

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DE DEVELOPPEMENT DES REGIONS

DIRECTION DE L'APPUI A LA PROFESSIONNALISATION DES PRODUCTEURS

RAPPORT DE MISSION INTERMEDIAIRE
SUR
APPUI A LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT LOCAL
Projet d'Amélioration et de Développement Agricole dans le Nord-Est
(PADANE)

Sambava, 17 au 27 Août 2003

Août 2003

PLAN

LEXIQUE DES SIGLES

- I. LE CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT LOCAL
- II. LES ACTIONS DE LA CDD DANS LE DOMAINE
- III. LE BILAN DE L'ACTION DE LA CDD ET DU PADANE AUPRES DES COMMUNES
- IV. ANALYSE DE LA DEMARCHE
 - 4.1. La pertinence de la démarche et des outils
 - 4.2. L'articulation des niveaux de planification et de décision est-elle prise en compte dans une perspective d'optimisation des ressources
 - 4.3. Les objectifs à moyen et long terme ont-ils été définis en fonction des ressources mobilisables, les plans sont-ils faisables ?
 - 4.4. Les acteurs se sont-ils engagés ?
 - 4.5. Le processus est-il en voie d'appropriation, sur le plan de renforcement des connaissances, des compétences et de l'organisation interne.
 - 4.6. Les capacités de la CDD
 - 4.7. La justification pour PADANE
- V. LES AJUSTEMENTS DE LA DEMARCHE ET DES INTERVENTIONS DU PADANE ET DE LA CDD
 - 5.1. Les options de travail
 - 5.2. Au niveau des autres intervenants

ANNEXE : Programme réalisé

LEXIQUE DES SIGLES

AEF : Association Economique des Femmes
AEP : Alimentation en Eau Potable
AGR : Appui aux Groupements Ruraux
AHA : Aménagement Hydro-Agricole
AIA : Association d'Intensification Agricole
AIL : Appui aux Initiatives Locales
AGT : Association de Gestion de Terroir
ANAE : Association Nationale d'Actions Environnementales
AUE : Association des Usagers de l'Eau
AUP : Association des Usagers des Pistes
CDD : Coordination Diocésaine de Développement
CC : Comité Communal
CDC : Comité de Développement Communal
CDV : Comité de Développement Villageois
DAPP : Direction de l'Appui à la Professionnalisation des Producteurs
DRDR : Direction Régionale de Développement Rural
FAIL : Fonds d'Appui aux Initiatives Locales
FID : Fonds d'Intervention pour le Développement
GES : Groupement des Entreprises de la SAVA
GELOSE : Gestion LOcale SEcurisée
GPPV : Groupements des Producteurs Préparateurs de Vanille
GTDR : Groupe de Travail pour le Développement Rural
ONE : Office Nationale de l'Environnement
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OPCI : Organisme Public de Coopération Inter Communale
OTIV : Ombon-Tahiry Ifampisamborana Vola
PCD : Plan Communal de Développement
PDV : Plan de Développement Local
PRDR : Plan Régional de Développement Rural
PSDR : Projet de Soutien pour le Développement Rural
TT : Tranoben'ny Tantsaha
UPDR : Unité Politique de Développement Rural

Le Projet d'Amélioration et de Développement Agricole (PADANE) a été mis en place en 1998 pour une durée de 5 ans. Ses objectifs se déclinent autour de l'amélioration des conditions de vie des petits producteurs, en particulier les populations les plus pauvres; ils concernent plus particulièrement l'augmentation de la couverture des besoins alimentaires, l'amélioration des communications, l'accès des petits producteurs aux services financiers de proximité, une meilleure participation des petits producteurs aux décisions et aux bénéfices des filières d'exportation, la protection de l'environnement et le renforcement des capacités organisationnelles et de gestion des Organisations Paysannes et des Communes.

Les actions du PADANE se répartissent dans 43 Communes. Le projet a engagé les activités d'appui aux Comités Communaux (CC) qui visent à impliquer leurs responsables dans les différentes étapes de la mise en oeuvre des activités du PADANE et d'aider les CC dans l'élaboration des Plans de Développement Locaux (PDL).

Dans le cadre de ce volet, la mission confiée à la Direction de l'Appui à la Professionnalisation des Producteurs (DAPP) était :

- ☞ d'analyser la démarche et les outils utilisés par la Coordination Diocésaine pour le Développement (CDD) dans l'appui aux 4 Communes
- ☞ d'évaluer l'impact de l'exercice de PDL auprès des 4 Communes bénéficiaires
- ☞ d'évaluer le programme de formation dispensé à la CDD
- ☞ de définir un plan de formation
- ☞ d'appuyer à l'exploitation des informations et à la mise en place d'outils de suivi
- ☞ de définir les besoins de la CDD et du projet en matière d'appuis ponctuels à la mise en oeuvre du programme pour les 2 années restantes.

Cette mission s'est effectuée du 17 Août au 27 Août 2003 et a été conduite par **Monsieur Serge BENE** et **Madame Lalaina RAKOTOMAMONJY** (cf. Programme en annexe).

I/ LE CONTEXTE DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL

Les compétences de la Commune sont définies par deux textes :

- la loi 94-007 du 26-04-95 qui fixe les compétences de développement économique et social
- le décret n°952 du 15-12-99, portant réglementation de l'Organisme Public de Coopération Intercommunale (OPCI) qui attribue aux Communes les compétences en matière d'actions de développement et de possibilités de coopération intercommunale.

Les Plans Communaux de Développement (PCD) qui ont une vocation de planification et de coordination des actions de développement sont un instrument de concrétisation des compétences attribuées aux Communes.

Le PCD vise à engager ainsi un processus de participation élargie, de responsabilisation et de programmation concertée. Sa finalité est de permettre d'augmenter les conditions de vie des populations au point de vue économique, social et culturel, en coordonnant un ensemble d'actions et d'acteurs divers dans un espace donné en fonction de leurs caractéristiques propres.

Le processus de PCD dans un esprit n'est pas fixé :

- ❖ il s'inscrit dans un processus de planification « glissante », sur la base des mécanismes d'information, de suivi et de concertation réguliers
- ❖ il permet dans sa conception de développer progressivement des capacités locales de prise en charge, de programmation, de réalisation et de pérennisation afin d'impliquer les entités oeuvrant au sein ou avec la Commune de prendre en main la gestion de son développement.

Il s'agit donc d'appuyer les acteurs d'un même territoire à :

- établir un diagnostic de situation sur la base d'une large participation des citoyens
- établir une structure locale de développement
- aider à mettre en oeuvre des projets financés de même par l'extérieur

Cela suppose pour la structure initiatrice de s'engager dans un travail négocié d'information, d'animation, de formation et de conseil sur une période assez longue.

Par ailleurs, ce type de processus n'est pas externe, il définit des bases contractuelles de travail entre des acteurs, une référence de travail aux Communes qui suppose pour s'engager réellement une correspondance de la situation et de la stratégie aux attentes, besoins et moyens mobilisés par les parties prenantes.

Cela suppose que :

- ❑ les acteurs impliqués soient conscientes des enjeux (information)
- ❑ qu'il y ait un consensus sur l'état des lieux et des priorités et d'actions (concertation)
- ❑ que le processus soit flexible, évolutif pour s'adapter aux variations de conjoncture et à des degrés variables d'implication des acteurs
- ❑ que la participation soit la plus large possible
- ❑ qu'il y ait équité entre les différents groupes d'acteurs
- ❑ que l'on reste dans une logique d'articulation dans différentes dimensions
- ❑ que l'on contribue au renforcement des ressources, des compétences et à l'organisation des acteurs
- ❑ que les objectifs à moyen et à long terme soient définis en fonction des moyens disponibles nécessaires à leur mise en oeuvre (établir des conditions de mobilisation des ressources)
- ❑ que l'on produise une vision commune sur la base d'un diagnostic

L'ONG CDD a été chargée de mettre en oeuvre la composante « *Appui aux Groupements Ruraux* » (AGR) et aux Communes du PADANE (2002-2004).

Cet opérateur a également un rôle important dans l'identification et la sélection des Communes pour les investissements en Appui aux Initiatives Locales (AIL) et la préparation des monographies communales. Celles-ci devraient servir de base au suivi-évaluation des activités de soutien aux groupements.

Dans le cadre des activités de soutien aux Communes, il s'agit de :

- ☞ former les membres des comités et autres représentants communaux à la préparation des PCD
- ☞ soutenir les Communes dans la préparation des monographies communales
- ☞ renforcer leur capacité de négociation et de gestion des affaires communales
- ☞ former les Communes sur les sources d'informations utiles

- ☞ former sur la mobilisation de ressources pour le financement d'investissements
- ☞ former sur les textes principaux de la décentralisation et les mécanismes opérationnels de coordination avec le Groupe de Travail pour le Développement Rural (GTDR) et autres agences importantes
- ☞ former sur les procédures et mécanismes de livraison des services sociaux

Sur les AIL :

- ☞ identifier les Communes les plus pauvres et ayant le plus besoin de ces investissements
- ☞ identifier les investissements les plus importants d'une manière participative
- ☞ former les groupements de gestion des AIL
- ☞ soutenir à la mobilisation des ressources de la communauté pour la mise en oeuvre des investissements
- ☞ soutenir la communauté pendant le processus d'approbation et de mise en oeuvre des investissements

II/ LES ACTIONS DE LA CDD DANS LE DOMAINE

Il n'a pas été possible de rechercher les représentants du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) Antsiranana et du Projet de Soutien pour le Développement Rural (PSDR) Antsiranana, principaux bailleurs de fonds du processus d'élaboration des PCD. Néanmoins, il semblerait que 80% des Communes de la Province d'Antsiranana disposent aujourd'hui de leur PCD.

Bien qu'ayant joué initialement un rôle pilote dans le domaine, la CDD n'a été au bout d'aucun processus d'élaboration de PCD.

Ce qui a été fait, c'est d'engager le processus sur 10 Communes. Et cela en 3 étapes :

1. Sur 9 Communes, organisation d'ateliers d'élaboration de programme cadre de développement local :
 - Les 15-16-17 Septembre 200 à destination des Communes d'Ambodiampana, Ambodivoara et Ambohimalaza (SAMBAVA). Cet atelier a réunit 14 participants (Maires, associations, délégués administratifs, OTIV, ...)
 - Les 22-23-24 Septembre 2000 pour les Communes d'Ampanfena, Antsirabe-Nord et Belambo (VOHEMAR). Cet atelier a réunit 20 participants (2 Maires, 5 techniciens, 8 associations, ...)
 - Les 28-29-30 Septembre 2000 pour les Communes d'Antsahanoro, Antombana et Antananambo (ANTALAHA) qui ont réunit 19 personnes (3 Maires, 3 agents vulgarisateurs de base, 6 associations, 3 notables, ...)

Ces ateliers conçu selon un canevas structuré avaient pour objectifs d'initier les responsables communaux à l'élaboration des programmes cadre de développement local, c'est-à-dire :

- définir les problèmes, identifier les atouts, définir les objectifs et déterminer les actions à promouvoir
- disposer d'un instrument pour la programmation locale des investissements

Logique de revoir des Communes autour de 3 axes était également d'amorcer une démarche de sensibilisation à l'intercommunalité.

Au cours de ces ateliers, ont été présentés :

- les principes et démarche de développement local
- le parcours des différentes étapes de réalisation (analyse des acteurs, des problèmes, des objectifs, approches alternatives, analyse des atouts et contraintes)
- l'identification des activités et sous-activités
- l'établissement d'un calendrier des activités, la détermination de coûts et responsabilités

Les résultats attendus :

- comprendre le processus de décentralisation et de développement local, leurs enjeux et les rôles des élus dans le processus de développement local
- comprendre les principes et la dynamique du développement local
- maîtriser les démarches et techniques d'élaboration de programmes de développement communal et d'élaboration de projet

2. Une deuxième sorte de formation s'est déroulée :

- les 17-18 Mai 2001 à Ampanefena
- les 20-21 Mai 2001 à Ambodivoara
- les 30-31 Mai 2001 à Antombana

Il s'agissait d'appuyer les Comités Communaux (CC) dans 3 Communes à l'établissement des projets locaux. La démarche formation-action a été adoptée et a consisté à :

- identifier les causes des problèmes
- déterminer les résultats espérés suite aux actions à envisager
- identifier la ou les stratégies adéquates
- définir les projets
- désigner les responsables et les personnes ressources

Dans la Commune Rurale d'Ampanefena :

Objectifs	Alternatives	Projets priorités
-Augmentation du pouvoir d'achat de la population -Amélioration des relations de travail et de la communication entre la population et les responsables communaux -maîtrise de la gestion des affaires communales	* <i>Augmentation de la production</i> -Construction et réhabilitation des pistes -Aménagement hydro-agricole -Approvisionnement en matériels et équipements agricoles * <i>Renforcement des associations paysannes</i> * <i>Amélioration de la gestion des Communes</i> -Formation des responsables communaux -Amélioration de la relation et communication entre la population et les responsables communaux	-Augmentation des recettes communales -Lutte contre le vol -Ouverture et réhabilitation des pistes -Aménagement hydro-agricole -Amélioration des semences -Défense et restauration du sol -Amélioration du pouvoir d'achat des producteurs

PCD Ampanefena 2001 :

- *Axes stratégiques :*
 - Augmentation de la production agricole :
 - Aménagement hydro-agricole (AHA)
 - Ouverture et réhabilitation des pistes
 - Lutte contre le vol (Dina)
 - Amélioration de la gestion des produits
 - Structuration des producteurs
 - Développement social et culturel :
 - Amélioration de la santé
 - Amélioration du système éducatif
 - Renforcement des capacités de la Commune
 - Formation des responsables communaux
 - Amélioration de la collaboration entre l'exécutif et la population
 - Amélioration de la gestion du budget communal
 - Développement de l'intercommunalité

- *Projets identifiés :*
 - Aménagement hydro-agricole : 7 périmètres
 - Pistes rurales : 48 km
 - Santé : mise en place de comité de santé par Fokontany, construction de 5 puits
 - Education : construction de 31 salles de classe, recrutement de 40 instituteurs
 - Environnement : reboisement, application de la GELOSE
 - Gestion communale : formation sur les textes juridiques et suivi des projets

3. Trois réunions de supervision ont été conduites avec les CC d'Ambodivoara (5 Septembre 2001), Antombana (7 Septembre 2001) et Ampanefena (22 Septembre 2001).

Il s'agissait d'évaluer l'état d'avancement des différents projets prioritaires lors des ateliers d'opérationnalisation du développement local réalisés dans ces mêmes Communes au mois de Mai 2001.

Pour Ampanefena, la situation a été comme suit :

- Sur la lutte contre le vol :
 - élaboration du Dina
 - réflexion sur la mise place d'un organe de contrôle et d'application du Dina dans chaque Fokontany
 - mise en place d'associations des cultivateurs dans chaque Fokontany
 - mise en place de barrières de contrôle
 - instauration du couvre-feu et réalisation des rondes
- Sur l'agriculture :
 - pratique du compostage par 2 paysans pilotes
 - identification des paysans pilotes dans le Fokontany

A Antombana, il n'y a pas d'opérationnalisation à cause des conflits entre les pouvoirs locaux.

Dans la Commune Rurale de Maroambihy :

Le processus a été amorcé sur la base d'une concertation des intervenants dont la CDD avait été le pilote (ONE/AGERAS – FID – ANAE - PADANE).

Le FID a apporté une contribution financière pour la durée de 5 ans à la Commune, gérée par le Comité de Développement Communal (CDC) pour la construction de 4 salles de classe d'un Collège d'Enseignement Général (CEG) et de 2 salles de classe d'une Ecole Primaire Publique (EPP). La gestion des fonds est auditée par le FID.

Le CDC de Maroambihy est constitué de 40 personnes issus des élus et également des représentants des 8 Fokontany de la Commune. Lors de la réalisation du diagnostic, le CDC n'a pas réalisé des descentes au niveau Fokontany. La recherche des solutions aux problèmes priorités s'est faite en commission.

La priorité est octroyée aux infrastructures bien que le principal problème évoqué est le développement agricole. Les problèmes d'agriculture ne sont pratiquement pas pris en compte. Les causes des problèmes ont-elles été correctement analysées. Les priorités de la Commune ne sont pas en cohérence avec celles des Fokontany. Seules les actions identifiées et financées par FID sont réalisées (les autres partenaires ne peuvent participer excepté le WWF).

La réunion a réuni 22 participants dont le Maire, 7 chefs de quartiers, 3 enseignants, 1 médecin, 3 paysans, ... Les organisations paysannes et les opérateurs privés n'ont pas de représentants.

Les axes identifiés concernent :

- l'augmentation de la production (vulgarisation, approvisionnement, lutte contre le vol, stockage, ...)
- la dégradation de l'environnement
- l'amélioration du système éducatif et de la santé
- le développement des capacités institutionnelles de la Commune

Les projets s'y rapportant :

- Aménagement hydro-agricole (41 périmètres de 771 ha)
- Reboisement (17 ha)
- GELOSE (12 sites)
- Formation professionnelle (artisanat)
- Santé (réhabilitation d'un bâtiment, prise en charge d'un CSB, renforcement du personnel)
- Adduction d'eau (7,8 km)
- Pistes rurales (8 km)
- Renforcement du système éducatif (30 salles de classe, 81 instituteurs)
- Formation des responsables communaux
- Construction de Tranompokonolona

Il est à noter que la lutte contre le vol s'est inscrit dans la budgétisation pour la mise en place d'un poste avancé de gendarmerie mais ne figurait pas dans l'inventaire des projets.

Le budget prévu est de 8,537 milliards de FMG dont 2,460 milliards Fmg pour l'étude
1,235 milliards Fmg pour les pistes
1,150 milliards Fmg pour l'alimentation
en eau potable
0,875 milliards Fmg pour les AHA
0,656 milliards Fmg pour l'enseignement

En 1999, le budget réalisé était de 47 millions de Fmg (plus de 65% de dépenses pour le personnel).

La CDD n'est pas mentionnée, ni dans les acteurs, ni dans les concepteurs sur le document de projet (excepté Abdou SALAME non CDD).

La démarche utilisée par le SAF/FJKM est sensiblement plus large et plus coûteuse. Elle se déroule en plusieurs étapes :

- ❑ Descente dans les Fokontany, mise en place des Comités de Développement Villageois (CDV) et élection des membres du CDC
- ❑ Constitution du CDC
- ❑ Réalisation d'ateliers participatifs par Fokontany
- ❑ Réalisation d'atelier communal, restitution des diagnostics participatifs, priorisation du Programme d'Investissement Communal (PIC)
- ❑ Assemblée générale pour validation

A l'intérieur desquels sont insérés des modules de formation sur :

- l'évaluation rurale participative pendant 4 jours
- les projets (notion, élaboration, suivi-évaluation, gestion) avec des exercices pratiques (6 jours)
- le budget et la législation communale (2 jours)

Les résultats ont montré les mêmes constats qu'auparavant.

Du côté CDD, ses agents ont été formés sur le développement local par un expert en la matière (Monsieur Abdou SALAME) sur 6 jours (du 30 Août au 4 Septembre 1999).

Les thèmes abordés au cours de cette formation ont concerné :

- ❖ le cadre : démocratisation, décentralisation, ...
- ❖ les principes et caractéristiques du développement local (aspect territorial, origine endogène de la demande, partenariat-participation, pluralité des acteurs, valorisation des ressources humaines,...), approche multisectorielle (intégration économique, social, culturel, environnemental), coopération (pas d'insistance sur l'aspect contractuel)
- ❖ les compétences de l' élu
- ❖ le cheminement du projet
- ❖ la démarche de planification : déclenchement (prise de conscience, adhésion, ...), élaboration (diagnostic, problématisation, orientations stratégiques, ...), réalisation (structure cohérente, échéances,... gestion, suivi-évaluation)
- ❖ les fiches projets

- ❖ le diagnostic territorial
- ❖ le processus (identification et analyse des acteurs, délimitation et analyse des problèmes, hiérarchisation, analyse problèmes, atouts-forces, facteurs de progrès), démarche prospective (scénario, orientations,...).

III/ LE BILAN DE L'ACTION DE LA CDD ET DU PADANE AUPRES DES COMMUNES

La CDD a amorcé en 1999/2001 un processus pilote d'appui à la planification locale, à une période où les PCD n'étaient pas encore réellement dans "l'air du temps". Malheureusement elle s'est contentée d'intervenir en appui à des CC sur des actions de sensibilisation et d'imprégnation, mais n'est allée au bout dans la démarche dans aucune des Communes appuyées, et de ce fait ne bénéficie pas du recul de l'expérience.

Par ailleurs les CC appuyés étaient ceux mis en place, à l'origine du PADANE, pour organiser les programmes de travail avec le projet. Il n'y a pas eu d'appui à la structuration des acteurs autour de ce volet PCD. Jamais la CDD n'est intervenue au niveau village. En revanche, le PADANE a eu dès le départ une vision de renforcement du rôle d'acteur de développement des Communes.

La CDD a eu l'initiative d'animer au départ de la démarche sur Maroambihy un processus pragmatique de partenariat avec d'autres opérateurs. Mais le travail sur cette Commune a été en grande partie initié par le consultant de la CDD, qui a par la suite travaillé avec d'autres opérateurs faisant perdre l'initiative de cette action à la CDD (dont le nom n'apparaît pas sur le document final du plan).

Il n'y a qu'un transfert symbolique de compétences entre le consultant et la CDD dans ce domaine particulier en septembre 1999 (Formation de 5 jours des socio-organisateurs). Depuis fin 2001, la CDD a interrompu toute action d'appui au PCD. Ce travail a été fait principalement par le FID, le PSDR, l'AGERAS, l'ANAE et le WWF, qui ont utilisé des consultants pris sur marché.

L'intérêt de la CDD pour ce volet est donc lié à la présence périodique d'un consultant spécialisé en son sein. La faiblesse et l'ancienneté de ses actions dans le domaine, auxquels s'est superposée une démarche plus complète avec des opérateurs organisés ne permet pas d'évaluer sa part dans l'impact de ces actions dans la vie des Communes.

De même les actions "*intitulées de formation*" engagées sont restées trop générales pour que l'on considère qu'elles aient un impact auprès de leurs bénéficiaires (6 par Commune en moyenne). En revanche, elles ont pu servir de référence aux différents intervenants impliqués dans le processus Maroambihy, qui ont développé par la suite des canevas mieux élaborés sur la même architecture. Ces intervenants localisés à Antsiranana et à Antalaha n'ont pu être rencontrés au cours de la mission.

En revanche, il est possible de formuler un avis sur les actions menées auprès des Communes visitées et des documents exploités.

Nous allons exposer nos points de vue par rapport à la mise en œuvre des dispositifs PCD, sachant que ceux-ci par la suite vont servir de référence au PADANE, en particulier pour la

mise en œuvre du FAIL. Nous n'avons pas pu avoir accès aux documents de PCD des Communes concernées par la FAIL pour vérifier la cohérence de cet outil avec les différents plans. Le PADANE et la CDD ont affirmé leur préoccupation de coller aux stratégies des Communes concernées pour identifier les projets.

IV- ANALYSE DE LA DEMARCHE PCD

Nous avons fait ce travail en incluant plusieurs perspectives d'analyse :

4.1 La pertinence de la démarche et des outils

Cette démarche s'est inscrite dans un contexte favorable:

- elle accompagne la politique de décentralisation et de renforcement des compétences des Communes,
- elle favorise les investissements: les bailleurs de fonds appuient les Communes qui ont un PCD,
- elle s'inscrit dans une nécessité d'améliorer la cohérence entre les interventions d'appui et d'une meilleure articulation entre les différentes dimensions du développement,

La demande n'est pas endogène, mais la démarche employée se préoccupe d'une meilleure satisfaction des besoins (bien que beaucoup de lacunes persistent), est à l'écoute des citoyens et renforce la cohésion sociale.

Cette démarche a également pour vocation de valoriser les ressources locales, d'améliorer leurs compétences (approche itérative de formation des représentants locaux sur les différents outils de la démarche : ERP, planification locale, montage et budgétisation de projets, suivi/évaluation, législation et gestion communale), et de renforcer leurs capacités de maîtrise d'ouvrage en s'appuyant sur une organisation représentative des forces locales (les CDV et les CDC sont constitués sur la base d'une large consultation). La démarche part de la base et du diagnostic village.

Ce processus de responsabilisation inverse les tendances "à la passivité". Le PCD est vécu comme un moment fort qui stimule les initiatives.

Le processus allie les contraintes liées à la nécessité d'une large participation, d'une mobilisation des hommes dosée pour être efficace, et d'une durée adaptée aux attentes suscitées (3 mois). Il y a alternance entre les phases impliquant un grand public (exposer les problèmes, valider, amender) et les phases de travail plus approfondi qui ne peuvent être réalisées qu'avec des groupes restreints de personnes motivées (volontaires et élus) encadrés, pour structurer le diagnostic, établir des priorités, définir des solutions,....

Des conditions d'accompagnement sont prévues par certains opérateurs (FID, WWF,...).

En revanche le contenu des PCD est fortement emprunt de la nature des initiateurs (Bailleurs, techniciens et membres des CDC). La priorité est généralement donnée aux investissements (pistes, écoles, santé, AEP,.....), et les aspects économiques leurs sont dans l'ensemble subordonnés

En revanche certaines lacunes importantes peuvent être mises en évidence:

Les PCD occultent généralement la nécessité d'avoir une vision de ce que les Communes pourraient devenir dans 5 ou 10 ans. Les objectifs définis sont souvent trop larges, imprécis et peu rattachés au diagnostic. Les plans prennent peu en compte l'opportunité des ressources que peu générer un accent porté sur le développement économique, qui peut sécuriser par le biais des ristournes un matelas financier permettant d'intervenir sur les investissements sociaux et la formation par exemple.

Les PCD n'ont pas permis de mettre en relation les citoyens de la Commune, les investisseurs privés et les projets d'appui. La dimension contractuelle d'un plan qui consiste à réunir des acteurs autour d'un objectif commun et à définir leurs engagements respectifs (même s'ils sont indicatifs) est déterminante pour leur concrétisation (elle permet aux acteurs de se déterminer sur la pertinence technico-économique et la viabilité des options définies). La dimension contractuelle permet également de ne pas faire glisser un processus participatif dans le populisme.

En revanche les Communes ne se considèrent pas encore comme un opérateur de développement qui se définit une vision, fait des choix et investit.

Sur le plan des outils utilisés on peut dire que:

- ❑ l'analyse des acteurs se présente comme un inventaire; elle ne reflète pas les mécanismes de relation, les stratégies, dynamiques, conflits, alliances,..... à prendre en compte dans la définition des stratégies
- ❑ les monographies villageoises n'ont pas toujours été élaborées. Le découpage de la Commune en circonscription administrative ne traduit pas les unités géographiques homogènes (zonage) qui constituent les bases territoriales du développement. Les PCD dans beaucoup de cas sont conçues comme la somme des problématiques des Fokontany, qui peuvent mettre en relief d'importantes contradictions
- ❑ La problématisation traduit peu les articulations entre niveaux, dimensions, jeu d'acteurs. Les chaînes problèmes-causes-conséquences permettent d'établir une certaine hiérarchie entre les problèmes à traiter qui évite de les classer "par vote".
- ❑ La hiérarchisation. Outre l'approche par vote, on constate que les critères de priorisation sont mal ou pas définis. Nous avons vu qu'il était difficile de hiérarchiser quand le travail de problématisation était insuffisant. L'approche consensus, conduite sur la base d'un débat contradictoire doit être recherchée. Elle nécessite néanmoins des compétences évidentes d'animation de la part des consultants employés. Par ailleurs les opportunités (politiques, conjoncture économique,...) ne sont pas suffisamment analysées pour étayer ce débat.
- ❑ La planification/programmation. Quatre insuffisances notoires:
 - l'absence de vision, de destination (objectifs très généraux),
 - les plans sont souvent compris comme la somme des demandes des Fokontany. Un travail plus spécifique sur la complémentarité des actions et la subsidiarité des compétences aurait été nécessaire,
 - l'inadéquation ambitions-ressources. Le rapport est de 1 à 5 à 1 à 10 sur les documents des 4 Communes exploitées. Les budgets exécutés des Communes

- concernées étaient absorbés par le fonctionnement direct des Communes, et ce budget de fonctionnement n'est pas pris en compte dans les plans,
- bases contractuelles mal définies (beaucoup d'options ont été définies en impliquant en l'absence des concernés)
- Le montage de projets. Excepté dans le cas des investissements FID dont certains projets ont déjà été réalisés, le processus n'a pas été décliné en projets opérationnels. Les Fiches projets n'ont pas été assez précises.

4.2 L'articulation des niveaux de planification et de décision est-elle prise en compte dans une perspective d'optimisation des ressources

Globalement, les prestataires se sont peu investis dans cette réflexion :

- les responsables hors des Communes et les opérateurs n'ont pas été consultés
- les autres niveaux de planification sont inexistants (GTDR, malgré l'existence d'un PRDR)
- l'Intercommunalité a été évoquée, mais jamais développée.

4.3 Les objectifs à moyen et long terme ont-ils été définis en fonction des ressources mobilisables, les plans sont-ils faisables

Les ressources des Communes sont réduites, et les problèmes de perception des ristournes et autres recettes (vanille et autres produits, abattage,...) sont considérables.

A titre d'exemple, le montant potentiel des ristournes mobilisables pour 6.000 tonnes de vanille sont de 7 à 8 milliards de Fmg, soit en moyenne 100 millions par Commune. Cette ristourne peut être renégociée chaque année. Les prélèvements estimés dans 4 Communes sont parlants:

- Ampanefena : production moyenne : 150 tonnes, prélèvements 2003 : 1,5 tonnes
- Maroambihy : production moyenne : 60 tonnes, prélèvements 2003 : 2,8 tonnes
- Farahalana : production moyenne : 100 tonnes, pas de prélèvements en 2003
- Ambohimalaza : production moyenne : 60-70 tonnes, prélèvements 2003 : 27 kg

Les subventions sont principalement affectées aux salaires.

Les Communes doivent nécessairement améliorer la collecte de ressources propres. Par ailleurs, les maires demandent des informations sur les sources de financement et des formations sur la négociation de projets.

4.4 Les acteurs se sont-ils engagés

Les ruraux sont motivés, ils ont été considérés en étant associés. Une lacune à noter, les plans ne sont pas validés au niveau Fokontany avant d'être présenté en conseil communal. Les opérateurs, porteurs d'initiative, les structures d'appui et services aux ruraux n'ont pas été associés aux phases prospective/concrétisation et validation, ce qui réduit le contenu contractuel du plan.

Pour concrétiser certains projets, des Communes ont ouvert des comptes, la participation des bénéficiaires a été définie et dans certains cas mobilisée.

Les débats sur les indemnisations biaisent la nature des engagements (Ils sont révélateurs de l'externalité du processus).

4.5 Le processus est-il en voie d'appropriation, sur le plan du renforcement des connaissances, des compétences et de l'organisation interne

Les gens formés maîtrisent mieux le processus. Les non formés comprennent mal la démarche ses principes et tenants.

Les formations (6 modules) sont trop générales (modules trop courts, survol des différents thèmes et le public trop disparate) pour être appropriées. La CDD en particulier a insisté sur les travaux pratiques. Si ces modules ont permis aux membres des CDC d'acquérir une certaine capacité de maîtrise d'œuvre du processus, il est clair qu'ils ne peuvent dans des délais aussi courts s'approprier les outils. La maîtrise des outils de planification/animation nécessite des compétences confirmées, il est illusoire de demander à des gens élus de devenir des techniciens performants dans le domaine. Par ailleurs, les maires et certains responsables (instituteurs, médecins,...) n'ont pu s'impliquer dans l'ensemble du processus (déperdition).

Les Communes doivent se doter de compétences spécifiques au métier de développement local.

Certaines formations plus ciblées n'ont pas été appropriées (des Communes éprouvent des difficultés à élaborer leur budget).

En revanche, on constate un conflit de compétences entre les maires élus, les CDC chargés des PCD, et les chefs de quartiers désignés par l'administration. Les risques de blocage sont importants.

Ce manque d'unicité des lignes de décision du processus doit être analysé et en revanche, les futurs élus devront être formés.

4.6 Les capacités de la CDD

La CDD s'est peu investie dans le processus. Les principales raisons en sont:

- la faiblesse de la démarche méthodologique qui n'a pas été réquisitionnée, donc n'a pas évoluée. La CDD n'a jamais mené le processus à son terme
- la mobilisation du personnel (Multitude d'activités et de sollicitations) et sa rotation
- l'absence de capitalisation
- les compétences de la CDD sont monolithiques (socio-organiseurs). La complémentarité de compétences améliore l'efficacité et la qualité des remises en question
- la motivation du personnel (quelles perspectives d'après projet ?)

La CDD doit former ses agents, renforcer la rigueur de la démarche, et mettre en place des dispositifs d'appui à ses agents de terrain (centre d'information et de ressources, outils de communication, capitalisation). A noter également que la CDD n'a pas travaillé au niveau Fokontany.

4.7 La justification pour le PADANE

Le PADANE a dès le départ ciblé les Communes comme un partenaire incontournable (création des CC, réunions des maires,...), ce choix était nécessaire compte tenu de la diversité des interventions du projet et de l'insuffisante maîtrise des programmes des autres intervenants. Le PCD constitue l'outil de coordination.

Le désengagement du PADANE consiste à transférer ses services aux structures pérennes dont font partie les Communes. Ce choix doit être renforcé.

V/ LES AJUSTEMENTS DE LA DEMARCHE ET DES INTERVENTIONS DU PADANE ET DE LA CDD

Aujourd'hui, plus de 80% des Communes de la Province d'Antsiranana disposent d'un PCD. Ceux-ci ont le mérite d'exister avec leurs forces, leurs faiblesses et leurs contraintes de mise en œuvre. Ils ont été élaborés avec une large participation et constituent une étape importante dans l'activation des processus de responsabilisation et des mécanismes de décentralisation. Cette dynamique est à soutenir. Il est trop tôt pour revisiter les contenus des plans, en revanche le PADANE doit s'investir dans la logique de leur mise en œuvre, en appuyant la concrétisation de certains de leurs aspects et surtout en renforçant les ressources humaines locales en vue de conférer aux Communes et aux CDC une réelle capacité de maîtrise d'ouvrage et de pilotage du développement local.

Dans ses activités courantes, il s'agira d'intégrer progressivement les aspects suivants :

- appui aux dimensions économiques, en particulier agricole du développement local,
- renforcer la formation des CDC, des élus et des responsables d'organisations paysannes,
- contribuer à la concrétisation des PCD en agissant sur :
 - la mise en relation des acteurs locaux avec les partenaires et le marché de services,
 - le développement des capacités de négociation des responsables communaux (amélioration de la maîtrise de leur milieu : monographies - collecte d'information, montage et négociation de projets, connaissance de l'environnement des appuis et des services,...),
 - l'amélioration des capacités de mobilisation des ressources propres (ristournes, conseil de gestion aux OP,...),
- amélioration des cohérences institutionnelles et relations inter-acteurs (appui au GTDR et à la Tranoben' ny Tantsaha dans la région)

Ces activités se situent dans une perspective de redéploiement des moyens « *temporaires* » du PADANE sur les institutions pérennes (Communes, OP, services de l'Etat, secteur privé, instances de concertation,...) en vue de pérenniser les services aux Communes, aux OP, aux producteurs, aux filières et au développement local et régional.

Le fonctionnement de la CDD est par ailleurs totalement dépendant du contrat passé avec le PADANE. L'exercice de consolidation du positionnement de ses agents déjà au service des Communes et de leurs citoyens et de renforcement de leurs compétences pour améliorer la qualité de leurs services s'inscrit dans une vision claire de l'après projet.

Les propositions à la suite se définissent dans la perspective d'un scénario d'après projet à préparer, et intègrent le positionnement futur des socio-organismes et de la structure CDD, les axes et méthodes de travail à soutenir, ainsi que l'identification des besoins en formation à renforcer.

Avant de développer ce point, les aspects suivants méritent d'être précisés :

- ❑ le débat sémantique plan d'investissement communal, plan communal de développement, plan de développement de la Commune doit être questionné à nouveau. Les positions des différents intervenants ne sont pas communes. Le PADANE s'est inscrit dès le départ dans une logique de plan de développement de la commune. Cette position que nous retiendrons doit être défendue. Il est entendu que la commune n'a pas en charge la réalisation de toutes les dimensions du développement, ne se substituent pas aux acteurs et à leurs initiatives, mais peut se fixer la responsabilité d'appuyer des initiatives en stimulant et/ou d'animant des débats critiques et prospectifs, en contribuant à améliorer l'environnement économique, le niveau d'information et d'organisation de ses citoyens. La vitalité des activités économiques au sein du territoire communal a un impact direct (augmentation des recettes des communes : ristournes,...) sur les capacités des Communes à améliorer les infrastructures et les services sociaux. La mise en place de la Tranoben'ny Tantsaha au niveau communal constitue un atout non négligeable pour assumer ces dernières fonctions
- ❑ La dimension contractuelle des plans et schémas doit être mise en évidence, elle détermine directement la faisabilité des actions. Les acteurs concernés doivent être réunis autour des enjeux qui les concernent pour définir des décisions qui les engagent respectivement (pour respecter le principe d'équité, la contribution des projets, des opérateurs doit être mesurée au même titre que ce qui est exigé pour les bénéficiaires et les Communes)
- ❑ L'espace de concrétisation des PCD dépasse le territoire des Communes. La viabilité de cette démarche suppose la fonctionnalité des espaces de concertation et de planification aux échelles supérieures (Intercommunalité, GTDR,...)
- ❑ Le travail dévolu aux Communes et aux CDC est complexe, nécessite des compétences spécifiques qu'ils ne peuvent assumer (disponibilité, appropriation des compétences techniques nécessaires,...). Pour des raisons d'efficacité, les Communes doivent se doter de techniciens polyvalents aptes à animer le développement local au sein de leur territoire. Il y a autour de cela un enjeu d'autonomie politique (avec les risques que cela suppose également) et un enjeu de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des Communes. Les élus et membres du CDC doivent pouvoir maîtriser le déroulement du processus (non les outils) et son environnement institutionnel (Législation, gestion ,appels d'offres,...)

- ❑ La conjoncture est favorable. L'argent de la vanille peut permettre de développer créer des opportunités (poivre, café, girofle, élevage cycle court, maraîchage,...). Il s'agit d'offrir aux producteurs des conditions favorables à ces investissements (information, conseil technico-économique, organisation du marché de services,...),

5.1 Les options de travail

19 socio-organisateur sont mobilisés sur 43 Communes et environ 300 associations de maturité variable.

Dans une perspective d'après projet, il semble indispensable de repositionner le travail des socio-organisateur auprès des maires et des CDC. Leurs missions dans cette phase transitoire pourraient faire l'objet d'une convention entre les Communes, le PADANE et la CDD afin de renforcer le rôle des Communes dans la gestion de leurs programmes de travail, sans que cela remette en question la poursuite des actions précédentes. Cette convention peut préciser également des modalités de contribution des Communes au fonctionnement des socio-organisateur. Cette négociation peut s'avérer un peu plus délicate dans les zones où les socio-organisateur interviennent sur plusieurs Communes. Cela fait entrer de plein pied dans les débats de l'intercommunalité. Les perspectives d'après projet dans l'hypothèse où ce scénario soit validé par les Communes abonderaient vers une prise en charge plus significative des socio-organisateur par certaines Communes ou certains organismes à vocation intercommunale. Un projet d'appui pourrait renforcer cette dynamique. Sur le plan des mouvements financiers, du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et d'appropriation, et d'un rapport d'efficience, il semble plus avantageux de remplacer des consultants recrutés périodiquement par du personnel géré par les Communes.

Les fonctions des socio-organisateur reprendraient les missions initiales :

- appui aux groupements,
- appui au CDC dans ses missions d'animation, de suivi, de gestion et d'actualisation des PCD,
- appui aux maires dans leurs fonctions de médiation et de facilitation (autour des problématiques agricoles et environnementales,...),
- organisation de sessions de formation

Un travail de soutien aux Communes autour des problématiques de développement agricole, peu abordées dans les PCD peut s'envisager par le biais des Tranoben'ny Tantsaha au niveau Commune. Il convient également de doser les réunions, il est d'éviter de trop mobiliser pour ne pas tuer la participation, bien qu'il y ait un retard à rattraper dans le domaine. Les points articulés suivants pourraient être pris en compte :

- appui à la réalisation des monographies communales,
- appui à l'organisation d'un certain nombre de débats sur des enjeux de développement agricole (approvisionnement en intrants, équipements, foncier, commercialisation, vaccination du cheptel, installation des jeunes,...). Ces débats devraient être orientés sur des résultats effectifs et mettre en relation les paysans avec des opérateurs, des personnes ressources ou des responsables de projets,
- appui à la définition d'une vision du développement agricole au niveau des communes qui pourrait être insérés dans les PDC actualisés
- organisation de sessions de formation

Pour parvenir à cela, il est important d'inscrire le travail du socio-organisateur dans une logique de rigueur, qui n'exclut pas les nécessités de s'adapter aux situations rencontrées. Cela suppose qu'il travaille selon un esprit d'Action-Recherche. Le socio-organisateur n'est pas un enquêteur, mais il capitalise les résultats de son travail pour alimenter conjointement ses canevas d'animation, les monographies villageoises et d'OP, et les outils de suivi des Communes et du projet.

Le socio-organisateur doit travailler en équipe avec un secrétaire de séance autant que possible choisit dans le groupe pour ritualiser les résultats des animations. Ces résultats seraient traduits par des compte-rendus de réunion et des fiches de décision (qui intègrent le problème posé, les résultats de son analyse, les solutions préconisées et les suites à donner : qui fait quoi, quand). Ces fiches de décision constituent le fil directeur de la relation du socio-organisateur avec les groupements (On démarre la réunion en récapitulant la précédente, en validant les décisions et en faisant le point sur les suites à donner).

Il est important à ce titre que le socio-organisateur travaille en équipe avec un secrétaire de séance autant que possible choisit dans le groupe.

Les actions de formation doivent également être relayées par des visites d'échange entre Communes et entre OP.

Un plan de consolidation des compétences des socio-organiseurs aux métiers du développement local pourrait être élaboré, sous conditions que les perspectives d'après projet soient clarifiées par la CDD (Appui aux Communes); on ne forme pas des agents démotivés.

Les besoins en prenant en compte les rotations récentes de personnel se situent sur :

- les techniques de planification (diagnostic participatif, priorisation, montage de projets, suivi évaluation, gestion de projet,...),
- les méthodes d'animation participative et les techniques de visualisation (faire passer des messages à un public faiblement ou non alphabétisé,...),
- le contexte politique et institutionnel du développement agricole et rural,
- la médiation (le contexte propre à cette zone nécessite de développer davantage ce type de compétences) et la communication rurale.

Par ailleurs, il semble nécessaire d'intégrer la dimension alphabétisation dans les actions d'appui aux groupements (l'analphabétisme constitue une contrainte majeure à la viabilité des associations).

Une partie des modules envisagés pourrait être envisagée dans la période des élections communales. Il s'agit également de prioriser les méthodes pédagogiques qui insiste sur la simulation et la pratique.

Par rapport à ce dispositif, la CDD aurait un rôle d'appui à quatre niveaux :

- Centre de ressources (information, documentation, partenaires, mise en relation,...) sur les aspects développement local, décentralisation et appui aux groupements,
- Conception de guides et de supports pédagogiques pour les élus et les associations,
- Action d'information par le biais des médias ruraux (Radio Vanille, radios locales), sur les différents sujets qui interpellent ses partenaires. Il s'agit de privilégier à des

échéances régulières des messages clairs qui s'appuient sur les expériences conduites (en faire des émissions des paysans),

- Organisation d'ateliers de réflexion, d'échange ou de formation à destination des élus et des responsables d'OP sur des objets prioritaires (collecte des ristournes, vol de vanille, développement de filières, passation des marchés, gestion des Communes et budget, textes juridiques relatifs à la décentralisation,...). La CDD interviendrait en appui technique à des structures comme le GTDR ou la Tranoben'ny Tantsaha qui ont la légitimité pour réunir différents groupes d'acteurs.

Les prérogatives de la CDD devraient la positionner en appui à une meilleure mise en cohérence des institutions rurales et au renforcement de leurs compétences (Les agents de la CDD pourraient par exemple constituer une cellule technique du GTDR et à la TT).

La CDD pourrait également développer un service de conseil de gestion aux OPA, en relation avec l'OTIV plus porté sur la prospective, l'investissement que le montage et le suivi de dossiers standards de demande de crédit.

5.2 Au niveau des autres intervenants

❖ *La Direction Régionale de Développement Rural de la région SAVA*

Le dispositif de suivi/évaluation mis en œuvre au niveau du PADANE doit être repris en partie par la DRDR.

Il est important de s'appuyer sur ce dispositif et de fournir des appuis à la DRDR pour :

- la définition de politiques. Une politique vanille serait souhaitable. L'UPDR pourrait venir en appui, en étroite concertation avec le GES, la Tranoben'ny Tantsaha et le GTDR,
- l'organisation des services aux agriculteurs (appui de la DAPP),
- la formation de ses agents à la démarche PCD (appui de la DAPP ???),

❖ *La Tranoben'ny Tantsaha SAVA*

L'appui à cette structure a été évoquée précédemment.

Sur le plan de son financement, une action peut être envisagée par la DAPP, pour permettre à la Tranoben'ny Tantsaha SAVA de bénéficier d'une part de la ristourne vanille attribuée aux Collectivités Territoriales et au GES, et reconnaître de ce fait le rôle des producteurs dans la vie de cette filière.

Par ailleurs, la mise en fonctionnement de la structure (niveau Région, Fivondronana et Commune) contribuera largement au développement de la communication entre les différents acteurs du développement local.

❖ *Le GTDR SAVA*

La re dynamisation du GTDR de la région doit être utile pour assurer l'efficacité des articulations des existantes dans le cadre général d'intervention. Il est donc nécessaire de renforcer les actions du GTDR pour arriver à la viabilité de la démarche PCD.

PROGRAMME REALISE

Date	Activités
17/08/2003	-Voyage Tana-Sambava
18/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Séance de travail avec CDD – PADANE – Consultant international FIDA -Rencontre avec GES/STABEX -Rencontre avec CARE -Rencontre avec Sous-Préfecture -Séance de travail avec CDD et Consultant AOP
19/03/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Entretien avec DRDR SAVA -Rencontre avec OTIV -Réunion de travail avec CDD
20/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Visite de la Commune Rurale de Farahalana (Fivondronana Sambava) -Réunion de travail avec le Consultant international FIDA -Rencontre avec Agri-véto
21/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Visite de la Commune Rurale d’Ampanefena (Fivondronana Vohémar) -Visite auprès d’un opérateur privé (vanille) -Visite d’une radio rurale -Visite d’une télévision rurale -Participation à la restitution des résultats du travail du Consultant Suivi-Evaluation -Rencontre avec GTDR
22/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Visite de deux Communes Rurales : Maroambihy (Fivondronana Andapa) et Ambohimalaza (Fivondronana Sambava) -Rencontre avec OTIV (suite) -Visite au sein de la radio vanille
23/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Participation au test d’utilisation de la fiche sur diagnostic participatif à Tsaratanàna -Rencontre avec Tranoben’ny Tantsaha
24/08/2003	Synthèse des résultats des différentes rencontres
25/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Réunion de travail avec les Maires de la Sous-préfecture de Sambava -Rencontre avec la composante MEVA -Séance de travail avec CDD -Préparation de la restitution des résultats d’analyse
26/08/2003	<ul style="list-style-type: none"> -Restitution des résultats de la mission -Briefing avec PADANE
27/08/2003	-Retour sur Tanà