constitution, se présente comme le « garant moral » de la décentralisation et comme un acteur de premier plan dans la promotion de la coopération décentralisée.

Excellences, Mesdames, Messieurs, Madagascar est fortement engagé dans la politique de décentralisation. Son Excellence Monsieur Marc RAVALOMANANA, Président de la République de Madagascar, agit pour le développement de notre pays à partir de la base, à savoir les hommes et les femmes, les communes et les régions, qui font la force de notre pays.

La mise en œuvre de cette politique se traduit par l'existence dans l'organigramme du gouvernement malgache d'un Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT). Le Sénat est quant à lui une émanation des entités décentralisées que sont les Provinces Autonomes, les Régions et les Communes.

Il est évident que le processus de décentralisation est un élément central des actions de coopération décentralisée. Il se trouve que les Sénateurs s'attachent déjà depuis plusieurs années à nouer des relations avec des régions de pays amis et tout particulièrement avec la France qui compte 22 régions métropolitaines tout comme Madagascar. Nous pensons que cette similitude, en nombre du moins, facilitera notre objectif qui est de créer un partenariat mutuellement avantageux pour les parties concernées.

Il est à souligner que des débats approfondis ont déjà eu lieu à Madagascar, à travers des organismes internationaux comme le PNUD, qui ont permis à nos parlementaires de mieux saisir les tenants et aboutissants du processus de décentralisation. Nous allons donc adopter au cours de ces Assises une tournure d'esprit volontaire et pragmatique pour identifier de nouvelles pratiques que la coopération décentralisée pourrait faire siennes.

De ce rappel relatif au lien naturel entre décentralisation et coopération décentralisée, il résulte un triple objectif :

- La nécessité d'insuffler un nouvel élan à la coopération décentralisée à Madagascar ;
- La recherche d'une meilleure orientation des efforts par le biais de l'appui institutionnel, composante à part entière de l'appui au processus de décentralisation ;
- La création d'un cadre adéquat de mise en œuvre et de suivi de la coopération décentralisée tant à Madagascar que chez nos partenaires étrangers.

De prime abord, les débats pourraient s'annoncer ardues. Ils seront passionnants car la notion même de décentralisation porte en elle beaucoup d'espoir. De nombreux pays l'ont déjà choisie dans leur politique générale. Nos rencontres sont utiles dans la mesure où elles vont permettre un échange d'expériences et un enrichissement mutuel.

Excellences, Mesdames, Messieurs, je me permets de rappeler que, dans la logique et l'esprit de la décentralisation, le Sénat de Madagascar a déjà initié des actions de



coopération décentralisée, le cadre en étant le Groupe d'Amitié France/Madagascar qui engage les Sénats malgache et français. La présence à Antananarivo de Monsieur Christian PONCELET est également l'occasion de conclure de manière solennelle le Protocole d'Accord de Coopération du Groupe d'Amitié France/Madagascar.

Des efforts ont été menés et des réalisations sont en cours. Le triple objectif que nous avons évoqué sera matérialisé par des mécanismes et documents dont une Charte de la coopération décentralisée à Madagascar qui sera prochainement discutée par les partenaires.

Pour conclure, je souhaite plein succès à ces Assises tout en réitérant mes remerciements aux organisateurs et aux participants de cet événement qui est à marquer d'une pierre blanche dans l'histoire des relations franco-malgaches.

Excellences, Mesdames, Messieurs, je vous remercie de m'avoir accordé votre aimable attention.

Vive les Sénats français et malgache,

Vive la coopération franco-malgache.



DISCOURS

**SON EXCELLENCE MONSIEUR MARC RAVALOMANANA
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR**

Bonjour ! Je suis très heureux de vous accueillir dans ce palais pour ces Assises de la coopération décentralisée à Madagascar.

Tout d'abord, je voudrais dire quelques mots à mon ami, Christian Poncelet, Président du Sénat français. Cher ami, je suis très heureux de vous avoir parmi nous. Vous m'avez promis de venir à Madagascar, vous êtes là ; soyez le bienvenu.

Je souhaite également la bienvenue en terre malgache aux sénateurs et aux autres membres de la délégation française. Le Président de la région Bretagne, représentant le Président de l'Associations des régions de France.

Merci beaucoup pour votre discours. Merci bien.

Vous avez acquis de solides expériences en matière de décentralisation, en France et à l'étranger. Nous vous remercions d'avoir accepté de les partager avec nous.

Je souhaite également la bienvenue en terre malgache à tous les membres de la délégation, surtout le sénateur venant de Mayotte. Merci bien.

Nous voudrions lancer une coopération exemplaire entre l'Europe et Madagascar, et particulièrement entre la France et Madagascar, notamment dans les secteurs de



l'énergie, de la santé et de l'éducation, et dans d'autres domaines, en particulier l'agro-alimentaire.

Je remercie les initiateurs et les organisateurs de ces Assises, vu l'importance capitale de la décentralisation dans le processus de développement à Madagascar.

Mesdames et Messieurs,

L'organisation de ces Assises marque, pour Madagascar, un temps d'analyse et de réflexion sur l'état de la coopération décentralisée dans le pays. C'est une occasion de faire le bilan des actions passées, d'évaluer la pertinence des pratiques actuelles, et enfin, d'apprécier la réalité de la coopération décentralisée dans le contexte malgache.

Le succès passe par la responsabilisation de tous les élus, la participation citoyenne, et, parallèlement, la confiance que les partenaires accorderont aux collectivités. Donnons à nos responsables régionaux et locaux, ainsi qu'à nos citoyens, les moyens de prendre en main leur avenir. Donnons leur également, et en priorité, notre confiance.

Sans anticiper sur le contenu des débats de ces rencontres, je voudrais partager avec vous quelques expériences que j'ai acquises en matière de décentralisation.

Il importe d'abord d'insister sur le renforcement des capacités des élus et des hauts responsables et sur l'amélioration de leurs méthodes de travail pour avoir de bons résultats.

Ensuite, puisque le développement de Madagascar est basé sur le rôle majeur des communes et des régions, il nous faudrait une coopération décentralisée fondée sur le professionnalisme.

C'est dans cet esprit que le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire a élaboré et met actuellement en œuvre le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration qui accentue le rôle prépondérant des communes et des régions.

La décentralisation est une des méthodes les plus efficaces encourageant la participation citoyenne au processus de développement. Tous les citoyens doivent être motivés, prendre part de plein gré à ce processus et en partager les responsabilités.

La décentralisation assure la participation pleine et entière de toute la population à la mise en œuvre de notre politique de développement : le « Madagascar Action Plan ». La mobilisation de tous les acteurs du développement est au centre de cette politique et se fera à travers les collectivités locales.

Pour garantir l'appropriation du MAP par tous les Malgaches, les élus et responsables des communes et des régions sont appelés à concourir activement à son élaboration et à sa mise en œuvre. Je suis confiant que le renforcement de la coopération décentralisée contribuera à la réussite du MAP.

En ce qui concerne l'organisation des élections présidentielles, le 3 décembre 2006, nous pouvons vous dire, Mesdames et Messieurs, que nous allons faire ça dans la transparence. Et surtout, nous comptons sur l'appui financier et matériel de l'Union Européenne, de tous les autres bailleurs de fonds et de la communauté internationale.

Et nous sollicitons aussi l'aide, l'assistance technique des experts des Nations Unies, représentés par le PNUD à Madagascar pour la préparation de l'avant, pendant et après l'élection.



Donc, comptez sur nous pour la bonne organisation de cette élection.

Mesdames et Messieurs, je souhaite un grand succès aux participants de ces Assises. Je serai personnellement très attentif aux conclusions de vos travaux et aux perspectives qui naîtront de ces rencontres.

Je vous remercie.

Mesdames et Messieurs,

Je déclare ouvertes les Assises de la coopération décentralisée à Madagascar.



II - LES ASSISES EN QUELQUES THEMES FORTS

Après la cérémonie d'ouverture et une brève pause, seul répit d'une première matinée très dense, les participants se sont retrouvés pour une première séance plénière partagée en deux parties, une première consacrée à des exposés sur le thème des perspectives d'évolution de la coopération décentralisée dans le cadre de l'actuel processus de décentralisation, et, une seconde, sous la forme d'une table ronde, dédiée à la promotion de l'appui institutionnel dans les partenariats entre collectivités locales.

De nombreux intervenants ont pris la parole, autant de personnalités venues d'horizons divers, toutes impliquées dans le développement des relations entre collectivités locales, à Madagascar, bien sûr, et à une échelle internationale, aussi, parce que l'émergence de nouvelles relations entre collectivités locales est un phénomène mondial de tout premier ordre. Il en a découlé une pluralité de points de vue et une réelle richesse dans les propos échangés.

Les personnalités qui se sont exprimées lors de cette première séance plénière ont été, dans l'ordre de prise de parole :

- ⇒ Monsieur Jean Angelin RANDRIANARISON, Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire,
- ⇒ Monsieur Christian DEMUYNCK, Sénateur Maire de la commune de Neuilly-Plaisance,
- ⇒ Madame Hary ANDRIAMBOAVONJY, Secrétaire Général du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire,
- ⇒ Monsieur Benjamin RAMAMONJISOA, Sénateur de la République de Madagascar et Président de la Commission Décentralisation,
- ⇒ Monsieur Jean FAURE, Sénateur de la République française et Président du Groupe d'amitié France/Madagascar et pays de l'Océan Indien,
- ⇒ Monsieur Médard RAOELINA, Vice-président du Sénat, Province autonome de Toamasina,
- ⇒ Monsieur Benoît GIRARDIN, Chargé d'Affaires, Ambassade de Suisse,
- ⇒ Monsieur Patrick RAMIARAMANANA, Maire de la Commune urbaine d'Antananarivo,
- ⇒ Monsieur Charles JOSSELIN, Vice-président du Conseil Général des Côtes d'Armor et Président de Cités Unies France.

Les paragraphes suivants viseront à synthétiser au maximum le contenu, particulièrement riche, des nombreuses interventions, autour de quelques thèmes principaux et secondaires, qui se sont révélés fédérateurs des positions et sensibilités des uns et des autres.



L'objectif de cette séance plénière était de répondre à une double préoccupation partagée par tous les acteurs qui ont pris part au processus préparatoire : (1) communiquer sur les spécificités des collectivités locales malgaches qui sont engagées dans un ambitieux processus de décentralisation que leurs partenaires ne peuvent ignorer plus longtemps, et (2) apporter, dans le même temps, les premiers éléments d'une réflexion sur les modalités d'intervention des collectivités françaises, suisses ou de d'autres pays dans ce contexte particulier.

La chaîne logique de cette première séance de travail peut être représentée par les questions suivantes et leur enchaînement : Quel contexte de la décentralisation à Madagascar ? Au vu de ce contexte, quel apport possible et souhaitable de la coopération décentralisée ? Quelles modalités d'intervention ? Quid de l'appui institutionnel ?

Ce questionnement sur l'apport de la coopération décentralisée et sur les modes opératoires qu'il serait préférable de privilégier dans l'avenir s'est posé en fil directeur de l'ensemble de cette première séance ainsi qu'en prisme commun des différents thèmes abordés dans les ateliers suivants. Ce questionnement a finalement constitué un référentiel commun aux réflexions des participants.

Dans la perspective de fédérer le plus grand nombre autour de notions partagées, cette séance a également été une occasion réussie (1) de clarifier certains éléments appréciés et compris de manières diverses par les acteurs et (2) de partager bon nombre d'informations que ne possèdent pas toujours l'ensemble des acteurs. Il fut ainsi question de s'entendre sur le contexte exact de la décentralisation à Madagascar, sur la réalité de la coopération décentralisée dans la Grande Ile et, aussi et surtout, d'aboutir à une acception commune de ce qu'est l'appui institutionnel.

Finalement, c'est l'idée de ce que l'on pourrait appeler un triptyque commun qui a émergé de cette première séance de travail, un triptyque qui rassemble pour mieux les mettre en relation : un contexte, celui de la décentralisation à Madagascar, un moyen, ou, pour mieux dire, un potentiel, il s'agit de la coopération décentralisée, et, une modalité opératoire, l'appui institutionnel, qui est envisagé comme complémentaire des autres formes d'appui.

Arrêtons-nous plus longuement sur ce triptyque qui devra, de l'avis de tous, guider, dans l'avenir, nos réflexions et nos actions.

Mieux connaître le processus de décentralisation à l'oeuvre à Madagascar était une priorité pour de très nombreuses collectivités françaises, toutes conscientes que ce processus constitue l'horizon à atteindre pour leurs partenaires malgaches et qu'il est parsemé d'embûches que les élus locaux et les Chefs de région doivent affronter au quotidien. En d'autres termes, il s'agissait pour les collectivités françaises de mieux connaître pour mieux agir.

L'échange qui s'est alors instauré entre les parties malgaches, d'une part, et françaises et suisses, d'autre part, s'est concentré sur les informations suivantes : le rôle du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT), les nouvelles missions et les responsabilités des collectivités locales malgaches (cadre juridique), le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (cadre politique), et les grands chantiers en cours [réforme de la fiscalité locale, Fonds de développement local (FDL), Centres d'appui aux communes (CAC), etc.]

Dépassant la portée d'une politique gouvernementale, il est ressorti de cet échange la très forte volonté des élus locaux de Madagascar, qui se seront reconnus dans les propos de Monsieur Patrick RAMIARAMANANA, Maire d'Antananarivo, de jouer un rôle de premier plan dans le développement de leurs collectivités et de prendre, pour ce faire, toutes les initiatives appropriées.



Partant de ce contexte, riche de promesses, la coopération décentralisée suscite, non sans raisons, de grands espoirs. Tout d'abord, parce qu'elle est apparue, au fil des ans, à Madagascar et ailleurs, comme la seule susceptible de créer des liens durables à l'échelle la plus humaine, celle de notre vie quotidienne, ensuite, parce qu'elle s'est révélée souple et évolutive dans les objectifs qu'elle poursuit, entreprenant successivement des actions de solidarité internationale, de valorisation des spécificités régionales et de renforcement des capacités des institutions locales, enfin, parce qu'elle témoigne d'une préoccupation commune à tous les acteurs, celle de compléter le plus efficacement possible les relations entre Etats et de leur donner ainsi une réelle dimension territoriale.

C'est pour cet ensemble de raisons que la volonté aujourd'hui affichée de donner un nouvel élan à la coopération décentralisée sur la Grande Ile n'a rien d'illusoire. Bien au contraire, la proposition qui a été faite de mêler de manière plus étroite le développement local et le développement institutionnel des collectivités, dans le cadre des actions de coopération décentralisée, est le signe d'un réel pragmatisme et d'une réelle écoute des attentes des collectivités malgaches.

C'est ce dernier constat qui a amené un grand nombre de participants à poser l'appui institutionnel comme une nouvelle priorité des partenariats de coopération décentralisée. En effet, la rencontre, entre d'une part une collectivité locale qui maîtrise tous les éléments de politique et tous les outils nécessaires au développement et à la gestion d'un territoire, et d'autre part une collectivité qui cherche par tous les moyens à acquérir cette maîtrise, peut-elle ignorer plus longtemps une telle convergence entre la valeur ajoutée des uns et le besoin des autres ?

A cette interrogation, tous les acteurs des Assises ont choisi de répondre par la négative, et, ce faisant, ont engagé une discussion des plus constructives sur ce qu'est un appui institutionnel bien pensé et sur la meilleure manière de le promouvoir.

Des différentes interventions, il est ressorti un certain consensus sur le fait que l'appui institutionnel était une manière tout à fait intéressante de donner une identité propre à la coopération décentralisée, une identité qui rendrait compte de toutes les passerelles, de tous les terrains de convergence, qui peuvent exister entre deux collectivités locales (sur les problématiques, sur les moyens, sur les enjeux, etc.)

Ce mode opératoire, fondé sur différentes pratiques (échanges de savoir-faire, mise à disposition d'expertises, collaboration dans l'élaboration des politiques, etc.), suppose un choix initial, celui de miser sur les collectivités locales et sur leur capacité présente et future à initier et coordonner le développement durable des territoires, ce qui justifie de les accompagner sur le long terme et de les conseiller dans leur croissance.

C'est par ce rôle de pivot de la montée en puissance des collectivités malgaches, toujours dans une relation d'égal à égal, que les intervenants de cette première séance de travail ont souhaité mettre en avant les appuis de nature institutionnelle, et ce, toujours dans un souci de complémentarité avec les autres formes de coopération.

Certains intervenants sont même allés plus loin, comme Monsieur Charles JOSSELIN qui voit dans la coopération décentralisée une occasion unique de prendre à bras le corps le problème de la planification du développement. Voilà, très certainement, une voie que la coopération décentralisée, dans sa dimension institutionnelle, pourrait choisir de suivre. Les travaux suivants, dans les ateliers et les séances plénières, en ont révélé bien d'autres, ce qui démontre toute la richesse des questions institutionnelles.

Ces trois thèmes forts, étroitement entremêlés, ont donc été au coeur des interventions et des discussions qu'ils ont suscitées par la suite. Par ailleurs, plusieurs thèmes secondaires ont gravité autour de ce triptyque, des thèmes complémentaires et tout aussi essentiels à la réflexion sur le rôle de la coopération décentralisée à Madagascar.



Ces thèmes secondaires ont été :

- ⇒ L'ouverture de la coopération décentralisée à de nouvelles expériences, à de nouveaux pays ;
- ⇒ Le rôle moteur des élus dans la vie locale ;
- ⇒ La relation gagnant-gagnant entre l'Etat et les collectivités locales.

Premier thème qualifié de secondaire, l'ouverture de la coopération décentralisée, actuellement très franco-malgache, à de nouvelles expériences, à de nouveaux pays, est apparu au fil des interventions comme une évolution souhaitable et souhaitée par le plus grand nombre. De cette ouverture, à l'Europe, d'abord, à l'espace de la francophonie, ensuite, est attendu un enrichissement de l'ensemble des partenaires, la diffusion de nouvelles pratiques ainsi que l'émergence de nouvelles sensibilités dans la manière d'appréhender les rapports entre collectivités de pays différents.

Dans cette perspective, c'est réellement à un exercice de partage à proprement parler que Monsieur Benoît GIRARDIN s'est livré, d'une part en nous présentant comment la coopération décentralisée est envisagée et gérée par les collectivités suisses, celles-ci balançant entre la création de structures pérennes et le recours à des organisations non gouvernementales, et d'autre part en insistant sur un exemple concret de coopération, entre Tsiroanomandidy et la commune suisse de Muensingen. Un partenariat qui est justement de nature institutionnelle et qui enrichit le paysage de la coopération décentralisée à Madagascar.

Autre thème secondaire et non moins important, le rôle moteur que joue les élus dans la vie locale a fait l'objet d'importants développements tant ceux-ci apparaissent aujourd'hui incontournables. C'est la conséquence directe des nombreuses responsabilités qui leur ont été confiées ces dernières années.

Alors qu'ils sont à la tête de collectivités qui souffrent encore d'une faiblesse de moyens humains et financiers, sans oublier ce que nous appellerons les moyens méthodologiques, les élus sont devenus en très peu de temps les premiers responsables de la prestation de services publics de proximité et de l'impulsion/coordination du développement économique et social, ainsi que les principaux points d'ancrage des territoires pour nombre d'acteurs. Autant de responsabilités qu'ils ne sont pas aujourd'hui en mesure d'assumer comme ils le souhaiteraient.

Comme nous l'a confié Monsieur Patrick RAMIARAMANANA, Maire d'Antananarivo, les premières responsabilités d'un Maire sont, d'abord, d'entretenir une relation privilégiée avec ses administrés, autrement dit, d'être à l'écoute des attentes de la population, ensuite, de concevoir un projet politique d'avenir pour sa commune et, ultimement, d'agir en leader à la tête de l'exécutif communal, c'est-à-dire l'équipe qui l'entoure et qui donne une existence concrète à sa vision, la vision qui l'a porté à la tête de la commune. Or, sur ce dernier point, il est ressorti des différents témoignages que les élus étaient trop souvent livrés à eux-mêmes, l'absence à leurs côtés d'équipes de cadres formés à la gestion d'une collectivité étant davantage la règle que l'exception.

Ce constat a naturellement conduit plusieurs intervenants à s'interroger sur ce qu'apporterait la création d'une fonction publique territoriale à Madagascar. Sans doute insufflerait-elle un vent nouveau sur les collectivités locales, un regain d'activités de la part de chacune. Ce sentiment fut partagé par tous les élus malgaches. Et les élus français ont rappelé que la création d'une fonction publique territoriale en France fut l'un des piliers de la montée en puissance des collectivités locales au lendemain des lois de décentralisation. Un premier débat était lancé. Il y en eut bien d'autres.



Dernier thème à avoir été convoqué par les intervenants : la relation, toujours très complexe, que ce soit à Madagascar ou ailleurs, entre l'Etat et les collectivités locales. Elle donna lieu à des questionnements des plus intéressants.

Pourquoi cette relation ne serait-elle pas gagnant-gagnant ? Cette simple question, jamais ouvertement prononcée mais présente à l'esprit de chacun, a eu le mérite de convoquer plusieurs vérités incontournables que Messieurs Jean FAURE et Charles JOSSELIN ont relayé lors de leurs interventions.

De leurs propos nous retiendrons les idées fortes qui suivent. L'effectivité de la décentralisation implique, tout d'abord, un engagement sans faille de l'Etat, seul responsable de la conduite des réformes qui donneront aux collectivités locales les moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Ensuite, il est essentiel que les collectivités prennent toute la mesure de leurs nouvelles missions et de ce qu'elles impliquent d'engagement politique. En d'autres termes, il est primordial que la décentralisation s'accompagne d'une responsabilisation des collectivités et de leur nécessaire concertation au sein d'associations représentatives, celles-ci étant également vouées à donner plus de poids aux collectivités malgaches dans leur rapport avec l'Etat. Ce n'est que dans ces conditions, que tous espèrent à l'origine d'une égale confiance entre l'Etat et les collectivités locales, qu'une réelle complémentarité pourra s'établir entre les deux partenaires.

Les interventions qui se sont succédées autour de ces différents thèmes, qu'il s'agisse du triptyque Décentralisation / Coopération décentralisée / Appui institutionnel ou des thèmes secondaires présentés dans les paragraphes qui précèdent, ont permis de porter un éclairage nouveau sur les perspectives de développement de la coopération décentralisée à Madagascar.

Cette entrée en matière réussie a ainsi contribué à aiguïser les attentes des participants. Ceux-ci se sont ensuite retrouvés dans le cadre de plusieurs ateliers simultanés pour approfondir les réflexions et aller plus loin dans la recherche de nouveaux terrains de coopération. Les "investigations" se sont concentrées sur quelques problématiques rencontrées par les collectivités malgaches, des problématiques d'ordre institutionnel, bien sûr. Ces problématiques, particulièrement novatrices, au vu de la coopération décentralisée que nous connaissons actuellement sur la Grande Ile, ont été : Ressources financières et fiscalité locale, Administration communale et intercommunalité, Maîtrise d'ouvrage et gestion des services publics, Régions et développement économique et social.



INTERVENTION

MONSIEUR JEAN ANGELIN RANDRIANARISON
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

*J*e consacrerai la première partie de mon exposé aux collectivités territoriales décentralisées. Il sera question de leurs forces et de leurs faiblesses. C'est une opportunité pour moi de vous présenter les actions que Madagascar, dans son ensemble, entreprend en faveur d'une décentralisation effective.

J'insisterai sur trois points :



(1) Le fait de donner aux communes les moyens d'assumer leur rôle d'élément moteur du développement local en leur octroyant le pouvoir de planifier, le pouvoir de décider et en les dotant de la capacité financière nécessaire à la mise en oeuvre de ce qu'elles auront décidé.

(2) Il s'agit du premier point de l'enjeu de la décentralisation à Madagascar, le deuxième touche à la montée en puissance des régions et aux moyens mis en oeuvre pour leur permettre de se positionner comme les acteurs clés de la dynamisation et de la coordination du développement économique et social des territoires.

(3) Et enfin, le troisième point que je voudrais souligner, c'est l'importance de rapprocher les citoyens de la gestion des collectivités locales, des affaires publiques.

Au sujet du MDAT, il est responsable de la coordination des actions du Gouvernement en matière de décentralisation et de développement local et a pour mission d'appuyer ces deux niveaux de collectivités territoriales décentralisées que sont les communes et les régions. C'est une tâche difficile qui nécessite un effort soutenu et qui s'inscrit dans la durée. En effet, les régions, qui n'ont que vingt mois d'existence, sont des collectivités territoriales en construction et en devenir.

En construction, d'abord, parce que pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle de pôle de développement, leurs compétences ainsi que le cadre juridique et réglementaire devront encore être clarifiés (meilleure redistribution des ressources, développement de la fiscalité régionale, renforcement de leur rôle de coordination des initiatives régionales, etc.).

En devenir aussi parce que les régions ont tout à prouver. Le succès de leur mission repose en grande partie sur la qualité de leur leadership, qui devra permettre d'initier le processus de changement et de pérenniser ces transformations. Il sera aussi important d'établir de bonnes relations avec les partenaires techniques et financiers. La capacité des régions à mobiliser et à engager la société civile dans le processus sera, par ailleurs, déterminante.

Je consacrerai la deuxième partie de mon exposé au Programme national de décentralisation et de déconcentration que Son Excellence Monsieur le Président de la République a cité dans son discours, il y a quelques minutes. Le PN2D donne de nouvelles perspectives aux collectivités locales malgaches et à leurs partenaires. Bien conscient de la situation des collectivités locales malgaches, le MDAT a initié, à la fin de l'année 2005, une vaste réforme pour relancer le processus de décentralisation et de déconcentration.

Le PN2D constituera le cadre de référence des actions des ministères sectoriels en matière de décentralisation et de déconcentration, sous la coordination et l'impulsion de la Présidence de la République, du MDAT et du Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative. Il précisera les objectifs, les actions et les moyens à mobiliser, financiers et humains, au niveau de chaque ministère, et clarifiera aussi les rôles respectifs des responsables de sa mise en oeuvre.

Des réponses très concrètes seront apportées aux questions qui se posent. Il en va ainsi des questions qui se posent pour chaque département ministériel. Quelles sont les compétences à décentraliser, quelles sont les compétences à déconcentrer ? A quel échelon, à quelle échéance, avec quels moyens ? L'objectif du PN2D est clairement de mettre en synergie et en cohérence la volonté politique de décentralisation et de déconcentration de l'Etat dans chaque domaine de compétence des pouvoirs publics.

Le cadre et la stratégie seront consignés dans deux documents. (1) La Lettre politique de décentralisation et de déconcentration (LP2D) qui fixe les grandes orientations et les axes stratégiques et qui a été validée en décembre 2005 lors d'un atelier national. (2) Le

Programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) qui clarifie les rôles de l'Etat et des collectivités locales et précise les actions et les moyens à mobiliser.

Aujourd'hui, pour mettre en œuvre le PN2D, nous mettons en place des cellules 2D dans chacun des sept ministères clés. Ces cellules veilleront à la mise en œuvre du Programme, à ce qu'il soit inscrit dans la Politique Générale de l'Etat, et bien sûr, dans les Plans de travail annuels de chaque Ministère.

Notre ambition est d'aboutir à un Programme validé par le Gouvernement à la fin du second trimestre 2006 afin que dès la prochaine loi de Finances, il y ait intégration des résultats et des décisions de cette Politique et que les ressources humaines et budgétaires nécessaires soient clairement affectées dès 2007.

La dernière partie de mon exposé porte sur ce que nous sommes en droit d'attendre de la coopération décentralisée, en général, et d'une manifestation de cette ampleur, en particulier. Les Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, loin d'être un aboutissement, constituent une première étape. Elles permettront, je l'espère, comme l'a souhaité Son Excellence Monsieur le Président de la République, de donner un nouvel élan à la coopération décentralisée par la sensibilisation des collectivités malgaches et l'information des collectivités françaises, suisses et de d'autres pays, sur le contexte de la décentralisation à Madagascar.

Ces rencontres permettront aussi de mieux orienter les actions, l'enjeu étant très clairement de centrer davantage les partenariats sur le renforcement des capacités des collectivités malgaches. Et enfin, nous réfléchissons ensemble à ce que pourrait être un cadre adéquat de mise en œuvre et de suivi de la coopération décentralisée à Madagascar, avec notamment le partenariat naissant entre l'Association des régions de France et l'Association des 22 régions de Madagascar ou encore l'élaboration dans les prochains mois d'une Charte de la coopération décentralisée à Madagascar.

Mesdames et Messieurs, je crois sincèrement que la coopération décentralisée peut participer au renforcement des capacités des collectivités locales malgaches et ainsi appuyer le processus de décentralisation à Madagascar.

L'actuelle multiplication des partenariats entre collectivités et l'intérêt manifeste de nombreuses collectivités pour Madagascar vont très certainement dans ce sens. J'espère que ces Assises confirmeront notre souhait de voir s'instaurer un nouveau mode de partenariat, plus intelligent et plus équitable.

Mes chers amis, sachez que nous attendons tous beaucoup de ces deux journées de rencontres et d'échanges. Je ne doute pas que celles-ci apporteront des solutions concrètes aux problèmes que rencontrent nos collectivités territoriales.

Je vous remercie.





INTERVENTION

MONSIEUR CHRISTIAN DEMUYNCK
SENATEUR MAIRE DE LA COMMUNE DE NEUILLY-PLAISANCE

J'éprouve un grand honneur à m'exprimer devant vous, représentant l'Association des Maires de France et son Président Jacques PELISSARD, à l'occasion des secondes Assises de la coopération décentralisée à Madagascar.

Je félicite le Gouvernement et le Sénat malgache, ainsi que les autorités françaises et le Sénat pour leur forte implication. Notre rencontre constitue un pas indispensable et incontournable au renforcement de la décentralisation, de la démocratie locale et de la coopération décentralisée.

Je tiens devant vous à m'exprimer sur un double registre :

(1) Comme Maire

Maire comme vous, il me paraît capital d'affirmer le rôle des collectivités locales, des communes aujourd'hui et plus encore demain.

En France, la commune est l'entité la plus enracinée dans la vie politique et économique. Le Maire constitue un ancrage institutionnel des actions de développement à l'échelle locale, bien qu'il ne soit pas issu du Conseil municipal. Les communes françaises et malgaches sont confrontées aux mêmes problèmes.

Il incombe aux communes malgaches des compétences en matière de développement économique et social, et de prestation de services de proximité (état-civil, recensement, eau potable, électrification, voirie, circulation urbaine, santé de base et éducation primaire). Et je suis heureux d'être en face d'une génération de Maires élus en 2003 qui ont envie d'exercer pleinement leurs compétences en matière de services, d'environnement, de planification, etc.

Le processus de décentralisation et les questions liées au renforcement de la démocratie locale et de la promotion du développement local, et au renforcement des capacités techniques, essentiellement en termes de gestion administrative et financière et de maîtrise d'ouvrage des communes, sont à l'ordre du jour.

Il est évident que la mise en place de services publics de proximité est indispensable. De plus, le soutien des citoyens à la politique communale est un enjeu primordial pour une décentralisation réussie et vivante.

La coopération décentralisée permet de promouvoir les spécificités et les intérêts des collectivités territoriales touchées aujourd'hui par la mondialisation et d'en atténuer les effets négatifs. Les collectivités locales sont conscientes des retombés bénéfiques, au niveau humain, économique, mais également au niveau de l'organisation de la gestion locale en général et mettent en place de vraies stratégies internationales.



La coopération décentralisée témoigne en effet d'un changement important dans la perception et dans l'approche de la gestion locale au quotidien et permet ainsi aux collectivités territoriales d'apporter des réponses adéquates aux exigences du développement urbain, économique et rural, ainsi qu'à l'action sociale, et en particulier à la solidarité. Car les relations entre les collectivités territoriales permettent également de renforcer les liens entre les citoyens et la solidarité internationale.

La coopération décentralisée n'est pas une nouvelle compétence dévolue aux collectivités territoriales mais bien un mode d'exercice des compétences qui leur sont reconnues par les lois de décentralisation.

La coopération décentralisée constitue un outil utile au renforcement des capacités techniques. Les communes françaises se situent au premier rang des acteurs étrangers impliqués dans la coopération décentralisée à Madagascar. N'est-ce pas un signe encourageant ? L'intervention des communes recouvre un ensemble de domaines d'activités très diversifiés et très sectoriels, je ne souhaite pas entrer dans le détail des ces actions qui seront à l'ordre du jour des ateliers.

Par contre, je souhaite aborder avec vous le rôle des communes, car dans une société planétaire qui se globalise, se mondialise, avec les chances mais aussi les risques de la mondialisation, nos concitoyens ressentent le besoin vital d'espaces de proximité, de solidarité.

Ces espaces de cohésion sociale, d'expression citoyenne, de démocratie, ce sont nos communes, au sein desquelles chaque jour le Maire et les adjoints revitalisent le tissu social.

Ce sont nos communes dont les élus locaux portent les projets d'avenir en terme de développement, d'aménagement, de services publics de base.

Nos communes, ces parcelles de terre auxquelles, en Afrique comme en Europe, nous sommes passionnément attachés.

En France, comme à Madagascar, nous voulons plus de décentralisation, non seulement des compétences au sens juridique du terme mais aussi des moyens financiers.

Les communes constituent, aujourd'hui, partout dans le monde, le relais des citoyens pour apporter des réponses concrètes dans les domaines sociaux et économiques. En effet, nos concitoyens s'adressent aux élus locaux pour tous projets, toutes difficultés ou toutes attentes non satisfaites.

Il nous faut, et c'est un combat commun, parfaire à Madagascar comme en France, la décentralisation, c'est-à-dire la montée en puissance des pouvoirs locaux de plein exercice.

Nous avons mis en France, près de deux siècles pour sortir du centralisme étatique.

Vous avez engagé un processus essentiel de décentralisation qui est plus jeune.

Chers Collègues, restez volontaires, ambitieux pour l'épanouissement des pouvoirs locaux qui conditionnent l'accès aux services de base.

Il s'agit là d'un cheminement par nature long, progressif, pour s'enraciner en profondeur dans la culture de nos peuples, qui doit être décliné en cohérence avec les missions essentielles de l'Etat.

En effet, que l'on ne s'y trompe pas, la décentralisation n'est pas tournée contre l'Etat.



Elle lui permet, au contraire, d'affirmer le cadre légal, financier de l'exercice des pouvoirs locaux, d'assurer pleinement ses responsabilités régaliennes, de mettre en place les outils de régulation, de contrôle a posteriori, de péréquation des moyens entre les territoires.

C'est dans ce contexte que j'insisterai sur la nécessité existentielle d'une large association représentative des pouvoirs locaux dans nos rapports avec l'Etat.

(2) Comme Représentant de l'Association des Maires de France

L'Association des Maires de France représente les intérêts des 36 000 communes de France.

Tout Gouvernement a par nature des tentations centralisatrices.

Eh bien, le rôle d'une association nationale d'élus, c'est d'être l'avocat de la cause des communes.

Mais une association n'est crédible que si les Maires sont capables de parler d'une seule voix.

L'Association des Maires de France a en ce sens inventé un « code du consensus » sur les sujets essentiels.

Au sein du bureau de l'AMF, qui rassemble les Maires de toutes les sensibilités politiques républicaines :

- nous associons des élus des communes de taille démographique et de situation géographique différentes ;
- nous ne cachons pas notre diversité politique ;
- nous avons appris le respect de l'autre ;
- nous débattons de l'intérêt supérieur de nos communes ;
- nous identifions les points d'accord qui nous permettent d'affirmer la position de l'ensemble de l'AMF.

Le Gouvernement, tous les Gouvernements successifs consultent l'Association des Maires de France sur leurs projets législatifs ou réglementaires impliquant les communes. L'AMF s'est ainsi érigée en véritable interlocuteur privilégié des pouvoirs publics.

Tout récemment sur plusieurs dispositifs majeurs de la loi relative à la deuxième étape de la décentralisation. L'Association des Maires de France a fait évoluer favorablement la position du Gouvernement, par exemple :

- sur les outils de l'intercommunalité ;
- sur les compétences en matière d'aide aux logements et l'allocation de crédits d'Etat ;
- sur les pouvoirs de police des Maires et Présidents de structures intercommunales.

Ces résultats ont été obtenus parce que :

- l'Association des Maires de France est unie ;
- elle représente les Maires de France au-delà des clivages politiques ;
- les positions émises peuvent être revendicatives mais ne sont jamais partisans.

Mais une association d'élus doit également assurer un rôle indispensable

- d'information, de conseil ;
- d'aide pratique à la gestion locale ;
- de formation.

J'insisterai sur ce dernier point : l'Association des Maires de France impulse une politique rigoureuse de formation des élus locaux.



Nous avons créé en partenariat avec les entreprises des secteurs public et privé une association dénommée Mairie 2000. Celle-ci finance des actions décentralisées de formation des Maires et adjoints sur des problématiques diverses.

Par exemple,

- l'environnement : la gestion des déchets, de l'eau potable, de l'assainissement ;
- les questions relatives aux finances publiques, aux marchés publics, aux modes de gestion en régie, en délégation de service public, demain en partenariat public / privé.

Dans le prolongement des accords de partenariat déjà signés avec maintes collectivités françaises, je peux, Chers Collègues, vous assurer :

- du soutien de l'Association des Maires de France à l'action des Maires malgaches et à la constitution d'une association sœur à Madagascar. Permettez-moi de vous rappeler que des associations de Communes existent quasiment partout dans le monde et sur le continent africain. Les associations de collectivités territoriales grâce notamment aussi à l'action du Partenariat pour le développement municipal ont vu le jour et permettent de faciliter la gestion locale au quotidien ;
- de notre volonté d'avancer ensemble si vous le souhaitez sur la route qui nous est commune.

Nous n'avons pas de modèle intangible à promouvoir, schéma plaqué sur des réalités différentes en fonction de nos territoires.

Mais nous pouvons par contre confronter nos expériences :

- nous devons analyser nos réussites pour les partager ;
- nous devons diagnostiquer nos erreurs pour les prévenir.

Mes Chers Collègues, ce sont les échanges entre les hommes qui font avancer notre réflexion.

Notre rencontre constitue un événement passionnant au cours duquel les élus locaux que nous sommes expriment la dimension humaine de la démocratie et de la coopération décentralisée.

Ensemble, élus locaux de Madagascar et de France, il nous appartient d'assurer de façon partenariale la pérennité des valeurs qui nous sont communes :

- l'amitié entre les peuples ;
- la solidarité entre les hommes ;
- la Paix entre les Nations.

Je souhaite que grâce au Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, à nos actions communes, les relations entre les Maires de Madagascar et les Maires de France soient toujours plus chaleureuses et toujours plus fraternelles. Le cadre d'une coopération décentralisée franco-malgache est posé, à nous d'en assurer le suivi et de renforcer les liens entre nos collectivités territoriales.





INTERVENTION

MADAME HARY ANDRIAMBOAVONJY

SECRETAIRE GENERAL, MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Je consacrerai mon exposé à dresser un état des lieux de ce qu'est la coopération décentralisée à Madagascar. Je partagerai également avec vous quelques éléments d'analyse sur les modes opératoires et les impacts de la coopération décentralisée.

La coopération décentralisée n'est pas une pratique nouvelle à Madagascar. Les premières relations entre des collectivités malgaches et étrangères, d'abord françaises, ont vu le jour dès les années 1970. La relation entre les communes de Toamasina et de Saint-Étienne fut l'une des premières. Mais c'est surtout à la fin des années 1980 et dans les années 1990 que la coopération décentralisée a pris la forme que nous lui connaissons aujourd'hui. Ce fut aussi le temps d'un premier essor rapide.

Les raisons de cet essor sont nombreuses, les deux principales en sont bien sûr les nouvelles compétences conférées aux collectivités françaises ainsi que la création et la montée en puissance des échelons de collectivités territoriales malgaches, les communes d'abord, les régions ensuite.

L'un des premiers partenariats significatifs de cette période est celui qui lie la Région Ile de France et la Commune urbaine d'Antananarivo depuis la fin des années 80. Depuis, de nombreux partenariats ont vu le jour, portés par des communes (ex : La Possession avec la commune d'Antanifotsy), des départements (ex : Finistère avec la province d'Antsiranana), des Régions (ex : La Réunion) ou encore des Communautés de communes françaises (ex : Grand Lyon avec la région Haute-Mahatsiatra) et, aussi, d'autres collectivités européennes (ex : la commune suisse de Muensingen avec la commune de Tsiroanomandidy).

Ces quelques exemples illustrent la portée de l'engagement des collectivités locales françaises à Madagascar. Malheureusement, le grand nombre des partenariats actifs ne me permet pas de tous les citer ici. Je leur souhaite à tous d'évoluer favorablement, en accord avec les attentes des partenaires.

La coopération décentralisée est très clairement une pratique en plein développement. Les collectivités locales malgaches se l'approprient de plus en plus et n'hésitent plus à l'intégrer dans leurs plans de développement.

La coopération décentralisée connaît un tel essor qu'il est devenu aujourd'hui très difficile de procéder à un inventaire exhaustif des actions de coopération décentralisée. Le MDAT travaille actuellement à concevoir une base de données complète et nous espérons que ces rencontres permettront d'en raffermir les bases. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible d'en évaluer l'importance à une trentaine de collectivités malgaches en partenariat actif avec autant de collectivités françaises, plus quelques collectivités d'autres pays européens.



La coopération décentralisée est donc en plein développement et engage un nombre croissant d'acteurs, des opérateurs économiques, la société civile et, bien sûr, les collectivités territoriales malgaches elles-mêmes, qui sont de plus en plus sollicitées dans le cadre des actions menées. Le temps d'une coopération qui marginalise les collectivités bénéficiaires semble toucher à sa fin.

En raison de cet essor et parce qu'il importe de mieux coordonner les actions, il est urgent d'améliorer notre connaissance des différents aspects de la coopération décentralisée à Madagascar et, également, de mieux communiquer sur sa valeur ajoutée.

Je vous invite à visionner un film documentaire (cf. Dvd des Assises) supervisé par le MDAT en collaboration avec les collectivités locales malgaches visitées. Nous souhaitons grâce à ce document illustrer ce qu'est la coopération décentralisée à Madagascar, et rendre compte de la manière dont elle est perçue et vécue par les collectivités locales malgaches, leurs élus et techniciens, et la population.

La coopération décentralisée à Madagascar. Quelle valeur ajoutée ? Quel rôle ?

Je voudrais porter à votre attention quelques interrogations qui sont souvent revenues lors de nos réunions, ici à Madagascar, ainsi qu'avec nos partenaires français.

(1) Qu'attendons-nous de cette relation étroite entre deux collectivités territoriales, entre deux communautés de destin qui se rencontrent et font le choix de travailler ensemble, le choix de mieux se connaître ?

(2) Est-il envisageable de mieux orienter la coopération décentralisée pour que celle-ci rende mieux compte des forces et des faiblesses des deux partenaires, qui traversent finalement les mêmes épreuves, affrontent les mêmes problèmes ? Comment mieux répondre aux attentes des collectivités locales malgaches ?

(3) Les capacités de gestion et d'action d'une collectivité locale française, suisse ou allemande, sont sans commune mesure avec celle d'une collectivité locale malgache. Nous en sommes tous conscients, et pourtant, ce fossé entre les deux partenaires est trop souvent un obstacle à la coopération alors qu'il devrait être un objectif à part entière. Comment créer ce lien et agir durablement en ce sens ?

Les Comités préparatoires des Assises, à Madagascar et en France, ont engagé une réflexion sur le rôle de la coopération décentralisée, sur la valeur ajoutée qui pourrait être la sienne et sur son ouverture à d'autres partenaires étrangers.

Pour alimenter cette réflexion, le MDAT a pour projet de réaliser une évaluation de la coopération décentralisée à Madagascar. Encore à consolider, les premiers entretiens et avis recueillis laissent entrevoir plusieurs pistes d'actions que je souhaite partager avec vous :

(1) Communiquer sur la coopération décentralisée, sur ses moyens et ses objectifs ;

(2) Recentrer le partenariat sur la relation entre les deux collectivités par rapport à tous les acteurs qui peuvent être impliqués (ex : ONGs), d'où l'importance d'une communication forte et permanente, d'une compréhension mutuelle des attentes des uns et des autres ;

(3) Faire que les collectivités territoriales malgaches deviennent les « garants » des actions de coopération décentralisée aux yeux des populations ;

(4) Accroître les capacités des élus et de leurs techniciens grâce à des formations et à des partages d'expérience sur des problèmes concrets rencontrés par les collectivités dans la gestion des affaires locales ;

(5) Mobiliser les compétences locales autour des communes et des régions pour que celles-ci puissent jouer un rôle de chefs d'orchestre.

Je conclurai sur ces deux dernières propositions :

(6) Renforcer les échanges et la concertation entre les partenaires de la coopération décentralisée à Madagascar, dans le cadre de chaque partenariat et au sein d'enceintes vouées à son développement ;

(7) Se donner les moyens d'une capitalisation des bonnes pratiques et d'une mutualisation des expériences et des formations, grâce à l'action d'institutions clairement identifiées.

En d'autres termes, vous l'aurez compris, l'enjeu de nos rencontres est de créer les conditions favorables au développement de la coopération décentralisée et de mieux intégrer l'appui institutionnel dans les actions. Il doit être une composante à part entière des partenariats.

Je vous remercie.



INTERVENTION

MONSIEUR JEAN FAURE
SENATEUR DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE ET
PRESIDENT DU GROUPE D'AMITIE FRANCE/MADAGASCAR ET PAYS DE L'OCEAN INDIEN

Les excellents exposés que nous venons d'entendre nous ont déjà permis de constater combien la coopération décentralisée est une réalité vivante et un instrument efficace pour le renforcement des liens entre nos deux pays.

La Table ronde, que je vais avoir l'honneur de présider avec mon excellent collègue malgache, va maintenant nous permettre d'évaluer le rôle que doit jouer l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée franco-malgache.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de vérifier que l'on est tous d'accord sur ce que recouvre la notion même de coopération décentralisée et sur ce que l'on est en droit d'en attendre.

En premier lieu, dans le cadre du dialogue Nord-Sud, il semble qu'elle doive répondre à un impératif de solidarité. Elle a donc pour finalité d'améliorer à court terme les conditions de vie des habitants. Le degré d'amitié entre les peuples favorise la réussite de ce type de coopération et c'est pour cette raison, je crois, que l'on peut faire état de très nombreuses coopérations décentralisées franco-malgaches réussies.



Pourtant, très rapidement, quand les premières actions sont un succès, il naît une conscience commune aux partenaires français et malgaches, qu'il faut aller plus loin et que l'amélioration des conditions de vie passe par un soutien au développement et donc une valorisation des ressources locales par et pour la population. Cette deuxième approche de la coopération se concrétise, notamment, par un appui à la mise en place d'infrastructures répondant à des besoins bien identifiés des populations : citons par exemple la construction de routes, de ponts, l'amélioration des réseaux d'eau et d'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, etc. La collectivité française aura pour interlocuteurs aussi bien des associations qu'une collectivité publique ou que la population directement. Les objectifs sont fixés sur le long terme et de nombreuses collectivités françaises et malgaches sont aujourd'hui en passe de tenir ceux qu'elles se sont fixés.

Enfin une troisième approche peut éventuellement faire jour et de nombreuses collectivités en sont là de leur réflexion, d'après les réponses aux questionnaires qui ont été envoyées aux collectivités françaises. Elle consiste à penser que les collectivités doivent s'attacher à renforcer les compétences de la collectivité partenaire pour que celle-ci assume au mieux ses responsabilités. Il s'agit de l'appui institutionnel, qui est d'autant plus d'actualité à Madagascar que, comme vient de le montrer la première table ronde, le processus de décentralisation est en cours et va s'accélérer. Je pense clairement que l'avènement de la démocratie locale est un enjeu de développement fondamental pour le pays et que les collectivités des pays du Nord doivent y apporter leur contribution. Les coopérations décentralisées peuvent, dans cette logique, prendre différentes formes : formation des fonctionnaires territoriaux, aide à la maîtrise d'ouvrage, conseil juridique aux collectivités territoriales, soutien à la régionalisation (tous ces thèmes vont être largement abordés et approfondis lors des ateliers).

Cette troisième approche présente le grand intérêt d'encourager le mouvement de décentralisation mené dans le pays et d'améliorer l'exercice de leurs compétences par les collectivités, et donc par effet d'entraînement, de soutenir le développement local. C'est l'un des canaux pour quitter la logique de la dépendance qu'évoquait en introduction M. le Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire.

Les deux dernières approches que je viens de décrire, qui peuvent avoir l'une et l'autre des effets bénéfiques dans le long terme, apparaîtront peut-être à certains comme antinomiques. Je crois au contraire qu'elles sont complémentaires, et ce sera l'intérêt de ces rencontres d'en débattre et de le démontrer.

L'appui au développement qui se fait sans participation effective de la collectivité partenaire n'est pas optimal. Pourtant, limiter la coopération exclusivement à l'appui aux seules collectivités n'est pas forcément la panacée, car le renforcement institutionnel de la collectivité partenaire n'est pas tout à fait assimilable à un soutien au développement local.

La nouvelle priorité de la coopération décentralisée, s'il en existe une, doit ainsi être, à mon avis, de faire marcher la coopération décentralisée sur ses deux jambes, en accompagnant le soutien aux structures institutionnelles locales de programmes d'appui au développement local.

Pour illustrer cette affirmation, je voudrais tout d'abord développer l'exemple du tourisme, que je connais bien, et dans lequel appui institutionnel et développement local vont de pair.

Je pense en effet que le tourisme est une activité fédératrice de développement que les collectivités territoriales peuvent et doivent soutenir.



Madagascar a bien évidemment un potentiel touristique exceptionnel. Je passe rapidement sur les rivages splendides et ensoleillés, j'insiste sur le potentiel de ressources naturelles illustré par la variété et la beauté des paysages, les forêts aux essences rares et précieuses, la présence d'animaux si étonnants qu'Hollywood y a consacré un film, des minéraux classés au patrimoine mondial et des produits tropicaux aux saveurs incomparables ; tout cela associé à l'attrait d'une population ouverte et accueillante.

Ce potentiel doit être développé et non pas exploité. Et pour cela, il faut que la population prenne en main la valorisation de ses richesses naturelles et culturelles. Cela passe notamment par l'implication forte des organes démocratiques qui la représentent dans la mise en valeur de leurs territoires. Cet engagement en faveur d'un développement touristique équitable peut être soutenu par les collectivités territoriales du Nord grâce à la mise en place de programmes d'appui relatifs à la formation des guides, à la recherche d'actions touristiques fondées sur le respect de l'environnement, à la mise en place de projets concourant au développement rural, et à la définition de normes de sécurité sanitaire et alimentaire dans les gîtes ruraux qu'il faudra créer pour accueillir les touristes.

Lorsqu'elles s'engagent dans cette voie avec le soutien des partenaires de la coopération décentralisée, les populations locales peuvent en attendre des avantages immédiats. Par son caractère fédérateur, ce type de tourisme peut en outre faire rejaillir son bénéfice sur tous les autres axes de coopération ; mais à condition que le partenariat soit fondé sur le respect des valeurs mutuelles et ne crée pas de dépendance.

Un appui institutionnel bien pensé permet justement de faire en sorte que la composante financière de l'aide ne soit pas le principal canal de coopération, mais qu'au contraire le partenariat repose sur un échange d'expériences, voire d'équipes, pour mieux assurer à terme un développement endogène.

Par ailleurs, accompagner le soutien aux structures institutionnelles locales par des programmes d'appui au développement local signifie également faire participer aux différents projets l'ensemble des acteurs du développement local. Ainsi le conseil général de l'Isère a favorisé le rapprochement entre le Parc national de l'Isalo et le Parc naturel régional du Vercors, afin d'encourager le développement local des espaces naturels. Pour optimiser les prestations touristiques et les retombées économiques vers la population locale, le programme s'est appuyé sur la formation d'une équipe de formateurs de guides malgaches appelés à intervenir dans l'Isalo, mais également, dans d'autres structures touristiques, et sur l'aide à la réalisation de microprojets de développement local dans les villages situés à la périphérie du Parc. S'agit-il d'appui institutionnel ? La réponse ne peut être qu'affirmative, quand deux structures publiques montent un projet commun.

Parfois, ils prennent pourtant appui sur des opérateurs associatifs privés. Ainsi, pour organiser le partenariat opérationnel que j'évoquais, le conseil général de l'Isère a choisi Tétraktys, qui est une association de coopération pour le développement local des espaces naturels. Mais c'est justement, à mon sens, la condition sine qua non de l'efficacité de l'appui institutionnel que de réunir les partenaires purement institutionnels, les acteurs locaux et les populations pour développer des projets.

Il est intéressant de noter, à ce sujet, que pour l'Union européenne, la coopération décentralisée est synonyme de coopération non gouvernementale. Aucun acteur de la coopération ne doit être ignoré et chaque instrument doit avoir son rôle dans la partition. Les collectivités territoriales ont intérêt à développer un appui aux institutions pour que celles-ci exercent au mieux leurs compétences, à y associer les organisations non gouvernementales ayant une expertise ou une expérience précise, éventuellement l'Union européenne, notamment en tant que bailleur de fonds, et les populations locales.

Je crois enfin que l'appui institutionnel ne doit pas être l'unique moteur de la coopération. Je suis, en effet, convaincu que la relation franco-malgache est assez profonde pour qu'une dynamique de valorisation mutuelle puisse être engagée dans le cadre d'un partenariat égalitaire. Si Madagascar a à apprendre de la France, c'est en partie l'objet de ces Assises, la France a aussi à apprendre de Madagascar.



INTERVENTION

MONSIEUR MEDARD RAOELINA

VICE-PRESIDENT DU SENAT, PROVINCE AUTONOME DE TOAMASINA

C'est un plaisir de prendre la parole en ce jour si important pour le devenir de la coopération décentralisée à Madagascar, pour le devenir des collectivités locales malgaches.

M. le Président de notre Sénat exprimait tout à l'heure le rôle que le Sénat et que tous les sénateurs ont à jouer dans le développement de nouveaux liens entre nos collectivités et celles de France, de Suisse, d'Allemagne et d'ailleurs.

Je suis de ceux qui pensent que la coopération décentralisée peut apporter beaucoup à nos collectivités et qu'elle peut aussi profiter à leurs partenaires. Nous avons tant à apprendre les uns des autres.

Et, j'agis, autant que possible, conformément à cet état d'esprit, cherchant à promouvoir à chaque fois que l'occasion m'en est donnée les collectivités de la province dont je suis élu, la province de Toamasina, auprès de partenaires potentiels.

Je crois pouvoir dire que je tire une certaine expérience pratique de ce positionnement de facilitateur. Partant de là, je voudrais insister sur plusieurs principes que j'estime essentiels au bon développement des liens entre les collectivités de nos pays.

(1) La coopération décentralisée est avant tout une rencontre. Elle a longtemps été une rencontre entre des élus français et malgaches, elle tend, aujourd'hui, à devenir une rencontre entre deux territoires, une rencontre « de territoire à territoire », représentés par de nombreux acteurs mis en situation de coopérer dans un cadre négocié, porteur d'une vision pleinement partagée par tous les acteurs : la convention de coopération.

Je voudrais vous présenter les démarches qui ont été entreprises pour établir des premiers contacts entre des collectivités de Toamasina et des collectivités françaises, séparées par leur géographie, leur histoire ou encore leur culture. Comme très souvent, tout est parti de contacts personnels, facilités par l'existence d'acteurs français opérant dans la province de Toamasina. Ces premiers contacts ont permis de mettre en relation les premiers responsables de collectivités régionales et d'établir le dialogue.

Cette mise en relation a donné lieu à des déplacements en France et à Madagascar, à des échanges et des discussions qui ont permis de mettre en évidence les attentes de chacun et d'identifier les premières actions d'une coopération plus formelle. De là sont nées les coopérations qui lient aujourd'hui la commune urbaine de Toamasina à la Région



Rhône-Alpes et demain la Région Analanjirofo aux Régions Bretagne et Nord-Pas-de-Calais.

(2) La coopération décentralisée est aussi un « dialogue à plusieurs ». Je pense que cette expression rend bien compte du fait qu'une coopération décentralisée est avant tout un échange « bilatéral » entre deux collectivités, tout en restant, ouvert à d'autres acteurs, essentiellement les acteurs dynamiques du développement territorial.

Il me paraît important de préciser les rôles que sont appelés à jouer plusieurs des plus hautes institutions de l'Etat. Je commencerai, si vous le permettez, par le Sénat, et plus exactement les Sénateurs, qui assurent la promotion des territoires et sont les garants de la décentralisation. Pour chaque Sénateur, il s'agit, à Madagascar comme en France, d'une question d'engagement personnel. Les Sénateurs malgaches sont prêts à s'engager résolument en faveur de la coopération décentralisée, soyez en sûrs. La Présidence de la République, ensuite, qui indique la voie à suivre, donne le rythme et pose la décentralisation au coeur des priorités.

Le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, aussi, qui a pour rôle de conduire les réformes, d'accompagner les collectivités et d'impulser de nouvelles initiatives. Le Ministère des Affaires Etrangères et ses représentations diplomatiques, enfin, qui jouent un rôle très appréciable pour rapprocher nos collectivités de leurs homologues étrangers.

Sans oublier les collectivités locales elles-mêmes qui sont au coeur des partenariats et qui jouent un rôle central, dans leur création, bien sûr, mais, aussi et surtout, pour leur dynamisme, pour leur vitalité. Les partenariats demandent de plus en plus un engagement sur le long terme et c'est bien à cette échelle de temps que la mobilisation de nos collectivités est nécessaire.

Pour ce qui est des autres partenaires, et plus particulièrement de la société civile, j'y reviendrai dans la dernière partie de mon intervention.

(3) La connaissance des réalités locales des deux partenaires est le fondement d'une relation équilibrée et respectueuse des attentes de chacun.

Cette rencontre et les nombreuses étapes qui conduisent à la convention de coopération impliquent une connaissance des réalités locales et participent elles-mêmes à cette connaissance mutuelle.

Est-il, en effet, raisonnable d'envisager un engagement, durable et porteur d'une vision du développement d'un territoire, impliquant différents acteurs identifiés comme incontournables dans la vie locale, sans une proximité entre les deux partenaires, sans une relation privilégiée nouée au fil des rencontres ?

(4) La coopération décentralisée passe par un diagnostic territorial et une action globale.

La connaissance des réalités locales conduit, tout naturellement, à poser un diagnostic des besoins des collectivités malgaches et de leurs attentes par rapport à la coopération décentralisée.

Il me semble important d'évoquer la distorsion entre les nouvelles missions des collectivités locales malgaches - impulsion et coordination du développement économique et social pour les 22 régions, fourniture des services publics locaux de proximité pour les communes - et les moyens humains et financiers dont elles disposent pour atteindre ces objectifs.

Une prise de conscience des problèmes que rencontrent les collectivités locales malgaches pour accomplir, chaque jour, leur mission de développement des territoires, est devenue nécessaire de la part de leurs partenaires.

Ceci nous impose de questionner la coopération décentralisée. Ne serait-il pas davantage profitable, à long terme, pour les collectivités françaises d'accompagner durablement leurs partenaires malgaches dans le renforcement de leurs capacités de gestion et d'action et leur donner ainsi les clés pour conduire elles-mêmes leur développement ?

Il est dès lors possible d'imaginer une relation de coopération décentralisée évoluant au rythme des nouvelles capacités maîtrisées par les collectivités malgaches et conduisant par un processus cumulatif à doter les collectivités malgaches partenaires de tous les instruments nécessaires à la maîtrise de leur développement. Il s'agirait de ce que j'appelle une coopération évolutive et cumulative.

Cette proposition devrait nous amener à envisager comment, très concrètement, promouvoir l'appui institutionnel dans le cadre des actions de coopération décentralisée.

(5) L'appui institutionnel offre de nouvelles opportunités de développement à la coopération décentralisée.

Je tiens, tout d'abord, à souligner l'influence positive que pourrait avoir la coopération décentralisée sur la capacité des collectivités locales malgaches à orchestrer le développement des territoires dans de multiples secteurs. Je pense, par exemple, au tourisme ou au développement des activités productives, autant de secteurs pour lesquels les collectivités locales ont vocation à encadrer, promouvoir, inciter. Parce que leur rôle en tant que pouvoir public est aussi là. Les collectivités françaises, fortes de leur expérience, peuvent nous y aider.

Le message est finalement très simple. Les acteurs de la coopération décentralisée s'ils le décident peuvent permettre aux collectivités territoriales malgaches de se positionner comme des acteurs incontournables du développement territorial, économique et social. L'existence de volets institutionnels, en accompagnement des collectivités bénéficiaires, peut leur permettre de mieux jouer leur rôle de coordination et d'impulsion du développement, ou encore, d'entretenir de meilleures relations avec les opérateurs économiques et la société civile qu'elles seront davantage en mesure d'appuyer.

Les effets de la coopération décentralisée s'en trouveraient démultipliés par le simple fait de libérer les capacités de gestion et d'action des collectivités locales. D'où l'intérêt de miser sur une forme de coopération qui met en relation et en situation d'échanger des acteurs aux prises avec les mêmes missions et les mêmes problèmes de gestion du développement local.

Imaginons ensemble, si vous le voulez bien, des collectivités malgaches qui pèseraient sur la vie locale et le développement comme c'est le cas des collectivités françaises. C'est un beau rêve que je veux partager avec vous.

Je vous remercie.



INTERVENTION



MONSIEUR PATRICK RAMIARAMANANA
MAIRE DE LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO

P arler au nom des élus pour évoquer le regard qu'ils peuvent porter sur leur rôle et leur mission est un exercice difficile. Je tenterai cependant d'apporter mon témoignage personnel en tant que Maire de la première commune urbaine de Madagascar qui d'autant plus, se trouve être une commune pleinement engagée en tant qu'acteur de premier plan de la coopération décentralisée.

Il se trouve en effet que la CUA est aujourd'hui en étroite coopération avec plusieurs grandes villes et collectivités telles que la Région Ile de France, le Département de la Vendée ou encore la ville de Montréal, et ceci dans des domaines divers et variés : l'infrastructure, l'urbanisme, l'embellissement de la ville et autres projets de formation.

L'élue d'une collectivité ayant bénéficié d'un renforcement de capacité ne peut concevoir ses rôles et ses missions de la même manière.

Je propose de voir en quoi ce renforcement de capacité peut influencer la conception d'un élu quant à son rôle et à sa mission.

Par définition, un renforcement de capacité implique une meilleure maîtrise des différentes fonctions d'une organisation. Il découle plusieurs conséquences de cet état de fait :

(1) Premièrement, le rapport entre l'élue et les employés de la collectivité est susceptible de subir une modification puisque le rôle de l'élue se trouvera modifié :

*Il consacrera moins de temps à l'organisation et au contrôle à priori mais se focalisera surtout dans le suivi et l'évaluation à posteriori ;

*Il pourra également se concentrer davantage sur l'élaboration de la stratégie d'action et se détachera ainsi de l'exécution proprement dite.

(2) Deuxièmement, il y aura une amélioration relative du rapport élu/électeur. Une collectivité aux compétences renforcées serait plus performante et donc, à même de répondre aux besoins des contribuables et de réaliser ainsi le programme des élus.

Ainsi, une confiance mutuelle s'installera de fait entre l'élue et les électeurs.

En outre, une coopération décentralisée centrée sur le renforcement des capacités des collectivités a un impact positif sur le rapport élu/électeurs dans ce sens qu'elle valorise les électeurs.

Tout d'abord parce qu'elle porte les intérêts de ces électeurs sur un champ plus vaste, passant d'un niveau local à un niveau régional, voire international. Mais aussi et surtout parce que les renforcements de capacités, issus de la coopération décentralisée symbolisent le souci des collectivités pour l'intérêt collectif.

(3) Troisièmement, le renforcement des capacités aura un impact dans la conception de la réalité par l'élue lui-même.

En effet, les nouveaux horizons permis par la coopération décentralisée seront fort probablement source d'apprentissage. Cette dernière, une fois appropriée, inspirera une nouvelle vision à l'élue et à ses collaborateurs.

Ces trois aspects réunis, c'est-à-dire la modification du rapport élu/employés, l'amélioration du rapport entre l'élu et les contribuables et l'impact d'un renforcement des capacités sur l'élu lui-même, mènent inéluctablement à une modification du regard que l'élu porte sur son rôle et sa mission.

Une projection plus lointaine m'amène à déduire qu'une coopération décentralisée centrée sur le renforcement des capacités des collectivités accordera plus de liberté aux élus dans l'initiation des projets. De même, elle permettra davantage de synergie d'action entre les différents acteurs.

Dans cette deuxième partie de mon intervention, je voudrais réaffirmer la volonté de la CUA, et je pense que toutes les collectivités malgaches se joindront à moi, d'impulser et de coordonner nous-même notre développement.

Depuis maintenant quelques années, la CUA ne cesse de chercher les voies et moyens lui permettant de prendre en main son développement.

Nous avons pris plusieurs initiatives allant dans ce sens et qui ont abouti de façon positive. Les nombreux accords de coopération que nous avons conclus en témoignent et nos nombreuses réalisations, unanimement connues et reconnues en sont les preuves vivantes.

Sur un plan plus large, et si l'on évoque le rôle et la place d'une collectivité territoriale comme la CUA dans le paysage institutionnel malgache, il est évident que les communes, et tout particulièrement la CUA, sont devenus des partenaires publics et des interlocuteurs à part entière.

Les communes sont les cellules de base du développement national et pour ce faire, elles sont fortement incitées à prendre en main leur propre développement.

Cependant, la volonté des communes d'impulser et de coordonner elles-mêmes leur développement ne pourra se concrétiser qu'au moyen de ressources suffisantes et, tout particulièrement, de ressources humaines compétentes, professionnelles et disposant d'un niveau de formation approprié.

On en revient alors à l'importance de la formation et à l'utilité de renforcer les capacités des collectivités, un point essentiel de la coopération décentralisée que nous avons démontré précédemment.

Ceci est d'autant plus vrai que l'exigence d'efficacité et le succès du principe de gouvernance représentent des défis majeurs que doivent aujourd'hui relever les collectivités territoriales.

Alors que les contraintes externes et internes viennent agir de plus en plus sur les décisions publiques locales, nous ne pouvons plus nous en tenir à la stricte problématique de la relation Etat / collectivités territoriales et devons faire nôtre ce principe bien connu : « penser global, agir local ».

En quoi alors, la coopération décentralisée et l'appui institutionnel peuvent-ils soutenir cette volonté des collectivités de prendre en main leur développement ?

La coopération décentralisée constitue une excellente voie qui permet d'assumer tout ou partie de ce développement.

Grâce à elle, les communes pourraient améliorer considérablement leurs recettes fiscales en prenant exemple sur des partenaires plus avancés dans ce domaine. A défaut de ressources propres suffisantes, les communes ou les collectivités pourraient s'orienter vers la coopération décentralisée pour trouver un appui institutionnel approprié à leur projet.



Elles pourraient aussi, toujours grâce à la coopération décentralisée, acquérir une expertise concrète en matière de maîtrise d'ouvrage, de même qu'elles pourraient s'approprier des pratiques et des techniques permettant d'optimiser leur administration.

Les acteurs de la coopération décentralisée doivent impérativement s'estimer comme des partenaires égaux, même s'ils peuvent être différents dans leurs cultures, leurs richesses et leurs expertises. C'est à cette condition de simple bon sens, que nous avancerons. C'est à cette condition que notre coopération perdurera.

Je vous remercie.



INTERVENTION

MONSIEUR BENOIT GIRARDIN
CHARGE D'AFFAIRES, AMBASSADE DE SUISSE

La coopération décentralisée est bien une réalité pour les collectivités locales helvétiques. Avant de m'exprimer sur des expériences concrètes, je souhaiterais vous rappeler deux choses :

(1) La Suisse est un Etat fédéral. Je suis d'ailleurs étonné de devoir représenter aujourd'hui les communes et les états membres ("cantons"). Nous sommes un Etat fédéral extrêmement décentralisé. Chaque Etat membre, il y en a 26, a sa constitution, son exécutif, son législatif et son judiciaire.

(2) Nous possédons également une fiscalité très décentralisée. Ainsi, lorsqu'un contribuable suisse paie ses impôts, 35% iront à sa commune, 45% à son canton et autour de 20% à l'Etat central.

Vous comprendrez donc que les formes de coopération décentralisée pratiquées et mises en œuvre depuis une vingtaine d'années dans un pays aussi fortement décentralisé que la Suisse sont par essence diverses.

Les collectivités locales helvétiques oscillent entre engagement stratégique et saisie d'opportunités. Les rôles varient de la co-maîtrise d'ouvrage au co-financement, en passant par la maîtrise d'ouvrage déléguée. Il n'y a pas de moule unique.

A l'heure actuelle, 24 des 26 Etats membres de la Confédération et 52 des 2763 communes se sont impliqués dans des actions de coopération décentralisée. Leurs contributions s'élevaient en 2005 à 3% de l'aide publique au développement bilatérale suisse, en nette augmentation par rapport à 2004 (+ 17%).

Concrètement, on repère des collaborations entre services des collectivités locales, des financements consentis à des programmes réalisés par des ONGs, des contributions à des projets spécifiques, des contributions à la réalisation d'ateliers thématiques internationaux.

Les domaines touchés concernent les secteurs sociaux, le développement économique ou la gestion des ressources (foresterie, eau, énergie, etc.) et enfin des actions relatives à l'aménagement du territoire ou aux finances publiques locales.



Sur les structures organisationnelles, les Etats membres ou les communes disposant d'une cellule professionnelle capable de mettre en oeuvre ou de suivre des programmes sont rares. Il s'agit principalement de l'Etat de Genève, de la république et Canton du Jura et de la ville de Zurich.

A Madagascar, l'Etat de Vaud soutient le programme d'une ONG de réduction de la vulnérabilité, ceux de Genève et du Tessin des projets de santé et d'éducation. Ces trois cas relèvent d'un type co-financement à des programmes d'ONG.

Les villes d'Antsiranana et d'Olten sont soudées par un partenariat relatif aux énergies renouvelables.

La commune bernoise de Muensingen soutient diverses ONG et des communes malgaches, en particulier la commune urbaine de Tsiroanomandidy dans la gestion des finances communales, du marché public, de la distribution d'eau, etc. Echanges d'expériences, conseils, co-financements nourrissent cette coopération.

Même si ces partenariats sont souvent déclenchés par des relations interpersonnelles, ils s'inscrivent ensuite dans une durée longue car les responsables communaux savent d'expérience que leur mise en oeuvre se fait par étapes.

Du fait que les budgets sont alimentés par les impôts locaux - des communes ou des Etats membres - les attentes relatives au suivi de la qualité, à la maîtrise des coûts et aux résultats concrets sont centrales.

La modestie des budgets de ces coopérations décentralisées évite les projets surdimensionnés et induit des calendriers de réalisation réalistes et échelonnés. Quant à la mise en oeuvre, elle est souvent mandatée à un tiers (ONG, consultant, etc.) alliant compétences professionnelles et connaissance fine du terrain.

Les dimensions concrètes de la démocratie locale, fiscalité propre, contrôle citoyen, participation des protagonistes, constituent des valeurs clés de ces partenariats.

Dans la durée, un travail de plaidoyer s'avère incontournable, car la qualité et la pertinence de ces engagements sont régulièrement rediscutées voire soumises à referendum dans notre démocratie directe.

Pour conclure, je voudrais insister sur le respect des différences culturelles, des différences de culture politique aussi. La manière dont les choses sont gérées, la manière de chaque société de concevoir la transparence, la bonne gouvernance, sont des variables clés. Le respect et la valorisation des différences culturelles constituent des éléments incontournables d'une coopération décentralisée réussie. C'est ce que l'expérience suisse nous enseigne.

Je vous remercie.



INTERVENTION

MONSIEUR CHARLES JOSSELIN
VICE-PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES COTES D'ARMOR
ET PRESIDENT DE CITES UNIES FRANCE



Je voudrais vous faire part, d'abord, de ma satisfaction de participer à ces rencontres qui soulignent avec force le nouveau poids de la coopération décentralisée dans les relations entre les peuples.

J'ai découvert les vertus de la coopération décentralisée en la pratiquant comme président du Conseil Général des Côtes d'Armor. J'ai essayé, ensuite, lorsque j'étais Ministre de la Coopération, d'en faire une priorité de mon ministère. Je crois que nous avons plutôt bien réussi quand je vois le développement que connaît la coopération décentralisée dans les communes, départements et régions de France. Aujourd'hui, près de 3500 communes ont une action internationale et je crois pouvoir dire que 2000 d'entre elles s'inscrivent dans le cadre de la coopération décentralisée avec une connotation 'appui au développement' très marquée.

Et puis, je suis heureux de voir que l'Etat français, qui tenait, il y a encore 15 ans, la coopération décentralisée comme illégale, reconnaît, aujourd'hui, l'intérêt de la coopération décentralisée et qu'il souhaite qu'elle apparaisse comme une forme de présence française à l'étranger, ce que nous essayons d'être. Il a fallu en effet attendre les lois de 1992 pour que les collectivités françaises soient véritablement autorisées à agir à l'international. C'est dire que la décentralisation est une longue aventure que vous engagez seulement. Soyez sûrs que nous serons à vos côtés.

Et même s'il est vrai que le principe de liberté des collectivités territoriales joue dans les choix qu'elles opèrent, nous essayons, c'est vrai, d'améliorer la coordination entre les ambassades et les collectivités locales françaises pour accroître la cohérence dans les actions de l'Etat et des collectivités locales. C'est en partie la tâche qui est confiée à Cités Unies France, une association que j'ai l'honneur de présider et qui rassemble à la fois des régions, des départements et des communes. Nous essayons de progresser dans la mise en cohérence et l'articulation des actions des uns et des autres.

Je suis heureux de voir Madagascar se mettre en mouvement. Je suis convaincu qu'il existe aujourd'hui une fenêtre d'opportunités pour que la coopération décentralisée se renforce à Madagascar puisque l'Etat a fait le double choix de la décentralisation et de la déconcentration. Et je tiens à articuler les deux, la charnière en étant clairement le niveau régional. C'est en tout cas ce que les pouvoirs publics envisagent et je crois que c'est une bonne chose. La déconcentration doit incontestablement, comme ce fut le cas chez nous, appuyer la décentralisation, favoriser le dialogue et l'implication des collectivités locales. Que dire, enfin, de la nécessité d'une déconcentration effective dans un pays de la taille de Madagascar et qui est aux prises avec d'importantes difficultés de communication.

Je voudrais donc adresser mes encouragements à tous les acteurs malgaches de cette longue, difficile et formidable aventure qu'est la décentralisation. Et pour avoir connu les processus français, comme élu local puis comme législateur, je sais la complexité qu'elle représente et le besoin de la conduire sur le long terme, de mener ce combat en permanence, car ce n'est jamais complètement acquis. Une fois encore, les élus français qui coopèrent avec vous pourront, bien sûr, vous en dire davantage.

Pour que Madagascar réussisse sa décentralisation, la solidarité de l'ensemble de ses partenaires sera nécessaire. Cela vaut pour les partenaires bilatéraux, et la France bien évidemment entend être au premier rang de ceux-ci, cela vaut pour les multilatéraux, qui doivent intégrer cette volonté de décentralisation y compris pour adapter leurs propres procédures et inventer l'ingénierie financière en lien avec ce besoin de décentralisation. Je pense que de ce point de vue les choses avancent et je vis positivement les



déclarations de Monsieur Paul Wolfowitz qui nous assurait, au mois de février dernier, que la décentralisation constitue, pour la Banque Mondiale, un levier de développement à part entière. C'est ce que nous pensons depuis longtemps, je souhaite vraiment que les bailleurs de fonds internationaux aient le même raisonnement.

S'agissant de l'appui institutionnel, c'est une notion qui prend place aujourd'hui dans pratiquement toutes les grandes rencontres et engagements internationaux. Nous le voyons à New York lors des réunions de l'Assemblée Générale des Nations Unies. C'est vrai, je le disais à l'instant, de la Banque Mondiale, c'est vrai aussi de l'Union européenne qui a fait de l'appui institutionnel un axe stratégique de sa politique de développement.

Lorsque j'évoque l'importance de l'appui institutionnel je n'oublie pas les Etats, eux aussi ont un fort besoin d'être appuyé institutionnellement. Je voudrais m'y arrêter juste un instant. Je vis positivement l'expérience de la confédération helvétique, celle d'une décentralisation poussée très loin, mais il n'empêche que je suis de ceux qui pensent que le développement a besoin d'Etats construits. La liberté du commerce ne suffira pas à faire le développement, à supposer que parfois elle ne le contrarie pas. En tout cas, le besoin d'Etats construits est un objectif fort que nous devons, je crois, partager, et l'appui institutionnel aux Etats est nécessaire. Il faut que nous ayons des Etats efficaces et démocratiques et c'est là que la décentralisation prend tout son sens.

Mais comme il a été dit ce matin, la décentralisation ne doit pas être vécue comme une volonté de démantèlement ou d'affaiblissement de l'Etat. La décentralisation est là pour donner plus d'efficacité à l'Etat, libérer des initiatives et produire de la responsabilité. Je mesure bien que Madagascar n'a pas vraiment connu une histoire propice au développement d'une culture de responsabilité. La période coloniale n'a pas aidé à développer les responsabilités locales, il est important de le dire la manière, peut-être, dont le pays a été géré par la suite non plus, et pourtant, le principal mérite de la décentralisation c'est quand même bien de créer cette culture de responsabilité.

A présent, si vous m'autorisez encore quelques observations de caractère général, je voudrais brièvement, comme des têtes de chapitres, m'exprimer sur quelques points en espérant que peut-être les ateliers seront l'occasion de les développer davantage et surtout de créer un débat.

Il nous faut accepter la primauté du politique. Ce n'est pas partagé par tout le monde. La primauté du politique, cela ne signifie pas l'omnipotence du politique, cela ne veut surtout pas dire l'excès de pouvoir du politique. La primauté du politique c'est reconnaître que c'est quand même le politique qui est en charge de l'équilibre entre les intérêts contradictoires, entre les aspirations différentes, entre l'urgence et le long terme, entre le développement et l'environnement, et c'est quand même bien le politique qui doit indiquer la direction. Il en ira de même demain des collectivités locales pour les compétences qui sont les leurs, comme des régions pour la grande question du développement économique.

J'aimerais que tout le monde comprenne bien ce que j'entends par primauté du politique. Je pense, par exemple, à nos amies les ONG qui sont souvent opérateurs pour le compte des collectivités locales. Souvent, elles conduisent nos coopérations sur le terrain. Nous avons donc d'excellentes relations avec les ONG, mais, il est vrai que dans de nombreux cas, en l'absence d'Etat, en l'absence de collectivités locales, les ONG se sont en quelque sorte installées et finissent par être en situation de décider. Il est important qu'elles acceptent que leurs propres actions doivent s'inscrire dans les lignes que les responsables politiques ont dessinées. C'est un effort que nous leur demandons, mais je crois que leur mobilisation est indispensable pour réussir la décentralisation. Les ONG, leurs experts, peuvent avoir un rôle formidable dans ce domaine. C'est un peu l'appel qu'il faut leur lancer aujourd'hui.

Et là, l'appui institutionnel doit, me semble-t-il, déjà trouver un premier sujet d'application, c'est le concept de planification, regarder la ligne d'horizon. Il est difficile de se projeter lorsque l'on rencontre d'importantes difficultés au quotidien, cela peut se produire, et pourtant, le mérite de l'élu c'est d'être à la fois attentif aux problèmes immédiats et d'avoir aussi le sens de sa responsabilité pour l'avenir. Ce concept de planification du développement, il faut que nous le fassions passer à Madagascar. Nous sommes prêts sur ce domaine particulier à partager notre expérience.

Dans cette optique, la question des plans d'urbanisme me paraît un excellent sujet de coopération entre collectivités locales. L'urbanisme est un peu la matrice de toutes les politiques publiques. C'est l'urbanisme, par exemple, qui détermine les besoins en services publics. La maîtrise de l'urbanisme et la possibilité pour un élu de peser sur le développement de sa ville sont intimement liées et essentielles. C'est incroyablement difficile. Nous partons de loin, mais c'est quand même bien ce genre d'objectifs que nous devons poursuivre ensemble.

Sur le renforcement des capacités, il n'est pas souhaitable de demander à tous les élus d'être experts, en fiscalité ou en urbanisme par exemple, et de les former à cette fin. L'important c'est qu'ils puissent être à l'écoute des populations, qu'ils puissent exprimer ce qu'elles veulent et qu'ils puissent s'appuyer, eux, les élus locaux, sur des personnels capables de maîtriser ces différentes techniques. A ce niveau, nous pouvons aussi vous faire part de l'expérience de notre fonction publique territoriale. Je n'entre pas dans le détail mais j'espère que dans les ateliers cette question de la formation et de la mise en place des personnels territoriaux auprès des élus sera évoquée. Cette question me paraît importante.

Il est inutile d'insister sur la valeur ajoutée des échanges de personnels entre collectivités locales, d'un dialogue renforcé entre les élus aussi. Nous pouvons certainement faire beaucoup sur ce point. Je note d'ailleurs avec satisfaction qu'un programme de formation des élus et des personnels est engagé par le MDAT. Nous ne pouvons que souhaiter plein succès à ce programme.

Un autre point qui mérite notre attention est la nécessité urgente d'adapter les moyens aux besoins. Le fait de transférer des compétences sans aucun moyen, c'est ce qui parfois menace la décentralisation. La décentralisation des compétences ne suffit pas à disculper les Etats. Elle doit s'accompagner des moyens financiers et humains qui correspondent. Les responsables gouvernementaux doivent garder en tête cette idée forte. L'aide de l'Etat est indispensable pour que les collectivités locales puissent assumer leurs compétences.

Des moyens adaptés, cela signifie aussi entrer dans cette politique compliquée de la fiscalité locale. Nous avons là aussi une bonne expérience. Nous connaissons les problèmes qui se posent dans la constitution du cadastre, combien il peut être complexe de tenir à jour les bases de données et d'appliquer les procédures de recouvrement. Nous rencontrons nous aussi ces problèmes. Dites vous bien que cela n'est jamais facile, ni pour vous ni pour nous. Il faut aller dans cette direction. Il y a matière à faire de l'appui institutionnel véritable.

Concernant les ressources financières des collectivités, il est vrai que les collectivités locales françaises ont une politique d'emprunt qui les aide considérablement dans leur politique d'investissement. Comment faisons-nous ? Quels sont les taux ? Quels établissements sollicitons-nous ? Quelles sont les conditions particulières auxquelles les collectivités locales peuvent prétendre ? Autant de questions qui révèlent la complexité d'un sujet très précis sur lequel nous pouvons certainement avancer.

Nous pouvons aussi beaucoup échanger sur les modes de gestion. Les collectivités locales françaises, en toute liberté, parfois pour des raisons politiques, font le choix de gérer

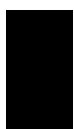
directement ou de confier à un opérateur privé le soin de gérer. L'important est que l'on puisse vous expliquer tous les modes de gestion que nous avons choisis. Et puis, ce sera à vous de choisir. J'insiste beaucoup sur le besoin de neutralité idéologique de notre part vis-à-vis de vous. Je demande la même chose au Fond Monétaire International et à la Banque Mondiale, ce qui est plus difficile à obtenir de leur part. La neutralité idéologique de celui qui vient en appui est un principe fort qui devrait pouvoir passer à Madagascar.

La relation public/privé est aussi une question sur laquelle nous pouvons beaucoup vous apporter. Les collectivités locales françaises ont bien compris le rôle central que peut jouer le secteur privé dans le développement des territoires. Nous avons développé une importante expertise et, notamment, sur le dossier très délicat de l'appel d'offre.

Enfin, et cela me paraît très important, je voudrais insister sur l'implication citoyenne. Elle me paraît incontournable pour réussir la décentralisation. La transparence dans la gestion et l'information sont des préalables indispensables pour que l'implication citoyenne devienne réalité. Cela signifie que les détails d'un projet, les financements et les coûts, doivent être mis à la connaissance de la population. C'est parce que la population s'intéresse à la chose publique, parce qu'elle demande des explications, qu'elle fait la preuve de sa citoyenneté.

Je vous remercie.





III - AU FIL DES RENCONTRES

Tout au long des Assises, différentes personnalités malgaches et françaises ont accepté, en toute simplicité, de confier leurs impressions personnelles à notre équipe de tournage.

Ces interviews ont été autant de moments de rencontre, souvent sur le ton de la confiance, entre la caméra et des hommes et des femmes pleinement engagés dans le renouveau de la coopération décentralisée à Madagascar.

Les personnalités qui ont accepté de se livrer à la caméra, et que nous remercions ici, ont été :

- ⇒ Monsieur Alain LE ROY, Ambassadeur de France à Madagascar,
- ⇒ Monsieur Charles JOSSELIN, Vice-président du Conseil Général des Côtes d'Armor et Président de Cités Unies France,
- ⇒ Monsieur Jean-Louis DESTANS, Président du Conseil Général de l'Eure et Président du Groupe Pays Madagascar de Cités Unies France,
- ⇒ Monsieur Nazeraly RANARISON, Maire de Farafangana,
- ⇒ Monsieur Jean-Pierre RAZAFY-ANDRIAMIHAINGO, Ambassadeur de Madagascar en France,
- ⇒ Monsieur Roland ROBERT, Maire de La Possession, La Réunion,
- ⇒ Madame Hanta RABETALIANA, Chef de région Haute Mahatsiatra.

Chacun a pu exprimer sa propre perception de la coopération décentralisée à Madagascar ainsi que ses ambitions quant aux perspectives de développement de cette forme de coopération en pleine mutation. Issues d'horizons divers - Etats, collectivités locales et leurs associations représentatives - ces personnalités ont donné, grâce à la richesse de leurs propos, grâce aux propositions qu'ils ont faites, un réel relief aux entretiens effectués.

Ces entretiens, pour plus de cohérence, se sont, tour à tour, portés sur trois principaux faisceaux de questions. Les personnalités interrogées l'ont été, tout d'abord, sur leurs attentes vis-à-vis des Assises elles-mêmes et sur les premiers résultats de ces rencontres, ensuite, sur leurs ambitions par rapport au développement de la coopération décentralisée, enfin, sur l'apport qui pourrait être celui de la coopération décentralisée au vu de l'actuel processus de décentralisation.

S'agissant des Assises elles-mêmes et de leurs résultats, les entretiens ont mis en exergue plusieurs constats et nouvelles tendances, autant d'éléments particulièrement enrichissants pour qui veut appréhender au mieux les grands principes directeurs de la coopération décentralisée de demain.

Parmi ces constats et nouvelles tendances, les personnalités interrogées ont fortement insisté sur les points suivants :



- 1) Le rôle majeur qu'ont joué, à plusieurs niveaux, les Comités préparatoires malgache et français. D'une part, parce qu'ils ont posé les premières pierres d'une meilleure organisation des acteurs de la coopération décentralisée franco-malgache et, d'autre part, parce qu'ils ont été les artisans de la forte mobilisation des collectivités malgaches et françaises. Comme nous l'a confié Monsieur Jean-Louis DESTANS, l'apport de ces deux comités a conduit les collectivités malgaches et françaises sur la voie d'une coopération renforcée.
- 2) La qualité des interventions et des discussions, qui ont révélé une réelle compréhension des problématiques rencontrées par les collectivités malgaches ainsi qu'une volonté, partagée par tous les partenaires, d'expérimenter de nouvelles modalités de coopération, par exemple des partages d'expériences ou des mises à disposition d'expertises, qui sont, par nature, plus à même de renforcer les capacités des collectivités bénéficiaires.
- 3) Le renforcement de partenariats déjà anciens, leur mise en cohérence et, bien sûr, l'établissement de nouvelles relations, qui témoignent de la vitalité de la coopération décentralisée à Madagascar et d'un passage aux actes. Pour preuve, de nouveaux partenariats qui donnent la part belle aux questions institutionnelles, par exemple entre l'Association des régions de France (ARF) et l'Association des 22 régions de Madagascar (A22RM), ou encore entre le Grand Lyon et la Région de Haute Mahatsiatra.
- 4) L'ouverture des collectivités malgaches à de nouvelles collectivités des espaces européen et francophone, qui est perçue comme complémentaire des relations entre collectivités malgaches et françaises, ainsi que comme une source d'une nouvelle valeur ajoutée pour les collectivités malgaches et d'un enrichissement de tous les partenaires dans leurs sensibilités et leurs pratiques.
- 5) L'émergence de nouvelles perspectives qui sont suscitées et rendues possibles par les nouvelles tendances décrites plus haut.

A une échelle plus opérationnelle, les personnalités interrogées ont émis plusieurs propositions qui visent à dépasser le seul cadre de l'évènement, à se projeter dans l'avenir, et, finalement, à instaurer, sur la Grande Ile et en France, les conditions favorables au développement d'une coopération décentralisée exemplaire entre les collectivités locales des deux pays.

De la mise en perspective de ces différentes propositions, il est ressorti que cette exemplarité ne serait approchée que grâce à la conjonction des facteurs suivants :

- ⇒ La création de deux comités de suivi de la coopération décentralisée franco-malgache, l'un à Madagascar, l'autre en France, appelés à poursuivre l'oeuvre des deux comités préparatoires des Assises,
- ⇒ La capitalisation et la mutualisation des bonnes pratiques pour mieux guider l'action, menées conjointement par Cités Unies France, pour la partie française, et par le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, pour la partie malgache, et,
- ⇒ Le rôle pivot de quelques collectivités locales dans la promotion de la coopération décentralisée à Madagascar. Il s'agit, par exemple, du rôle de facilitateur que joue la Commune de La Possession (La Réunion) dans le renforcement des liens entre les collectivités malgaches et réunionnaises.

Ce dernier point rejoint deux principes fondamentaux de la coopération décentralisée : le principe de volontariat et celui de libre choix des collectivités locales. En d'autres termes, il n'y



a aucune obligation, légale ou morale, pour les collectivités françaises de nouer des partenariats avec des collectivités malgaches ou de d'autres pays. Ceci confère une importance toute particulière aux activités de lobbying et explique pourquoi il est essentiel aujourd'hui de mieux communiquer sur la coopération décentralisée à Madagascar. C'est ce que les pratiques actuelles nous apprennent. C'est ce que plusieurs entretiens ont confirmé.

Enfin, les propos des personnalités interrogées ont laissé transparaître un consensus sur ce que pourrait être l'apport de la coopération décentralisée dans le contexte malgache. La pierre angulaire de ce consensus rassemble plusieurs fondements des liens qui peuvent unir deux collectivités locales, deux territoires. Il s'agit de la rencontre, de l'échange, d'un intérêt mutuel de mieux se connaître, de mieux se comprendre, en somme d'une proximité institutionnelle, intellectuelle, fraternelle, conséquence directe de la connaissance des réalités locales et institutionnelles de chacun.

Cette proximité, qui est d'abord construite par la volonté de quelques hommes ou femmes, devient naturelle, comme si elle allait de soi, après seulement quelques années de partenariat, comme si les premières incompréhensions, les premières difficultés n'avaient jamais été, comme si cette proximité était finalement constitutive de l'identité de chacun.

C'est à partir de ce socle commun à tout partenariat réussi que les différentes personnalités interrogées ont dessiné un horizon ouvert pour la coopération décentralisée sur la Grande Ile. Cet horizon, bientôt atteint par certaines collectivités partenaires, est fait de partenariats qui seraient clairement axés sur les besoins des collectivités malgaches, qu'elles sont de plus en plus en mesure d'identifier et d'intégrer dans leurs politiques de développement, et, bien sûr, par effet de miroir, sur la valeur ajoutée des collectivités françaises, une valeur ajoutée encore trop rarement mobilisée dans le cadre des partenariats.

Cet horizon est aussi fait de la recherche de complémentarités entre d'une part, les modalités traditionnelles de l'action des collectivités françaises, par exemple, le développement d'infrastructures, et d'autre part cette nouvelle modalité qu'est l'appui institutionnel. De nombreuses complémentarités sont à trouver, il n'y a pas lieu d'opposer les différentes modalités d'action. Au contraire, c'est dans leur association que la coopération décentralisée contribuera, le plus et le mieux, au développement local et institutionnel des collectivités malgaches.

Le renforcement des capacités, ou pour aller plus loin, l'émergence aux côtés des Maires, pour les appuyer au quotidien, d'une capacité de gestion et d'action (qu'il s'agisse de la création d'une fonction publique territoriale ou de la multiplication des Centres d'appui aux communes), l'association complémentaire des différentes modalités d'action (appui financier, technique et institutionnel), le passage d'une logique projet à une logique programme, l'exigence de réformer les principaux leviers de l'action des collectivités locales en associant celle-ci aux réflexions (par exemple, au sujet de la fiscalité locale) seront, dans les prochains mois, autant de balises qui nous informeront sur l'évolution de la coopération décentralisée à Madagascar et nous permettront d'apporter des éléments de réponse aux deux questions suivantes : Les effets des partenariats sont-ils démultipliés grâce à la montée en puissance des collectivités bénéficiaires ? La coopération décentralisée joue-t-elle pleinement le rôle qui devrait être le sien, celui de catalyseur des énergies, de créateur d'espoirs ?

Finalement, les différents entretiens ont révélé, si besoin était, l'ambition que tous les acteurs, quel qu'ils soient, attachent à la coopération décentralisée. Elle suscite de fortes attentes. Elle s'appuie sur la mobilisation et la volonté de tous. Elle est en mouvement et profite, pour reprendre les mots de Monsieur Charles JOSSELIN, d'une fenêtre d'opportunité qu'il appartient à chacun de franchir, avec conviction et en cohérence.



On ne peut que se féliciter de cette évolution. Le dialogue joue, encore une fois, un rôle majeur dans ce qui constitue, en définitive, l'émergence d'une volonté commune de bousculer les comportements et d'expérimenter de nouvelles choses.

Les Assises ont marqué une rupture dans les discours, ceci est un fait, et, au vu des propos recueillis, il est peu probable que nous en restions là. La volonté de passer aux actes est bien présente.



EXTRAIT D'ENTRETIEN

MONSIEUR ALAIN LE ROY
AMBASSEUR DE FRANCE A MADAGASCAR

« (...) Je crois que tout le monde a constaté que ces Assises étaient une occasion merveilleuse de se rencontrer et de discuter. Ce qui me frappe, et ce que me disent tous les échos que j'en ai, c'est que les gens apprécient le niveau de la discussion, c'est à dire la compétence technique et la qualité des questions qui ont été posées. Cela témoigne à la fois d'un grand degré de préparation et d'une forte adéquation avec les besoins des collectivités malgaches, des besoins très précis sur lesquels les collectivités françaises sont prêtes à répondre pour nouer des partenariats, et, je crois là, que c'est vraiment un très grand succès (...) »

« (...) Ce qui est fantastique dans la coopération décentralisée, c'est son côté spontané. Ce n'est pas nous, l'Ambassade ou les services de l'Etat en France, qui allons chercher les collectivités françaises, ce sont elles qui viennent spontanément proposer des partenariats et c'est ça qui est particulièrement remarquable dans ces Assises. Les collectivités malgaches le sentent très bien, et, donc, les deux parties ont très envie de travailler ensemble (...) »

« (...) Les comités préparatoires malgache et français ont vocation évidente à veiller aux suites de ces rencontres pour être sûr que des projets concrets seront mis en oeuvre et que de nouveaux partenariats se noueront prochainement. L'Ambassade de France sera là pour aider à ce que cela se passe de la meilleure des manières. L'existence de deux Comités de suivi, l'un à Madagascar, l'autre en France, nous paraît donc utile et même nécessaire (...) »





EXTRAIT D'ENTRETIEN

MONSIEUR CHARLES JOSSELIN
VICE-PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES COTES D'ARMOR
ET PRESIDENT DE CITES UNIES FRANCE

« (...) Nous devons attendre de ces Assises qu'elles ne soient pas une fin mais le commencement d'une coopération renforcée, peut-être plus efficace, entre collectivités malgaches et françaises. Côté français, nous allons nous donner les moyens de nous organiser de façon à gagner en efficacité, nous donner aussi les moyens d'une information complète et actualisée (...) »

« (...) Nous allons aussi, c'est le rôle particulier de Cités Unies France, faire en sorte que les différents échelons de collectivités que sont les régions, les départements et les communes articulent mieux leur action commune à Madagascar (...) »

« (...) Je crois que la décentralisation est une vraie chance pour Madagascar et qu'il est un peu de notre responsabilité de venir en appui, institutionnel, en solidarité, en dialogue, en échange, et, j'ose presque dire, en amitié, puisque, finalement, ce qui assure la durabilité d'une coopération de ce genre, ce sont les relations personnelles qui se créent entre élus de part et d'autre. En tout cas, c'est la volonté des élus français. Je crois comprendre que les élus malgaches sont sur cette même ligne. Les choses devraient donc se poursuivre dans les meilleures conditions (...) »

« (...) Dans le cas où une collectivité malgache souhaiterait développer une coopération plus complète allant jusqu'à l'appui à la définition d'un projet de développement, d'un schéma d'aménagement ou d'un plan d'urbanisme, et voir ensuite comment progressivement l'ensemble des services publics pourrait y prendre place, il est évident que les collectivités locales françaises y répondraient favorablement (...) »

« (...) Un investissement malgache est nécessaire pour que la coopération décentralisée porte ses fruits. Cela me paraît très important. Les communes malgaches n'ont malheureusement pas encore les moyens suffisants pour leur permettre d'assurer leurs compétences. Il faut donc que l'Etat continue de soutenir le processus de décentralisation et aide les collectivités locales à assumer leurs compétences (...) »

« (...) Il est aussi important, à mon sens, de mettre en place, collectivement, l'évaluation de la coopération décentralisée, parce que c'est aussi la condition de la durée. La confiance doit être au rendez-vous. Dans le cas contraire, la coopération peut perdre son sens ou tout simplement prendre fin. La coopération décentralisée est une navigation au long cours, une union durable fondée sur la confiance. L'intérêt de ces Assises est de pouvoir échanger et discuter, justement pour renforcer la confiance (...) »





EXTRAIT D'ENTRETIEN

MONSIEUR JEAN-LOUIS DESTANS
PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'EURE
ET PRESIDENT DU GROUPE PAYS MADAGASCAR DE CITES UNIES FRANCE

« (...) J'ai été surpris de voir la prise de conscience très forte des acteurs locaux, et en particulier, dans l'atelier où j'ai travaillé, d'un fait communal très fort et d'une connaissance somme toute assez fine des problèmes de décentralisation rencontrés par ces acteurs locaux. Je crois que les bonnes questions ont été posées. Elles n'ont pas toutes à ce jour de réponses mais il me semble que ce chemin de la décentralisation est un chemin qui est compris (...) »

« (...) Les collectivités françaises peuvent apporter leur expérience de la décentralisation, par exemple sur le fait régional qui est récent en France, et, aussi leur expertise. Nous détenons dans nos communes, nos communautés de communes, nos départements, nos régions, un savoir-faire, quelques moyens humains, et, enfin, quelques moyens financiers qui peuvent être octroyés dans le cadre de la coopération décentralisée (...) »

« (...) Dans le cadre du partenariat entre Tsihombe et l'Eure, nous menons des actions de coopération qui touchent à la fois à la vie municipale et à la structuration de ce territoire, que ce soit en termes d'éducation, de santé, d'équipements urbains ou de développement des activités économiques. J'ai souhaité venir sur le terrain pour mesurer à la fois l'effort accompli, et, surtout, pour essayer de recueillir de la part des autorités locales, et en particulier de Monsieur le Maire, ses volontés, ses objectifs, pour les années à venir parce que je souhaiterais que nous développions des programmes de développement plus intégrés et pas simplement des projets épars (...) »

« (...) Plusieurs choses me frappent dans le processus de décentralisation engagé à Madagascar. Concernant le rôle des Maires et les compétences qui leur sont dévolues, c'est la faiblesse des ressources humaines qui ressort avec le plus de force. Les Maires ne disposent que de peu de moyens humains. Le fait de pouvoir mettre en place des dispositifs qui leur permettent de trouver les appuis nécessaires pour développer leurs projets, comme les Centres d'appui aux communes (CAC), me paraît être une urgence absolue (...) »



EXTRAIT D'ENTRETIEN

MONSIEUR NAZERALLY RANARISON
MAIRE DE FARAFANGANA

« (...) Ces Assises répondent à nos attentes parce que notre priorité est le renforcement des capacités. Comme vous avez pu le constater, même lors des débats de ces deux derniers jours, nombre de mes collègues maires ne maîtrisaient pas encore suffisamment



les textes qui sont en vigueur, surtout ceux qui concernent les ressources des communes et la fiscalité locale (...) »

« (...) Pour vous donner un exemple très concret des perspectives de développement des entrées fiscales, dans ma commune de Farafangana, depuis le début de mon mandat et malgré des difficultés importantes, les recettes sont passées de 10 millions MGA en 2003 à 40 millions MGA en 2005. Je pense que les recettes atteindront 50 millions MGA en 2006, et ce, sans compter l'impôt foncier sur les propriétés bâties (IFPB) (...) »

« (...) Dans cette logique, la coopération décentralisée, grâce à ces Assises, pourrait aider les communes de Madagascar à établir des recensements. Un appui sur la fiscalité permettrait aux communes de mieux gérer le quotidien et de se projeter dans l'avenir. Parce qu'actuellement nous avons des problèmes urgents, par exemple à Farafangana nous avons des arriérés de salaires de près de six mois pour les personnels communaux. C'est une situation difficile (...) »

« (...) Ce serait une amélioration importante au profit de toute la communauté. Actuellement, nous essayons, en dépit de nos difficultés financières, de maintenir les services que nous donnons à la population comme l'enlèvement des ordures, le balayage des rues ou la réparation des routes. Nous recherchons des solutions et nous heurtons à des difficultés qui souvent nous dépassent (...) »

« (...) A ce sujet, je pense que les textes en vigueur, par exemple, la loi 94-007 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, ne conviennent plus aux réalités locales. Les textes devront être améliorés pour toutes les taxes dont les taux sont définis dans la loi. Une concertation nationale de tous les Maires devrait avoir lieu afin d'actualiser les textes, pour les communes urbaines, d'une part, pour les communes rurales, d'autre part. Une concertation nationale pour une loi actualisée qui conviendrait aux communes et qui serait adaptée à ce que nous vivons actuellement (...) »

« (...) J'attends beaucoup des suites de ces Assises, de la coopération décentralisée dans son ensemble et de l'appui institutionnel en particulier. Dans un premier temps essentiellement au niveau de la fiscalité locale, je souhaite aussi que nous recevions des appuis pour nous former et pour nous aider à mettre en évidence des problèmes qui pourront faire l'objet de propositions concrètes pour améliorer les lois (...) »

« (...) Aussi, concernant, l'IFPB, les lois sont particulièrement compliquées et impliquent le recours à des spécialistes pour réaliser les recensements. La coopération décentralisée peut nous appuyer sur ce point précis, et, plus globalement, dans la définition et la conduite d'une politique communale sur les ressources financières (...) »

« (...) D'un autre côté, la transparence est indispensable. Il est de la responsabilité du Maire de communiquer sur la gestion des affaires de la commune et de tenir informer régulièrement ses administrés, surtout si l'on souhaite ancrer la démocratie et la participation citoyenne. Cette transparence est centrale dans l'optique de sensibiliser les gens pour qu'ils paient plus facilement l'impôt (...) »

« (...) Aujourd'hui, Farafangana n'est pas liée par un partenariat avec une commune étrangère mais c'est ce que nous souhaitons dans l'avenir. Pour l'instant, seules des ONG françaises sont présentes. Nous espérons de la part d'une collectivité française un appui en phase avec nos besoins en renforcement de capacités. C'est un appel que je lance aujourd'hui (...) »





EXTRAIT D'ENTRETIEN

MONSIEUR JEAN-PIERRE RAZAFY-ANDRIAMIHAINGO
AMBASSADEUR DE MADAGASCAR EN FRANCE

« (...) Ces Assises étaient premièrement destinées aux collectivités locales françaises, qui sont majoritaires à Madagascar, mais aussi à d'autres entités qui sont parties prenantes de la coopération décentralisée à Madagascar, notamment les ONG. Je crois véritablement que nous avons eu là des Assises, je prends le mot dans son sens plein, qui ont assis la coopération décentralisée et qui ont dégagé, en même temps, de par les conclusions qui ont été tirées, des perspectives tout à fait réelles (...) »

« (...) Beaucoup de thèmes ont été abordés sur les quatre ateliers. Des thèmes qui étaient suffisamment larges pour permettre à des problématiques spécifiques de se dégager et à des sujets inédits d'être abordés. De sorte que nous avons pu dégager des idées fortes, des méthodes et des techniques opératoires pour essayer d'obtenir une plus grande efficacité. La coopération décentralisée doit précisément être une coopération efficace et qui réponde de façon adéquate aux besoins des collectivités qui reçoivent (...) »

« (...) Je crois que ces coopérations décentralisées, je parle volontairement au pluriel, doivent se concevoir dans un esprit de renforcement des relations humaines, l'humain est primordial, et privilégier pour ce faire une meilleure connaissance mutuelle. Ces Assises ont oeuvré aussi pour cela parce qu'il ne peut y avoir de coopération technique sans des liens humains forts (...) »

« (...) L'esprit dans lequel les partenariats doivent se dérouler a été très nettement dessiné lors de ces rencontres. Nous avons atteint là, à mon sens, quelque chose de fondamental (...) »

« (...) La coopération décentralisée doit être conforme à l'esprit de la stratégie de développement et de décentralisation de Madagascar. Que recherchons-nous ? Nous souhaitons que le développement des régions et des communes soit un développement harmonieux, que le développement puisse être un développement qui se réalise dans un souffle unique. Bien entendu, chaque région possède des caractéristiques propres et c'est donc par rapport à ces spécificités qu'il nous faut agir et que la coopération décentralisée peut apporter de nouvelles opportunités (...) »



EXTRAIT D'ENTRETIEN

MONSIEUR ROLAND ROBERT
MAIRE DE LA POSSESSION, LA REUNION

« (...) Je vois bien qu'à Madagascar l'intercommunalité est une chose nouvelle qui intéresse de très nombreuses communes et, en particulier, la commune d'Antanifotsy,



notre partenaire historique, qui est prête à s'engager sur cette voie. Je pense que grâce aux expériences qui ont été partagées durant ces Assises, les communes malgaches se sentent encore plus confortées dans le désir de développer une décentralisation donnant la part belle à l'intercommunalité (...))

« (...) Travailler dans le cadre d'une structure intercommunale permet d'utiliser des moyens en commun, ce qui est tout à fait intéressant pour des communes qui ont des budgets relativement faibles. Si nous voulons parvenir à quelque chose d'assez équilibré sur le plan du développement, il ne nous faudra pas perdre de vue cette nécessité de rassembler les communes malgaches autour de projets communs. Je crois que la mise en commun des revenus sur des projets communs et sur des politiques communes est très importante (...) »

« (...) Depuis une dizaine d'années que nous sommes jumelés avec Antanifotsy, peu de communes de La Réunion ont suivi la même voie. Il est important, aujourd'hui, de sensibiliser les autres communes de La Réunion. Imaginons que les 24 communes réunionnaises nouent des liens de coopération avec 24 communes malgaches. Ce serait là une situation jamais vue qui contribuerait comme aucune au rapprochement entre les deux îles (...) »

« (...) Au-delà de quelques collectivités, il serait bien que toute La Réunion soit jumelée avec Madagascar. Je crois que ce serait naturel. L'histoire et la géographie nous rappellent sans cesse nos liens avec Madagascar. Le premier homme qui a vu le jour à La Réunion était un malgache. Il nous faut aujourd'hui donner un coup de pouce pour relancer la coopération décentralisée entre les deux îles et nous allons tout faire à La Possession pour que ce coup de pouce soit donné (...) »



EXTRAIT D'ENTRETIEN

MADAME HANTA RABETALIANA
CHEF DE REGION HAUTE MAHATSIATRA

« (...) Deux points importants ressortent de ces Assises pour la région Haute Mahatsiatra et, plus largement, pour toutes les régions de Madagascar. Il s'agit d'abord du lancement de deux nouveaux partenariats entre, d'une part la région Haute Mahatsiatra, et d'autre part la région Bourgogne et le Grand Lyon. C'est ensuite le partage d'expériences qui a permis aux régions malgaches de mieux appréhender le fait régional et les problématiques qu'il sous-tend (...) »

« (...) Pour prolonger ce partage d'expériences, l'Association des 22 régions de Madagascar (A22RM) et l'Association des régions de France (ARF) ont convenu de nouer un partenariat. Déjà plusieurs pistes de travail sont pressenties, par exemple, sur les outils de planification et de gestion ou à propos des Comités régionaux économiques et sociaux qui constituent des structures qui devraient être, à mon sens, adaptées au contexte malgache (...) »

« (...) Les régions françaises peuvent apporter beaucoup à nos régions en renforçant nos capacités d'intervention et c'est dans cette perspective que nous avons commencé lors de ces Assises une collaboration que nous souhaitons tous durable et enrichissante. Nous souhaitons grandir ensemble (...) »





IV - COMMUNES ET REGIONS MALGACHES : L'ESSENTIEL DE LEUR MESSAGE

SUR LA QUESTION DES RESSOURCES FINANCIERES ET DE LA FISCALITE LOCALE (ATELIER 1)

M. Patrick RAMIARAMANANA, Maire d'Antananarivo

- ⇒ La Commune urbaine d'Antananarivo rencontre d'importantes difficultés à mobiliser des ressources propres, qu'elles soient fiscales ou issues des taxes et recettes parafiscales. Ceci est une entrave forte à l'autonomie de la CUA et au développement de politiques sectorielles.
- ⇒ Notre capacité à nous projeter dans le temps et à planifier notre développement est freinée.
- ⇒ L'exécution du budget dans sa partie « Recettes » ne représente, presque invariablement, que 45 à 50% des prévisions.
- ⇒ Des sources indirectes nourrissent le budget de la commune (revenus domaniaux, recettes d'exploitation, etc.) mais elles demeurent insuffisantes pour fonder des politiques coûteuses. Un effort sur les recettes fiscales est donc indispensable.
- ⇒ La CUA a développé plusieurs partenariats en vue d'améliorer les recettes fiscales. C'est le cas des partenariats avec la Région Ile-de-France ou l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF). Notre travail avec l'AIMF nous a ainsi permis d'accroître de près de 400% nos recettes fiscales entre les exercices 2005 et 2006.
- ⇒ Une bonne entente entre l'exécutif de la commune et le conseil municipal est primordiale pour que la mobilisation des ressources propres se trouve en adéquation avec les prévisions budgétaires. L'élection des Maires et des conseils municipaux sur des listes différentes implique parfois des majorités différentes et peut donc peser sur la bonne marche des affaires communales.
- ⇒ Deux propositions peuvent être faites : (1) la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) qui permette le suivi du recouvrement et (2) la mise en œuvre d'un système de prélèvement automatique sur les comptes bancaires pour les impôts fonciers.
- ⇒ Une question domine l'action de l'élu local : comment s'engager dans des politiques et des projets d'envergure et de longue durée alors que les ressources sont incertaines et qu'elles ne sont recouvrées que très irrégulièrement ?



- ⇒ La coopération décentralisée est un facteur de stabilité par les appuis financiers et institutionnels de longue durée qu'elle apporte.
- ⇒ Une idée me tient à cœur, celle d'une « banque des villes » qui pourrait permettre à nos communes de disposer de fonds conséquents, eux-mêmes garantis sur une fiscalité locale dynamique.

M. Jean RANAIVONIRINA, Consultant, Cellule d'Analyse et de Prospective, MDAT

- ⇒ La part des recettes propres des communes est de 25% du total des recettes. Les dotations de l'Etat représentent 75% des recettes. La question de l'autonomie financière des communes se pose.

Mme Céline Ralalarisoa, Maire d'Ambanisarika

- ⇒ La fiscalité locale demeure incompréhensible pour beaucoup. Son rôle n'est pas compris. Elle est souvent une source de discorde entre les populations, les communes et l'Etat.
- ⇒ La fiscalité locale est même parfois perçue comme un « joug colonial » d'où cette expression dans notre ethnie : « vili-loha » ou le « prix de la tête ».
- ⇒ L'un des principaux problèmes se situe au niveau de l'émission des rôles. Ceci sont rarement disponibles au niveau provincial ce qui empêche de percevoir les recettes fiscales. La Commune d'Ambanisarika n'a encore jamais pu percevoir l'impôt.
- ⇒ La difficulté de disposer de recensements fiables pèse également sur la capacité des pouvoirs publics à lever l'impôt. Les chefs d'arrondissements administratifs, seuls habilités à percevoir les impôts, sont dépassés par l'ampleur de la tâche et leurs équipes de recouvrement ne sont pas à la hauteur, ne serait-ce qu'en raison d'une faible motivation.
- ⇒ Parfois les populations réclament une plus grande transparence dans l'utilisation des impôts. Sans doute est-ce là une voie pour enraciner l'impôt et le justifier.
- ⇒ Le renforcement du rôle des élus dans la sensibilisation (accompagné de leur responsabilisation), le resserrement des liens entre les communes et les services techniques déconcentrés ou encore le recours aux poursuites légales sont des propositions qui devraient être mises en pratique.

M. René Richard, Maire d'Amparafaravola

- ⇒ L'actuelle transition foncière se traduit par un affaiblissement des pouvoirs coutumiers, une forte demande en titre et une faible capacité de délivrance.
- ⇒ Le système domanial est inadapté au contexte actuel parce qu'il met en relation directe l'Etat et les propriétaires d'où un engorgement et des conflits fréquents.
- ⇒ Depuis la présentation de la LPF, le 8 février 2005, une « idée force », la décentralisation de la gestion foncière, s'est concrétisée et a reçu un accueil favorable de l'opinion publique.
- ⇒ La création à Amparafaravola d'un guichet foncier, instrument local de la réforme foncière, ouvre des perspectives réelles de relance de la fiscalité locale.



- ⇒ Le développement des communes n'est pas possible sans fiscalité locale et le développement de celle-ci n'est pas possible sans une information des droits sur les terrains. Là est tout l'enjeu de la réforme foncière.
- ⇒ L'impôt foncier recouvré par la commune d'Amparafaravola en 2005 l'a été sur la base d'un recensement effectué en 1998. Sur 15 000 parcelles non bâties seules quelques unes paient l'impôt. En conséquence, le montant perçu (3 000 000 Ar.) est loin d'avoir atteint les prévisions (26 400 000 Ar.)

M. Fidèle Roger RAHARISON, Maire d'Alakamisy Itenina

- ⇒ Notre ambition est de réduire notre dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat et donc d'accroître la part des ressources propres dans notre budget. Ceci passe par une politique fiscale volontariste. C'est ce que nous nous efforçons de mettre en œuvre.
- ⇒ Plusieurs initiatives ont déjà été prises pour répondre à une situation non satisfaisante (dernier recensement en 1986, taux de recouvrement quasi nul, etc.). La collecte directe de l'IFPB (Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties) sous une forme forfaitaire de 500 Ar. par maison fut une première étape dans l'évolution des mentalités.
- ⇒ La constitution de nouvelles ressources parafiscales en vue de constituer un fond d'apport bénéficiaire (pour de nouveaux projets ou pour la gestion d'infrastructures) a été un succès. Cette nouvelle contribution de la population a permis à la commune de collecter 3 200 000 Ar. en tout juste un mois et demi.
- ⇒ Nous cherchons également à renforcer nos collaborations avec les services techniques déconcentrés et à bénéficier d'appuis techniques de la part de nos partenaires.
- ⇒ La sensibilisation et les actions de recensement des propriétés bâties et non bâties sont conduites par la commune (agents, conseillers communaux, fokontany) avec une efficacité supérieure à celle des services déconcentrés.
- ⇒ La sensibilisation est essentielle. C'est un effort commun auquel participent le Maire et l'ensemble de l'exécutif ainsi que les conseillers communaux. Il est important d'expliquer le bien fondé de l'impôt.
- ⇒ L'impôt ne sera pas accepté sans une parfaite transparence dans la gestion de la commune. A Alakamisy Itenina, les recettes et les dépenses mensuelles sont affichées à la Mairie.
- ⇒ Notre stratégie s'appuie aussi sur un suivi régulier des ménages et de leur capacité contributive. Des actions sont aussi menées pour améliorer cette capacité contributive (ex : création d'associations paysannes). Le potentiel fiscal est ainsi connu et peut être exploité à bon escient.
- ⇒ Les résultats de notre politique sont bons. La confiance entre les élus et leurs administrés est bien réelle et le civisme se développe dans notre commune. Toutes les communes de Madagascar peuvent reproduire notre expérience.

M. Georges RABENANDRASANA, Chef du service du recouvrement, Mahajanga



- ⇒ Les communes malgaches disposent de quatre types de ressources financières : les impôts locaux, les taxes parafiscales, les recettes parafiscales et les dotations. Leur maîtrise est complexe mais nécessaire à l'exercice des compétences dévolues aux communes.
- ⇒ La fiscalité locale est l'un des piliers de la décentralisation. Par ce biais, les communes peuvent asseoir leur légitimité et grandir de la manière qu'elles auront choisie.
- ⇒ Les recettes parafiscales (droits d'utilisation des biens appartenant à la commune, droits de place sur les marchés, etc.) sont un instrument que les communes se doivent de développer. Les perspectives sont importantes.
- ⇒ L'amélioration du champ d'imposition est une priorité. Ceci passe par une sensibilisation forte des populations et la formalisation de l'informel.
- ⇒ L'action des services de la commune est primordiale. Ces services sont le principal lien avec les populations. C'est pour cette raison qu'ils doivent bénéficier en priorité d'un renforcement de capacité.
- ⇒ Les difficultés rencontrées dans le recouvrement des impôts posent le problème de son acceptation par les populations et, au-delà, il est question du développement d'une citoyenneté locale. Aujourd'hui il nous faut constater que les taux de recouvrement sont bien trop faibles.

Mme Anna RADAVisA, Maire d'Ivato Aéroport

- ⇒ L'impact territorial des opérateurs économiques est multiple : création d'emplois, partenariat public-privé et participation à l'impôt. Le tissu entrepreneurial constitue dès lors une assise pour le développement local.
- ⇒ Les opérateurs économiques ont des devoirs envers les communes qui les accueillent, le premier d'entre eux est de contribuer à l'impôt.
- ⇒ A Ivato Aéroport, 75% des 450 artisans et commerçants s'acquittent de leurs taxes, 60% des PME et PMI et 20% des 45 sociétés de type SARL. La marge de progression est donc encore grande.
- ⇒ De nouvelles taxes parafiscales peuvent être créées par les communes afin d'accroître leur potentiel fiscal. Les activités économiques concernées sont par exemple : le tourisme, l'agriculture, les activités minières, l'artisanat, les pêcheries maritimes, l'exploitation forestière et les transports.

M. Eric Herman RAPARISON, Maire de Tsironomandidy

- ⇒ La mise en œuvre d'une politique communale qui donne la part belle à l'investissement est un pari sur l'avenir ainsi qu'un devoir politique.
- ⇒ Entre 2004 et 2006, la part des investissements communaux à Tsironomandidy est passée de 4% à 14%. Ces investissements concourent à réaliser le Plan communal de développement ainsi qu'à doter la commune de nouvelles ressources financières.
- ⇒ Le besoin de financements extérieurs est toujours présent. Notre souci est de mieux les orienter et de nous doter de la capacité de gérer les nouvelles infrastructures.



- ⇒ Nos investissements sont raisonnés. Nous nous attachons à respecter certains principes : réaliser des investissements générateurs de revenus, nous doter de la capacité de les gérer (dans un souci de pérennisation) ou encore nous concentrer sur des réalisations auront un effet d'entraînement sur la communauté.
- ⇒ La coopération avec la commune suisse de Muensingen a permis la réhabilitation et l'extension du marché municipal. Parce qu'un renforcement de nos capacités en matière fiscale a été mené, le taux de recouvrement des recettes parafiscales atteint pour le marché près de 90%. C'est une réussite.
- ⇒ Le choix a été fait d'adopter un système payant pour les bornes fontaine et les lavoirs (en vertu du Code de l'eau sur la non gratuité de la ressource). Cette décision politiquement difficile a finalement été acceptée par la population suite à un important travail de sensibilisation. Elle était un préalable indispensable à notre effort de modernisation de la distribution d'eau.

SUR LA QUESTION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ET DE L'INTERCOMMUNALITE (ATELIER 2)

Mme Brigitte RASAMOELINA RABEMANANTSOA, Maire d'Ambohimalaza Miray

- ⇒ Les responsabilités d'un Maire sont nombreuses : organisation de l'administration communale, gestion du personnel, gestion des biens communaux, l'ordonnancement des budgets et l'Etat civil. Ces responsabilités dépassent souvent l'étendue des compétences des Maires.
- ⇒ A cela s'ajoute la première responsabilité du Maire : contribuer à l'amélioration des conditions de vie de ses administrés et doter sa commune d'une vision cohérente pour le développement.
- ⇒ L'insuffisance des moyens humains et financiers est la première contrainte à l'action des Maires. Le manque de redevabilité, que ce soit par l'impôt ou la mobilisation citoyenne, des administrés est un autre problème important.
- ⇒ La création d'un corps de fonctionnaires territoriaux formés est une solution à l'absence d'expertise constatée dans la quasi-totalité des communes. Ces personnels pourraient dans un premier temps intervenir à un niveau intercommunal dans un souci de mutualisation des moyens et de plus grande efficacité.
- ⇒ Les OPCI sont un lieu privilégié pour créer un service d'appui au développement local (ex : les centres d'appui aux communes). Les communes qui sont le point d'ancrage du développement ont donc tout intérêt à se rassembler dans des groupements intercommunaux.

M. Georges RANDRIANIAINA, Maire de Fort-Dauphin

- ⇒ Il existe un contrat tacite entre le Maire et la Population. Chacun y puise des droits et des devoirs. Le Maire est ainsi responsable du développement de sa commune et de la bonne gestion des affaires communales alors que la population se doit de participer activement à l'effort de développement.



- ⇒ Les principales missions d'un Maire sont bien sûr de répondre aux besoins de la population (étendre les services de proximité) mais également de doter sa commune de nouveaux instruments pour son développement futur (instituer de la citoyenneté, assurer l'autonomie financière). Cette exigence de planification et de renforcement des capacités est essentielle.
- ⇒ La citoyenneté et plus concrètement l'implication des acteurs locaux dans le développement ne sont pas encore assez développées et, lorsqu'elles existent, elles souffrent d'un manque de coordination et de cohérence. C'est là le rôle du Maire que de faire converger les initiatives et les énergies.
- ⇒ L'une des difficultés des maires, qui est en même temps un atout, est d'être le point focal du développement, à l'intersection de l'exécutif, du conseil communal et des services techniques déconcentrés. Il nous faut donc miser sur les Maires pour porter l'effort de développement.
- ⇒ Les partenariats public-privé, la coopération décentralisée et l'intercommunalité sont des leviers d'avenir aux mains des Maires. Ce qui nous manque c'est la pratique et l'expérience de ces instruments. Des personnels formés pourraient nous conseiller et nous aider à remplir nos missions.

M. Salame ABDOU, Directeur du Suivi-Evaluation et de la Communication, MDAAT

- ⇒ De nombreuses pratiques de relations intercommunales existent à Madagascar et dépassent de loin le cadre des Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI).
- ⇒ Les relations intercommunales prennent aussi la forme de simples contacts réguliers entre élus communaux, d'associations de maires au niveau des districts et des régions ou encore de structures de concertation liées à des projets ponctuels. Ces relations sont toujours des préalables indispensables à la création d'OPCI.
- ⇒ Le développement de l'intercommunalité a été prévu par le législateur pour pallier les insuffisances de moyens des communes et mutualiser leurs ressources.
- ⇒ Instrument d'organisation rationnelle de l'espace et lieu d'échange et de solidarité, l'OPCI poursuit des objectifs d'intérêt commun : la prestation de services, la gestion d'infrastructures et la mutualisation de compétences.
- ⇒ Il n'existe qu'une seule forme légale d'intercommunalité, l'OPCI, ce qui limite le choix des communes d'opter pour d'autres formes de regroupement mieux adaptées à leurs besoins.
- ⇒ Les procédures de création et de fonctionnement des OPCI ont été très souvent jugées trop complexes par les acteurs communaux. Par ailleurs, les OPCI n'échappent à un double déficit de ressources humaines et financières.
- ⇒ Il est nécessaire de développer des fiscalités spécifiques aux regroupements intercommunaux et de leur adjoindre des dispositifs d'appui sur le modèle des Centres d'appui aux communes (CAC).
- ⇒ Le développement de l'intercommunalité à Madagascar est l'un des objectifs que poursuit le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, en cohérence avec le Fond de développement local (FDL) et les Centres d'appui aux communes (CAC).



M. Charly AUGUSTE, Maire d'Andranohinaly et Président de l'OHEMIHA

- ⇒ L'OPCI OHEMIHA est constitué de 12 communes de la basse vallée de l'Onilahy toutes rassemblées autour d'un projet de territoire centré sur le développement et la conservation de l'environnement.
- ⇒ Les points forts de l'action de notre OPCI sont d'abord une amélioration de la performance en matière de fiscalité locale, de montage/gestion de projets et d'administration communale, ensuite de pérennisation des mécanismes de gestion de l'environnement et enfin de sécurité publique sur le territoire de projet.

M. Guy Maxim Hasina RALAISEHENO, Maire d'Ankarabaoto

- ⇒ L'engagement de plusieurs communes dans une dynamique intercommunale ne doit pas relever d'une question d'opportunité mais bien s'inscrire dans une vision concertée et durable du développement d'un territoire.
- ⇒ Les membres de l'OPCI FIFTAMA voient dans l'intercommunalité un moyen de développer une vision commune du développement, de planifier des investissements, de créer de nouveaux services publics et de renforcer le processus de décentralisation. L'échange d'expériences en matière de gestion communale est un autre objectif important.
- ⇒ Notre OPCI ne cesse de croître. Créé autour de 7 communes en 1996, il en comptait 29 en avril 2006. Cet élargissement témoigne de la forte attraction de l'OPCI sur les communes proches.
- ⇒ Les compétences de l'OPCI FIFTAMA sont très nombreuses. Les principales sont l'aménagement de l'espace et l'élaboration des schémas d'urbanisme intercommunaux, les actions de développement économique et social à l'échelle intercommunale et l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, pour ne citer que ces quelques exemples. Les relations intercommunales sont donc très riches et très diversifiées.
- ⇒ L'amélioration des ressources financières des communes membres est aussi un enjeu de l'action de l'OPCI. De très bons résultats ont déjà été enregistrés (ex : mise en place d'un système performant pour l'IFPB dans toutes les communes).
- ⇒ Des difficultés subsistent à plusieurs niveaux : les ressources sont trop limitées par rapport aux objectifs, les Maires perçoivent difficilement la limite entre compétences communales et intercommunales, l'existence de communes urbaines et rurales est parfois complexe à gérer.
- ⇒ La simplification des textes sur l'intercommunalité, la création d'une fiscalité spécifique et le développement de collaborations avec les services techniques déconcentrés sont des chantiers prioritaires pour améliorer l'efficacité des regroupements intercommunaux.

M. Fidèle Roger RAHARISON, Maire d'Alakamisy Itenina et Président de l'OPCI Vohitraina Antarambiby

- ⇒ La création de l'OPCI Vohitraina Antarambiby résulte d'un double constat : la mauvaise gestion de l'eau du lac Antarambiby (couplée à une problématique de dégradation de l'environnement) et le caractère intercommunal de cet enjeu.



- ⇒ Outre des difficultés humaines et financières bien connues, nous sommes mis en difficulté par des blocages politiques, des problèmes de corruption et un partage non équitable des bénéfices de l'existence de l'OPCI. Nous espérons que le temps et l'appui de nos partenaires nous apporteront la maturité nécessaire.
- ⇒ Il me semble important d'améliorer la capacité des Maires et de leurs personnels à penser, concevoir et gérer leurs projets d'investissement. C'est ce que nous attendons de la récente création d'un Centre appui aux communes (CAC) en complément de notre OPCI.
- ⇒ Notre OPCI et les communes qu'il regroupe attendent des appuis de trois natures : (1) technique avec l'aménagement du bassin versant, (2) sociale avec l'accompagnement des populations déplacées et le développement d'activités économiques alternatives, (3) institutionnelle avec la formation des personnels de l'OPCI. La coopération décentralisée peut nous aider à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

SUR LA QUESTION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE ET DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS (ATELIER 3)

M. Rolland Yves SYLVAIN, Maire de Diégo Suarez

- ⇒ Le Maire est d'abord l'expression d'une organisation qui crée et qui rend des services publics.
- ⇒ Le développement des services publics locaux est bien en deçà des attentes des populations. Les équipements techniques (adduction d'eau, électrification, voirie, etc.) et socio-économiques (marchés, abattoirs, édifices publics, etc.) sont en règle générale en nombre insuffisant, vétustes, dégradés et saturés.
- ⇒ La faiblesse des ressources financières des communes est un frein à l'investissement et ne favorise pas le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale. L'essentiel de l'administration communale consiste à exécuter les dépenses de fonctionnement.
- ⇒ A Diégo Suarez, moins d'un euro par habitant est consacré à l'investissement. Sans l'appui de nos partenaires, l'effet de nos investissements, financés en propre, serait quasi nul.
- ⇒ La décentralisation des compétences suppose des moyens financiers et des cadres performants. Par ailleurs, la quasi-totalité des collectivités souffrent d'une absence de mémoire institutionnelle en raison du renouvellement des personnels.
- ⇒ Diégo Suarez se trouve dans l'impossibilité de conserver ses cadres et ingénieurs performants parce qu'elle ne peut pas, légalement autant que financièrement, leur offrir un niveau de rémunération motivant.
- ⇒ Les communes de Madagascar ne sont pas sur un même pied d'égalité lorsqu'il s'agit de saisir des opportunités de développement. Ces dernières années, seules quelques communes, souvent urbaines, ont bénéficié de projets prioritaires et de nouveaux programmes financés par l'Etat ou les partenaires techniques et financiers.



- ⇒ Nos partenariats avec l'AIMF, l'Agence française de développement (AFD) et le département du Finistère contribuent également fortement à changer le visage de notre commune.

Mme Hary ANDRIAMBOAVONJY, Secrétaire Général, MDAT

- ⇒ La maîtrise d'ouvrage communale est un levier pour le développement des communes et se trouve de fait être une priorité pour Madagascar et ses partenaires techniques et financiers.
- ⇒ Il est fréquent que des infrastructures qui relèvent normalement de la compétence des communes soient réalisées directement par des projets. Ceci répond en partie aux défaillances communales en matière d'investissement et de maîtrise d'ouvrage.
- ⇒ La maîtrise d'ouvrage communale est réelle et effective dans quelques rares cas : pour les grandes communes qui disposent d'une capacité d'investissement, pour des infrastructures financées par l'Etat (par voie de subventions), et dans le cadre de projets qui misent sur la maîtrise d'ouvrage communale (ex : Programme ACORDS et volet « Financement direct des communes » du FID).
- ⇒ La désresponsabilisation des communes est un problème majeur. L'effacement des pouvoirs publics au bénéfice des maîtres d'ouvrage délégués ne joue pas en faveur de la décentralisation.
- ⇒ L'un des principaux objectifs du Fond de développement local (FDL) est d'assurer une maîtrise d'ouvrage effective par les communes et les regroupements intercommunaux bénéficiaires.
- ⇒ Les Centres d'appui aux communes (CAC) ont un rôle d'appui-conseil auprès des communes bénéficiaires pour leur permettre d'engager une dynamique de développement et de mobiliser autour d'elle l'ensemble des acteurs territoriaux (services techniques, ONGs, etc.)
- ⇒ A tous les niveaux, la volonté est forte d'avancer sur la décentralisation et la déconcentration. Une réforme complexe est engagée. Les partenaires techniques et financiers appuient les travaux en cours. Et les communes sont prêtes à assumer leurs missions. Des conditions très favorables sont donc réunies.

Mme Olga Vololonirina RAMALASON, Maire d'Antsirabe

- ⇒ Les collectivités locales ont un rôle à jouer dans la maîtrise d'ouvrage sociale, de l'élaboration de politiques sociales à leur mise en œuvre.
- ⇒ A Antsirabe, la politique sociale qui prévoit diverses réalisations est une composante à part entière du Programme villageois de développement (PVD) validé par chaque Fokontany, et par extension du Plan communal de développement (PCD).
- ⇒ Au-delà de la qualité des infrastructures réalisées, le principal critère de réussite de notre maîtrise d'ouvrage sociale est l'appropriation par les usagers des nouveaux services. Un important travail de sensibilisation et de suivi est mis en œuvre.
- ⇒ Notre approche est pragmatique. Nous n'hésitons pas en effet à suivre diverses voies pour atteindre nos objectifs : le faire soi-même (ex : lorsque la commune décide de gérer un service en régie directe), le faire-faire (ex : lorsque la commune délègue ou



contractualise la gestion d'un service à un opérateur privé) et le laisser-faire (ex : lorsque les opérateurs privés prennent des initiatives d'intérêt général).

- ⇒ L'exemple du programme de protection social de Mahaimandry a montré la capacité de la commune d'Antsirabe à mobiliser de nombreux partenaires (commune rurale de Vinaninkarena, Ambassade de Grande Bretagne, ONGs nationales et internationales ainsi que le Ministère de la Population) autour d'un projet entrant dans le cadre du PCD.

Mme Myriam Marie RAHAJARIMANANA, Maire de Ranotsara Avaratra

- ⇒ Ranotsara Avaratra bénéficie du programme ACORDS. Il prévoit des subventions à notre plan d'action des communes, des investissements intercommunaux et un accompagnement/renforcement des capacités de notre commune.
- ⇒ Trois grands principes guident notre partenariat avec le programme ACORDS : nous sommes au centre des activités du programme, il mène une stratégie de retrait progressif et nous aide à assumer notre mission de service public.
- ⇒ Il est important de limiter autant que possible le recours à des opérateurs qui se substituent aux communes. Elles doivent être au cœur des projets, de la phase d'identification jusqu'à la mise en fonctionnement.
- ⇒ Si nous voulons que nos communes jouent pleinement leur rôle dans la maîtrise d'ouvrage, il nous faudra discuter et étroitement collaborer avec nos partenaires pour que ceux-ci évoluent dans leurs pratiques.
- ⇒ La tendance que nous observons est celle d'une évolution dans les pratiques des partenaires. Ils accordent une importance de plus en plus grande à la responsabilisation des communes et à leur implication très concrète. Ceci est conforme à ce que doit impliquer la décentralisation.

M. Gaston MANANJARA, Coordinateur national, CIDR

- ⇒ Pour les communes malgaches, assumer entièrement leur responsabilité de maître d'ouvrage revêt un double enjeu : politique et managérial.
- ⇒ Au plan managérial, la maîtrise d'ouvrage est une fonction essentielle des communes puisqu'elle commande toute la chaîne de production et de gestion des biens et services d'intérêt général.
- ⇒ **« Le Maître d'ouvrage public qui est investi d'une mission de service public ne peut se démettre de sa responsabilité relative à l'ouvrage ni de la fonction d'intérêt général qu'il remplit à ce titre ».**
- ⇒ **« Il appartient au Maître d'ouvrage, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus par lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure avec les Maîtres d'ouvrage délégués, les Maîtres d'œuvre et les entrepreneurs qu'il choisit, dans le cadre des lois et règlement en vigueur, les contrats ayant pour objet les études et/ou l'exécution des travaux ».**
- ⇒ La maîtrise du financement de l'opération par le Maître d'ouvrage est primordiale pour asseoir son pouvoir et sa légitimité. En ce sens, pour qu'il y ait une maîtrise



d'ouvrage réelle par la collectivité, le financement doit être inscrit dans son budget et ce quelle que soit l'origine des fonds.

- ⇒ Les communes malgaches sont dans leur très grande majorité tributaires de financements extérieurs pour leurs investissements. Dans cette situation, la maîtrise d'ouvrage répond aux objectifs poursuivis par les partenaires extérieurs.
- ⇒ Une question domine le débat. Quels mécanismes de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage faut-il mettre en œuvre pour à la fois rendre les communes autonomes dans leurs choix et offrir des prestations de qualité aux populations ?

M. Guy Eden RAKOTOARIJONA, Maire de Moramanga

- ⇒ L'une des formes d'implication des communes, à mon sens non satisfaisante, est de leur céder la responsabilité du suivi et du contrôle de la maîtrise d'ouvrage alors même qu'elles ne maîtrisent que très rarement l'ensemble du cahier des charges.
- ⇒ Les collectivités locales devraient jouer un rôle de premier plan dans les différentes phases de la maîtrise d'ouvrage d'un projet. Pour elles, l'enjeu est triple : le respect des délais et de la qualité d'exécution des travaux, le respect de l'image de la collectivité et la satisfaction des administrés et contribuables.
- ⇒ Très souvent, les besoins qui émanent des communes sont repris et développés par les techniciens des partenaires techniques et financiers et donnent lieu à des projets que les communes ne reconnaissent pas. C'est comme si elles étaient dépossédées d'une part importante de leurs prérogatives.
- ⇒ Un paradoxe est au cœur de la relation des communes à la maîtrise d'ouvrage. Alors qu'elles ont bénéficié durant des années et qu'elles bénéficient encore de projets sur leurs territoires, elles ne maîtrisent toujours pas les différentes phases de la réalisation d'un projet quel qu'il soit.
- ⇒ Les informations qui devraient permettre aux communes de jouer pleinement leur rôle ne sont pas toujours partagées par leurs partenaires. La transparence n'est pas toujours de mise.
- ⇒ Un préalable indispensable est le renforcement des capacités des communes. Sans cet effort, leur rôle n'évoluera pas et la responsabilisation que nous espérons tous ne sera pas effective.
- ⇒ Une collaboration fructueuse sur la maîtrise d'ouvrage peut être portée par des partenariats de coopération décentralisée. Une commune compréhension de cet enjeu par des collectivités confrontées aux mêmes difficultés est une garantie de réussite.

M. Gérard Florent RAZAFINDRABE, Maire d'Antanifotsy

- ⇒ Les acteurs du partenariat La Possession / Villeneuve d'Asq / Antanifotsy ont fait le choix d'une coopération décentralisée plus professionnelle et qui répond mieux aux multiples besoins d'Antanifotsy, à court et long terme.
- ⇒ Le développement d'une coopération exemplaire vouée au développement institutionnel autant que local passe par un suivi rapproché et, si nécessaire, par la présence d'une équipe qualifiée sur le terrain. Ceci est en cohérence avec la



création d'un Centre d'appui aux communes (CAC) à Antanifotsy et avec la mise à disposition d'un volontaire du progrès.

- ⇒ Les financements qui proviennent de la coopération décentralisée ne doivent plus être perçus comme « de l'argent facile ». Bien au contraire, ces fonds doivent faire l'objet d'une gestion des plus sérieuses de la part des collectivités bénéficiaires.
- ⇒ Des questions restent en suspens. Comment permettre à Antanifotsy d'assumer efficacement la maîtrise d'ouvrage de notre partenariat de coopération décentralisée ? Quel est le dispositif le plus adapté à un suivi/accompagnement de la maîtrise d'ouvrage communale ? Ces questions se posent dans le cadre de chaque partenariat et n'ont pas encore trouvé de réponses satisfaisantes.

SUR LA QUESTION DES REGIONS ET DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL (ATELIER 4)

M. Max Olivier RAKOTOMALALA, Chef de Région Boeny

- ⇒ Les régions nouvellement créées constituent une nouvelle échelle d'action et portent une nouvelle vision du développement des territoires. Leur vocation est essentiellement économique et sociale.
- ⇒ L'élaboration des plans régionaux de développement (PRD) et la constitution de comités régionaux sur divers enjeux (fiscalité locale, bonne gouvernance, etc.) ont guidé les premiers travaux des staffs régionaux.
- ⇒ Les régions sont au cœur des processus de décentralisation et de déconcentration. Elles aident à rapprocher et à mettre en cohérence les initiatives des communes, de la société civile, des services techniques déconcentrés, des partenaires techniques et financiers et du secteur privé.
- ⇒ L'action économique des régions peut prendre diverses formes : des partenariats public-privé, des partenariats avec les promoteurs d'appui au secteur privé, la promotion des filières économiques régionales ou encore la sécurisation des investissements.
- ⇒ Les relations que les régions entretiennent avec les partenaires techniques et financiers sont de première importance. Le développement de coopérations décentralisées ou l'établissement d'un dialogue avec les partenaires sur les stratégies d'intervention sont deux dossiers sur lesquels les régions sont présentes.
- ⇒ La participation citoyenne et la bonne gouvernance figurent aussi parmi les priorités des régions. Elles sont le fil directeur d'un dialogue étroit entre les régions et la société civile.
- ⇒ La mission des régions vis-à-vis des communes est primordiale. Leur objectif qui est d'impulser le développement au niveau local ne pourra être atteint sans une relation de travail saine entre les deux autorités.



M. Luc Loyola BRECHARD, Chef de Région Androy

- ⇒ De forts contrastes de développement existent entre les 22 régions de Madagascar. Certaines sont dotées de ressources naturelles et d'un capital économique (voies de communication, industries anciennes, équipements touristiques, etc.) qui leur permet d'engager plus facilement une dynamique de développement. Ce n'est pas le cas de la région de l'Androy.
- ⇒ Alors que l'indice de développement humain est supérieur à 0,500 pour la province d'Antananarivo, il n'est que de 0,336 pour la province de Tuléar dans laquelle se trouve la région de l'Androy. Même chose à l'intérieur des provinces, des différences marquées peuvent exister entre régions (ex : différentiel de développement entre les régions Androy et Anosy).
- ⇒ Il est important de rappeler que les chefs-lieux de régions qui sont d'importants centres urbains ont une pratique du développement et une influence territoriale que les chefs-lieux de moindre importance n'ont pas.
- ⇒ Un problème important est le manque de personnels compétents constaté dans de nombreuses régions. Qui plus est, les régions sont de plus en plus en concurrence pour attirer de l'expertise.
- ⇒ La région de l'Androy cumule plusieurs difficultés : sécheresse chronique, enclavement routier et aérien, maillage des services aux populations insuffisant, etc. Ces difficultés ne pourront être surmontées que par le biais d'investissements massifs que le staff régional ne sera pas en mesure de canaliser et de coordonner dans l'état actuel de ses capacités.
- ⇒ Comme la plupart des régions malgaches, l'Androy possède des atouts qui lui sont spécifiques et qu'il nous appartient de valoriser. Je pense à nos richesses halieutiques, notre potentiel minier ou encore notre forte identité culturelle qui pourrait faire de notre région la destination d'un certain tourisme.
- ⇒ Les défis qu'il nous incombe de relever sont nombreux et dépassent de très loin nos moyens financiers et humains. Le rôle de la coopération décentralisée pourraient être de nous renforcer, en d'autres termes, de donner plus d'efficacité à notre action pour nous permettre, à terme, de mieux défendre les intérêts de notre région.

M. Herisoa RAZAFINJATO, Directeur du Système d'Information, MDAT

- ⇒ La région peut être schématiquement décrite comme un niveau de mise en cohérence entre la politique générale de l'Etat et les multiples dynamiques locales à l'œuvre sur leurs territoires.
- ⇒ Le MDAT mène un programme d'appui aux régions qui constitue un cadre d'intervention pour le pilotage du développement régional. La mise cohérence et l'élaboration de propositions novatrices sont deux enjeux importants de ce programme.
- ⇒ Appuyer et conseiller les régions, capitaliser des expériences reproductibles, construire de l'information pertinente seront des axes très concrets de l'intervention des équipes du MDAT.
- ⇒ Les nouvelles coopérations entre régions françaises et malgaches doivent trouver leur place dans cette nouvelle dynamique d'appui à la régionalisation. La valeur ajoutée des régions françaises est, dans ce domaine, particulièrement riche.



M. Harifidy RAMILISON, Chef de Région Anosy

- ⇒ La planification des actions et la mobilisation des moyens sont l'un des éléments de la valeur ajoutée de l'échelon régional.
- ⇒ Le positionnement des régions est très particulier. L'exécutif régional est en interaction permanente avec l'ensemble des acteurs territoriaux. Il porte la dimension territoriale du développement.
- ⇒ Trois difficultés se posent au développement des régions : l'insuffisance des moyens humains et financiers, l'inadéquation de certains axes stratégiques régionaux aux politiques sectorielles et une politique fiscale inadéquate.
- ⇒ La constitution d'un pool d'expertise (cofinancé par les régions et leurs partenaires) qui serait en appui de l'ensemble des régions est une voie à explorer pour donner plus d'efficacité à nos équipes et provoquer un échange d'expériences.

M. Hubert Henri RAKOTONDRAZAKA, Chef de Région Itasy

- ⇒ L'absence de coordination dans les actions des collectivités, des services techniques déconcentrés, des ministères et des partenaires internationaux publics ou privés et de la société civile est à l'origine d'un gaspillage de moyens humains et financiers que nous ne pouvons pas nous permettre.
- ⇒ Longtemps les approches sectorielles ont été privilégiées au détriment des approches territoriales. Avec la création des régions c'est une logique spatiale qui domine. Elle intègre les stratégies sectorielles des STD.
- ⇒ L'appui aux communes est un axe fort de l'action des régions. Ceci implique une forte cohérence entre les Plans communaux de développement (PCD) et les Plans régionaux de développement (PRD) ainsi qu'une écoute attentive des problèmes rencontrés par les communes, l'entité la plus ancrée dans la vie locale.
- ⇒ C'est le rôle du PRD que de relayer les attentes issues de la base puis de les organiser selon la stratégie et les priorités de la politique nationale de développement. C'est pour cette raison que l'ensemble des acteurs du développement participe à son élaboration.
- ⇒ Aujourd'hui, les conditions d'une décentralisation réussie semblent réunies : volonté de coordination territoriale, relation collectivités/services techniques déconcentrés mise au premier plan, clarification des compétences en cours, appui des partenaires (ex : via la coopération décentralisée), etc.

M. PAULIN, Chef de Région Sava

- ⇒ Dans le cadre des missions qui lui ont été confiées, la région est compétente pour intervenir sur l'enjeu de la fiscalité locale. La région Sava a donc fait le choix d'une politique de valorisation du potentiel fiscal des communes et de la région.
- ⇒ La création d'un Comité technique a été une étape déterminante de notre travail. La composition très large de ce comité a donné une assise très forte aux actions que nous avons décidées. Le chef de région, les chefs de districts, les chefs des services



déconcentrés du Trésor, les Maires et des représentants de la société civile composent ce comité.

- ⇒ Les recensements fiscaux ont été réalisés dans 80% des communes. Les taux d'imposition ont été fixés par délibération des conseils communaux dans 70% des communes. Les fiches de recensement ont été exploitées par les services du Trésor. Ce ne sont que quelques exemples d'actions menées. Toutes ont reçu l'appui de la région.
- ⇒ Outre les recensements, un effort particulier a été fait pour améliorer le taux de recouvrement : par la sensibilisation des populations, par l'augmentation des effectifs des agents, par une lutte contre la corruption et par la transparence dans la gestion des impôts reçus.
- ⇒ Nous souhaitons à présent améliorer nos pratiques pour plus de rapidité et d'efficacité. La région joue un rôle pilote dans la recherche de nouveaux partenaires prêts à partager leur expérience en matière de fiscalité locale.

M. Lantoniaina Nirina H. RABENATOANDRO, Chef de Région Vakinankaratra

- ⇒ La mission de coordination confiée aux régions impose une collaboration étroite entre elles et leurs partenaires au sens large du terme : les ministères sectoriels et les services techniques déconcentrés, les partenaires techniques et financiers et la société civile, sans oublier les communes.
- ⇒ Les logiques de nos partenaires, par exemple les ministères et leur logique sectorielle, ne sont pas toujours compatibles avec le positionnement transversal des régions. Les conflits ne sont donc pas rares. Ceci nuit à l'efficacité de l'action des régions.
- ⇒ Une autre facette de l'action des régions est l'activité de suivi et de promotion des investissements privés, le tout dans un souci de développement durable et équilibré. Cette relation aux investisseurs est primordiale dans l'optique d'une participation de tous les acteurs au développement régional.
- ⇒ L'élaboration d'un cadre régional d'action et de référence constitue le moyen privilégié par la région pour créer la concertation et la confiance entre les acteurs, les mobiliser autour d'un projet commun et, en définitive, soutenir et canaliser leurs initiatives.
- ⇒ La vision et les axes prioritaires de chaque région, bien que spécifiques à chacune, doivent être conformes à la vision nationale ainsi qu'au Madagascar Action Plan (MAP).
- ⇒ Il est important d'étroitement impliquer les régions à l'élaboration des PTA des ministères sectoriels, des projets rattachés et des services techniques déconcentrés. De cette manière, les régions pourraient introduire un élément de cohérence territoriale.
- ⇒ L'élaboration d'un cadre juridique rénové qui clarifie les compétences et responsabilités de chaque acteur ainsi que la nature des relations qu'ils entretiennent est une solution à l'attentisme et aux nombreux conflits de compétence observés.
- ⇒ La contractualisation constitue une forme intéressante d'organisation des collaborations entre les régions et leurs partenaires.



⇒ Il convient de souligner l'importance d'une adhésion forte de la population à la vision et aux actions portées par la région. Elles ne pourront s'imposer et jouer pleinement leur rôle si elles ne peuvent compter sur une légitimité qui émane directement de la population.



V - LA RESTITUTION DES ATELIERS

Au croisement des préoccupations de tout élu local, qu'il soit de Madagascar, de France ou de tout autre pays, les quatre ateliers au programme des Assises ont porté sur des problématiques en phase avec les attentes des collectivités malgaches.

Le processus de décentralisation que nous vivons à Madagascar implique de nouvelles compétences pour les collectivités locales, autant de nouvelles responsabilités que les élus découvrent et pour lesquelles il est nécessaire de clarifier les textes et les rôles de chacun, d'informer sur les enjeux et les procédures, d'échanger sur les pratiques, de débattre lorsque le cadre légal et réglementaire est un obstacle. Les élus ne peuvent être abandonnés, ne peuvent être laissés seuls face à leurs nouvelles responsabilités.

Les ateliers ont eu pour thèmes :

- 1) Ressources financières et fiscalité locale
- 2) Administration communale et intercommunalité
- 3) Maîtrise d'ouvrage et gestion des services publics
- 4) Régions et développement économique et social

La coopération décentralisée possède là un terrain d'expression particulièrement riche. Elle peut accompagner les élus dans la compréhension et la maîtrise des enjeux et des pratiques. Elle peut aussi permettre de dégager des propositions quant à l'évolution du cadre légal et réglementaire. Des propositions qui seront ensuite portées par les collectivités locales malgaches, réunies dans des associations représentatives qui pèsent réellement sur la décentralisation. Souhait-on le. La coopération décentralisée peut donner l'impulsion, donner l'idée initiale d'une nouvelle politique et de nouveaux liens avec les acteurs locaux.

Nous le voyons bien. Que la coopération décentralisée s'intéresse à des questions institutionnelles (et elle rayonne), dépasse le cadre communal ou régional, et touche des acteurs divers, pas seulement les collectivités partenaires, concoure à créer de nouvelles conditions pour le développement local, bouleverse les manières de penser et d'agir, et finalement connaît une démultiplication de ses effets. Les collectivités partenaires en bénéficient les premières, puis c'est au tour de beaucoup d'autres, aux échelles intercommunale, régionale et nationale.

Ce choix de privilégier les problématiques de nature institutionnelle, souvent couplées à des enjeux politiques - pensons à la question de la fiscalité locale - s'est imposé au cours des nombreuses consultations qui ont conduit à préciser le contenu des Assises et la vision qu'il importait de partager lors de ces rencontres, à la fois rares et à la symbolique très forte. Dans le même ordre d'idées, c'est grâce à la constitution d'un groupe de travail, piloté par le MDAT, ainsi qu'à diverses consultations à Madagascar, en France et à La Réunion que les ateliers ont grandi et évolué jusqu'à rencontrer la réussite que l'on sait. La mobilisation et l'accompagnement des intervenants, le format des ateliers, ou encore les règles de leur déroulement ont été autant de tâches et de questions, qui ont appelé des décisions et des réponses appropriées.



Le parti pris fut triple : (1) privilégier une étude approfondie des réalités locales et des problèmes rencontrés pour chaque problématique abordée (sous la forme de témoignages d'élus ou d'exposés argumentés) ; (2) présenter des exemples pertinents et aboutis de partenariats de coopération décentralisée (dans un souci de capitalisation/mutualisation) ; (3) donner un temps suffisant à l'échange et au débat.

Très concrètement, chaque atelier fut partagé en trois tables rondes et sur chacune d'entre elles se sont succédés quatre ou cinq intervenants représentatifs de toute la diversité des acteurs de la coopération décentralisée à Madagascar. C'est ainsi que près d'une cinquantaine d'intervenants ont alimenté les Assises de leurs expériences, analyses et réflexions. Ceci a donné lieu à un échange d'expérience, à la fois très large et très approfondi, à une réflexion sur les pratiques et les perspectives particulièrement constructives et à d'intéressants débats, n'ayant toutefois pas échappé à certaines contraintes de temps.

Elèves assidus ou vagabonds se prêtant volontiers au jeu des chaises musicales entre ateliers, les participants de ces rencontres ont fait preuve d'une mobilisation continue sur toute la durée des activités. C'est le signe que les problématiques abordées ont rejoint les préoccupations de nombre d'élus et suscité des interventions et des échanges de qualité. Les artisans de la décentralisation et de la vie locale à Madagascar, en France et en Suisse, se sont ensuite retrouvés pour une séance de restitution, elle aussi particulièrement suivie et riche d'enseignements.

C'est de cette séance de restitution que les prochains paragraphes rendent compte.

Différents objectifs furent assignés à chaque atelier, des objectifs transversaux et certains autres plus spécifiques. Au rang des objectifs transversaux, nous retrouvons par exemple l'information des collectivités du Nord sur les réalités locales de leurs partenaires ou encore l'identification des principales difficultés qui sont en rapport avec les enjeux institutionnels soulevés par la décentralisation à Madagascar (insuffisance des ressources humaines et financières par exemple).

Des objectifs spécifiques, nous retiendrons les réflexions menées en commun qui ont eu pour but de prioriser les domaines d'intervention de la coopération décentralisée pour les différents thèmes abordés et en tenant compte des besoins des collectivités malgaches et de l'expérience des collectivités partenaires.

Nous pouvons citer, à titre d'exemple, pour ce qui est de l'Atelier n°1 sur les ressources financières et la fiscalité locale, le double objectif qui consistait à mettre en évidence les conditions d'un accroissement des ressources fiscales des collectivités malgaches et à identifier les éléments sur lesquels la coopération décentralisée pourrait concentrer son action (accompagnement dans l'élaboration des politiques, appui aux recensements et aux recouvrements, etc.)

Les différents ateliers ont suivi des logiques très particulières, propres à chacun, selon les sensibilités des nombreuses personnes qui les ont composés et surtout de leurs co-présidents. Aucune ligne de conduite, aucune contrainte quant aux résultats ne furent imposées aux participants. Il n'y eut finalement qu'un seul principe à respecter : le rapprochement par l'échange et le débat.

Il en a résulté une grande richesse dans les approches privilégiées pour la présentation et le questionnement des problèmes qui font le quotidien des collectivités malgaches et qui constituent très clairement les principaux obstacles à leur montée en puissance. De là, des ateliers qui ont abouti souvent à des constats, parfois à des propositions très concrètes, toujours à des orientations pour mieux guider l'action et la coopération.



ATELIER 1

CO-PRESIDENTS

MONSIEUR DOMINIQUE LAFON,

⇒ **CONSEILLER REGIONAL D'ILE DE FRANCE ET MAIRE-ADJOINT DE FONTENAY-AUX-ROSES**

MADAME ANNA RADAVIDA,

⇒ **MAIRE DE LA COMMUNE D'IVATO AEROPORT**

ANIMATEUR

MONSIEUR JEAN RANAIVONIRINA,

⇒ **CHARGE DE MISSION AU SEIN DE LA CELLULE D'ANALYSE ET DE PROSPECTIVE (MDAT)**

L'Atelier n°1 a mis en relief plusieurs constats qui donnent une image plus fine des enjeux et des contraintes que rencontrent les collectivités malgaches dans leur quête de nouvelles ressources financières.

Sur cette question vitale pour les collectivités locales, à Madagascar comme en France, beaucoup d'intervenants ont insisté sur le rôle clé de la fiscalité locale. Elle est un des principaux leviers de l'accroissement des ressources locales aux côtés des investissements communaux et régionaux.

Sans une volonté politique, à tous les niveaux, de donner de plus amples moyens aux collectivités, la décentralisation n'atteindra pas le double objectif de développement et de démocratisation qu'elle poursuit. Sans une mobilisation de l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, citoyens, opérateurs, partenaires extérieurs, etc.), la décentralisation sera en danger. Il a été souligné, à ce propos, le principe de la co-responsabilité des acteurs et le fait que les avancées qui s'opéreront, pour être efficaces et cohérentes, devront être une co-production de tous les acteurs.

Dans l'ordre de leur restitution, les autres constats énoncés ont été :

- 1) La diversité qui prévaut dans la fiscalité locale : au niveau de l'appropriation par les communes, des approches et des pratiques.
- 2) La complexité des dispositifs qui constitue souvent un frein à l'accroissement des entrées fiscales et à la sensibilisation des populations.
- 3) La capacité d'initiative de nombreux élus malgaches qui ont compris l'enjeu de l'accroissement de leurs ressources financières et d'abord fiscales. C'est un atout qui demande un effort de capitalisation et une réflexion sur les meilleures pratiques dans l'optique d'un partage d'expériences.
- 4) Le défaut de dialogue et de liens entre les collectivités décentralisées et les services techniques déconcentrés. Les relations entre la décentralisation et la déconcentration n'offrent pas encore toutes les complémentarités et synergies que l'on attend d'elles.
- 5) La faible réactivité de l'Etat à réformer le cadre légal et réglementaire qui est apparu de plus en plus inadapté aux nouvelles exigences de la décentralisation (nouvelles responsabilités confiées aux collectivités locales).



Ces constats ont été suivis de propositions, souvent très concrètes, qui visent à donner (1) de nouvelles clés aux élus qui souhaitent accroître leurs ressources financières, ainsi que (2) quelques pistes pour la coopération décentralisée.

Des propositions faites, nous retiendrons les points suivants :

- 1) L'encouragement des élus locaux dans les initiatives qu'ils prennent pour créer de nouvelles ressources : nouveaux impôts, apports bénéficiaires, élargissement de l'assiette fiscale, vote de taux par les Conseils municipaux, formalisation de l'informel, etc.
- 2) Le renforcement des services techniques déconcentrés pour qu'ils puissent jouer un rôle de premier plan dans l'appui aux communes.
- 3) Le développement d'un guichet unique de la fiscalité locale dans chaque district.
- 4) La constitution, par et pour les collectivités, de réserves foncières qui leur seraient propres et l'établissement d'un droit de préemption.
- 5) La systématisation des recensements fonciers et le suivi de leur évolution.
- 6) La sensibilisation des élus locaux et la formation des personnels sur le terrain (avec un souci de mutualisation des expériences entre collectivités)
- 7) L'accès pour tous les élus locaux, quel que soit leur niveau éducatif, à des outils de gestion et de programmation adaptés à leurs besoins et aux contraintes qu'ils rencontrent.
- 8) L'élargissement des sources de financement des communes, qui pourra passer par l'accès à l'emprunt, par un dialogue renforcé avec les partenaires techniques et financiers ou encore par la création de fiscalités spécifiques (touristique, portuaire, aéroportuaire ou bien forestière, pour ne citer que quelques exemples)
- 9) L'interpellation de l'Etat, idéalement par l'entremise des associations représentatives des collectivités locales, à chaque fois que le cadre légal et réglementaire pose plus de problèmes qu'il n'en résout.
- 10) Le renforcement du rôle de l'Association des Maires de Madagascar qui devrait jouer un rôle de poids dans la relation entre les collectivités et l'Etat et appuyer les communes sur des problématiques spécifiques (sessions de formation, capitalisation/mutualisation d'expériences)
- 11) L'implication des élus locaux dans la réflexion sur le financement des investissements communaux, et, plus concrètement, sur les tenants et les aboutissants du Fond de développement local (FDL)
- 12) L'émergence d'un réseau de Centres d'appui aux communes (CAC) qui posséderait une compétence "Fiscalité locale" et serait dès lors en mesure d'appuyer localement les communes bénéficiaires et de diffuser certaines bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire.
- 13) La recherche de la transparence dans les pratiques et dans la gestion des affaires locales. De cette transparence, il est attendu, d'abord, la sensibilisation des populations, ensuite leur participation à la vie locale par la voie de l'impôt, et enfin que celui-ci devienne légitime.



- 14) L'enracinement à l'échelle locale d'un principe fort et quasiment incontournable lorsque la durabilité des services publics est en jeu : le paiement pour le service fait.

S'agissant de l'apport de la coopération décentralisée, il est bien sûr à rapprocher des constats et propositions présentés plus haut. Il est ressorti des exposés et des échanges une identité qui est propre à la coopération décentralisée. Cette identité s'appuie sur le caractère spécifique de celle-ci, elle n'est pas une ressource comme les autres. Elle joue un rôle d'accompagnement et implique une action sur la durée. Elle profite de la relation privilégiée, qui se noue entre deux collectivités, pour aller au fond des choses, créer le débat, renforcer très concrètement les capacités des collectivités et initier de nouvelles politiques.

La liste des impacts de la coopération décentralisée est longue. C'est sur l'idée d'une coopération axée sur l'appui institutionnel, sans exclure les autres modalités d'appui, que les co-présidents ont conclu la restitution de l'Atelier n°1. Leurs derniers mots ont été pour réaffirmer le rôle de levier de la coopération décentralisée que ce soit par des sessions de formation et d'échanges d'expériences, par le suivi des dispositifs établis ou encore par la réalisation d'investissements productifs, et, finalement, pour en appeler à davantage de dialogue entre associations d'élus, malgaches et/ou françaises ainsi qu'entre les collectivités malgaches elles-mêmes dans une logique de partage des bonnes pratiques.

Pour conclure, nous rapporterons les mots de Monsieur Dominique LAFON : "Les élus français ont autant à apprendre des élus malgaches que les élus malgaches ont à apprendre des élus français".

ATELIER 2

CO-PRESIDENTS

MONSIEUR ROLAND ROBERT,

⇒ **MAIRE DE LA POSSESSION, LA REUNION**

MADAME RASAMOELINA RABEMANANTSOA,

⇒ **MAIRE DE LA COMMUNE D'AMBOHIMALAZA MIRAY ET PRESIDENTE DE L'ASSOCIATION DES FEMMES ELUES MAIRES DE MADAGASCAR (FEMM)**

ANIMATEUR

MONSIEUR PARFAIT RANDRIANITOVONA,

⇒ **CONSEILLER SAHA**

L'Atelier n°2 a porté sur ce qui constitue le deuxième fondement, aux côtés des ressources financières, du plein exercice des compétences confiées aux collectivités locales. Il s'agit, bien sûr, des ressources humaines, de leurs rôles et de leurs capacités à appuyer les élus locaux.

Ces hommes et ces femmes que l'on retrouve en première ligne de l'administration communale et qui sont souvent l'enjeu de regroupements intercommunaux. Ces hommes et ces femmes sans lesquels la décentralisation ne serait rien de plus qu'un mirage.

Par extension, c'est bien l'humain qui s'est imposé dans les discussions. Au premier plan des exposés puis des débats, nous avons retrouvé

- ◆ l'élu local, premier artisan de tous les changements,
- ◆ les personnels communaux et intercommunaux, à la charnière entre les élus, leurs visions pour le développement et les aspirations citoyennes,



- ◆ les personnels des services techniques déconcentrés,
- ◆ les populations, aussi et surtout, qui devront profiter de cette nouvelle donne de la décentralisation pour peser de tout leur poids sur les politiques locales.

Cet atelier nous a offert un tour d'horizon complet des évolutions institutionnelles et politiques nécessaires à la réussite de la décentralisation et nous a esquissé, également, bon nombre des rapports qui devront s'instaurer entre les acteurs de la décentralisation.

Bien qu'il ne fut pas directement question des collectivités locales françaises et de leur positionnement dans ce jeu institutionnel complexe et en pleine construction, il est ressorti des discussions, et c'est important de le souligner, plusieurs interrogations qui sont présentes dans la plupart des partenariats et qui représentent souvent des non dits et des obstacles à la coopération.

Par exemple : quelle est l'échelle pertinente pour un renforcement de capacités ? Est-ce l'échelle communale, intercommunale ou régionale ? Dans quelle mesure les partenaires de la collectivité locale malgache, par exemple les services techniques déconcentrés, peuvent-ils être associés à la démarche ? Autre interrogation : où est-il le plus pertinent de positionner une ressource expatriée, qu'il s'agisse d'un employé contractuel ou d'un volontaire du progrès ? Au sein de la commune, de la région, dans un dispositif d'appui ou bien en dehors de toute institution ? Ou encore : quelles sont les conditions de la réussite d'un accompagnement sur le long terme, d'un accompagnement sur des questions institutionnelles ? Où commence la substitution au partenaire malgache ?

Autant d'exemples qui laissent entrevoir la difficulté pour une collectivité française, suisse ou d'un autre pays, d'agir sur le renforcement des capacités d'une autre collectivité, à fortiori d'une collectivité du Sud. Cette démarche des plus complexes impose pour être réussie de s'immiscer dans l'intimité même de la collectivité bénéficiaire et ne peut être réellement envisagée sans une connaissance et une confiance réciproques.

De ces quelques interrogations, une idée ressort. La valeur ajoutée des collectivités françaises et les actions engagées, aussi efficaces soient-elles, ne donneront de résultats tangibles et durables, sans la mobilisation entière des collectivités malgaches, il est crucial qu'elles jouent le jeu, et sans la mise en oeuvre de réformes, légales et réglementaires, et de politiques volontaristes que la coopération décentralisée pourrait favorablement appuyer.

Par ailleurs, à ce rôle d'appui, tel qu'il est par exemple envisagé au niveau de la création de Centres d'appui aux communes (CAC), les collectivités locales françaises pourraient ajouter une nouvelle corde à leur arc en misant sur leur expérience, elles pourraient accompagner leurs partenaires malgaches dans l'identification des principaux obstacles au développement et dans la recherche de solutions reproductibles.

Cette idée fut bien comprise par l'ensemble des participants. Ceci explique pourquoi, dans le cadre de cet atelier, les échanges ont porté, dans leur grande majorité, sur des expériences susceptibles de créer de nouvelles conditions favorables à la gestion des affaires locales et des territoires : création d'une fonction publique territoriale, développement de dispositifs d'appui aux communes, intérêt des groupements intercommunaux, coordination dans le cadre d'enceintes de concertation multi acteurs à l'échelle locale, etc. Et, in fine, il s'agit de créer un nouvel environnement institutionnel, gage d'une plus grande efficacité de la coopération décentralisée, d'une démultiplication de ses effets.

Lors de la restitution de l'atelier n°2, les co-présidents ont tenu à porter à l'attention de l'ensemble des participants plusieurs éléments de réflexion qui nous informent sur les leviers à activer en priorité. Autant d'éléments qui pourront donner lieu à des propositions concrètes pour guider l'action de l'Etat malgache, des collectivités françaises et, bien sûr, des collectivités locales malgaches, sans oublier les nombreux autres acteurs impliqués dans l'effort de décentralisation.



Ces éléments de réflexion ont pris la forme de besoins précis :

- 1) La transparence dans la gestion des affaires locales, autrement dit le respect des principes de bonne gouvernance, pour susciter une plus grande motivation de la part des acteurs locaux et leur confiance quant aux politiques et aux actions de la commune.
- 2) La clarification des rôles de chacun, notamment entre les différents niveaux de l'action publique, les communes, les districts et les régions, pour dépasser les conflits de compétences, les rejets de responsabilités et, en définitive, pour en finir avec l'attentisme.
- 3) En lien avec le point précédent, l'enracinement local des principes de responsabilité et de redevabilité des acteurs, à commencer par la relation entre les communes et les citoyens qui s'accompagne de droits et de devoirs pour les uns comme pour les autres.
- 4) La création d'un corps de fonctionnaires territoriaux pour appuyer les élus de chaque collectivité locale et conférer une stabilité à l'action publique, au-delà des mandats électoraux.
- 5) La confiance des partenaires techniques et financiers ainsi que celle des opérateurs privés, qui pourraient se manifester par l'expérimentation de nouveaux canaux de financement des collectivités locales, comme, par exemple, le recours à l'emprunt.
- 6) La participation citoyenne qui constitue le socle de toutes les politiques locales, de leur élaboration à leur mise en œuvre. Il importe de cultiver cette culture de participation, la bonne gouvernance peut y contribuer grandement, l'information et la sensibilisation des populations aussi.
- 7) Le besoin de donner un sens à l'action des collectivités locales, de posséder un référent commun qui éclairerait le présent, ouvrirait des perspectives pour demain, susciterait de nouvelles convergences, assurerait la coordination et la cohérence de l'ensemble des initiatives locales. Ce référent, cette vision construite de l'action publique, a souvent été associé au projet de territoire. Il a suscité l'intérêt des collectivités malgaches et a conduit à poser l'intercommunalité comme l'instrument de cette ambition.
- 8) De là, le besoin d'une concertation renforcée entre les communes malgaches pour qu'elles puissent conduire des projets communs, mutualiser leurs capacités et faire entendre leurs voix auprès des partenaires techniques et financiers.

De l'avis de nombreux participants, les groupements intercommunaux peuvent, en effet, apporter des solutions au déficit de ressources humaines et financières dont souffre la très grande majorité des collectivités malgaches. Si les perspectives sont bien réelles, les exposés et débats ont mis en évidence plusieurs conditions au succès des groupements intercommunaux.

L'existence d'une volonté politique forte, partagée par tous les élus des communes impliquées, est une première condition. Comme l'ont souligné les représentants des collectivités françaises, cette volonté politique se trouve renforcée lorsqu'elle peut s'appuyer sur des incitations financières au regroupement. Ce fut le cas en France. A Madagascar, l'établissement d'incitations financières n'étant pas à l'ordre du jour, ce sont les Centres d'appui aux communes (CAC) qui pourraient être l'élément "déclencheur" d'un grand nombre de regroupements, avec comme horizon pour les communes bénéficiaires l'accès à une expertise de pointe. Ce qui constitue une autre forme d'incitation.

La sensibilisation des populations, la réalisation de diagnostics communaux et la mise en évidence d'interdépendances intercommunales sont d'autres conditions qui constituent



d'importants préalables à la constitution d'un groupement intercommunal et qui garantissent que celui-ci ne sera pas simplement en fonction des opportunités mais bien planifié et conçu dans le temps long.

Ces études préalables peuvent être réalisées par les collectivités malgaches elles-mêmes, appuyées le cas échéant par des bureaux d'études. Les collectivités françaises peuvent, pour leur part, conseiller et appuyer concrètement leurs partenaires malgaches dans les principales décisions qu'ils sont amenés à prendre pour constituer et faire vivre leurs groupements.

L'identification du territoire pertinent, l'élaboration d'un projet fédérateur pour ce territoire ou encore le choix des modes de gestion du groupement sont au nombre des champs de coopération qui s'offrent aux collectivités françaises. Avec une expérience de plus de vingt ans, les collectivités françaises et, notamment, les collectivités réunionnaises, ont beaucoup à apporter à leurs homologues malgaches qui ne possèdent pas encore le réflexe intercommunal et qui ne maîtrisent pas toutes les pratiques qui y sont associées.

En appuyant le développement de l'intercommunalité à Madagascar, les collectivités françaises réussiraient le double pari d'intégrer un volet institutionnel à leur action et de créer de nouvelles conditions pour le développement des territoires. Ces nouvelles conditions pourraient être ensuite mises à profit par les collectivités bénéficiaires pour impulser de nouveaux projets, de nouvelles initiatives.

Une fois encore, c'est l'urgence de coopérer sur des questions institutionnelles, les seules susceptibles d'accroître la capacité des collectivités malgaches à impulser le développement, qui est ressortie de l'atelier n°2.

Très loin d'une coopération décentralisée qui se substituerait aux collectivités bénéficiaires ou ignorerait l'existence de ces nouveaux acteurs/partenaires du développement local, c'est bien l'idée d'une coopération "en accompagnement" des collectivités malgaches qui s'est imposée. Une coopération qui jouerait pleinement la carte des collectivités bénéficiaires.

Les travaux de l'atelier n°3 sont allés dans ce sens. Ils sont rapportés dans la section suivante.

ATELIER 3

CO-PRESIDENTS

MONSIEUR JEAN-LOUIS DESTANS,

⇒ **PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'EURE ET PRESIDENT DU GROUPE PAYS MADAGASCAR DE CITES UNIES FRANCE (CUF)**

MONSIEUR ROLLAND YVES SYLVAIN,

⇒ **MAIRE DE LA COMMUNE URBAINE DE DIEGO SUAREZ**

ANIMATEUR

MONSIEUR GASTON MANANJARA,

⇒ **COORDINATEUR NATIONAL, CENTRE INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT ET DE RECHERCHE (CIDR)**

La maîtrise d'ouvrage et la gestion des services publics touchent au coeur de l'action publique des collectivités locales malgaches. Comme a pu le relever Madame Hary ANDRIAMBOAVONJY, ces deux problématiques sont prioritaires aux yeux des pouvoirs publics malgaches.



Les solutions qui leur seront apportées contribueront à renforcer le rôle des collectivités territoriales décentralisées et à les enraciner durablement dans la vie locale, au plus près des populations.

C'est en effet parce qu'elles travaillent à l'amélioration des conditions de vie des populations, parce que leurs élus appliquent les programmes pour lesquels ils ont été élus, que les collectivités locales peuvent compter sur l'appui des populations, des partenaires pour le développement et, in fine, accroître leur légitimité et justifier de nouvelles politiques, par exemple sur la question hautement sensible de la fiscalité locale.

Ces mêmes collectivités concourent chaque jour, par leurs actions et leurs initiatives, à rendre la décentralisation plus effective. Parce qu'elles sont en première ligne de l'effort de développement, parce qu'elles souffrent encore d'un important déficit de moyens humains et financiers, le MDAT et ses partenaires concentrent une part importante de leurs efforts à créer de nouveaux instruments (Fond de développement local, Centres d'appui aux communes, etc.) en phase avec les attentes des collectivités locales.

Et à vrai dire, leurs attentes, relayées par les témoignages des élus qui ont participé à l'atelier n°3, se sont révélées très nombreuses et leur volonté de trouver des solutions concrètes à des problématiques qu'elles perçoivent très clairement comme prioritaires est ressortie avec force. Ceci rejoint les discussions qui ont dominées l'atelier n°2 sur l'administration communale et l'intercommunalité.

Sans cette recherche de nouvelles conditions d'exercice de leurs compétences, c'est leur légitimité même qui serait questionnée et, à une échelle de temps plus lointaine, la participation des pouvoirs locaux à l'effort de développement. L'urgence pour les élus consiste donc à enraciner les collectivités dans la vie locale et à justifier leur existence par l'amélioration des conditions de vie des populations, par la réalisation des infrastructures de base et par l'accroissement des services publics de proximité offerts aux populations.

Là est bien le sens de l'appel lancé par Monsieur Rolland Yves SYLVAIN à tous les Maires de Madagascar. Et, effectivement, pour reprendre les mots de Monsieur le Maire de Diégo Suarez, il n'est pas un Maire qui n'ait eu pleinement connaissance de l'état de sa commune au moment de se porter candidat. Chacun a accepté le mandat qui lui était confié et s'est engagé à appliquer le programme pour lequel il a été élu.

Aucun ne peut à présent baisser les bras et s'en remettre à d'autres pour impulser le développement de sa commune. Chaque Maire est le premier responsable de l'état de sa commune. Chaque Maire porte la responsabilité de rechercher les solutions appropriées aux problèmes de sa commune. De cette responsabilité, les Maires de Madagascar sont très conscients. C'est ce dernier constat qui a fait dire à Monsieur Jean-Louis Destans que le fait communal était, aujourd'hui, une réalité à Madagascar, que l'engagement de chaque Maire, et, tout particulièrement, celui des femmes Maires, était une force de changement en laquelle il fallait croire et qu'il était urgent de soutenir.

Les collectivités malgaches ont su profiter de la tribune qui leur était offerte pour exprimer leur volonté de changement, leur volonté d'une plus grande maîtrise du développement local. Cet atelier a aussi permis que s'établisse un dialogue entre les collectivités malgaches et des collectivités françaises qui étaient encore, il n'y a pas si longtemps, aux prises avec des problèmes similaires. De ce point de vue, la restitution de Monsieur Jean-Louis Destans a très clairement exposé les obstacles à la maîtrise d'ouvrage communale et à l'extension/gestion des services publics de proximité ainsi que les conditions d'une amélioration de la situation.

Les paragraphes suivants reprennent les principaux points de cette restitution.



Les principaux objectifs de cet atelier furent (1) de clarifier les compétences dévolues aux communes, (2) de préciser les notions de services publics de proximité, et (3) d'identifier les contraintes et les facteurs de réussite de la maîtrise d'ouvrage communale.

Mais, c'est surtout l'exposé des contraintes posées à la maîtrise d'ouvrage communale qui a dominé les discussions et c'est sur ce point que Messieurs les co-présidents ont souhaité axer leur restitution. Il fut d'abord question des contraintes "structurelles" qui touchent à l'organisation des communes et à leurs moyens humains et financiers. Autant de contraintes qui sont incontournables et qui ont également été mises en évidence dans les autres ateliers.

A ce bloc de contraintes "structurelles" s'ajoutent des contraintes spécifiques qui font obstacle aux prérogatives des Maires et à la maîtrise d'ouvrage communale. Parmi ces contraintes, les co-présidents ont mis l'accent sur l'absence d'une capacité de montage de projets, l'impossibilité pour nombre de communes de mobiliser des sources de financements extérieurs et le défaut de connaissance des procédures de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'ouvrage déléguée.

En réaction à ces contraintes et à l'effort de formation qu'elles supposent, Monsieur Jean-Louis DESTANS a insisté sur le fait qu'il n'était pas souhaitable d'assimiler les Maires à des spécialistes de l'ingénierie de projets et de les former spécifiquement en ce sens.

A cet égard, il est ressorti des discussions qu'il serait autrement plus efficace d'asseoir durablement l'action publique, la variable temps étant ici essentielle, sur un partage clair des rôles entre, d'une part, les élus et les premiers d'entre eux, les Maires, et, d'autre part, des personnels qui auraient pour mission d'appuyer techniquement les élus et qui recevraient les formations nécessaires.

Ce constat a donné lieu à un questionnement sur le positionnement de ces personnels formés. Serait-il plus pertinent de créer une fonction publique territoriale attachée à chaque commune ou bien de développer des structures d'appui intercommunales ? Ce questionnement qui renvoie à différents débats - capacité d'absorption des communes malgaches, existence d'un vivier de personnels formés, etc. - n'a pas trouvé de solution unique. Peut-être est-ce là une bonne chose tant les différences sont nombreuses entre quelques communes urbaines et la très grande majorité des communes rurales.

Un autre questionnement s'est fait jour lors des discussions. Les participants se sont en effet intéressés aux conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale. Parmi les conditions qui ont été évoquées, trois d'entre-elles ont fait l'unanimité :

- 1) la participation des populations à l'élaboration des projets,
- 2) l'implication personnelle des Maires dans le suivi de la maîtrise d'ouvrage,
- 3) la mise en oeuvre de procédures de suivi et de contrôle qui associent les populations.

De cette mobilisation des populations - qui sont directement impliquées ou représentées par leurs Maires - il est attendu qu'elle contribue à la pérennisation des nouveaux équipements et services publics.

En rapport avec les points précédemment abordés, les co-présidents ont rappelé que les collectivités locales malgaches étaient encore trop souvent dessaisies de leurs prérogatives de maîtrise d'ouvrage au profit des partenaires pour le développement qui, pour certains d'entre eux, continuent de privilégier une logique de décaissement plutôt qu'une logique de renforcement des capacités des collectivités bénéficiaires. Aux yeux de nombre d'élus, cette situation est devenue inacceptable.



Les partenaires techniques et financiers et leurs agences d'exécution pourraient jouer, sur ce point précis, un rôle déterminant s'ils évoluaient dans leurs pratiques. Encore faudrait-il qu'une relation de confiance s'établisse entre les collectivités et leurs partenaires et que ceux-ci reconnaissent aux collectivités malgaches une réelle expertise en matière de maîtrise d'ouvrage.

Très conscient de ce danger de dessaisissement des collectivités malgaches, Monsieur Jean-Louis DESTANS a posé, ensuite, le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée comme une solution qui s'offrait aux collectivités malgaches pourvu que celles-ci se trouvent au coeur de l'élaboration des cahiers des charges, suivent de près l'avancée des travaux et établissent une vraie relation de MO à MOD avec le prestataire qu'elles auront choisi librement et dans le respect des règles d'attribution des marchés publics. L'objectif serait donc de mettre les collectivités malgaches en capacité de pleinement maîtriser une relation de MO à MOD qui ne les dessaisirait pas de leurs prérogatives.

C'est à ce niveau que la coopération décentralisée pourrait soutenir les collectivités malgaches par un appui de nature institutionnelle et leur permettre, de la sorte, de gagner en crédibilité auprès des partenaires qui doutent encore de leur capacité à prendre en main leur développement. Cet appui de la coopération décentralisée pourrait passer, par exemple, par la constitution de Centre d'appui aux communes (CAC) co-pilotés par les collectivités malgaches et françaises. C'est l'une des pistes de réflexion évoquées dans cet atelier.

Pour conclure leur restitution, Messieurs les co-présidents ont souhaité exprimer quelques idées sur le rapport entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Partant du constat qu'il existait encore de fortes contraintes légales à l'exercice des prérogatives des pouvoirs locaux, Messieurs les co-présidents en ont appelé au développement d'associations de collectivités locales. Ces associations seraient autant de relais des attentes des collectivités et constitueraient une véritable force de proposition qui pèserait sur la scène politique et permettrait d'initier de nouvelles réformes. Un exemple révélateur des obstacles légaux auxquels sont confrontés les collectivités malgaches est justement la complexité du Code des marchés publics, qui est inadapté aux réalités locales de la grande majorité des communes malgaches.

Sur ce point encore, la coopération décentralisée pourrait jouer un rôle important, les collectivités françaises faisant profiter leurs partenaires malgaches de leur expérience d'une vie associative riche.

Plusieurs autres points ont été brièvement abordés, par exemple ceux relatifs aux régies ou aux budgets annexes. Des points précis qui concourront, lorsqu'ils seront maîtrisés par les collectivités malgaches, à leur efficacité et à leur crédibilité. Parions que les collectivités françaises seront là, aux côtés des collectivités malgaches, pour les appuyer en ce sens.

La maîtrise d'ouvrage communale est un sujet complexe pour un pays comme Madagascar qui fut longtemps très centralisé et qui n'a pas encore fait l'expérience de la décentralisation. Une longue marche attend les collectivités malgaches pour la conquête de leur développement. L'appui des partenaires techniques et financiers, la responsabilisation des élus locaux et leur engagement politique ou encore l'émergence d'une citoyenneté aux échelons locaux sont d'importantes conditions de la réussite de la décentralisation.

Les actions que le MDAT entreprend (PN2D, FDL, CAC, etc.) ainsi que la forte volonté affichée par les Maires de Madagascar laissent entrevoir de réelles perspectives de changement.

Ce contexte très favorable devrait inciter, souhaitons-le, les collectivités françaises à valoriser leur expérience politique et technique de la décentralisation et, ce faisant, à marquer la spécificité de la coopération décentralisée par rapport à d'autres formes de coopération qui ne concourent pas suffisamment au renforcement des institutions locales.



Cet atelier a révélé que les collectivités malgaches étaient prêtes à recevoir la confiance de leurs partenaires et que cette confiance était indispensable à la réussite de la décentralisation. Les partenaires pour le développement devront être aux côtés des collectivités locales pour les aider à relever leur plus grand défi, le défi de la décentralisation.

ATELIER 4

CO-PRESIDENTS

MONSIEUR CHRISTIAN GUYONVARC'H,

⇒ **VICE-PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE**

MONSIEUR MAX OLIVIER RAKOTOMALALA,

⇒ **CHEF DE REGION BOENY**

ANIMATEURS

MADAME CATHERINE GAUD,

⇒ **VICE-PRESIDENTE DU CONSEIL REGIONAL DE LA REUNION**

MADAME HANTA RABETALIANA,

⇒ **CHEF DE REGION HAUTE MAHATSIATRA**

L'enjeu de cet atelier était multiple : présenter les vingt-deux nouvelles régions de Madagascar, préciser le rôle de ces nouveaux acteurs territoriaux, identifier les conditions de leur montée en puissance et, finalement, les rapprocher de leurs "soeurs" françaises.

La création en 2004 de collectivités régionales a suscité un réel engouement de la part des régions françaises pour Madagascar. Même si leur connaissance des nouvelles régions malgaches demande encore à être approfondie, les régions françaises ont clairement trouvé à qui parler et ce simple fait ouvre des perspectives importantes pour l'essor de la coopération décentralisée entre Madagascar et la France.

Cet intérêt des régions françaises s'explique par une proximité "de compétences", "d'échelles territoriales" ou encore "de parcours", qui rapproche ces deux groupes d'acteurs. En effet, les régions malgaches semblent engagées dans un processus proche de celui qu'ont connu les régions françaises et qui les a conduit à ce qu'elles sont aujourd'hui, des acteurs incontournables du développement des territoires et du changement économique et social.

Dans le cadre de cet atelier, il était important pour les régions malgaches et françaises d'approfondir la connaissance qu'elles ont les unes des autres et d'identifier des axes de coopération prioritaires au regard des besoins des collectivités malgaches et des expertises que possèdent les régions françaises. La proximité, relevée dans le paragraphe qui précède, constitue un atout important dans l'identification des axes de coopération, les régions françaises étant en mesure d'éclairer de leur expérience les défis que sont appelés à relever les régions malgaches.

Et d'abord, il fut question des nouvelles régions malgaches, des conditions de leur création et de leurs compétences. Par ailleurs, la présentation des régions malgaches a fait ressortir plusieurs contraintes qui se posent à leur développement. Les principales d'entre elles sont :

- 1) Le statut des régions qui sont à la fois des collectivités territoriales décentralisées et des services techniques déconcentrés de l'Etat. En raison de ce statut particulier, la région est le lieu d'un dédoublement fonctionnel entre pouvoirs décentralisés et



déconcentré. Assise territoriale d'une collectivité territoriale et d'une circonscription administrative, elle est le cadre d'exercice de deux autorités différentes, l'une élue et décentralisée, l'autre nommée et déconcentrée, investies de pouvoirs différents ;

- 2) La diversité des logiques de planification communale, régionale et sectorielle pose la question de leur articulation aux différents échelons territoriaux. Les régions constituent un cadre territorial de référence qui permet aux communes de définir leurs priorités en phase avec leurs spécificités. Pour assurer leur mission d'harmonisation et de coordination du développement, les régions malgaches sont dotées d'un instrument de base : le Plan régional de développement (PRD), à la fois un instrument de gestion et de pilotage du développement régional. Prochaine étape, les objectifs et les orientations du développement régional définis dans les PRD seront territorialisés grâce à l'élaboration de Schémas de développement et d'aménagement régional (SDAR) ;
- 3) Au regard des ambitieuses missions des régions malgaches - harmonisation et coordination des actions de développement initiées à la base, impulsion du développement, réalisation d'actions d'envergure - il apparaît clairement que les ressources humaines et financières dont elles disposent sont insuffisantes et que les faibles capacités des services déconcentrés sont une contrainte majeure au développement du fait régional.

Par rapport à ces différentes contraintes, les principaux thèmes abordés lors de l'atelier ont été :

- 1) le transfert des compétences dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques ;
- 2) les outils et les méthodes du développement régional ;
- 3) la coordination et l'animation du développement.

Les exposés et les discussions qui ont suivi se sont d'abord attachés à mettre en parallèle le rôle et les prérogatives des régions malgaches et françaises. Les situations particulières ont été comparées et il en est ressorti plusieurs éléments d'un grand intérêt qui touchent aux conditions d'une montée en puissance des régions malgaches et aux pistes d'action de la coopération décentralisée.

Les avancées opérées par les régions françaises et par l'ensemble des collectivités locales françaises - loi de 1982 sur la décentralisation, création d'une fonction publique territoriale, définition des ressources financières des régions, élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct - indiquent l'horizon à atteindre pour les collectivités malgaches et le chemin à emprunter. Parce qu'elles possèdent l'expérience de leur propre développement, les régions françaises peuvent, en effet, jouer un rôle décisif dans l'accompagnement des régions malgaches et les aider à surmonter les principaux défis qu'elles devront relever.

A l'instar de l'expérience française, les conditions identifiées pour favoriser l'exercice de leurs compétences par les régions malgaches ont été les suivantes :

- 1) La régionalisation est une entreprise ambitieuse qui demande un engagement sur le long terme ;
- 2) Une clarification des textes pour dépasser la confusion de statut entre "décentralisation" et "déconcentration" ;
- 3) Une réflexion sur la fonction publique territoriale ;



- 4) La formation d'opérateurs techniques de la décentralisation ;
- 5) La recherche de synergies entre les régions et les services techniques déconcentrés de l'Etat.

Ces conditions dessinent les contours d'une entreprise des plus complexes. Mais, comme l'a relevé Monsieur Christian GUYONVARCH, le fait régional est une longue aventure qui mérite d'être menée jusqu'à son terme tant les gains à en attendre sont importants pour le développement - économique, social et territorial - de Madagascar.

Dans cette optique, différentes pistes d'action ont été évoquées pour mieux orienter la coopération décentralisée entre régions malgaches et françaises :

- 1) Première piste d'action qui est aussi un principe fort de toute coopération, le fait qu'il ne semble pas souhaitable de transférer le modèle régional français comme tel mais qu'il serait plus pertinent d'adapter l'expérience française au contexte et aux spécificités de Madagascar ;
- 2) Autre piste d'action identifiée, celle en lien avec l'émergence d'une demande forte en matière de diagnostic territorial partagé, de démocratie participative et d'appui à l'élaboration et à la conduite des politiques publiques régionales ;
- 3) L'appui aux groupements de producteurs et, plus en amont, l'appui au développement de la capacité des vingt-deux régions de conduire des politiques allant dans ce sens, pour à la fois renforcer les compétences professionnelles et les moyens d'entreprendre, sont apparus être deux pistes d'action porteuses de perspectives intéressantes ;
- 4) En lien avec le point précédent, la formation technique, initiale et continue, est aussi une voie à privilégier au regard de l'expérience acquise par les régions françaises (ex : Instituts Universitaires Technologiques, Lycées professionnels, etc.) ;
- 5) Et, finalement, les acteurs présents se sont interrogés sur l'opportunité d'une coopération décentralisée qui associerait systématiquement les nouvelles régions malgaches et les services techniques déconcentrés de l'Etat pour progresser sur des problématiques aussi décisives que celle de la fiscalité locale par exemple.

Suite à ces premiers travaux sur les conditions d'une montée en puissance des régions malgaches, les discussions sont allées plus loin et ont porté sur les outils et les méthodes du développement régional. Quels outils et méthodes les nouvelles régions malgaches doivent-elles maîtriser en priorité pour agir efficacement sur leur développement et remplir leurs nombreuses missions ?

En introduction à cette interrogation, Monsieur Max RAKOTOMALALA a insisté sur le nombre et la diversité des documents qui encadrent le développement à Madagascar et sur les efforts à entreprendre pour améliorer leur cohérence et identifier les mécanismes de leur réalisation effective.

Aux différents échelons territoriaux, les documents cités ont été le Madagascar Action Plan (MAP), les plans de travail annuel (PTA) des ministères sectoriels, le Programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D), la Politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT), les Plans régionaux de développement (PRD), les Schémas de développement et d'aménagement régional (SDAR) et les Plans communaux de développement (PCD).



Lors de l'atelier, les représentants des régions françaises ont partagé avec leurs partenaires malgaches leur expertise afin d'identifier les voies d'une meilleure intégration de ces différents documents. Les principales solutions identifiées ont été :

- ◆ La création d'enceintes de concertation qui réunissent les acteurs du développement régional ;
- ◆ La hiérarchisation des textes et le recours à leur force légale pour imposer ceux d'entre eux qui génèrent des conflits à une échelle locale (ex : au sujet des plans d'urbanisme) ;
- ◆ La sensibilisation des populations, leur information sur l'avancée des politiques et l'émergence d'une identité régionale.

Par ailleurs, outre ce travail sur les outils de planification, les représentants des régions françaises ont identifié d'autres outils dont l'appropriation/maîtrise par les régions malgaches contribuerait à renforcer leur rôle :

- ◆ Les contrats de plan (Etat / Partenaires techniques et financiers / Régions) ;
- ◆ Les Schémas d'aménagement territorial (SAR) ;
- ◆ Les Conseils économiques et sociaux régionaux.

L'expérience française en a fait la preuve, ces différents outils sont nécessaires au développement du fait régional. Comme l'a affirmé Monsieur Max RAKOTOMALALA, ils permettront aux régions malgaches de mieux articuler les politiques sectorielles et territoriales, de mobiliser les moyens nécessaires, de gérer, efficacement et durablement, les ressources économiques et naturelles, comme la biodiversité, et de favoriser la construction collective de politiques de développement régionales, une condition indispensable à l'établissement d'une démocratie participative.

Il est apparu au fil des échanges que la coopération décentralisée pourrait être une force de changement et qu'elle pourrait, à cette fin, axer son action sur les points suivants :

- ◆ L'adaptation au contexte malgache des outils de concertation, de planification et de gestion des politiques territoriales qui ont fait leur preuve en France ;
- ◆ La constitution d'un réseau d'expertises et d'échange d'expériences ;
- ◆ La proposition a aussi été faite de promouvoir la création de Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) dans le but de dynamiser l'action des régions malgaches.

Enfin, les représentants des régions françaises ont insisté sur trois éléments d'ordre plus général que les régions malgaches devraient tenir pour des fondements de leur action : d'abord, leur capacité à rassembler les différentes représentations des acteurs du développement régional, ensuite, la valeur ajoutée d'une analyse commune aux acteurs territoriaux des enjeux du développement régional, enfin, un contexte favorable à la décentralisation avec le PN2D, le Fond de développement local (FDL) et le développement des Centres d'appui aux communes (CAC).

En conclusion de leur restitution, Messieurs les co-présidents ont lancé un appel pour que s'établisse, entre régions malgaches et françaises, un partenariat qui permette à chacune de s'épanouir et de grandir dans un esprit d'échange. Parce qu'ils ont permis aux régions malgaches et françaises de mieux se connaître, de mieux cerner les problèmes qui se posent au développement des régions malgaches ou encore parce qu'ils ont identifié des pistes



d'action pour la coopération décentralisée, les exposés et les discussions qui ont fait toute la richesse de l'atelier n°4 ont contribué à ce nouveau partenariat.

La pierre angulaire de cette nouvelle relation est le renforcement des capacités des nouvelles régions malgaches pour qu'elles puissent remplir leurs missions - animation et coordination du développement régional - et jouer un rôle moteur à tous les niveaux (tourisme, environnement, développement rural, transports, etc.) et en relation étroite avec les différents acteurs du développement territorial.

Les participants de cet atelier se sont aussi quittés sur de nombreuses promesses : la promesse de se retrouver pour échanger à nouveau sur le fait régional, la promesse de développer des liens étroits entre régions malgaches et françaises, la promesse de jouer un rôle moteur dans la coopération décentralisée entre Madagascar et la France et beaucoup d'autres.

A ces promesses se sont ajoutés des symboles plus concrets, d'abord, les nombreux contacts et rencontres qui ont émaillé ces Assises, ensuite, la perspective toute proche de nouveaux partenariats entre régions malgaches et françaises (Vakinankaratra/Auvergne, Haute-Mahatsiatra/Bourgogne, Analanjirifo/Nord-Pas-de-Calais et Bretagne, Anosy/Bretagne) et, enfin, l'établissement de liens durables entre l'Association des régions de France (ARF) et la nouvelle Association des 22 régions de Madagascar (A22RM) qui ont été concrétisés par la signature d'une convention de coopération.

Cet atelier a résolument mis le cap sur une coopération renforcée entre les régions malgaches et françaises, sur une coopération que tous souhaitent exemplaire. Cette ambition que les Assises de la coopération décentralisée à Madagascar ont portée, il revient à chaque collectivité, dans chaque partenariat, de lui donner sens et réalité.

RESTITUTION / MOTS DE CONCLUSION

De ces quatre ateliers simultanés, nous retiendrons, finalement, l'engagement fort des élus présents qui ont débattu des vrais problèmes que rencontrent leurs collectivités, qui n'ont pas cherché à contourner les difficultés ou à dresser un bilan politiquement correct de la décentralisation et de la coopération décentralisée à Madagascar.

Plusieurs choses importantes ont été dites. Des propositions et recommandations ont été faites pour que les collectivités locales puissent jouer effectivement un rôle moteur dans le développement, pour qu'elles deviennent des acteurs du changement et que la coopération décentralisée y contribue pleinement. Ces éléments sont rapportés dans la section "Recommandations".

La rencontre entre deux réalités, entre deux décentralisations, a permis aux collectivités locales malgaches de mieux cerner le rôle qu'elles devront jouer dans le développement de leurs territoires et d'identifier les outils et méthodes qu'elles devront maîtriser pour y parvenir.

La confiance qui s'est instaurée entre les participants, la grande convivialité qui a dominé ces Assises, ainsi que le sentiment ressenti par les collectivités malgaches qu'elles ne seraient plus seules pour affronter les problèmes qu'elles rencontrent au quotidien, ont posé de solides bases pour le développement de la coopération décentralisée sur la Grande Ile.



Les ateliers simultanés, associés au Carrefour de la coopération décentralisée à Madagascar, ont permis que s'instaure une effervescence dans les Assises, au coeur de l'évènement, qui a favorisé à son tour un grand nombre de rencontres prometteuses.

C'est cette même effervescence que nous avons retrouvée lors de la séance de clôture avec deux discours tournés vers l'avenir, deux discours engagés et pleins de promesses.





VI - EN CLOTURE

Au terme de deux journées de rencontres et d'échanges qui ont réuni plus de trois cent participants et vu se succéder près d'une cinquantaine d'intervenants, Madame Brigitte RASAMOELINA RABEMANANTSOA et Monsieur Alain ROUSSET ont tissé les derniers fils d'un nouveau lien, encore plus étroit, entre les collectivités de Madagascar et de France.

Dans le prolongement d'une séance de restitution qui a vu les co-présidents des ateliers lancer un appel en faveur d'une coopération renforcée entre collectivités locales et émettre des propositions très concrètes allant dans ce sens, les discours de clôture de Madame Brigitte RASAMOELINA et de Monsieur Alain ROUSSET ont tenu toutes leurs promesses.

Comme très souvent lors de ces Assises, ce fut une rencontre, une rencontre entre deux personnalités engagées dans le développement de leurs collectivités, une rencontre, aussi, entre elles et un public rassemblé autour de quelques certitudes sur le devenir de la coopération décentralisée à Madagascar.

L'intensité de cette séance de clôture a pleinement inauguré une nouvelle manière de concevoir la coopération décentralisée, une coopération en appui au processus de décentralisation. Il en est ressorti la volonté de tous les participants de ne pas en rester là, de concrétiser ces rencontres dans la réalité de chaque partenariat.

Madame RASAMOELINA et Monsieur ROUSSET n'ont pas pris la parole pour nous parler des Assises et de leur déroulement. Ils ont pris la parole pour nous confier leurs espérances, pour nous parler d'avenir commun et de destin commun. En cela, cette séance de clôture fut l'acte fondateur que chacun attendait.

Le processus préparatoire des Assises et l'évènement lui-même n'ont cessé de rapprocher deux réalités distinctes, les discours prononcés et l'accueil qui leur a été fait par le public les ont intimement et durablement liés.

Chacun leur tour, Madame RASAMOELINA, d'abord, Monsieur ROUSSET, ensuite, nous ont exposé leur perception du rôle que sont appelées à jouer les collectivités locales dans le monde d'aujourd'hui, leur perception de ce que nous sommes en droit d'attendre de la coopération décentralisée, tout cela replacé dans le cadre général des relations entre Madagascar et la France.

Nous retiendrons que Madame RASAMOELINA a insisté, avec beaucoup de coeur, sur la relation privilégiée qu'entretiennent la France et Madagascar et a appelé de ses voeux un nouvel essor des relations entre les collectivités des deux pays. Monsieur ROUSSET a, pour sa part, assuré aux collectivités malgaches l'engagement de leurs homologues françaises.

La conviction de Monsieur ROUSSET tient en effet en une idée forte : les collectivités locales, que ce soit en France ou à Madagascar, ont un rôle clé à jouer pour l'avenir de nos sociétés. Comme ce fut le cas pour les régions françaises, les collectivités locales sont à l'origine d'idées nouvelles dans l'innovation, la recherche, l'éducation ou encore le développement économique.



Plusieurs autres points ont été abordés lors de cette séance au contenu émotionnel tout à fait exceptionnel (cf. Discours de Madame RASAMOELINA et de Monsieur ROUSSET).

C'est finalement dans cette perspective de changement maîtrisé que l'appui des collectivités françaises prend tout son sens et c'est cet horizon qui doit être privilégié par la coopération décentralisée.

Ces Assises se sont achevées sur une promesse, la promesse de concrétiser sur le terrain, dans la réalité des partenariats, les bonnes intentions exprimées tout au long de ces deux journées. Puis vint le moment de clôturer ces rencontres qui auront suscité beaucoup d'espoir.

Rendez-vous est pris pour de nouvelles assises, que tout le monde espère au moins aussi réussies que cette première levée.



DISCOURS

MADAME BRIGITTE RASAMOELINA RABEMANANTSOA

MAIRE DE LA COMMUNE D'AMBOHIMALAZA MIRAY ET PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES FEMMES ELUES MAIRES DE MADAGASCAR (FEMM)

Nous sommes au terme de ces deux journées d'échanges et de rencontres. Deux journées très denses, qui auront apporté à chacun, je le souhaite vivement, beaucoup de raisons d'espérer, une grande satisfaction ou tout au moins des éclaircissements sur la coopération décentralisée et sur notre prochaine collaboration.

Peut-être que certains d'entre vous auront éprouvé ce que j'ose appeler un sentiment de frustration. Nous étions réunis en si grand nombre, pour discuter de sujets brûlants et, trop souvent, le temps nous a manqué pour débattre et confronter nos idées. Que nous étions bien ensemble.

Il y a un dicton à Madagascar, je veux le partager avec vous « Tonga miaraka no fanombohana, miasa miaraka no fahombiazana ». Cela signifie en traduction libre : "être ensemble c'est le début, travailler ensemble c'est le succès". Dans cette perspective, j'espère, et, j'en ai l'intime conviction, que nous sommes à l'aube d'une longue collaboration. La coopération décentralisée n'est pas nouvelle à Madagascar, si je me souviens bien, elle existait déjà dans les années 1970. Que de chemin parcouru depuis. Aujourd'hui, nous sommes réunis pour relancer de manière officielle et chaleureuse notre collaboration, pour donner l'orientation des actions futures.

L'optimisme est de mise, les raisons d'espérer sont nombreuses, d'abord, parce que Son Excellence Monsieur le Président de la République a souhaité honorer de sa présence nos rencontres, c'est le signe de l'intérêt qu'il porte à la décentralisation et à la coopération décentralisée, également, parce que Messieurs les Présidents des Sénats de la République de Madagascar et de la République française étaient eux aussi présents et accompagnés de deux importantes délégations.

Pour ces raisons, je place beaucoup d'espoir dans notre collaboration. Je voudrais à présent vous parler un peu d'histoire, de notre histoire commune. Tout à l'heure, avec Monsieur Charles Josselin, nous parlions de l'amour et des mariages qui unissent les collectivités locales malgaches et françaises. Chacun sait que Madagascar et la France



entretiennent une liaison ancienne, de plus d'un siècle déjà. Des hauts et des bas, il y en eut beaucoup. Il y eut la période coloniale, bien sûr, et puis l'indépendance, la construction de l'Etat malgache. Même dans ces années cruciales pour l'affirmation de l'identité malgache, la France fut présente, pour le meilleur et pour le pire.

Il n'est pas question de réécrire l'histoire, même les heures les plus sombres. Elle est notre héritage commun. C'est l'histoire qui fait d'un territoire un pays, c'est l'histoire, encore elle, qui fait d'un groupe d'hommes et de femmes une nation. C'est parce que l'histoire nous convoque que nous sommes aujourd'hui réunis. L'histoire est notre juge. Comme nous nous souvenons de nos erreurs et de nos réussites, nous nous souviendrons de ces journées passées ensemble, nous n'échapperons pas à l'histoire. Nous nous apprêtons à écrire plusieurs pages d'une histoire longue et riche. Il nous appartient, par les décisions que nous prendrons demain, de laisser une trace que personne n'oubliera. C'est notre responsabilité.

A présent, je voudrais vous confier une question que je me pose parfois, une question qui m'attriste beaucoup. Pour quelles raisons, alors que nous sommes ensemble depuis très longtemps, Madagascar est-il toujours un pays pauvre ? Nous, Madagascar, sommes mariés à une grande puissance et pourtant nous sommes toujours un pays pauvre. Vous comprendrez ma tristesse. Peut-être que la France a été un mauvais maître, ou, peut-être bien que Madagascar a été un mauvais élève. C'est certainement un peu des deux. Je vous laisse y réfléchir.

S'agissant de ces journées passées ensemble, je souhaite remercier, de tout coeur, l'équipe qui a travaillé à l'organisation de ces rencontres, un grand merci, aussi, à tous ceux qui ont fait un bien long voyage et qui ont, malgré la fatigue, donné le meilleur d'eux-mêmes ces deux jours durant. Il existe une volonté forte de travailler ensemble, de nous rapprocher encore un peu plus. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Les collectivités locales françaises sont les partenaires de coeur de nos communes, de nos régions. Parce que la France est toujours la première, parce qu'elle est le premier amour de Madagascar. Et à Madagascar, les premières fois comptent plus, beaucoup plus, que toutes les autres. Les paroles d'une chanson disent que « hafa ihany ilay voalohany », ce qui signifie en français, "le premier est toujours le premier".

La France est la première dans le coeur des malgaches. Elle est l'inégalée. Et il ne tient qu'à elle d'être l'inégalable.

Je conclurai ces quelques mots en souhaitant une longue vie à la coopération décentralisée franco-malgache et en nous souhaitant de la vivre dans la fraternité retrouvée, à l'image des Assises que nous venons de partager. Pour emprunter les mots de Monsieur Christian Poncelet, puisse cette coopération décentralisée, que nous appelons de nos vœux, contribuer à hisser Madagascar au rang des grandes puissances.

Très honorable assistance, je vous remercie.





DISCOURS

MONSIEUR ALAIN ROUSSET

PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'AQUITAINE ET PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

Madame le Maire (s'adressant à Madame Brigitte RASAMOELINA, Maire d'Ambohimalaza Miray et Présidente de l'Association des Femmes Elues Maires de Madagascar, AFEMM), vous me laissez une rude tâche à accomplir.

Vous savez qu'en France, Madame, nous sommes en plein débat sur la parité, et, à vrai dire, heureusement que vous n'êtes pas en France, parce que les hommes auraient à en souffrir.

C'est un grand honneur pour moi de clôturer, aux côtés de Madame le Maire, ces Assises qui ont été, je crois, un moment assez exceptionnel, d'abord, sur le plan de la convivialité de retrouvailles manifestement historiques, ensuite, sur le plan des échanges qui ont eu lieu dans les ateliers et à côté des ateliers. C'est une grande émotion que nous avons partagée, un courant fraternel a parcouru ces rencontres et j'avoue que l'Association des Régions de France, tout comme Cités Unies France et plusieurs collectivités locales françaises, sont très fiers de leur engagement et de leur contribution en faveur de ces rencontres et de ce qu'elles symbolisent.

La présence de la France à Madagascar, Monsieur l'Ambassadeur, vous me l'avez rappelé aujourd'hui et je le partage, n'est pas simplement un échange d'un instant, un intérêt économique ponctuel. C'est bien d'avenir commun dont il nous faut parler. Un avenir qui porte sur le développement économique, les infrastructures, les vôtres comme les nôtres, l'éducation, la francophonie et tout ce que nous pouvons attendre de liens plus étroits entre nos deux pays. La France et Madagascar ont été unis dans leur histoire et seront unis dans leur avenir. Nos échanges de ces derniers jours ont été de ce point de vue d'un intérêt fort et sont porteurs de nombreuses promesses.

La mobilisation, française et malgache, témoigne d'une réussite incontestable et des enjeux qu'elle porte. Tout au long de la préparation des Assises et lors de leur tenue, une nouvelle dynamique a vu le jour. Une dynamique qui voit, par exemple, pour ce qui concerne les régions françaises, certaines d'entre elles, qui n'étaient pas présentes à Madagascar, envisager des partenariats avec leurs homologues malgaches. Je suis sûr que cette dynamique s'amplifiera et qu'elle s'étendra à de nombreuses autres collectivités françaises et à leurs associations. J'ai aujourd'hui un rêve et je souhaite profiter de la présidence de l'Association des Régions de France pour lui donner réalité. Ce rêve c'est que chaque région française ait une région malgache soeur et que nous connaissions une émulation forte entre les partenariats.

Lors des séances plénières et des ateliers de ces Assises, les enjeux et les modalités de la décentralisation à Madagascar nous ont été présentés par les autorités malgaches. Le Président de la République, tout à l'heure, nous a réaffirmé son souci d'une décentralisation effective pour rompre la spirale de la pauvreté. Les trois principaux axes de cette politique sont, d'abord, la mise en oeuvre de la décentralisation autour des communes et des régions, structures sur lesquelles reposent le développement local, ensuite, le renforcement d'une administration déconcentrée de l'Etat, travaillant de concert avec les collectivités locales, et, enfin, le développement de la participation citoyenne et de la vie associative dans une perspective de bonne gouvernance et de bonne gestion.



Je sais que plusieurs questions précises ont été évoquées, de la maîtrise d'ouvrage à la fiscalité locale en passant par la formation des personnels. J'ai écouté longuement ces interrogations que vous vous posiez dans la construction d'une fiscalité locale, les problèmes que vous rencontriez en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, de développement rural et agricole, ou de formation des médecins, pour lesquels ma ville de Bordeaux et l'Université de Bordeaux ont largement contribué puisque les internes malgaches sont aussi formés à la Faculté de Médecine de Bordeaux.

J'ai un autre rêve qui pourrait être que chacune des régions malgaches en coopération avec une région française, ou, peut-être, un département, si les régions n'y suffisent pas, se dote de ce que peuvent apporter un lycée agricole et un Institut Universitaire Technologique en matière d'expertise et de formation. Une formation qui dépasserait le cadre théorique pour donner plus de place à l'apprentissage en entreprise. Il s'agit là, je crois, d'une réponse très pertinente au problème de la jeunesse, que ce soit en France ou à Madagascar. Les régions françaises et malgaches peuvent-elles poursuivre un tel objectif commun ? Il nous faudra en discuter, partager encore une fois nos expériences. Mais, quoiqu'il en soit, vous pouvez, d'ores et déjà, être sûrs du plein appui et de l'accompagnement de nos collectivités territoriales et de nos associations.

Notre confiance et notre volonté de vous appuyer ne procèdent pas seulement du fait que nous ne pouvons que souscrire à la vision que vous vous faites du développement économique de votre pays, potentiellement si riche, elles procèdent aussi de notre conviction profonde que la décentralisation dans un pays quel qu'il soit, et la France en fait partie, libère les initiatives, responsabilise les territoires, donne au développement économique et à l'aménagement du territoire une cohérence et une assise territoriale que nos Etats ne sont pas toujours en mesure d'apporter.

Nous sommes bien conscients des différences qui existent entre la France et Madagascar sur la question de la décentralisation, et, il serait d'ailleurs vain de reproduire ici un modèle de décentralisation à la française. Un modèle qui, entre nous, cherche encore à passer le gué. Rien n'est acquis et nous sommes loin de la bonne décentralisation. Les efforts que nous avons encore à accomplir sont grands, à la hauteur des quelques jalousies que nous avons à l'égard de nos voisines espagnoles, italiennes ou allemandes. Le modèle français, un peu jacobin, pas simplement sur les bords, est enraciné dans notre vie politique, il résiste encore et toujours, et, pourtant, nous ne sommes pas avares de nos efforts, au niveau des régions, pour abattre ce modèle qui vieillit si mal. Nous ne vous proposons pas davantage de reproduire le mille feuilles français des collectivités locales. Tout cela est un débat franco-français, je referme la parenthèse.

Les problématiques cependant sont les mêmes. En France, les régions ont ainsi profondément contribué à faire bouger les lignes du développement économique de nos sociétés, dans les domaines de l'innovation, de la recherche, de la formation ou encore de l'éducation. Le fait régional s'est imposé. Qu'il s'agisse des lycées, de la formation professionnelle, des transports régionaux, les régions ont fait leurs preuves. Au crédit du fait régional, ajoutons la créativité et la capacité d'initiative des conseils régionaux dont la composition est souvent à l'origine d'idées nouvelles. Malgré cette progression du fait régional, force est de constater que la France n'est pas très en avance, mais je reviens à ce que j'évoquais tout à l'heure. Il nous faudra, là aussi, réfléchir avec les gouvernements aux progrès des lois de décentralisation.

En France, trois orientations nous semblent essentielles :

(1) l'affirmation d'une compétence régionale articulée autour de la formation initiale et tout au long de la vie, du développement économique et de l'aménagement du territoire ;

(2) la nécessité de réfléchir à ce que doit être aujourd'hui, dans des pays modernes, une fiscalité locale rénovée, gage d'une liberté politique retrouvée, et je pense que vos réflexions à Madagascar rejoignent les nôtres ;

(3) et puis, en même temps, créer de la confiance. Confiance entre un Etat ressourcé, avec des compétences qui sont les siennes, des compétences régaliennes de justice, de police, de santé, d'affaires étrangères, bien entendu, et des collectivités territoriales qui porteraient la solidarité, le développement, l'aménagement du territoire, et qui partageraient aussi des compétences avec l'Etat, je pense à l'éducation et aux grandes infrastructures.

Comme vous le voyez, d'importantes questions devront être discutées en France et beaucoup d'entre elles font partie des problématiques que rencontrent les collectivités locales à Madagascar.

Mesdames et Messieurs, la qualité des travaux de ces Assises, les contacts entre collectivités locales qui ont été noués doivent naturellement s'inscrire dans la continuité. S'agissant de l'Association des Régions de France et de chacune des régions françaises, nous avons déjà prévu, dans le cadre de la convention que nous nous apprêtons à signer avec la nouvelle association des régions malgaches, de nous engager dans un programme de coopération renforcée avec l'ensemble des régions malgaches. Cités Unies France nous accompagnera puisqu'elle porte aussi une connaissance très lointaine et l'évaluation de tout cela.

Il nous faut d'ores et déjà penser à la deuxième édition de ces Assises et réfléchir au lieu où nous allons les tenir. Est-il souhaitable de les tenir en France ou bien, une nouvelle fois, à Madagascar ? A titre personnel, je serais plutôt favorable à cette dernière proposition. En attendant cette échéance, je suis sûr que la dynamique que nous avons engagée se maintiendra et que le bilan que nous tirerons dans un an ou deux sera encore plus fort qu'aujourd'hui et qu'à chaque région malgache, qu'à chaque collectivité malgache, correspondra une collectivité, communale, départementale ou régionale, française.

Nous ferons là une expérience unique sur la planète, une expérience de coopération entre un pays développé, qui a aussi besoin de se mettre en mouvement, et, un pays en développement qui a pris le parti de miser sur les collectivités locales. Une expérience qui est aussi en rapport avec la francophonie et avec les liens étroits qui unissent deux Etats indépendants liés par une histoire souvent douloureuse, parfois tragique, mais qui ont su garder, malgré ces moments, une grande fraternité, une grande amitié, et, finalement, des relations filiales.

En tout cas, c'est un honneur pour moi, au nom des Présidents de régions françaises et au nom des Présidents des collectivités locales qui sont ici, de vous dire cette grande amitié et cette volonté de notre part de poursuivre ce travail engagé, de le poursuivre concrètement. Je sais combien votre Président de la République a un souci de pragmatisme, je le partage. La coopération se mesure aux murs qui sont construits, aux écoles qui sont réhabilitées, aux entreprises qui sont rénovées, aux emplois qui sont créés, aux jeunes que l'on sort de la pauvreté, aux ressources alimentaires qui sont accessibles, à la qualité des eaux qui sont distribuées. C'est à cela que l'on mesure la réussite de la coopération. Les mots ont peu d'importance et je crois que ce que nous portons ce soir entre nous c'est cette exigence de réalisme, d'efficacité, parce que c'est ce que nos peuples attendent de nous.

La gestion des affaires publiques est trop souvent dénigrée. Elle est dénigrée parce qu'il n'y a pas les résultats, parce qu'il n'y a pas les actes aux discours qui sont prononcés. Puissions-nous, à travers ces Assises et celles qui viendront demain, et parce que nous aurons su dépasser nos étiquettes politiques, réussir ce qui est après tout le plus beau défi de la politique : un peu, un petit peu, d'espérance humaine.

VII - DE LA RESIDENCE DE FRANCE A AMBOHIMANGA

Articulées autour de plusieurs séances plénières et de quatre ateliers simultanés, les Assises ont débordé ces périodes de travail et de débats. Plusieurs autres activités ont été organisées avec pour idées directrices de (1) créer des espaces supplémentaires de rencontres et de dialogue et de (2) présenter toute la diversité de la culture malgache aux délégués français et suisses.

Chacun à leur manière et toujours dans la plus grande convivialité, le Carrefour de la coopération décentralisée à Madagascar, le Dîner offert par le Président du Sénat de la République française et co-présidé par le Président du Sénat de la République de Madagascar, le temps de Rencontres bilatérales organisé entre régions malgaches et françaises, d'un côté, et, entre communes malgaches et françaises, de l'autre, ainsi que le Dîner co-offert par l'Association des régions de France (ARF) et l'Ambassade de France qui s'est tenu à la Résidence de France ont permis de mettre plus étroitement en relation les représentants des collectivités malgaches et françaises et de créer des conditions exceptionnelles pour la rencontre et l'échange.

De leur côté, le Déjeuner/Découverte de la gastronomie malgache offert par Monsieur le Président de la République et la visite de la colline sacrée d'Ambohimanga organisée par l'Alliance française, tout autant que la soirée culturelle proposée par le Centre culturel Albert Camus (CCAC), ont contribué à ce que la culture malgache soit mieux connue des partenaires des collectivités de la Grande Ile.

Plusieurs de ces activités sont présentées dans les sections qui suivent.

LE CARREFOUR DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Placé volontairement au coeur de l'évènement, le Carrefour de la coopération décentralisée à Madagascar a remporté un vif succès auprès d'un large public, composé autant d'initiés que de personnes en quête d'une information basique sur la coopération décentralisée à Madagascar et sur les collectivités locales malgaches.

Les motifs de satisfaction ont été nombreux. Le Carrefour a d'abord permis de nombreuses rencontres et de nombreux échanges, répondant ainsi à l'un des principaux objectifs qui lui étaient assignés : être un espace de discussion, un véritable forum au coeur des Assises. Le grand nombre des exposants et leur disponibilité vis-à-vis d'un public très divers, mais toujours intéressé, ont contribué à créer une atmosphère toute particulière, à la fois sérieuse et conviviale et, ce faisant, propice à la rencontre.

Tout au long des deux journées d'exposition, de nombreuses hautes personnalités ont honoré de leur présence le Carrefour. Parmi celles-ci, Monsieur Jean Angelin RANDRIANARISON, Ministre de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ainsi que Monsieur Alain LE



ROY, Ambassadeur de France à Madagascar, ont tenu à visiter chaque stand pour en découvrir toutes les richesses.

L'autre point fort du Carrefour fut de mettre en relation des acteurs qui ne se seraient peut-être pas croisés sans cette initiative. De nombreuses régions de Madagascar, par exemple, les régions de Boeny, d'Androy, de Melaky ou encore de Haute Mahatsiatra, ont ainsi pu promouvoir leurs spécificités et leurs projets de développement, suscitant par là même l'intérêt de nombreuses collectivités françaises. S'il est difficile de rapporter la création de relations durables dues à la tenue du Carrefour, il est certain que les collectivités malgaches sont aujourd'hui et grâce à cette activité mieux connues de leurs sœurs françaises.

De la même manière, plusieurs acteurs de la coopération décentralisée, profondément engagés dans l'actuel processus de décentralisation, par exemple, l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) ou encore l'Alliance Française dans le cadre du Programme PARSEM conduit par la région Réunion, ont pu communiquer sur leur expérience des réalités locales malgaches et des modes d'action qui à leurs yeux sont les plus susceptibles d'obtenir des résultats positifs sur le terrain.

Les réussites du Carrefour ont été nombreuses :

- a. Mettre en relation des acteurs divers liés par une même ambition : le développement des collectivités malgaches par l'entremise de la coopération décentralisée ;
- b. Informer plus amplement les collectivités françaises sur les régions malgaches ;
- c. Promouvoir les bonnes pratiques issues d'actions de coopération décentralisée ;
- d. Discuter et débattre des synergies qui peuvent exister entre des acteurs venus d'horizons divers ;
- e. ou encore, souffler un vent de dynamisme et de convivialité sur l'ensemble des Assises.

Cette initiative a révélé l'enthousiasme des collectivités malgaches et de leurs partenaires pour donner un rôle plus important à la coopération décentralisée dans l'appui au processus de décentralisation à Madagascar.

A LA RESIDENCE DE FRANCE

Au terme de deux journées particulièrement denses, l'Association des régions de France (ARF) et l'Ambassade de France ont convié les participants des Assises à un dîner dans les jardins de la Résidence de France, cadre parfait pour prolonger un événement, une rencontre que personne n'oubliera.

Dans une ambiance toujours conviviale et non dénuée d'émotion, les délégués se sont retrouvés une dernière fois pour partager leurs impressions sur les deux journées écoulées, poursuivre le dialogue et, souvent, se donner rendez-vous pour de prochaines rencontres à



Madagascar ou en France, suites immédiates et logiques d'Assises qui se voulaient fondatrices d'une nouvelle coopération décentralisée, d'une coopération exemplaire.

Monsieur Alain LE ROY, Ambassadeur de France à Madagascar, Monsieur Alain ROUSSET, Président de la région Aquitaine et de l'Association des régions de France (ARF) ainsi que Monsieur Jacques SYLLA, Premier Ministre et Chef du Gouvernement, ont insisté, tour à tour, sur la densité des rencontres de haut niveau qui ont eu lieu en marge de l'évènement, sur le dynamisme de la coopération décentralisée qui symbolise bien ce que Monsieur Alain LE ROY qualifiait de coopération spontanée entre acteurs malgaches et français, mais aussi sur le rôle et les responsabilités des collectivités locales dans l'animation et la gestion des territoires.

Monsieur Alain ROUSSET est intervenu plus longuement sur les responsabilités qui incombent à l'Etat et aux collectivités locales et a bien souligné que les collectivités françaises étaient les mieux placées, les régions françaises en tête, pour collaborer avec leurs homologues malgaches à la mise en oeuvre de la décentralisation, qui est, comme l'a rappelé Monsieur Jacques SYLLA, un parcours semé d'embûches et qui requiert la mobilisation de tous les partenaires des collectivités malgaches.

Les personnalités qui se sont exprimées ont aussi mis en avant la volonté de faire en sorte que la coopération décentralisée franco-malgache devienne un exemple de connaissance mutuelle, ainsi que l'espoir que cette volonté puisse se concrétiser dans la réalité des partenariats et qu'elle réponde aux problèmes soulevés par une décentralisation en pleine construction.

C'est finalement sur un appel à l'engagement de chacun, sur un appel à l'innovation, sur un "Osons" plein de détermination lancé par Monsieur Jacques SYLLA que ces discours se sont achevés.

Cette soirée à la Résidence de France a également été le cadre de la signature de plusieurs conventions et accords de coopération entre collectivités malgaches et françaises. Les parties signataires ont été :

- (1) L'Association des 22 régions de Madagascar (A22RM) et l'Association des régions de France (ARF),
- (2) Les régions Haute-Mahatsiatra et Bourgogne,
- (3) La région Analanjirofo avec les régions Bretagne et Nord-Pas-de-Calais.
- (4) Les régions Anosy et Bretagne.

Ce temps consacré aux nouveaux partenariats a révélé l'essor des liens de coopération entre régions malgaches et françaises ainsi que la nouvelle orientation institutionnelle que des collectivités, de plus en plus nombreuses, n'hésitent plus à donner aux actions qu'elles prévoient de conduire. L'exemple type est le nouveau partenariat qui lie l'A22RM et l'ARF.

C'est sur un "au revoir" chaleureux et sur la promesse de se retrouver très vite que les participants de ces secondes Assises de la coopération décentralisée à Madagascar se sont quittés au soir de ce 12 mai 2006.

Bon vent à la coopération décentralisée à Madagascar et rendez-vous pour de prochaines Assises...



DU COTE D'AMBOHIMANGA

Le samedi 13 mai, au lendemain de la clôture officielle des Assises, l'Alliance française d'Antananarivo et l'Association Mamelomaso ont invité les délégués français et malgaches à profiter d'un après-midi consacré à la colline sacrée d'Ambohimanga.

Première activité au programme de cet après-midi culturel, la visite de l'Alliance française d'Antananarivo qui accueillait pour l'occasion l'exposition « Ambohimanga, colline sacrée » a rassemblé un grand nombre de participants. Le groupe de percussions « Tambour Gasy » était là pour donner le rythme.

Les guides de l'Association Mamelomaso ont ensuite pris le relais, sur la route d'Ambohimanga puis sur le site lui-même, partageant avec leurs « élèves attentifs » nombre d'informations historiques et d'anecdotes sur l'histoire d'Antananarivo et d'Ambohimanga.

Enfin, après l'accueil chaleureux de Monsieur le Maire d'Ambohimanga et des représentants du Ministère de la culture, les délégués français et malgaches purent visiter le Rova et peut-être profiter de cet atmosphère si particulier pour mieux se connaître, mieux se comprendre..



A propos d'Ambohimanga...

Colline historique située à 20km au nord d'Antananarivo sur la RN3 qui relie la capitale à la ville d'Anjozorobe. Il s'agit d'un lieu de visite incontournable pour celui qui veut comprendre l'histoire de Madagascar.

La colline d'Ambohimanga abrite des restes de forêt primaire dans laquelle subsiste une faune qui a disparu depuis bien longtemps de ses alentours immédiats. Cette situation est due aux croyances de la population et au respect qu'elle accorde à ce site, source du royaume d'Antananarivo.

Des tombeaux d'anciens grands rois et reines s'y trouvaient avant que le Gouverneur Général Gallieni n'en transfère les restes à Antananarivo en 1897. Aujourd'hui, guérisseurs et Ombiasy viennent y cueillir des plantes médicinales. Le lieu possède une biodiversité encore vivace et regorge d'empreintes historiques visibles tant dans l'habitat que dans les croyances.

C'est à Ambohimanga que Andrianampoinimerina fut proclamé roi après avoir pris le pouvoir à son oncle Andrianjafy. Il quitta ce haut lieu pour établir sa cour à Antananarivo en 1789. Après que le nouveau roi l'ait quittée, Ambohimanga est devenu un lieu de villégiature pour les souverains du royaume d'Antananarivo et un lieu de pèlerinage pour les adeptes du culte des ancêtres.

L'entrée principale de la colline bleue d'Ambohimanga s'appelle Ambatomitsangana. C'est l'une des sept portes qui entourent le site. Le palais est ceint d'une grande palissade en bois devant laquelle se trouve la place où le roi donne ses kabary ou Fidasiana. Cette place est bordée par des ficus et figuiers qui sont les arbres princiers d'Antananarivo.

La colline fut classée au Patrimoine culturel mondial par l'UNESCO en 2001.

Remerciements à Madame Helihanta Rajaonarison, historienne et animatrice à la bibliothèque de l'Alliance Française d'Antananarivo, pour nous avoir fourni ce texte.



"DANSE ET MUSIQUE D'AUJOURD'HUI" AU CENTRE CULTUREL ALBERT CAMUS

Dernier moment fort des *Assises de la coopération décentralisée à Madagascar*, la soirée qui s'est tenue au CCAC sur le thème « Danse et musique d'aujourd'hui » a été un grand succès. Les artistes qui se sont produits, la qualité du spectacle proposé autant que la fraîcheur et la spontanéité de certaines prestations ont ravi une salle comble.

Les artistes de cette soirée :

- ◆ TAMBOURS GASY (percussions) / Dirigé par Rainitelo, les percussions n'ont aucun secret pour ce groupe talentueux.
- ◆ L'ALEA DES POSSIBLES (cirque métis) / Composé d'artistes malgaches et réunionnais, L'Aléa des possibles allie cirque à d'autres disciplines comme la danse, la musique...
- ◆ RY MIALY (danse contemporaine) / Créée par Mialy Rajohnson en 1998, cette compagnie va de création en création en matière de danse contemporaine.
- ◆ ADDAM'S (danse hip hop) / Les membres de la compagnie Addam's sont des hip hoppers confirmés sur la scène tananarivienne.
- ◆ JAMOKA (danse contemporaine) / Choisie pour représenter Madagascar aux derniers Jeux de la francophonie section danse, la compagnie Jamoka est un groupe plein d'avenir.
- ◆ TARIKA B (musiques du monde) / Mené par leur leader Hanitra Rasoanaivo, ce groupe a déjà réalisé plusieurs tournées à l'étranger et a occupé le premier rang du hit U.S.
- ◆ DONE ANDRIAMBALIHA (valiha voix) / Valihiste de renom, Doné Andriambaliha a appris son art de son père et ouvre aujourd'hui la valiha à d'autres styles de musique.
- ◆ MIKEA (musiques du monde) / Le groupe Mikea, mené par son leader Théo, est un groupe en pleine ascension qui connaît un grand succès grâce au Beko fusionné avec de la soul, du jazz...
- ◆ SILO (piano voix) / Grand pianiste et improvisateur, Silo accompagne de sa voix son instrument de prédilection.
- ◆ VAOVY (musique traditionnelle) / Le groupe développe les musiques traditionnelles et exploite les chansons a capella des bouviers et le rythme banaiké.
- ◆ MEDICIS (accordéon voix) / Lauréat du concours organisé lors du Mad'accordéon 2005, Médicis mélange accordéon, musique traditionnelle du sud et musique moderne.
- ◆ JAOJAUBY (salegy) / Jaojaoby, le roi du salegy, apporte un peu du nord de Madagascar.

