

Le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar



Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier ma famille, sans qui mon séjour à Antananarivo n'aurait pas été possible et qui n'a cessé de me soutenir moralement.

Je remercie l'Institut des Métiers de la Ville pour son accueil, et plus particulièrement mon directeur de stage Monsieur Jean-Jacques HELLUIN pour son soutien et son aide indispensable tout au long de mon séjour à Antananarivo.

Merci également à mon tuteur Madame Monique BERTRAND pour m'avoir accompagné à distance durant cette expérience et pour avoir su me donner les bons conseils durant la rédaction de ce travail.

Enfin, un grand merci à toutes les personnes qu'il m'a été donné de rencontrer pour leur aide précieuse dans mes recherches, notamment toute l'équipe de l'IMV, les personnes devenues proches qui se reconnaîtront, et ceux qui ont accepté de répondre à mes entretiens.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : CONTEXTUALISATION ET PROBLEMATIQUE	5
METHODOLOGIE DE TRAVAIL	8
CARTE D'IDENTITE DE MADAGASCAR	13
1. LE PHENOMENE URBAIN A MADAGASCAR	14
1.1. Contexte général de Madagascar	15
1.2. Madagascar, un territoire au début de sa transition urbaine	25
1.3. Les défis de l'urbanisation à Madagascar	32
1.4. Synthèse: Le développement urbain, quels enjeux pour Madagascar ?	38
2. LA VILLE ET LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR	39
2.1. La place de la ville dans les stratégies de développement des pays du Sud	40
2.1.1. Idéologie, politiques et aides urbaines dans les pays en développement: un biais anti-urbain?	40
2.1.2. La nécessaire prise en compte de la ville comme facteur du développement des pays du Sud	43
2.2. Peut-on déterminer l'existence d'un biais anti-urbain dans l'histoire du développement à Madagascar ?	49
2.3. Synthèse : un biais anti-urbain dans le développement malgache ?	57
3. LES STRATEGIES DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET LE MILIEU URBAIN A MADAGASCAR	61
3.1. L'approche du développement urbain au sein de l'Etat et des collectivités décentralisées	62
3.2. La place de l'urbain dans le système d'aide multilatérale à Madagascar	73
3.3. La prise en compte du secteur urbain au sein des coopérations bilatérales	104
3.4. Les secteurs d'action des ONG étrangères et malgaches sur le territoire	119
3.5. La coopération décentralisée française et le développement urbain	129
3.6. Synthèse du système d'acteurs de l'aide au développement susceptibles d'agir dans l'urbain à Madagascar	136
CONCLUSION ET OUVERTURE DU DEBAT	141

Liste des abréviations et acronymes

ACP : Afrique Caraïbes Pacifique

CAS : *Country Assistance Strategy*

CPAP : Plan d'Action du Programme Pays du PNUD

CPS : Conseil de la Paix et de la Sécurité

CSRP : Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté

CTD : Collectivités Locales Décentralisées

FIFTAMA : *Farimbona Lombonan'ny Firaisan'ireo Tanana Manodidinaan'Antananarivo*

FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la Population

HAT : Haute Autorité de la Transition

HCC : Haute Cours Constitutionnelle

HCPD: Document de Programme Pays d'UN-HABITAT

IDA : Association Internationale pour le Développement

INSTAT : Institut National de la Statistique

MAP : *Madagascar Action Plan*

MATD : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation

OIF : Groupement International de Contact

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OPCI : Organisme de Coopération Intercommunale

PAM : Programme Alimentaire Mondial

PNAT : Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire

PNF : Programme National Foncier

PNH : Politique Nationale de l'Habitat

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPIC : Projet Pôles Intégrés de Croissance

SADC : Communauté de Développement d'Afrique Australe

SFI : Société Financière Internationale

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

SNU : Système des Nations Unies

UA : Union Africaine

UNDAF : Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement

Introduction : contextualisation et problématique

A. Contextualisation

Madagascar est un pays toujours essentiellement rural où plus de 60%¹ de la population vit en dehors des villes, ce qui permet de mieux comprendre que c'est le développement rural qui fut au centre des préoccupations des politiques sectorielles qui n'ont par ailleurs pas intégré le développement urbain. Cependant, le pays ne fait pas exception dans le processus d'urbanisation mondial, et le nombre de centres de plus de 5000 habitants serait passé de 33 en 1960 à 51 en 1975, 90 en 1990 et quelques 150 en 2005². Le rôle des villes dans le développement économique y compris du monde rural semble aujourd'hui indéniable.

Pourtant, il n'est pas difficile de constater un réel manque de prise en compte des potentialités de la ville dans le développement de Madagascar. Le pays est largement dépendant de l'aide au développement, qui ne semble pas non plus orienter son action vers les villes. Il est donc légitime de s'interroger sur la pertinence d'une approche qui continuerait d'exclure les villes de la problématique de développement et de lutte contre la pauvreté à Madagascar.

Il convient bien ici de s'accorder sur la notion même de développement et ce que l'on entend par développement « urbain ». Selon Yves Ekoué Amaïzo³ le développement relève d'une dynamique systémique entre plusieurs acteurs et actions. Il représente la capacité individuelle et collective à s'organiser à des fins d'accumulation continue et diversifiée, à partir de contenus issus de l'expérience, de la culture, de la technologie ou de la connaissance. Il ne s'agit pas uniquement de survivre, mais d'atteindre un bien être évolutif reposant sur des valeurs universelles et de proximité, sans que cela ne se fasse au détriment de l'équilibre écologique et des générations futures.

Le développement urbain se caractérise par l'urbanisme et les grands services urbains (eau, assainissement, déchets, transports,...), et par les approches techniques de ces champs. On adopte administrativement la pensée urbaine de la Banque Mondiale qui sépare d'un côté les infrastructures et de l'autre l'élaboration de stratégies de développement et le renforcement des acteurs⁴. Pourtant, chaque acteur de l'aide au développement possède sa propre définition de ce qu'est le secteur urbain et

¹ Chiffres de la Banque Mondiale, 2008.

² J.M. COUR, Matrice de peuplement, étude préliminaire SNAT, 2008.

³ Au service du développement de l'Afrique. Monde diplomatique, mai 2010.

⁴ DgCiD. *Coopération décentralisée et développement urbain*. Ministère des affaires étrangères, 2007, 56p.

ses propres modes d'intervention. Ces différences de sens ont introduit une difficulté supplémentaire pour notre étude étant donné qu'elles induisent une différence de considération de la ville. Pourtant, ceci ne nous a pas empêchés de tirer des conclusions générales.

B. Formulation de la problématique de travail

Nous pouvons à présent énoncer l'hypothèse qui va guider notre travail, ainsi que notre question de recherche et définir les termes utilisés à cet effet.

HYPOTHESE DE TRAVAIL : Il existe un « biais anti-urbain » au sein de l'aide au développement à Madagascar. La plupart des fonds décaissés par les bailleurs sont attribués à des projets qui vont soutenir le développement rural, sans faire le lien avec la ville.

Par souci de clarté, nous devons définir ce que nous entendons par « biais anti-urbain⁵ ». Nous voulons ici mettre en avant le fait que les phénomènes urbains ont longtemps été négligés notamment par les économistes qui mettaient à l'écart l'idée d'un potentiel de développement économique propre aux villes. Nous partons de l'idée que les grandes institutions de l'aide au développement (Banque Mondiale, PNUD, UE, etc.) ont toujours privilégié les zones rurales comme moteur de développement. Mais l'anti-urbain réside également dans les discours qui ont associé la ville à des manifestations et images négatives telles que l'exode rural, les bidonvilles, la pollution, etc. Si les projets urbains existent, c'est notamment pour répondre à ces urgences qu'il y a eu des projets urbains.

A Madagascar, nous avons vu que l'aide au développement est déterminante pour le fonctionnement du pays et qu'elle est l'auteur d'un grand nombre de projets de développement.

QUESTIONS DE RECHERCHE : Alors même que l'objectif de l'APD est de lutter contre la pauvreté, serait-il possible que l'aide se soit trompée de « manière de faire » depuis toujours à Madagascar ? Quelles sont les conséquences de ce biais anti-urbain pour le développement du pays ?

Ces questions constituent la colonne vertébrale de notre recherche, c'est-à-dire que l'ensemble du travail se construit autour d'elles. Dans le but de saisir l'existence d'un biais anti-urbain au sein de l'aide au développement à Madagascar, cette ligne directrice nous permet d'aboutir à la formulation des objectifs du travail.

⁵ La compréhension plus précise de cette idée se fera au cours de la partie 2.1.1.

OBJECTIF 1 : Définir la ville malgache, mettre en exergue les principaux défis qui lui sont associés et les opportunités qu'elles représentent en pour le développement national.

OBJECTIF 2 : Se positionner à l'intersection des discours des acteurs de l'aide au développement à Madagascar susceptibles d'agir en milieu urbain et vérifier l'hypothèse d'un biais anti-urbain.

Afin de répondre au mieux à nos objectifs, nous allons dans un premier temps regarder de quoi relève le phénomène urbain à Madagascar et quels sont les enjeux présents derrière la ville.

Quand on défend la théorie du biais anti-urbain de l'APD, on se place d'un point de vue théorique externe à la trajectoire politique malgache. L'exercice de cet argumentaire sera dans un second temps de replacer ce cadre théorique dans le contexte historique national et des orientations successives des gouvernements en termes de stratégie nationale de développement.

Pour finir, nous identifierons les différents acteurs de l'aide au développement à Madagascar susceptibles d'agir dans le développement urbain. Nous analyserons les discours de chacun mais aussi leur capacité à mettre en œuvre des projets urbains à Madagascar.

Reflet d'un appui sur les théories de l'aide au développement à Madagascar et d'une étude de terrain, nous rappelons que ce document n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement les positions de l'Institut des Métiers de la Ville.

Méthodologie de travail

Au regard de notre objet de recherche global et multiforme, nous avons choisi d'opter pour une démarche de recherche éclectique qui permette de répondre à l'ampleur de la question posée.

Dans le domaine bibliographique, nous devons signaler l'apport important de la littérature grise disponible sur le biais anti-urbain pour notre cadrage théorique. Bien sûr les références sur l'urbain à Madagascar sont rares, ce qui nécessitait d'aller directement à l'encontre des acteurs, d'où une approche majoritairement qualitative.

Un premier temps du travail s'appuiera sur une analyse délibérément qualitative du discours des acteurs du développement à Madagascar par rapport à l'urbain, puis nous effectuerons dans un second temps une enquête quantitative afin de confronter nos hypothèses à la réalité du terrain.

A. La méthode qualitative

Alex Mucchielli définit les méthodes qualitatives de la manière suivante :

« Des méthodes des sciences humaines qui recherchent, explicitent, analysent des phénomènes (visibles ou cachés). Ces phénomènes, par essence, ne sont pas mesurables (une croyance, une représentation, un style personnel de relation à autrui, une stratégie face à un problème, une procédure de décision...), ils ont les caractéristiques des « faits humains » (Mucchielli, 2003).

Au regard de l'objectif de notre travail et des documents utilisées pour l'analyse, notre choix s'est d'abord porté sur une approche qualitative. En effet, l'hypothèse d'une faible prise en compte de la ville dans l'aide au développement à Madagascar, devra d'abord être vérifiée à travers le discours des acteurs en présence. De plus, la matière première de notre recherche (d'une part les rapports et documents des différents acteurs du développement, et d'autre part les entretiens avec ces acteurs) se prête très bien à ce type de méthode.

Selon Meghan Cope, il faut appréhender différemment les documents préexistants et ceux que nous créons lors de notre analyse.

« Using pre-existing material tends to be an even more inductive process than using self-generated text. [...] In this approach the research questions must be flexible and open to change, depending on what is contained in the document.

[...] the development of strong research questions is essential. Ideally, the research questions reflect some element of what we already know (from related literature and theory) and incorporate initial findings or hypotheses of empirical component of the research. » (Cope, 2003).

Tableau synthétique de l'approche qualitative

Matière première d'analyse	Type de Démarche	Outils de travail
Documents préexistants (cadres de partenariat, ...)	Démarche inductive	Analyse des occurrences Typologie du discours
Documents créés (entretiens semi-directifs)	Démarche hypothético-déductive	Grille d'entretien Codage des données

a. L'analyse de discours

Pour notre travail, nous allons utiliser des documents préexistants qui nécessitent selon Cope, une flexibilité de la question de recherche, puisque des éléments découverts dans les textes peuvent changer l'orientation des hypothèses de départ. Nous allons dans un premier temps analyser le document de stratégie nationale (Madagascar Action Plan) pour y déceler le type de discours qui est porté sur la ville. Nous allons ensuite analyser plusieurs documents tels que la « Country Assistance Strategy » de la Banque Mondiale, le Plan d'Action du Programme Pays du PNUD, et le Plan Stratégique et Institutionnel à moyen terme d'UN-HABITAT.

Nous nous appuyerons sur une démarche inductive (des observations spécifiques à des tendances plus générales) rendu possible par des recherches d'occurrences (termes renvoyant à au milieu urbain et rural) et un essai de typologie du discours. Cette méthode nous permettra de déceler les éléments relatifs à un biais anti-urbain dans les publications officielles des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'au sein des discours nationaux.

b. Les entretiens

Nous nous sommes appuyés sur des entretiens semi directifs menés auprès des acteurs de l'aide au développement à Madagascar. Ces entretiens ont fait l'objet de questions ouvertes, qui permettent d'avoir des réponses obtenues riches et nuancées sur des sujets précis. L'objectif est d'une part de mieux coller à la réalité des discours sur le développement urbain, et d'autre part de constituer ce qui sera la seule source d'informations disponible pour certains acteurs. Nous utiliserons ensuite une

démarche hypothético-déductive basée sur la formulation d'une hypothèse de départ afin d'en déduire des hypothèses passées ou futures.

Nous avons donc élaboré un guide d'entretien⁶, basé sur notre plan de recherche qui puisse cependant s'adapter au type d'interlocuteur.

Nous avons distingué 6 catégories d'acteurs à interviewer, représentant un total de 40 entretiens réalisés⁷. Nous avons dans un premier temps rencontré des penseurs du développement à Madagascar, issus du milieu universitaire, du milieu associatif malgache ou étant des professionnels liés à l'urbain. Il a ensuite fallu rencontrer les bailleurs multilatéraux puis les coopérations bilatérales, acteurs très influents de l'aide au développement. Quelques ONG ont été interviewées afin de compléter notre sondage (voir ci-dessous) et d'avoir un aperçu de leurs logiques d'action. Le dernier type d'acteurs correspond au domaine politique, en lien avec les décisions relatives au développement urbain à Madagascar.

Dans un souci de respect des propos de chacun, nous n'avons pas choisi de retranscrire exactement les paroles des personnes interviewées au sein de notre développement. Nous avons donc intégré les dires de ces personnes ressources directement au sein de notre argumentaire.

B. La méthode quantitative

Au-delà de l'étude qualitative du phénomène d'un biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar, nous avons choisi d'utiliser une méthode quantitative afin de recueillir certaines données.

L'objectif du recours à ce type de démarche est d'exprimer avec précision et de rendre vérifiables les données qualitatives précédentes.

Tableau synthétique de l'approche quantitative

Matière première d'analyse	Type de Démarche	Outils de travail
Documents préexistants (prévision de financements, tableaux de décaissements)	Démarche	Pourcentages Tableaux statistiques Graphiques
Documents créés (sondage)	Démarche	Tableaux de résultats Graphiques

⁶ Voir Annexe 1.

⁷ La liste des entretiens est disponible dans les sources p. 139.

a. L'analyse des projets et de leurs financements

Afin d'être pertinent, notre argumentaire doit s'appuyer sur des éléments lisibles sur le terrain et quantifiables. A la suite de l'étude du discours des acteurs de l'aide au développement face à l'urbain à Madagascar, nous avons besoin de vérifier notre hypothèse d'un biais anti-urbain par l'analyse financière des programmes et projets des bailleurs.

Des calculs de pourcentages de financements attribués à des projets urbains, une comparaison des fonds attribués au milieu rural et au milieu rural pourront illustrer concrètement les conclusions tirées de l'analyse de discours précédente et des entretiens auprès des acteurs du développement. Une lecture des chiffres par l'intermédiaire de graphiques et tableaux statistiques constituera une illustration pertinente de nos propos.

b. Le sondage des ONG

L'analyse quantitative se révèle également nécessaire à l'interprétation de l'action de certains acteurs du développement à Madagascar.

Le paysage des organisations non gouvernementales du secteur du développement est très hétéroclites et les initiatives de projets trop nombreuses pour être quantifiées de manière optimale. Pour tenter d'être au maximum proche de la réalité, nous avons mis en place un sondage dédié aux ONG afin de mieux connaître leur domaine d'activité et leur secteur d'intervention. Un court questionnaire a été élaboré pour un échantillon d'une centaine d'ONG d'origine malgache, française, internationale ou d'autres pays. Le contenu du questionnaire, explicité dans le chapitre dédié aux ONG, vise à donner un aperçu de l'orientation des activités des ONG et de leur préférence territoriale, pour ensuite faire une synthèse de l'action non gouvernementale à Madagascar. Nous avons ensuite collecté les réponses par email ou directement par téléphone, puis traité les données par l'intermédiaire du logiciel SPHYNX. La mise en graphique des résultats nous permet une meilleure lisibilité des conclusions.

C. Biais méthodologiques et limites de la recherche

Notre sujet d'analyse n'ayant pas fait l'objet d'études à Madagascar, notre travail se base donc essentiellement sur des analyses qualitatives. Les entretiens sont donc la matière principale de l'analyse.

Comme pour tout travail qualitatif, nous ne pouvons pas faire abstraction de la dimension interprétative. Bien sûr, il convient de prendre en compte notre propre sensibilité introduit au sein de cette recherche, créé à la fois par l'objectif que l'on veut donner à notre travail et par le contexte sociologique et intellectuel dans lequel nous nous trouvons.

Cette subjectivité a par ailleurs forcément influencé les propos recueillis lors des entretiens semi-directifs. En effet, notre comportement et caractéristiques personnelles ont pu biaiser quelque peu le discours des personnes interviewées. Il est clair que nous nous situons sur un sujet sensible et que la question du biais anti-urbain a pu surprendre certains interlocuteurs. Ceci est particulièrement vrai lors des rencontres avec le milieu politique, où certains ont choisi de ne pas se prononcer personnellement sur les choix stratégiques en cours.

Au cours de ce travail de recherche de terrain, il a fallu compter avec les réalités qui lui sont liées.

Nous n'avons donc pas pu faire abstraction de la complexité du contexte politique malgache qui fait suite à la crise de 2009. En effet, le gouvernement de transition en place depuis le 17 mars 2009 n'est pas reconnu officiellement par la communauté internationale. Le Système des Nations Unies s'est depuis lors retiré de nombreux programmes et ne se positionne plus de la même manière sur certains secteurs, tandis que d'autres bailleurs tels qu'USAID se sont retirés totalement du pays.

Les perspectives de l'aide au développement, notamment pour les programmes relevant d'une forte concertation politique, ont donc été réorientées ou même interrompues par la crise, toujours en cours de résolution. Cependant, notre étude se base sur les grandes lignes de l'aide au développement, qui font encore sens aujourd'hui et dont les résultats sont largement visibles sur le terrain. Nous tenons juste à évoquer une incertitude quant à l'attribution effective de certains fonds faisant l'objet de notre attention.

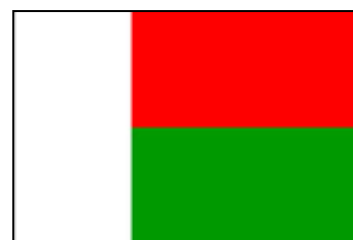
D'autre part, le ralentissement de l'activité des acteurs de l'aide nous a aussi permis de les rencontrer plus aisément et d'arriver dans un moment où beaucoup de travaux d'études ont vu le jour. Cependant, les tensions politiques actuelles ont entraîné un mutisme de certains acteurs proches du cercle politique, rendant parfois notre travail d'investigation plus difficile.

CARTE D'IDENTITE DE MADAGASCAR⁸



Source : Banque Mondiale, 2008

Population totale (millions d'habitants)	20
Croissance démographique annuelle (%)	2,7%
Espérance de vie à la naissance (années à la naissance)	56
Population vivant sous le seuil de la pauvreté (moins de 2\$/jour) (%)	85
PIB 2008 (milliards de US\$)	5,499
Croissance du PIB (% annuel)	6,3
Inflation, prix à la consommation (% annuel)	10,3
Chômage total (% de la force de travail)	2,8



⁸ D'après le site web de la Banque Mondiale, actualisé en avril 2010, <http://go.worldbank.org/DOL8W15VZ0>.

1. Le phénomène urbain à Madagascar

Afin de mener à bien notre recherche, l'étape de l'appropriation des spécificités du territoire malgache est indispensable. En effet, la cinquième plus grande île du monde est rattachée au continent africain mais n'en possède pourtant pas les mêmes caractéristiques. Il sera nécessaire de faire un point sur le contexte malgache afin de déterminer quelles en sont les tendances socio-économiques et politiques, et de quoi relève l'organisation du territoire.

Comprendre le phénomène d'urbanisation à Madagascar, c'est d'une part saisir les grandes dynamiques du territoire en analysant les dynamiques de l'armature urbaine, les caractéristiques des villes et les relations qu'elles entretiennent. D'autre part il s'agit de cerner les multiples facettes de la pauvreté urbaine souvent mal considérées.

C'est en déterminant les besoins des espaces urbains que nous pourrons ensuite estimer la réponse donnée par l'aide au développement à ces problématiques.

Nous allons d'abord nous attacher à décrire Madagascar, comme un pays en pleine transition urbaine. Il s'agira de cerner ses caractéristiques physiques, démographiques, économiques, et politiques afin de placer les villes dans ce système territorial complexe.

Il faudra ensuite définir le profil urbain malgache en se demandant comment se caractérisent les villes malgaches. Une analyse de l'armature urbaine permettra de comprendre la nature du système urbain malgache.

Finalement, il s'agira de définir quels sont les éléments majeurs de la pauvreté urbaine, objet des politiques de l'aide au développement. Nous verrons que cette pauvreté relève à la fois d'une augmentation considérable de la population urbaine, d'un appauvrissement continu des populations urbaines et d'un manque d'investissement dans l'aménagement et les services de base.

1.1. Contexte général de Madagascar

1.1.1. Tendances socio-économiques du pays

Cinquième plus grande île du monde, Madagascar réunit environ 20 millions d'habitants sur un territoire de 587 000km² (l'équivalent de la superficie de la France et le Benelux réunis), ce qui lui confère une faible densité démographique d'environ 18,6 habitants au Km².

Madagascar peut se diviser en 5 régions géographiques : la côte est, le massif Tsaratanana, les hauts plateaux du centre, la côte ouest et le sud-ouest, se caractérisant par des paysages très variés passant des forêts humides et luxuriantes au nord-est, aux paysages du grand sud comparables aux savanes sèches d'Afrique australe. La diversité de la flore et la faune de l'île, dont un grand nombre d'espèces sont endémiques, fonde sa réputation de patrimoine unique.

Pourtant, la situation économique du pays ne reflète pas la force de ses atouts, qui en fut l'une des économies les plus performantes d'Afrique dans les années 60. Entre 1970 et 2005, le revenu par habitant est passé de 473\$ à 290\$, reléguant Madagascar parmi les pays les plus pauvres du monde. De 1970 à 2000, la croissance annuelle du PIB (taux annuel moyen de 0,5%) n'est pas parvenue à compenser la forte croissance démographique (2,8% en moyenne sur la période)⁹ et la pauvreté a gagné du terrain surtout en milieu rural. Le revenu national brut par habitant a diminué de 2,4% par an entre 1970 (473 \$) et 1990 et encore 0,4% par an entre 1990 et 2007¹⁰, pour arriver à 410 \$ en 2008.

En 2005, 68% de la population vivait en dessous du seuil international de la pauvreté avec moins de 1,25\$ par jour et par habitant. Selon le Rapport 2007/2008 sur le développement humain du PNUD, l'indice de développement humain de Madagascar se situe à 0,533, ce qui classe Madagascar en 143^{ème} position sur 177 pays. La population rurale (70% de la population totale), connaît les plus forts taux de pauvreté mais ce sont au sein des zones urbaines que la pauvreté est d'une part la plus grave, et d'autre part en plus forte augmentation.

La crise politique qui a frappé le pays en 2002 a eu des répercussions économiques et sociales importantes, aggravant la pauvreté dont les taux seraient passés de 69,6% en 2001 à 80,7% en 2002. Après la crise de 2002, Madagascar s'est lancé dans un vaste programme de transformation ce qui a permis à l'économie de repartir à une vitesse remarquable pour atteindre une croissance de 9,8% en 2003. Mais si la richesse nationale a augmenté plus vite que la population, les taux d'inflation annuels

⁹ Chiffres issus du DSP 2008-2011 de l'UE.

¹⁰ UNICEF, <http://www.unicef.org/infobycountry/madagascar>, septembre 2009.

(synonyme d'une hausse des prix) ont toujours été supérieurs aux taux de croissance économique, d'où l'expression de « croissance sans développement ». De plus, si une majorité de la population s'appauvrit, une minorité s'enrichit, parfois outrageusement, ce qui explique en partie l'instabilité politique du pays.

A la fin de l'année 2008, les perspectives économiques étaient bonnes pour Madagascar avec un taux de croissance important, conséquence des réformes économiques mises en œuvre les années précédentes. En 2009, la situation rebascule vers la baisse de croissance suite à la crise financière mondiale et à la crise politique toujours d'actualité. L'économie locale est en nette récession depuis le second trimestre 2009, avec une baisse du PIB estimée entre 3 et 5%, notamment dans les secteurs axés sur l'exportation et dans la construction (lié à la baisse des investissements).

1.1.2. Une trajectoire politique complexe

L'analyse des activités des acteurs de l'aide publique au développement ne peut se faire sans avoir pris auparavant connaissance de l'histoire politique du pays. En effet, la moitié du budget de l'Etat et 75% des investissements viennent de financements extérieurs, rendant la stabilité politique des plus nécessaire à la continuité de l'arrivée de financements.

Madagascar fut une colonie française de 1896 pour devenir indépendant en 1960. Depuis lors, 4 Constitutions ont été rédigées par l'intermédiaire des 4 présidents du pays. Après deux mandats successifs, le président Philibert Tsiranana élu suite à l'indépendance, fit face aux mécontentements de la population et démissionna en 1972. Le second président, Didier Ratsiraka fut d'abord l'amiral à la tête d'un gouvernement militaire puis le président de la 2^{ème} République proclamée en 1975. Son mandat fut d'abord d'orientation socialiste laissant le pays dans une forte difficulté économique, puis s'ouvra petit à petit au libéralisme. L'année 1990 voit le début d'une contestation, une série de manifestations et de grèves des étudiants, une révision de la Constitution et le départ de Ratsiraka. Albert Zafy, est le premier ministre du gouvernement parallèle décidé par l'opposition, puis de la Haute autorité de l'Etat pour la transition vers la 3^{ème} République. Le pays reste paralysé jusqu'en 1992, date de l'adoption d'une nouvelle Constitution et de la proclamation de la 3^{ème} République. Albert Zafy est élu président en 1993 pour être destitué en 1996 suite à un désaccord avec le parlement. Didier Ratsiraka est alors réélu. Le premier tour des élections de 2001 se déroule en faveur de Marc Ravalomanana alors maire d'Antananarivo. Le candidat appel à un soutien à l'opposition, celui-ci s'autoproclame président sans attendre de second tour (pourtant convoqué par la Haute Cours Constitutionnelle). Après une série de manifestations, Marc Ravalomanana est officiellement élu président en 2002.

Encadré 1 : Chronologie politique de Madagascar

1787: le royaume de l'Imerina (région d'Antananarivo), unifie Madagascar sous son autorité.

1896: annexion de la «Grande Ile» par la France.

1960: proclamation de l'indépendance. Le premier président est P. Tsiranana, dirigeant du Parti social démocrate. Il est reconduit en 1965 et en 1972.

1972: la contestation étudiante aboutit à une crise politique. Le président Tsiranana démissionne et un gouvernement de militaires et de techniciens est formé.

1975: création d'un Conseil suprême de la révolution, dirigé par l'amiral Didier Ratsiraka. La constitution proclamant la 2^e République est adoptée par référendum.

1990: début d'un mouvement de contestation. Grèves à répétition des étudiants.

31 octobre: une Haute autorité de l'Etat pour la transition vers la troisième République, présidée par Albert Zafy, est instituée.

1992: adoption par référendum d'une nouvelle constitution pour l'avènement de la 3^e République.

1993: Albert Zafy est élu président de la République.

1996: crise politique entre le président Zafy et le parlement.

Didier Ratsiraka remporte de justesse l'élection présidentielle anticipée.

2001 : premier tour de l'élection présidentielle en faveur de M. Ravalomanana (maire d'Antananarivo).

2002 : début de la crise politique et auto proclamation de M. Ravalomanana comme président. La Haute Cour Constitutionnelle proclame la victoire de celui-ci, et reconnaissance internationale.

2006 : M. Ravalomanana réélu au premier tour.

2009 : A. Rajoelina (maire d'Antananarivo) appel à une grève générale et demande la destitution du président. Mise en place d'un directoire militaire qui remet ses pouvoirs à A. Rajoelina, non reconnu comme président par la communauté internationale. Formation d'un gouvernement d'union nationale avec des coprésidents d'anciennes mouvances.

2010 : le président de la commission de l'Union africaine présente un nouveau compromis aux responsables malgaches. Expiration de l'ultimatum accordé par l'Union africaine pour la mise en place des accords de Maputo. Organisation d'élections régionales pour la fin de l'année.

Source : http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/chronologie-de-madagascar-1787-2010_499084.html?p=2

Depuis février 2009, le pays connaît une crise politique causée par le mécontentement de la population face aux actes de l'ancien président M. Ravalomanana, et par l'auto proclamation d'Andry Rajoelina (ancien maire d'Antananarivo) comme étant dorénavant le président de la Haute Autorité de la Transition (HAT). La communauté internationale ne reconnaît pas cette prise de pouvoir de manière anticonstitutionnelle. L'Union africaine, la SADC, l'ONU, et l'OIF tente de négocier un accord pour la création d'un gouvernement intégré de transition et l'organisation d'un calendrier électoral, mais ceci a jusqu'ici échoué. Le 9 août 2009, un accord de partage de pouvoir entre A. Rajoelina et 3 anciens présidents (Ravalomanana, Zafy et Ratsiraka) a été signé. Cet accord fragile a été suivi par plusieurs séries de pourparlers à Maputo et à Addis-Abeba (Ethiopie) mais les parties n'ont pas pu se mettre d'accord sur l'attribution des postes ministériels du gouvernement de transition, ce qui poussa A.

Rajoelina à rejeter les accords de Maputo et d'Addis-Abeba. Le président de la HAT désigna un nouveau Premier ministre et annonça des élections parlementaires. En 2010, le retour aux accords de Maputo échoua entraînant des sanctions de la part du Conseil de la paix et de la sécurité (CPS) et de l'Union africaine à 109 membres de la HAT. Une tentative de reprendre les négociations et d'organiser un calendrier électoral est actuellement en cours mais la situation demeure fragile.

Du côté de l'aide publique au développement, la plupart des grands bailleurs de fonds ont stoppé leurs aides et programmes à la suite de la crise de 2008, créant un déficit d'investissement énorme pour le pays et la stagnation d'un grand nombre de projets en cours. Nous prendrons bien entendu compte de cette situation lors de notre analyse que nous baserons par ailleurs sur ce qui a été fait avant la crise.

1.1.3. L'organisation administrative du pays

Issue de la période coloniale, le processus de décentralisation à Madagascar va ensuite subir les différentes visions des régimes qui se sont succédées¹¹. Le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) sont fixés par la loi n°94-001 du 26 avril 1995. La Constitution de 2004, représente un tournant dans le processus de développement local puisqu'elle a redéfinie les pouvoirs et les responsabilités des Communes, en tant que CTD. Par la suite, la révision constitutionnelle du 4 avril 2007 a supprimé les Provinces¹² tout en faisant des Régions et Communes les seules CTD. Le territoire national malgache est aujourd'hui découpé en 22 Régions, et 1549 Communes.

Un dernier échelon territorial se situe au niveau du *Fokontany*, espace géographique qui comprend un ou plusieurs quartiers de la Commune. Il est une subdivision du territoire communal dont la délimitation est proposée par délibération du Conseil Municipal et constaté par voie d'arrêté par le Sous-préfet.

La loi malgache (article 20 de la loi n°94-007 du 26 avril 1995) permet également la création des Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI). Les lois et règlements régissant les Communes Urbaines sont applicables aux OPCI.

¹¹ Cf. Partie 1.1.2.

¹² Les Provinces représentaient l'échelon territorial au dessus des Régions, divisant le territoire en 6 grandes entités. Elles ont existé de 1958 à 2007, et sont devenues autonomes en 1998. Les raisons de leur suppression ne sont pas clairement définies mais celle-ci est intervenue à un moment où le pouvoir central cherchait à reprendre la main face à une décentralisation provinciale qui aurait pu mener à un Etat fédéral.

Les compétences de la Région

Figure 1: Les 22 Régions de Madagascar



Selon l'article 141 de la Constitution de 2007, la Région constitue un pôle stratégique de développement et possède une vocation essentiellement économique et sociale. Elles doivent collaborer avec les organismes publics ou privés afin de dynamiser et de coordonner le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial. Elles assurent à ce titre les actions de planification et d'aménagement du territoire, et la mise en œuvre de toutes les actions de développement. Cette dernière compétence est un peu confuse puisque les Communes la possèdent également.

La Constitution ne reconnaît pas de réelle vocation politique à la Région et le pouvoir central a procédé lui-même à la nomination des chefs de Régions en 2004. Ceci fait apparaître les Régions plus comme un échelon déconcentré de l'Etat que comme une CTD.

Source : <http://www.cafida.mg/km/cosop/images/carte-mada.png>

La classification des Communes

Les Communes sont classifiées en Communes Rurales ou Urbaines selon des critères fixés par les décrets n°95-381 du 26 mai 1995 et n°2003-846 du 14 août 2003.

« Les Communes sont considérées Urbaines en considération de leur assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée. Ne peuvent être constituées en communes urbaines que les villes qui présentent la cohésion d'une agglomération urbanisée, disposent de ressources nécessaires à l'équilibre d'un budget lui-même suffisant pour assurer les charges et sujétions de la vie civile d'une telle commune. En principe, aucune commune urbaine ne pourra être créée, qui ne comprenne une population d'au moins cinq mille (5.000) habitants » (Art. 6, Loi n°94-001).

Il existe en réalité plusieurs sous divisions des Communes Urbaines qui correspondent à des critères purement politiques et en terme de fiscalité (trésorerie municipale). Les 1548 Communes à Madagascar sont réparties comme suit :

- 9 Communes Urbaines de première catégorie,
- 36 Communes Urbaines de seconde catégorie,
- 62 Communes Rurales de première catégorie,
- 1388 Communes Rurales de seconde catégorie.

Au total, il ya seulement 45 Communes classées comme des Communes Urbaines, soit 5% du total.

Il existe également une nomenclature des Communes faite par l'Institut National de Statistiques (INSTAT) qui diffère quelque peu de celle du MATD :

- Les Grands Centres Urbains (7 dont Antananarivo et Antsirabe) ;
- Les Centres Urbains Secondaires (40 environ) ;
- Les Communes Rurales (95% des Communes).

Les statistiques administratives s'appuient cependant toujours sur la nomenclature du MATD, qui considère que 16,7%¹³ de la population nationale se situe dans les Communes Urbaines. En revanche, certaines Communes rurales possèdent bien plus que 20 000 habitants, synonyme d'une obsolescence de la classification actuelle. La classification entre les communes rurales et urbaines est donc très ambiguë et ne fait pas apparaître les réalités territoriales malgaches, en occultant la notion de centre

¹³ Chiffres extraits de l'étude « défis urbains » de la Banque Mondiale.

urbain. Ceci conduit à l'absence de définition consensuelle entre les concepts de « ville », « population urbaine » et « armature urbaine ».

Les compétences de la Commune

Les Communes sont des Collectivités Décentralisées qui ont été opérationnelles très tôt et ont acquis une légitimité lisible à travers les taux de participation aux élections. Elles peuvent être urbaine ou rurale selon leur assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée. Elles concourent également au développement économique, social et culturel de leur territoire et doivent assurer la promotion et la défense des intérêts des habitants.

Selon la loi 94-007 du 26 avril 1995, les compétences de la Commune se définissent comme suit :

- L'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune, et la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ;
- La définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain ;
- La réalisation d'actions d'aides sociales ;
- Les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ;
- La réalisation et la gestion des places et marchés publics et des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;
- La construction et la gestion des équipements et infrastructures socio-sportifs ;
- Toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;
- La gestion de son patrimoine propre ;
- La gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.
- En matière de développement économique et social, les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance.

Avec la Constitution de 2007 (article 136), ces dispositions paraissent toujours de vigueur, mais celle-ci traite sans distinction des Régions et des Communes en précisant que les CTD assurent avec le concours de l'Etat :

- La sécurité publique ;
- La défense civile ;
- L'administration et l'aménagement du territoire ;
- Le développement économique et;
- L'amélioration du cadre de vie.

En réalité, les Communes exercent les compétences qu'elles reconnaissent comme étant dans l'intérêt de leur territoire et de la population. Une grande diversité de compétences est donc prise en charge par les Communes seules ou avec d'autres intervenants, mais beaucoup sont aussi laissées à qui veut bien s'en charger¹⁴. Par exemple, la lutte contre les constructions illicites, la régulation de la circulation ou l'entretien du réseau routier local ne sont pas pris en charge (faute de moyens financiers et humains) par la Commune Urbaine d'Antananarivo alors que ces champs d'action relèvent de la nécessité.

Certaines compétences sont aussi en partie ou complètement prises en charge par l'Etat telles que la sécurisation foncière, l'adduction d'eau potable ou l'entretien des infrastructures, etc.

D'autres compétences sont aussi exercées par une société d'Etat comme c'est le cas de la JIRAMA qui gère la distribution de l'électricité.

Les OPCI peuvent aussi être en charge de certaines compétences comme c'est le cas de la gestion des déchets à Antananarivo qui revient à l'OPCI GDS¹⁵.

Ces exemples nous montre la confusion qu'il existe entre les réelles compétences des Communes et ce qui est fait en réalité, et sur le décalage impossible à résoudre entre les besoins des territoires communaux et les budgets publics disponibles. Cette diversité d'acteurs n'est également pas un gage de transparence des investissements sur les territoires communaux. De plus, on voit d'ores et déjà apparaître une tendance des bailleurs à investir sans le concours des autorités locales au lieu de les associer à la conception des projets.

¹⁴ Rapport préliminaire sur les finances publiques communales dans plusieurs centres urbains de Madagascar, Banque Mondiale/ PNUD, Non publié, Septembre 2010.

¹⁵ Cet OPCI est en réalité une coquille vide et chacune des 13 Communes qui le composent tente de régler le problème du traitement des déchets à son échelle.

Les ressources des CTD

Selon l'article 150 de la Constitution de 2007, les ressources d'une Collectivité territoriale décentralisée comprennent :

- le produit des droits et taxes votés par son Conseil et perçus directement au profit du budget de la collectivité ;
- la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat ;
- le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des Collectivités territoriales décentralisées pour tenir compte de leur situation particulière, ou pour compenser, pour ces collectivités, les charges entraînées par des programmes ou projets décidés par l'Etat et mis en œuvre par les collectivités ;
- les revenus de leur patrimoine ;
- les sommes perçues au titre de l'utilisation des services locaux.

Les CTD jouissent d'une autonomie financière dans le sens où elles élaborent et gèrent leur budget selon les règles de Finances Publiques. Cependant, les ressources disponibles aux Communes sont de l'ordre de l'équivalent de 4 825€ par an en dotations du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) pour leur fonctionnement, sans distinction du nombre d'habitants. Le MATD est en train de réfléchir à un nouveau mode d'attribution des subventions (dotations de fonctionnement) aux Communes puisqu'elle est actuellement la même pour des Communes de 200 ou de 50 000 habitants. A l'exception de l'année 2010, cette dotation n'a pas toujours été systématique pour toutes les Communes (on donne généralement aux Communes les plus urbanisées).

Les ressources disponibles pour l'investissement sont également minimes voire inexistantes puisque d'une part les Communes dégagent peu de ressources fiscales, et d'autre part les dotations de l'Etat pour l'investissement ne sont pas systématiques et leur montant est dérisoire (le financement d'investissement du FDL est de l'ordre de 3 200€ par an). Ainsi, les sections d'investissement sont pratiquement absentes au sein du budget des Communes, alors dans l'incapacité de mettre en œuvre leurs compétences (Cf. Partie 3.1.2.). Le financement des investissements est alors souvent réalisé par les multiples acteurs de l'aide au développement qu'ils soient multilatéraux, bilatéraux, non gouvernementaux ou des collectivités décentralisées.

Bien que ceci ne soit pas l'objet de notre étude, il convient de préciser que les budgets des Communes sont sujets à un manque de fiabilité et de transparence tant lors de leur élaboration, leur vote et leur utilisation. Par exemple, les Communes inscrivent en début d'année beaucoup de dépenses

d'investissement, mais n'ont finalement jamais les moyens financiers pour les mettre en œuvre. Il est donc assez difficile de voir clair dans les comptes des Communes, mais cela n'empêche pas de constater la faiblesse de leurs budgets en fonctionnement et investissement.

L'analyse du découpage territorial malgache offre une première esquisse de la place des villes dans le système de gouvernance national. Bien que les Communes se soient peu à peu imposées comme le cœur du processus de décentralisation¹⁶, nous pouvons d'ores et déjà constater l'incohérence existante entre les nombreuses compétences des Communes et leur faible budget disponible pour les mettre en œuvre. L'ambiguïté de la différenciation entre les Communes rurales et urbaines est aussi un élément en faveur d'une sous-estimation du phénomène urbain à Madagascar. Pourtant, la Commune reste l'acteur de premier rang pour élever la voix des villes au niveau national et qui puisse faire face aux défis de l'urbanisation.

¹⁶ Le débat sur le processus de décentralisation à Madagascar est tout à fait d'actualité puisqu'au-delà du discours officiel, nombreux sont ceux qui n'y voient pas de réelle décentralisation mais plutôt une déconcentration de certaines responsabilités.

1.2. Madagascar, un territoire au début de sa transition urbaine

1.2.1. Tendances démographiques urbaines

Le dernier recensement national de la population date de 1993, ce qui nous oblige à appuyer nos chiffres sur les estimations faites d'une part par les organismes internationaux (BM et UNICEF) et d'autre par les institutions nationales (MATD et INSTAT). Malgré ces différentes sources existantes sur les estimations démographiques, nous avons choisi de nous appuyer sur les chiffres du Schéma National d'Aménagement du Territoire¹⁷. Ainsi, la population nationale a triplé depuis l'Indépendance de Madagascar, en passant de 5 900 000 habitants en 1960 à 17 500 000 en 2005.

La population urbaine, c'est-à-dire des villes de plus de 5000 habitants, est passée de 700 000 en 1960 à 4 700 000 habitants en 2005, soit une multiplication par sept. La croissance urbaine a été d'environ 4% par an sur la période 1960 à 2000. Le niveau d'urbanisation est passé de 11% en 1960, à 19% en 1975, puis 23% en 1993, et 27% en 2005. On estime que le point d'équilibre entre la population urbaine et rurale (50-50%) sera atteint en 2030¹⁸.

Selon la figure 1, le nombre de centres de plus de 5000 habitants est passé de 33 en 1960, à 51 en 1975, puis 90 en 1990, quelques 150 en 2005 et 172 en 2007.

La population d'Antananarivo, le plus grand centre urbain du pays, a quant à elle été multipliée par six depuis 1960 en passant de 248 000 à 1 800 000 en 2005 (Cf. Figure 1). La primatialité d'Antananarivo en termes de population est indéniable, et ce grand centre urbain domine également la croissance économique du pays. En 2007, Antananarivo regroupait 30% de la population urbaine du pays.

¹⁷ J.M. COUR, *SNAT à 10 ans : mise en perspectives des données démographiques et économiques*, Version brouillon, 2009.

¹⁸ Estimations SNAT à 10 ans.

Figure 2: Distribution des villes à Madagascar en fonction de leur population

Classe de taille (en milliers)	1960		1975		1990		2005	
	Nombre de centres	Population (Millions d'Hab.)	Nombre de centres	Population	Nombre de centres	Population	Nombre de centres	Population
2000 à 5000								
100 à 2000							1	1,8
500 à 1000			1	0,5	1	0,1		
200 à 500	1	0,3					1	0,2
100 à 200					2	0,2	4	0,6
50 à 100			4	0,3	4	0,3	5	0,3
20 à 50	5	0,2	7	0,2	10	0,3	23	0,7
10 à 20	5	0,1	15	0,2	17	0,3	42	0,5
5 à 10	22	0,2	24	0,2	56	0,4	73	0,5
Population urbaine	33	0,7	51	1,4	90	2,4	149	4,7
Population rurale		5,3		6,1		8,9		12,8
Population totale		5,9		7,6		11,3		17,5
Niveau d'urbanisation		11%		19%		22%		27%

Source : J.M. COUR, SNAT à 10 ans, 2009

La figure 2 illustre successivement les taux de croissance de l'agglomération d'Antananarivo (district d'Antananarivo-Renivohitra, et localités des trois districts environnants, en voie de rattachement progressif à la métropole nationale), des villes moyennes (5 capitales de provinces) et les petites (plus de 5000 habitants).

Figure 3: Taux de croissance calculés avec la définition constante du milieu urbain au cours de chaque période

	Antananarivo agglomération	Villes moyennes	Petites villes	Milieu urbain	Milieu rural	Madagascar
Taux de croissance 1960 - 1975	3,5%	4,7%	4,3%	4,1%	1,2%	1,7%
Taux de croissance 1975 - 1990	3,7%	2,7%	2,0%	2,8%	2,7%	2,7%
Taux de croissance 1990 - 2005	4,2%	3,5%	4,6%	4,2%	2,5%	2,9%

Source : J.M. COUR, SNAT à 10 ans, 2009

Si Antananarivo affiche une croissance sensiblement stable mais constante depuis 1975, les petites et moyennes villes ont vu une grosse diminution de leur croissance entre 1975 et 1990 pour croître de nouveau fortement entre 1990 et 2005.

La comparaison entre la croissance urbaine et rurale fait bien apparaître que la croissance depuis 1975 est plus favorable au milieu urbain que rural.

Bien que toujours basés sur des estimations, les chiffres de 2010 indiquent toujours une croissance en faveur du milieu urbain, avec un taux d'urbanisation estimé de 30% et une population de 2 millions d'habitants au sein de la capitale.

On estime que le taux d'urbanisation à Madagascar et le nombre d'habitants par ville va continuer à augmenter, synonyme d'une transition urbaine loin d'être achevée. La projection démographique du SNAT, perspective à 10 ans, le taux d'urbanisation du pays pourrait atteindre 40% en 2020, et l'agglomération d'Antananarivo compter 7 millions d'habitants à cette date. Même si cette dernière estimation semble excessive, un doublement de la population dans la capitale est tout à fait possible. Selon G. Lamoure¹⁹, le pays n'est pas encore en phase de transition démographique, puisque le taux d'urbanisation est encore trop faible, ce qui ne permet pas tout à fait de le comparer à d'autres cas africains.

L'exode rural a joué un rôle mineur dans la croissance de la population urbaine. Il s'agit plus d'un mouvement des plus petites villes aux villes moyennes puis vers la capitale, et d'une croissance interne aux centres urbains. L'accroissement de la population urbaine résulte également de l'absorption de la population rurale dans les périphéries des villes principales²⁰. L'attraction de la ville d'Antananarivo a été largement dépendante de la concentration des services publics et de l'emploi dans les zones franches dès 1990²¹.

1.2.2. Essai de définition du profil urbain malgache

Le processus de croissance urbaine qui vient d'être illustré est bien le témoin d'une urbanisation généralisée sur tout le territoire malgache, même si celle-ci reste moindre par rapport aux autres pays africains.

Si l'on porte un regard général sur l'armature urbaine à Madagascar, nous pouvons d'ores et déjà constater qu'elle se compose d'une grande ville primatale, la capitale Antananarivo, et d'un semi de villes moyennes à petites, peu reliées entre elles. Le réseau routier en étoile (Cf. Figure 3) illustre bien

¹⁹ Consultant et urbaniste à Antananarivo.

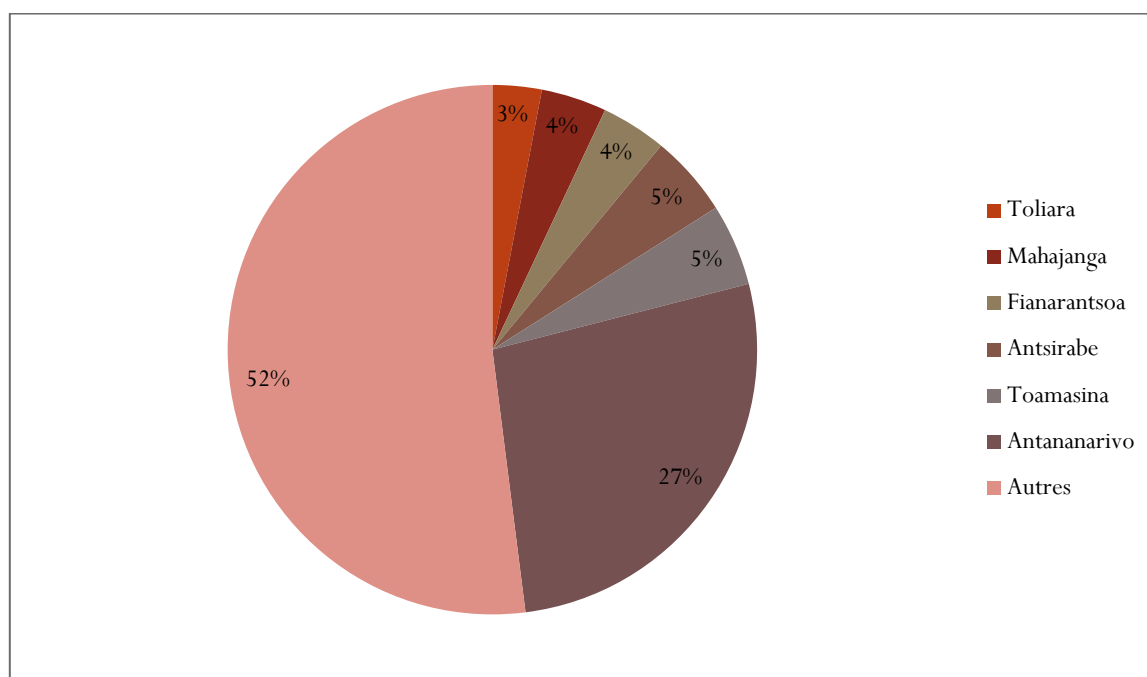
²⁰ Phénomène contraire à l'observation de l'urbanisation des villes africaines où les nouvelles populations s'installent directement en centre pour ensuite se déplacer en périphérie dès qu'elles ont suffisamment de fonds pour acheter de la terre.

²¹ Ce régime de statut fiscal favorable (calqué sur le modèle mauricien) a été mis en place en 1990 en requérant des entreprises qu'elles exportent la totalité de leur production, en échange d'une exemption de taxes sur l'importation et d'une absence de contrôle des changes. En 1996, Madagascar comptait 158 entreprises en zone franche. Ce système est aujourd'hui en grande partie aboli.

cette convergence vers la capitale et le manque de liaison entre les différentes villes côtières. Le chiffre de 2 millions d'habitants à Antananarivo est une indication certaine de l'ampleur de la prédominance de la capitale sur les autres villes.

Antananarivo était déjà la ville théâtre de l'unification des différents royaumes de Madagascar sous le règne de Radama 1^{er} en 1787, roi du royaume de l'Imerina (royaume des hautes terres). Capitale du pays, son agglomération regroupe non seulement 12% de la population en 2005 (et 52% de la population urbaine en 2008), mais aussi les fonctions administratives et principales activités économiques du pays.

Figure 3: Part des principales villes de Madagascar dans la population urbaine 2008



Source : SNAT, Mission 1, 2008.

On distingue ensuite des centres urbains secondaires dont 5 se détachent par leur part importante dans la population urbaine nationale (Cf. Figure 3) :

- Mahajanga, également un port important et qui développe son activité touristique.
- Fianarantsoa, qui s'est développé sur les Hautes terres comme un centre agro-industriel.
- Antsirabe, centre principal de transit et de marchés de bétail.
- Toamasina (Tamatave), le principal port du pays et le centre des exportations pour Antananarivo.
- Toliara (Tuléar), port de moindre importance servant au transport domestique des produits locaux.

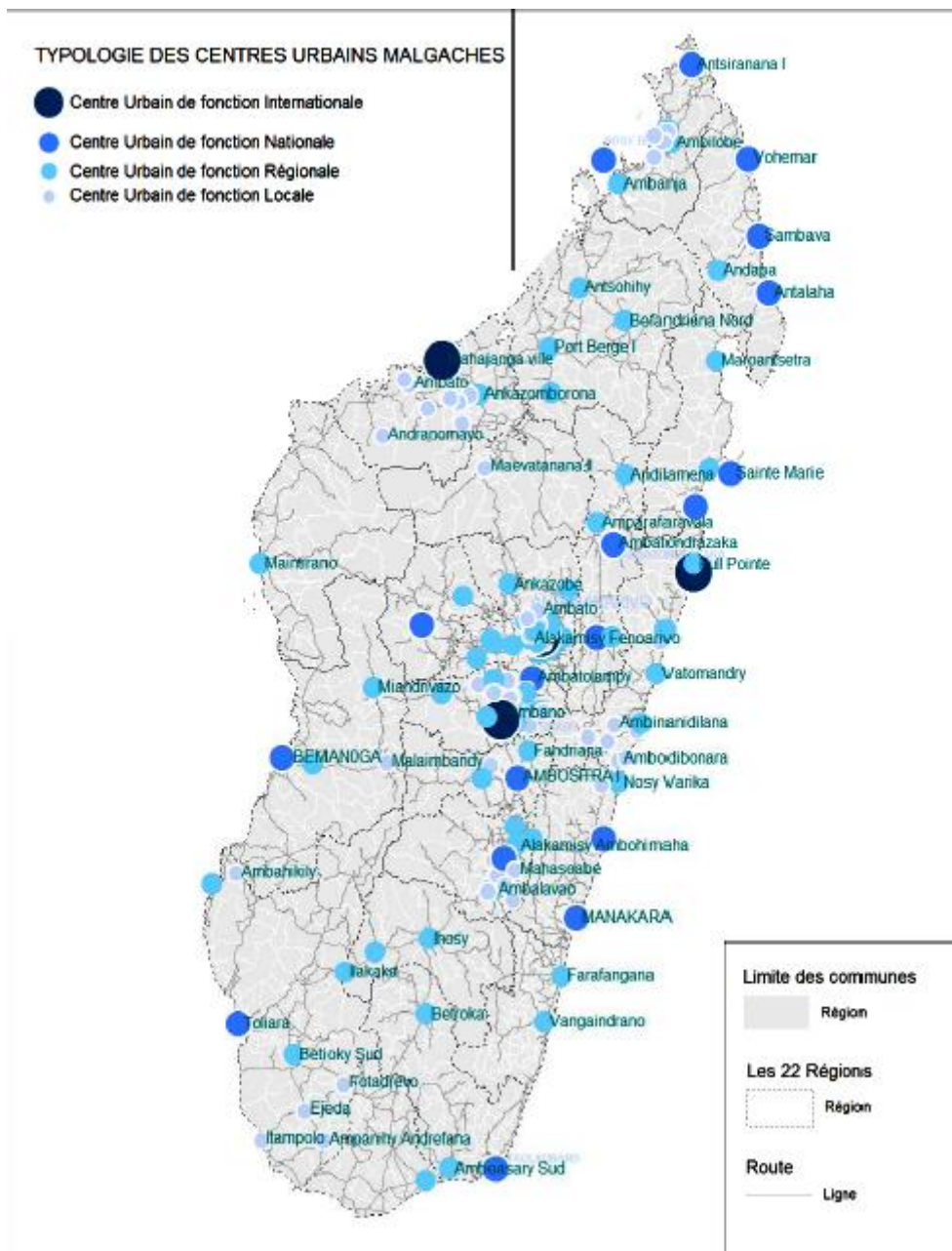
Les autres petites villes dont la population ne dépasse pas 20 000 habitants en 2005 jouent le rôle de marchés, ou de centres touristiques.

La figure 4 établit une typologie entre les centres urbains malgaches en fonction de multiples critères²² tels que les fonctions administratives, la population, les services déconcentrés, les services de base, le nombre d'entreprises, les réseaux d'eau et électricité, la présence d'une planification urbaine, etc. Les centres urbains sont alors regroupés selon leur fonction internationale, nationale, régionale et locale.

Il apparaît qu'il existe un certain déséquilibre dans le réseau des villes qui est beaucoup plus dense à l'est du pays alors que l'ouest, le nord et le sud ont un maillage de villes beaucoup moins serré. La plupart des villes ont une influence qui reste au niveau de leur Région, sauf Antananarivo qui se démarque. Il y a encore une prédominance de petites villes qui sont encore à la frontière du rural.

²² Cette classification des centres urbains a été établie par l'équipe chargée du diagnostic urbain dans le cadre de l'élaboration du SNAT en 2008.

Figure 4: Principales villes de plus de 5 000 habitants à Madagascar, et leur typologie



Source : SNAT, Mission 1, 2008.

Le poids et le rayonnement des villes malgaches sont donc encore faibles et il y a une inégalité du nombre de centres urbains par Région. On constate qu’il n’y a pas d’articulation sur le territoire entre les centres à fonction régionale, locale et nationale, et qu’il n’existe pas de spécialisation propre à chacune et complémentaire pour former un tissu urbain cohérent.

L’isolation des villes secondaires par rapport à la capitale est largement liée à la topographie accidentée du pays et à un manque d’entretien (ou de création) des infrastructures routières datant le plus souvent de l’époque coloniale.

Pourtant, les villes malgaches contribuent à un fort pourcentage du PIB et leur développement doit être appuyé par des investissements conséquents.

Premièrement, les villes sont nécessaires pour le développement des zones rurales, puisque les marchés de consommateurs urbains sont des débouchés nécessaires pour les petits producteurs ruraux (à condition qu'elles soient bien reliées aux campagnes avoisinantes). La stimulation de l'urbanisation et le développement des « villes-marchés » font partie d'une stratégie intégrante pour lutter contre la pauvreté rurale.

Deuxièmement, le maintien d'une croissance économique est dépendant du développement des villes et de leur productivité du point de vue des usagers et des investisseurs. Il faut donc une offre et une gestion adéquate en services et infrastructures par les collectivités qui en ont la charge. Ceci semble à première vue évident pour Antananarivo, poumon économique du pays, mais devrait également être pensé pour les villes secondaires. Le manque de services et infrastructures conduisent à une productivité décroissante de la ville. Par exemple, des mauvaises conditions de vie en ville (pollution, peu d'éducation, maladies, etc.) sont responsables de la difficulté des investisseurs privés à recruter des actifs. Le potentiel de croissance du pays dépend de la capacité des villes à créer un environnement attractif pour les investisseurs privés.

Pour finir, la géographie malgache et l'éloignement des foyers populations rendent le rapport coût-efficacité de l'investissement largement favorable au milieu urbain. En effet, le coût d'accès aux services de base des populations rurales est beaucoup plus élevé que celui des populations urbaines. Si l'on suit une logique économique, il faudrait investir dans les régions « urbano-centré », où la ville-marché offre à son hinterland rural les services nécessaires à un coût abordable pour la collectivité²³.

Malgré leurs difficultés, les villes secondaires représentent un réel potentiel d'encadrement urbain pour le développement régional. Le développement de ces centres urbains relativiserait la primatialité d'Antananarivo, à condition que des efforts soient faits pour les relier entre elles.

Le tissu urbain malgache est donc empreint d'une primatialité de la capitale et d'une constellation de villes secondaires peu reliées entre elles physiquement mais entretenant tout de même des relations. Bien que le pays soit encore en majorité rural, les villes représentent des atouts considérables pour la croissance et le développement du pays. Nous avons par ailleurs entrevue plusieurs arguments en faveur de l'investissement pour les villes malgaches. Cependant, les défis de l'urbanisation à Madagascar sont nombreux et relèvent d'une part de menaces inhérentes au faible investissement urbain et d'autre part à la pauvreté urbaine grandissante (bien qu'elle reste plus faible en nombre que la pauvreté urbaine).

²³ P. CANNEL. *République de Madagascar : Secteur urbain : note de stratégie pour une assistance de l'AID*, 2001.

1.3. Les défis de l'urbanisation à Madagascar

1.3.1. Les problèmes d'une urbanisation incontrôlée

Les conséquences d'un certain « laisser-faire » du processus d'urbanisation à Madagascar sont sans aucun doute les plus lisibles à Antananarivo mais sont également réelles pour les villes secondaires dont la croissance les laissera en proie aux mêmes problématiques. Les problèmes liés à l'urbanisation sont multiples et sont liées entre elles de façon à entretenir un cercle vicieux du désordre urbain et de la pauvreté.

Un étalement urbain non programmé

Les villes malgaches s'urbanisent depuis des décennies sans qu'aucun plan d'aménagement ni de politique foncière n'en dicte les conditions et ne donne des orientations claires sur ce que l'on désire pour le futur. La faiblesse du potentiel d'action et d'investissement des Communes (Cf. Partie 1.1.3.) explique en partie cette absence de planification urbaine²⁴.

L'étalement urbain incontrôlé qui en résulte représente une menace en plusieurs points. Les structures actuelles des villes (ceci est particulièrement vrai pour Antananarivo) sont en majorité issues de la période coloniale et ne sont prévus que pour accueillir une faible population. Ceci a pour conséquence une saturation des infrastructures existantes dans le domaine routier, de l'eau et l'assainissement, du traitement des déchets, du parc de logements et des services de base (éducation, santé, etc.).

De plus, l'absence d'une politique de régularisation foncière adéquate et de grande envergure ne garantit pas la sécurité des investissements tant pour les logements des citoyens que pour les entreprises qui veulent s'installer.

Il est donc nécessaire d'établir des documents d'urbanisme qui permettent une expansion rationnelle et organisée de la ville.

²⁴ Nous n'occultons pas le fait que plusieurs plans d'urbanisme (Cf. Partie 2.2.) ont été réalisés à Antananarivo ou à Tamatave mais ceux-ci sont largement obsolètes.

Peuplement et habitat urbain illégal

Au-delà de l'installation des populations dans des zones dont la régulation foncière est inexistante, on assiste aujourd'hui à la construction d'habitats illégaux dans des zones qui ne pourraient normalement pas accueillir d'urbanisation. De nombreuses maisons se construisent dans des zones inondables, sujettes à des glissements de terrain et coulées de boue, exposées au risque d'incendie, sensibles du point de vue environnemental ou en proie aux aléas naturels (cyclones en bord de mer). Les habitants de ces quartiers sont les plus vulnérables aux risques liés à l'emplacement, mais aussi au surpeuplement (insécurité, maladies). Le surpeuplement de certains quartiers urbains est en partie responsable des conditions d'habitat peu soutenables dans lesquelles une partie de plus en plus importante de la population doit vivre. Ainsi, on retrouve beaucoup de quartiers informels dénués de tous services où les maisons sont exigües (moins de 2m² par personne), précaires (constituées de sacs en plastiques et autres matériaux de récupération) et insalubres.

A Antananarivo, peu de mesures d'urbanisme ne sont appliquées en matière d'occupation des sols, et l'habitat se développe en plaine là où il devrait être prescrit²⁵. Toujours dans la capitale, c'est environ 75% des logements qui ont accès au plus bas niveau de services ou sont dénués d'accès à tout service.

Mobilité urbaine

Le manque et la saturation des infrastructures routières donnent lieu à une congestion des villes où il devient très difficile de circuler aux heures de pointe. La majeure partie du parc automobile de Madagascar se concentre sur la capitale, qui augmente de 10% par an depuis 1995, entraînant une paralysie du réseau urbain.

A Antananarivo, le choix du tout routier et du transport privé a aggravé le problème de la circulation en suscitant la floraison de mini bus privés et de taxis collectifs (taxi-be) en mauvais état pour le transport en commun. La mobilité urbaine représente un réel défi pour les villes, qui doivent permettre à leurs habitants d'y accéder. Pourtant, le transport collectif urbain est largement défaillant à Antananarivo alors qu'il est essentiel pour relier les zones d'habitat aux zones d'emplois²⁶.

²⁵ Antananarivo est à l'origine bâtie sur les collines de façon à laisser à la plaine son rôle de productions agricoles et de réserve foncière pour les inondations.

²⁶ En 2010, on estime que 70% des déplacements quotidiens motorisés à Antananarivo sont assurés par les véhicules collectifs, mais 66,5% des déplacements se font encore à pied.

Le ralentissement des déplacements à une conséquence directe sur l'économie des villes qui se trouve ralentie. La sécurité des piétons due à la pollution et à l'absence de trottoir est aussi un problème préoccupant.

Dégradation de l'environnement des villes et santé publique

Antananarivo est considérée comme une des villes les plus polluées du monde en termes de pollution atmosphérique²⁷, responsable de nombreuses maladies respiratoires. Les émissions de gaz polluants sont liées au mauvais entretien des véhicules, au type d'essence utilisé et au mauvais état des voiries urbaines.

Outre les problèmes posés par la pollution atmosphérique, la dégradation de l'environnement des villes est également lisible dans la saturation des infrastructures d'assainissement, incapables de supporter l'afflux de population. Il devient alors difficile de trouver de l'eau potable et saine, et ce quand on a accès aux points d'eau largement insuffisants. L'épidémie de choléra qui a connu une recrudescence entre 1999 et 2000 en est un exemple concret, qui continue de faire des morts surtout dans la capitale.

Les défis liés à la poursuite de la croissance urbaine

L'urbanisation accélérée du pays, la négligence passée envers les infrastructures urbaines et la faiblesse des moyens propres aux villes sont des facteurs de la dégradation des conditions de vie en ville et du fonctionnement même des centres urbains. Les investissements publics ont jusqu'ici été très faibles dans pratiquement tous les domaines urbains²⁸. Le retard à combler en matière d'infrastructures de base telles que les réseaux de voirie et de drainage, l'approvisionnement en eau et les voiries d'accès aux zones d'habitation les plus denses, est considérable, mais il est encore temps d'y remédier. Il en va de l'implication de la ville pour l'économie du pays mais également de la stabilité politique²⁹.

²⁷ Les sources de cette pollution atmosphérique sont également liées aux industries, à l'utilisation du charbon de bois et aux fumées des décharges d'ordures ménagères.

²⁸ Les infrastructures existantes sont celles calibrées pour un tiers de la population urbaine actuelle. Un seul gros projet d'aménagement urbain à Antananarivo fut le projet des 67 Ha (voir note de bas de page 40).

²⁹ Dans l'histoire politique de Madagascar, les villes ont toujours été le théâtre de la manifestation des mécontentements de la population et l'amélioration des conditions de vie en ville peut être une source d'apaisement social.

Compte tenu du rôle des villes dans le développement économique, y compris du monde rural, il est légitime de s'interroger sur la pertinence d'une approche qui continuerait d'exclure largement les villes des problématiques de développement et de lutte contre la pauvreté à Madagascar. Les prévisions d'un maintien de la croissance urbaine est synonyme d'une arrivée massive de population dans les villes qui devront se loger, scolariser leurs enfants, se soigner, circuler, travailler, etc... Outre les principaux défis que nous venons d'énoncer, cette croissance urbaine représente des défis supplémentaires pour les prochaines années à venir.

Il s'agit bien d'une part d'agir sur les problèmes existants en milieu urbain, et d'autre part de prévoir une stratégie d'action construite et réaliste pour le futur des villes malgaches. Ceci justifie un effort de la part des acteurs de l'aide au développement des efforts concertés pour établir un diagnostic des choses à faire et mettre en œuvre des programmes adéquats.

1.3.2. Les multiples dimensions de la pauvreté urbaine

La difficile mesure de la pauvreté urbaine

La pauvreté à Madagascar se situe majoritairement en milieu rural en termes de volume de population. Cependant, des études montrent que cette pauvreté est beaucoup plus intense et difficile à supporter en milieu urbain³⁰. La mesure de la pauvreté n'est pas une tâche facile puisqu'elle comporte de multiples facteurs et que ses manifestations sont nombreuses. De plus, la plupart des villes malgaches se composent d'une grande partie de la population qui est dite « informelle ». En effet, il est difficile de considérer ces populations dans les statistiques alors que le secteur informel joue un rôle de premier plan dans l'économie urbaine.

En ville, nous pouvons mesurer la pauvreté urbaine en regardant si le revenu des ménages est en dessous du seuil de pauvreté international (soit 1,25US\$³¹ par personne et par jour), quelles sont les conditions de leur logement (accès à l'eau, l'électricité, nombre de pièces, etc.) et l'accès aux autres services de base.

Si l'on compare les conditions de vie des ménages à Antananarivo (qui rassemble le plus de citadins pauvres du fait de sa prédominance en terme démographique) et dans d'autres villes africaines, il apparait que la pauvreté monétaire à Bamako est moins élevée qu'à Antananarivo alors que le PIB par

³⁰ ATD QUART MONDE, Quand la misère chasse la pauvreté, 2010.

³¹ Taux fixé par la Banque Mondiale en 2008.

tête du Mali est plus faible que celui de Madagascar³². Les individus en ville assurent d'ailleurs le plus souvent deux ou trois métiers non déclarés pour combler la baisse du pouvoir d'achat.

L'inégalité dans l'accès aux services de base

Le taux de pauvreté ainsi que la santé du pays se mesure aussi par l'évaluation de l'accès aux services de base. En milieu urbain, cet accès est déterminant pour le bien être et le développement des populations. Pourtant, la plupart des quartiers urbains à Madagascar souffrent d'un grand déficit de services tels que les accès à l'eau potable, le drainage des eaux usées, les voies d'accès aux habitations, etc. Le manque d'accès à ces services est caractéristique d'un manque d'investissement durable dans ce secteur (eau, assainissement, électricité, santé, éducation, etc.). On peut d'ores et déjà invoquer le manque d'investissement en matière d'infrastructures publiques urbaines à Madagascar.

L'accès à l'eau est un enjeu capital au sein des villes. La société para publique en charge de l'approvisionnement en eau et électricité des villes, la JIRAMA³³, n'a cependant pas réalisé d'extension de réseau depuis 1970. Ceci est largement lié au fait que les Communes urbaines n'ont jamais demandé le paiement de l'eau aux usagers (qui étaient pour un grand nombre dans l'incapacité de payer) et qu'elles se sont endettées auprès de la JIRAMA. Les faibles ressources des Communes ne leur ont pas permis de recouvrir les arriérées de facture. Des problèmes similaires existent avec l'accès à l'électricité, finalement peu présente au sein des habitations.

L'assainissement est un enjeu capital pour les villes malgaches puisque sa défaillance est responsable de nombreuses maladies et pollutions urbaines. A titre d'exemple, en 2006 que seulement 27% de la population urbaine d'Antananarivo avait accès à un assainissement adéquat. Dans certaines zones des bas quartiers, il n'existe que des latrines à fosse perdue, vidangées tous les 3 ou 4 mois et rejetées dans les canaux ou les marais, ou seulement des pots de chambres ou les « flying bags³⁴ ». Le réseau d'évacuation est bouché par les déchets solides et remplit donc mal sa fonction.

La pauvreté urbaine se lit aussi à travers le nombre d'habitats précaires³⁵. Les habitations précaires des villes, surtout à Antananarivo, sont facteur de conditions de vie non soutenables et un grand nombre d'entre elles n'ont pas accès aux services de base. Les conditions d'habitat représentent une limite pour le développement des familles qui vivent en ville.

³² P. CANNEL. *République de Madagascar : Secteur urbain : note de stratégie pour une assistance de l'AID*. Banque Mondiale, non publié, 2001.

³³ La JIRAMA est la société publique d'eau et d'électricité à Madagascar.

³⁴ Les individus utilisent des sachets pour faire leurs besoins qu'ils jettent ensuite dans les rues et les canaux prévus pour l'assainissement.

³⁵ Cf. Partie 1.3.1.

L'insécurité alimentaire en ville

La sécurité alimentaire du pays dépend de son secteur rural certes, mais on voit déjà apparaître ici toute la pertinence de mettre en œuvre une stratégie urbaine d'appui au secteur rural.

Les villes sont les lieux où se trouvent les marchés indispensables pour l'approvisionnement des habitants en denrées alimentaires, habillement et équipements divers. Ces lieux d'approvisionnement sont d'une importance capitale pour les populations les plus pauvres, qui se fournissent au sein du secteur informel³⁶. Le maintien de bonnes conditions d'hygiène dans ces espaces est un élément essentiel pour la sécurité alimentaire et la santé des populations pauvres. Pourtant, les conditions d'accès aux marchés deviennent de plus en plus problématiques à cause du mauvais état des voiries et de leur encombrement. Les conditions de vente au sein de ces espaces représentent également une menace pour la santé publique de part l'exposition à même le sol en dehors des espaces de vente et l'absence de capacité de stockage. Les marchés et les rues alentours constituent des foyers de diffusion des maladies. La pauvreté urbaine se lit donc à travers le manque d'accès à une alimentation saine et aux dangers de salubrité que cet approvisionnement représente.

Bien que les denrées alimentaires soient présentes en quantité sur les territoires urbains, une part importante de la population ne peut pas y accéder faute de moyen. La malnutrition touche un nombre croissant d'urbains, qui doivent souvent se contenter d'un seul repas par jour.

³⁶ Nous appelons ici secteur informel les denrées achetées hors du circuit agro alimentaire traditionnels, au sein des marchés et des étals de la voie publique, les petites épiceries et boutiques de quartier.

1.4. Synthèse: Le développement urbain, quels enjeux pour Madagascar ?

Cette première partie avait pour objectif de mettre en contexte notre analyse des acteurs de l'aide au développement et du secteur urbain à Madagascar. Malgré sa faible densité, sa diversité environnementale inespérée, et sa richesse du sous-sol, la situation économique du pays le considère comme le classe au sein des plus pauvres du monde. Madagascar est donc dépendant de l'aide publique au développement qui représente 75% du budget du pays et permet la majorité des investissements pour le développement. Seulement, cette aide est aujourd'hui stoppée à la suite de la crise politique qui touche le pays depuis 2009. L'Etat, qui incarne en théorie l'interlocuteur principal de l'aide au développement, n'est donc pas réellement en mesure de jouer son rôle. La bref analyse du processus de décentralisation à Madagascar nous a révélé une certaine confusion autour des compétences des Communes et de leur capacité à représenter les villes.

Madagascar est un pays au début de sa transition urbaine et les villes ont tendance à croître de façon exceptionnelle. Nous avons vu que le tissu urbain est constitué d'un tissu de villes moyennes à petites, peu reliées entre elles et d'une capitale (Antananarivo) qui prédomine démographiquement et économiquement le reste du pays.

L'urbanisation représente un réel défi pour le pays qui doit déjà trouver des solutions pour lutter contre les problèmes et la pauvreté urbaine existante mais aussi pour promouvoir la ville comme un élément de développement du pays. Bien que les défis les plus importants se trouvent à Antananarivo, les autres villes sont aussi en proie à des menaces au regard de leur croissance constante et au manque de gestion de leur urbanisation.

Pourtant, nous allons voir que les villes malgaches, et des pays du Sud en général victime d'un certain biais des politiques publiques. L'objectif de la seconde partie de notre argumentaire est donc d'une part d'identifier si un « biais anti-urbain » a existé dans l'histoire du développement malgache et quelles sont les représentations dominantes de la ville à Madagascar.

2. La ville et les stratégies de développement à Madagascar

L'objectif de ce chapitre est dans un premier temps de constituer un savoir théorique autour de la question du biais anti-urbain. L'émergence de cette notion au sein des sciences humaines nous permet de mobiliser des références pour définir ce qu'est « l'anti-urbain » en tant que discours et représentations de la ville. Mais au-delà de l'exercice de bornage de la notion, nous souhaitons en démontrer les conséquences plus ou moins conscientes sur les politiques de développement urbain. Pour ce qui nous intéresse, nous essaierons d'éclaircir quelle est la place de la ville dans les stratégies de développement et comment la faible prise en compte de l'urbain dans les analyses du développement se répercute sur les décisions en matière de programmes et projets.

Dans le cas de Madagascar, pays encore majoritairement rural mais s'urbanisant de plus en plus, peut-on identifier l'existence d'un biais anti-urbain dans l'histoire du développement depuis l'indépendance ?

Répondre à cette question, c'est se demander comment la ville a pu faire l'objet de préjugés de la part des acteurs politiques et de l'opinion publique à Madagascar. Il faut endogénéiser la question anti-urbaine dans les orientations successives du pays depuis son indépendance, la replacer dans la trajectoire postcoloniale et expliciter les enjeux politiques du rapport contemporain à la ville. Il s'agit de savoir si l'agriculture a été le fondement du développement économique du pays et comment cela se serait traduit dans la trajectoire politique du pays. Nous cherchons par là à comprendre si le pays est demandeur de développement urbain, question qui guiderait ses décisions internes ainsi que ses relations avec les acteurs de l'aide au développement.

2.1. La place de la ville dans les stratégies de développement des pays du Sud

2.1.1. Idéologie, politiques et aides urbaines dans les pays en développement: un biais anti-urbain?

Définition de l'anti-urbain : du phénomène constaté au discours

Bien qu'il soit difficile de trouver des recherches basant leur problématique sur l'anti-urbain, nous pouvons nous appuyer sur plusieurs définitions de la littérature scientifique traitant de ce sujet. Joëlle Salomon Calvin considère l'anti-urbain comme :

« L'anti-urbain, c'est l'hostilité à l'égard de la ville [...]. L'hostilité est un terme dont la signification couvre un spectre suffisamment large pour s'appliquer à la simple critique mais également au rejet pur et simple, voire à la volonté de détruire. » (Salomon Calvin, 2005).

L'anti-urbain appartient bien au domaine du discours, lui-même entretenue par des par des images négatives véhiculées par plusieurs sphères (média, marketing, art, etc.) qui constituent nos sociétés. Tom Slater s'intéresse justement à la manière dont est véhiculé ce discours :

« Anti-urbanism is a discourse of fear of the city, produced and reproduced through a variety of negative literary, artistic, media, cinematic and photographic representations of urban places. » (Slater, 2009).

Nous nous situons bien dans le domaine de la représentation qui est faite de la ville et de l'urbain. Pour Bernard Marchand le discours anti-urbain relève de l'urbaphobie qu'il définit comme :

« La critique et, d'ordinaire, la condamnation de la grande ville en tant que telle : c'est la concentration de la population, sa taille, sa forme dense, ses fonctions, [...] son bâti, ses richesses, son rôle politique, son type de vie et ses relations sociales particulières qui provoquent l'hostilité. » (Marchand, 2007).

A travers la force du discours, l'anti-urbain engendre des conséquences directes sur la manière de prendre en compte les villes dans la planification et l'aménagement du territoire.

Bernard Marchand³⁷ en résume les manifestations en France, qui sont selon lui décelables depuis le mythe de Babel dans la bible. Le rejet de l'urbanisation est un phénomène que l'on va constater pendant les Révolutions du 18^{ème} siècle (principalement urbaines) et la naissance de l'individualisme. Pendant tout le 19^{ème} siècle, la ville concentrait à la fois toutes les convoitises liées à sa richesse et sa puissance et à la fois les mécontentements de la misère. Les grandes crises et guerres du 20^{ème} siècle firent suite à une vague de planification qui ne prit pas en compte les villes. Aujourd'hui encore, la ville est à certains égards perçue comme une menace, notamment au travers la description de phénomènes tels que l'exode rural, la surpopulation, l'étalement urbain, ou l'atteinte à l'environnement.

De plus, les économistes ont très longtemps omis l'intégration des phénomènes urbains dans leurs analyses et ainsi négligé le potentiel des villes pour le développement économique (Yatta, 2006). Slater³⁸ donne aussi l'exemple de la tradition anti-urbaine aux Etats-Unis, responsable des politiques urbaines et des traditions répandues du rêve américain se constituant en périphérie de la grande ville. La politique des *Gated Communities* est également une manifestation claire d'une fuite des centres urbains. Les exemples développés dans la littérature occidentale ne manquent pas en Europe et dans les pays anglo-saxons.

Au-delà du discours anti-urbain, les enjeux liés à la perception négative de la ville et du processus d'urbanisation sont donc réels notamment au travers de faits réels et de la mise en place de politiques publiques. Cerner le phénomène anti-urbain, c'est donc en premier lieu appréhender les représentations qui alimentent ce discours, puis en comprendre les implications sociales, économiques et culturelles.

L'idéologie anti-urbaine dans les pays du Sud, et les conséquences pour l'aide au développement

L'urbaphobie, et plus généralement l'anti-urbain a donc largement nourrit un courant intellectuel dans les villes du Nord. Selon Rémy Prud'homme³⁹, cette vision de la ville occidentale est responsable du déplacement de l'idéologie anti-urbaine vers les pays en voie de développement. Le livre de Mike Davis « Planet of slum⁴⁰ » expose les dangers de l'urbanisation dans les pays du Sud avec

³⁷ MARCHAND, B. *Les ennemis de Paris : la haine de la grande ville des Lumières à nos jours*, 2009.

³⁸ SLATER, T. « Anti-urbanism ». *The international Encyclopedia of Human Geography*, 2009.

³⁹ Prud'homme, Le biais anti-urbain dans les pays en développement, 2007.

⁴⁰ La traduction française de l'ouvrage est encore plus éloquent : « Le pire des mondes possibles, de l'explosion urbaine au bidonville global ».

un catastrophisme sans mesure. Sa prédiction d'un avenir effrayant passe par l'explosion urbaine, les catastrophes écologiques et humaines, ne rendant pas possible une urbanisation future viable au Sud (Davis, 2006). La liste de ces visions alarmantes du phénomène urbain dans les pays en développement est importante et ne compte plus ceux qui y adhèrent.

Ce biais anti-urbain est aujourd'hui perceptible par la faible prise en compte des villes dans les projets financés par les organismes d'aide au développement. L'urbain a été pendant longtemps absent des théories du développement et par conséquent de l'aide internationale au développement.

Selon Prud'homme, l'hypothèse d'un biais anti-urbain dans les politiques d'aide au développement a pour origine trois facteurs : **les théories du développement, les politiques de développement des Etats et l'aide au développement internationale.**

- A la fin de la seconde guerre mondiale, les réflexions et théories sur la croissance dans les pays pauvres s'intensifient. Beaucoup de théories du développement sont nées par l'intermédiaire des nouvelles institutions internationales (Banque Mondiale et Nations Unies), responsables d'un grand nombre de missions d'étude et d'assistance dans les pays en développement.

Dans le même temps se sont les théories de la croissance qui visaient alors les pays développés mais suffisamment générale pour s'appliquer à des pays en développement, recouvraient essentiellement le milieu rural (où vivait la majorité de la population et la force de travail). De plus, le problème de la faim a été clairement établi pendant cette période où l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine ont été le théâtre de famines dévastatrices. Beaucoup d'esprits se sont alors focalisés sur ces questions et les politiques de développement se sont attachées à résoudre ces problèmes. Par ailleurs, Prud'homme mentionne une approche néo-marxiste qui suggère que les pays coloniaux ont aussi participé à donner une grande place à l'agriculture dans les pays colonisés. Les décideurs des pays occidentaux voulaient délibérément maintenir ces pays dans le rôle de fournisseurs de matières premières et non pas les encourager à devenir des industries naissantes.

Ainsi, l'idée d'un développement axé avant tout sur le milieu rural est prépondérante durant la plus grande partie de l'histoire du développement, à quoi s'ajoute le fait que la croissance des villes n'a pas toujours été celle d'aujourd'hui.

- Dans les années après guerre, tous les pays en développement (dont ceux qui eurent successivement leur indépendance) ont dû mettre en place des politiques pour poursuivre leur développement. Ces politiques orientées par le poids du passé, parfois par les interventions des

pays riches et par les idées dominantes du développement, se sont centrées sur le développement agricole, occultant la ville de leur stratégie nationale. L'exemple de la Chine, où Mao mit en place une politique anti-immigration urbaine et d'industrialisation des campagnes, est probant en matière d'accent sur le développement rural (Prud'homme, 2007). En Afrique, les villes n'ont pas non plus été considérées comme pouvant contribuer au développement économique national. Dans son ouvrage « Villes et développement économique en Afrique », Paul-Francois Yatta consacre un chapitre sur l'histoire des politiques et des pratiques urbaines en Afrique.

« Force est de constater que le développement économique a été largement absent des politiques urbaines quand elles existent. Dans aucune de ces stratégies urbaines n'a été mis en œuvre le nécessaire fonctionnement des villes pour une contribution optimum au développement économique national. Les villes ont été le lieu de politiques d'éradication des manifestations « négatives » de l'urbanisation (pauvreté, criminalité, chômage etc.) sans plus ». (Yatta, 2006).

On peut donc dire que la ville a également été absente de la politique des Etats des pays en développement, largement influencés par l'idéologie anti-urbaine occidentale.

- L'aide internationale des années après-guerre reflétait donc à la fois la demande des pays du Sud vers l'agriculture et l'idéologie dominante des pays occidentaux qui ne considéraient pas vraiment le milieu urbain. Les acteurs internationaux de l'aide (bilatéraux, multilatéraux, ONG, coopération décentralisée, etc.) ont accordé une assistance massive aux pays en développement, prenant la forme de prêts, d'aide budgétaire, d'assistance technique, de dons, etc. D'une manière générale, cette aide a eu tendance à occulter la ville dans sa stratégie d'action.

2.1.2. La nécessaire prise en compte de la ville comme facteur du développement des pays du Sud

L'urbanisation du Sud : un processus inéluctable relevant de multiples défis

Force est de constater que la population urbaine mondiale est passée de 220 millions à 2,8 milliards d'habitants au cours du vingtième siècle. Malgré le ralentissement de la croissance démographique constaté dans la plupart des pays en développement, les flux migratoires au sein de ces

pays et des régions en « voie de peuplement⁴¹ » devraient continuer à croître pendant encore plusieurs décennies. Ce sont les pays en voie de développement qui concentrent 90% de la croissance de l'urbanisation (Salomon Calvin, 2009). D'ici à 2030, 80% de la population mondiale vivant dans les zones urbaines devrait se situer dans ces mêmes pays⁴².

En Afrique, la croissance de la population urbaine a été très rapide, mais doit encore être en essor. Depuis 25 ans, le taux moyen de la croissance urbaine en Afrique a été d'environ 5%⁴³ par an, ce qui fait qu'en moyenne un tiers de la population africaine vit en milieu urbain⁴⁴. Selon l'étude sur les villes africaines de Kessides :

« C'est donc en zones urbaines qu'il faut s'attendre à trouver le plus de demande de services, d'emplois et d'offre de capital humain pour satisfaire les besoins futurs des pays » (Kessides, 2005).

La représentation de la croissance urbaine comme une fatalité voire un fléau pour les pays du Sud a été largement véhiculé par les institutions internationales⁴⁵, ce qui semble avoir eu un impact certain sur les choix effectués en matière de lutte contre la pauvreté. L'urbanisation des zones les plus pauvres du monde et la perspective d'une population mondiale largement urbaine est encore aujourd'hui majoritairement perçue comme un problème de plus auquel il va falloir faire face.

« Les migrations et l'urbanisation sont le plus souvent présentées comme la conséquence inacceptable de mauvaises politiques et comme la principale source de désordre social, de pauvreté et d'atteinte à l'environnement » (J.M. Cour, 2005).

Des études démographiques en Afrique Subsaharienne montrent que la croissance urbaine ne relève pas uniquement d'une migration provenant des espaces ruraux⁴⁶. Il faut également prendre en compte l'augmentation naturelle du nombre d'habitants urbains, le reclassement de zones précédemment rurales en zones urbaines et les migrations internes rurale-urbaine.

⁴¹ J.M. COUR, Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale, 2005.

⁴² Chiffres UN-HABITAT 2006.

⁴³ Kessides, Transition urbaine en Afrique Subsaharienne. Ces données doivent être à manier avec prudence car certains pays n'ont pas fait l'objet de recensement depuis les années 90, rendant les projections expérimentales pour beaucoup de pays.

⁴⁴ Les pays ont des définitions différentes du terme « urbain », pouvant comporter un seuil minimum d'habitants, un pourcentage minimum d'activités agricoles et des conditionnalités administratives. Ces critères évoluent souvent, ce qui entraîne des discontinuités dans l'évolution du ratio population urbaine/population totale.

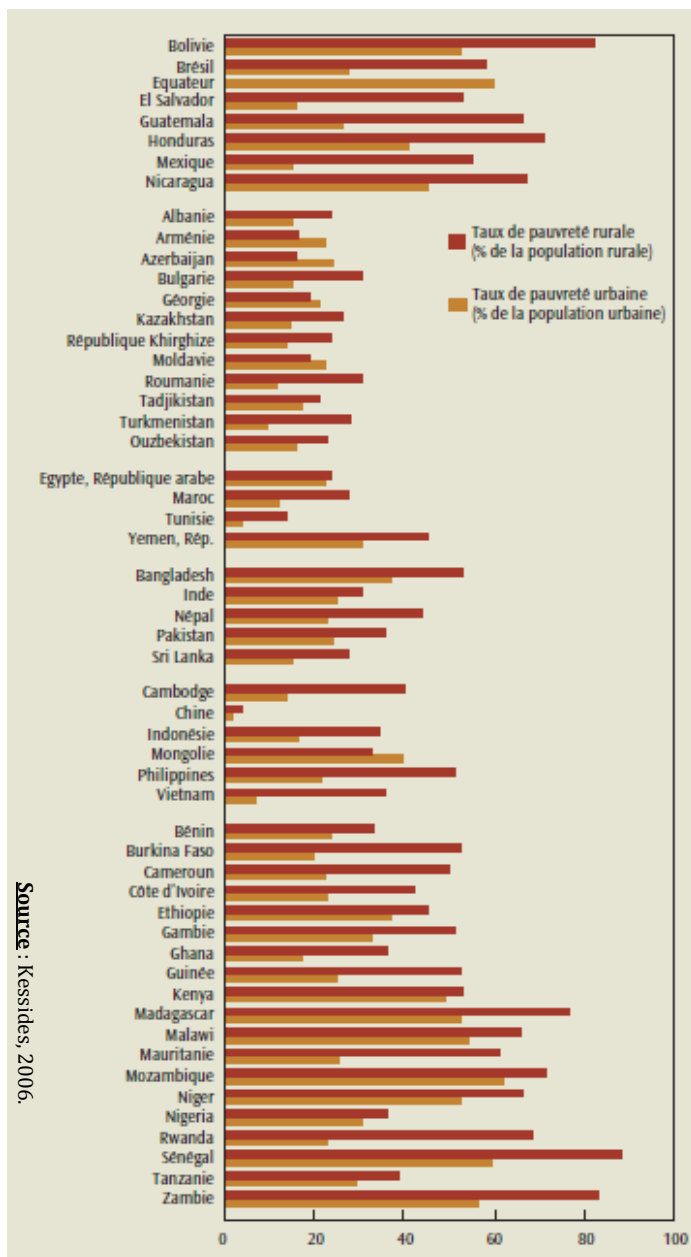
⁴⁵ Joëlle Salomon Cavin, Eloge de la concentration urbaine, 2009.

⁴⁶ Attrait des opportunités économiques urbaines et rejet des limitations des opportunités en milieu rural.

Ce qui est certain, c'est que la pauvreté urbaine représente d'ores et déjà un défi pour les pays en développement et que la croissance des centres urbains fera croître cette pauvreté⁴⁷.

Figure 4 : Taux de pauvreté rurale et urbaine de plusieurs

pays africains



Source : Kessides, 2006.

Source : Kessides, 2008.

intra-urbaines⁴⁸, souvent révélatrices de la gravité des conditions de vie pour certains urbains.

Bien que les conclusions générales sur les pays en développement affichent des taux de pauvreté bien supérieurs en milieu rural qu'en milieu urbain, l'ampleur de la pauvreté urbaine est le plus souvent surprenante.

La figure ci-contre montre qu'il n'y a pas toujours des écarts importants entre les pourcentages de pauvreté rurale et urbaine dans les pays en développement.

«L'ampleur de la pauvreté urbaine est supérieure à toutes les normes, atteignant près d'un tiers voire plus de la population urbaine, en Éthiopie, Gambie, Zambie, à Madagascar, au Kenya, Malawi, Mozambique, Niger et au Sénégal » (Kessides, 2006).

La mesure de la pauvreté urbaine passe par l'appréciation de données monétaires telles que l'évaluation des revenus des citoyens, des emplois, du pouvoir d'achat, etc. Mais elle doit aussi prendre en compte d'autres données non monétaires telles que l'accès aux services essentiels, le niveau d'éducation, la qualité de l'environnement, la sécurité, etc. Il faut par ailleurs constater l'ampleur des inégalités

⁴⁷ C. Kessides précise à ce point que l'augmentation de la population urbaine aura tendance à réduire l'incidence globale de la pauvreté car les zones urbaines sont généralement moins porteuses de risques de pauvreté.

⁴⁸ On constate que le milieu urbain dispose plus facilement de revenus et services mais beaucoup ne peuvent pourtant pas y accéder.

Il reste à savoir si la croissance urbaine est une menace supplémentaire pesant sur les pays du Sud, ou si agir sur les villes peut se révéler être une opportunité de lutte contre la pauvreté et de développement national.

Les villes du Sud : quelles opportunités pour les développements nationaux ?

Même si les acteurs internationaux sont aujourd'hui forcés de regarder la ville comme un objet propre au fonctionnement des pays du Sud, il n'apparaît pas encore évident que celle-ci soit considérée comme un réel atout pour leur développement.

Selon Angotti, il faut considérer la ville de manière positive, la voir comme un potentiel, faute de quoi il pourrait y avoir des répercussions négatives sur la manière de la gérer. Il faudrait, selon lui, commencer à l'envisager la ville comme un potentiel de développement en vue d'une meilleure qualité de vie pour ses habitants, car le discours pro-urbain bénéficie lui aussi d'un pouvoir (Angotti, 2006).

Il est clair que les villes du Sud, et notamment du continent africain sont des espaces en croissance et difficiles à gérer par les pays concernés. Selon C. Kessides, ce sont les villes moyennes du continent africain semblent être celles possédant le plus fort potentiel de productivité urbaine. Mais leur développement rapide implique de grands défis en termes de gestion surtout quand le pays a de très faibles revenus et qu'il dispose de capacités administratives faibles.

« Beaucoup de pays doivent faire face à des exigences relatives à la gestion des zones urbaines nettement supérieures à ce qu'ils semblent capables de faire » (Kessides, 2006).

La faiblesse de ces centres urbains relève en outre de leur manque d'interrelations économiques, de l'absence d'un réseau urbain en tant que tel capable d'assurer les échanges entre zones rurales et urbaines. Ceci est largement dû à la défaillance des réseaux de transport intérieurs. Pourtant il est possible de voir la ville comme participant à un cercle vertueux entre le développement rural et urbain

Encadré 2 : Le cercle vertueux entre développement rural et urbain

Le chapitre 5 du WDR 2003 consacré à l'agriculture, précise :

« Les conditions [...] nécessaires pour faire sortir les pauvres ruraux de la pauvreté relèvent avant tout de l'intensification des interactions rurales-urbaines et d'une utilisation plus intensive des terrains agricoles existant. Les marchés du crédit ont plus de chance d'exister là où les zones rurales sont plus denses et comportent des villes, et là aussi, les terrains pourront probablement plus facilement être utilisés en nantissement. Les prix à la production plus élevés, la proximité des marchés urbains et le meilleur état des routes incitent à développer une agriculture plus fortement consommatrice d'intrants, par ailleurs il y aura plus d'opportunités pour diversifier les risques. Tout ceci permet un ratio surface exploitée/valeur de la production meilleur et suscite généralement plus d'emplois non agricoles » (WDR 2003, p.88).

Source : C. Kessides, 2006, p. 27.

D'une part, l'accès aux marchés et services des productions peut stimuler la productivité agricole et les revenus ruraux, et d'autre part ces revenus ruraux sont susceptibles de stimuler une demande et offre de main d'œuvre pour un nombre plus important de ces biens et services. C'est d'ailleurs à proximité des villes que les taux de pauvreté rurale sont les plus faibles, que l'agriculture témoigne d'une forte valeur ajoutée et que la mobilité du travail est déjà développée sur de faibles distances. Les stratégies de développement

national peuvent donc s'appuyer sur les éléments favorisant ce cercle vertueux tels que des routes rapprochant les producteurs des marchés urbains ou l'éducation des urbains⁴⁹.

Selon C. Kessides, les villes sont aussi le lieu où se déroulent les transformations sociales et où des économies d'agglomération (proximité des entreprises et des industries entre elles) sont possibles :

« Les zones urbaines ne se contentent pas de s'aligner sur les théories traditionnelles de croissance en rassemblant de larges viviers de main d'œuvre, d'intrants et de capital. En fait, et c'est beaucoup plus important, elles sont l'acteur principal d'un processus de croissance endogène permettant aux ressources d'être mieux utilisées et de manière plus créative » (Kessides, 2006).

Les villes ont donc un rôle de promotion de la productivité, de l'esprit d'entreprise et de modernisation de l'économie des pays en développement. Les politiques publiques doivent donc stimuler ces opportunités qu'offrent les villes en matière de mise à disposition de biens et services, et d'innovation afin d'influer vertueusement sur le développement national. Une bonne gestion de la ville favorise l'implantation des entreprises (qu'elles cherchent à prospérer sur le marché intérieur ou à l'international) sur le territoire et donc stimule l'économie.

⁴⁹ Plus de détails peuvent être consultés dans le rapport de C. Kessides.

Les villes du Sud peuvent donc être de vrais éléments constitutifs de la lutte contre la pauvreté. Les espaces urbains sont des espaces de production nécessaires à la dynamique économique du pays et qui peuvent venir en appui au secteur agricole encore fondement principal de l'économie de ces pays. Nous avons vu qu'elles offrent des biens et services en bien plus grande quantité qu'en milieu rural, et que ceux-ci contribuent à l'amélioration des conditions de vie. Il faut cependant travailler à les rendre accessibles au plus grand nombre par une gestion saine de l'économie et des investissements publics adaptés.

Ce bref essai nous donne un aperçu du potentiel de l'intégration des centres urbains dans les stratégies de développement des pays, mais montre également la complexité d'une gestion urbaine et de la relation entre les villes et le reste du territoire. Les décisions en matière de politique publique doivent prendre en compte le potentiel des villes, même si cela se révèle complexe. Beaucoup d'études⁵⁰ se sont focalisées sur la ville du Sud et sa place dans le développement national, mais l'intégration de la ville en tant que moteur du développement n'est pas très lisible dans les stratégies concrètes de l'aide au développement. C'est ce que nous allons tenter de démontrer dans la suite de notre analyse sur Madagascar.

⁵⁰ Cf. C. Kessides, Rapports Banque Mondiale.

2.2. Peut-on déterminer l'existence d'un biais anti-urbain dans l'histoire du développement à Madagascar ?

2.2.1. De l'unification du territoire à la colonisation

En recherchant dans l'histoire de la constitution du territoire malgache, nous voulons chercher les éléments allant dans le sens d'une « idéologie » du biais anti-urbain dont on peut analyser les causes. L'histoire du peuplement de Madagascar relève encore aujourd'hui de multiples interrogations mais les immigrations successives d'Asie du sud-est et d'Afrique, puis des pays arabs en font un des pays les plus métissés du monde. En 1787, l'île est toujours divisée en plusieurs royaumes sur une base tribale, et c'est sous l'autorité du royaume Imerina (région d'Antananarivo) que Madagascar sera unifié en cette date. Sous le règne du roi Andrianampoinimerina (1787-1810) les plaines de la région d'Antananarivo sont aménagées et les terres agricoles sont largement mises en valeur, distinguant la région d'Imerina des autres régions malgaches. C'est à partir de cette période que s'est développée la vision colinéaire de l'aménagement de l'espace, qui fixe la ville en hauteur et développe l'activité agricole⁵¹ en plaine pour nourrir la population urbaine. Il y a donc déjà une prédominance de cet espace des Hautes terres sur le reste du territoire, prémices de l'importance actuelle de la capitale Antananarivo. L'unification des 17 royaumes de Madagascar débuta en cette période. Par la suite, le roi du royaume de l'Imerina Radama 1^{er} (1810-1828), poursuivit l'unification du pays⁵² et établit Antananarivo comme capitale administrative. Dès lors, des investissements importants sont réalisés pour le développement d'Antananarivo et de l'agriculture du pays. Les rois et reines qui succédèrent au trône développèrent le pays suivant la même logique, tout en valorisant l'espace agricole.

La période coloniale de 1896 à 1960 structura autoritairement l'économie malgache essentiellement autour des cultures d'exportation dans des zones spécialisées (café, cacao, vanille, riz de luxe, etc.). On dota le territoire de grands services publics et on créa des stations d'agriculture et d'élevage. Par exemple on créa des Collectivités Autochtones Rurales (CAR⁵³), équivalentes des Communes Rurales Actuelles, articule l'organisation du territoire autour de l'agriculture. Ces CAR se sont ensuite modernisées avec l'utilisation des tracteurs et des bulldozers et deviennent en 1951 des Collectivités

⁵¹ Principalement les rizières et quelques cultures de légumes.

⁵² Il possédait à sa mort la moitié de l'île et commandait environ les ¾ de la population totale.

⁵³ Etablissements de droit public créé par arrêté du 7 juin 1950, géré par des notables ruraux avec budget et plan de campagne contrôlés par le chef de district.

Rurales Autochtones Modernisées, qui donnent la possibilité de recevoir des subventions du Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social (FIDES). Même si celles-ci ne produisent pas les résultats escomptés, -le coût des réparations des machines diminue la rentabilité de mise en valeur des terres- on voit qu'il y a déjà dans les années 50 un recours à l'aide extérieure pour le développement agricole. Les infrastructures du pays se développèrent de façon à servir au mieux l'exportation de produits et matières premières vers la métropole. Il y a eu donc eu un investissement dans les réseaux routiers reliant les principales zones de production à Antananarivo et aux principaux ports, créant un premier réseau reliant les villes entre elles.

Parallèlement, la croissance urbaine explose dès 1945 avec une forte augmentation de la population essentiellement localisée à Antananarivo et en périphérie de la ville. Un premier plan d'urbanisme d'Antananarivo est élaboré en 1956 par l'architecte Razafy Andriamihainzo. Cette politique urbaine a conduit à l'extension de la ville vers l'ouest et la création de la cité des 67Ha⁵⁴ et d'Ampefiloh. Ceci marquera une des seules périodes où l'on a voulu penser le développement de la ville à Madagascar.

2.2.2. La trajectoire postcoloniale de Madagascar

Au-delà de son histoire structurée autour d'une vision essentiellement rurale, l'orientation du pays vers le développement rural se reflète dans les choix économiques et politiques entrepris à la suite de l'Indépendance.

A la suite de la proclamation de la 1^{ère} République en 1960, on s'oriente vers le développement agricole dans l'objectif de nourrir la population croissante et d'augmenter les productions d'exportation. Le président Tsiranana accède à la présidence et articule son discours politique autour de la thématique d'un nécessaire « retour à la campagne⁵⁵ ».

Le président Tsiranana élabore ensuite un plan quinquennal 1964-1968, qui identifie l'agriculture comme l'élément dominant du développement économique du pays, afin de stopper les importations de produits de base (lait, pâte à papier, etc.). L'industrialisation est aussi un objectif du plan mais celle-ci est considérée comme étant possible seulement par l'accès de nombreux paysans à une économie monétaire et à un meilleur niveau de vie créant un marché intérieur performant. Les capitaux pour l'investissement sont cependant faibles et le niveau de vie de la population décline.

⁵⁴ Le projet des 67Ha a consisté au remblaiement d'une vaste plaine à l'ouest de la ville pour construire une cité pouvant accueillir l'afflux de population vers la capitale. Aujourd'hui ce vaste quartier est un des plus populaires de la ville et rencontre de nombreux problèmes en partie liés surpeuplement et à l'absence d'infrastructures d'assainissement.

⁵⁵ Voir Annexe 3.

Pendant la période de 1966 à mai 1972, la politique nationale met l'accent sur de grands projets visant à accroître la production de riz, notamment par la mise en culture de nouvelles terres. A titre d'exemple, la part des investissements publics dédiée au secteur agricole représente 21%⁵⁶ du programme général d'investissement proposé, tous secteurs confondus. La production agricole nationale vise à réduire les importations de produits tels que le lait, la viande, la pâte à papier, etc.

2.2.3. La période socialiste et les politiques de désurbanisation, puis un tournant libéral

Durant les années 70, le président Ratsiraka arrive au pouvoir et fait adhérer le pays au socialisme par l'intermédiaire de la Charte nationale malagasy, le « livre rouge ». L'idéologie socialiste impose son modèle de développement où l'Etat est omniprésent et où la ville est totalement exclue des théories économiques de la croissance. Le président Ratsiraka met en place une politique de désurbanisation visant à réduire les méfaits d'une croissance trop importante des centres urbains. Il y a donc une rupture dans le processus d'urbanisation conséquence d'une certaine méfiance du pouvoir central à l'égard des villes suspectées d'être des foyers de contestation.

Les communautés paysannes se replient sur elles-mêmes et les importations de riz augmentent sensiblement. L'aide extérieure permet de poursuivre les efforts dans le domaine des aménagements hydro-agricoles, mais la vulgarisation technique et la transmission des messages de développement durable se révèlent de moins en moins efficaces. Les infrastructures se dégradent aussi progressivement, faute d'entretien suffisant. De ce fait, les rendements de certaines zones stagnent voire diminuent. Cette période socialiste a donc rapidement chamboulé les acquis de la période précédente en matière de développement agricole, tant au niveau de la production nationale que des marchés.

Les conséquences des nationalisations des entreprises privées, de centralisation de l'économie et de la « malgachisation » du système éducatif ont été désastreuses pour le pays. Pourtant, c'est toujours à Antananarivo que l'on s'intéresse aux problématiques urbaines avec la création d'un plan d'aménagement du Grand Tana en 1975. Celui-ci opte pour une construction des infrastructures urbaines vers le nord et l'est en direction des collines afin d'éviter les zones de marécages qui coûtent plus cher à assainir et où il y a beaucoup de moustiques.

Durant les années 80 et 90, beaucoup d'études sont menées et de multiples projets sont proposés pour aller vers une politique plus libérale. Ratsiraka lance alors une politique de restructuration du secteur

⁵⁶ Donnée issue de la première phase du programme « Ruralstruc » initié par la Banque Mondiale en 2006, document de synthèse nationale fait par APB Consulting.

privé afin de rattraper l'économie désastreuse. Parallèlement, le FMI impose un programme d'ajustement structurel dans la deuxième moitié des années 80 qui permet d'atteindre une croissance économique positive même si l'inflation demeure relativement élevée.

Ratsiraka est réélu pour un autre mandat en 1989, puis sera de nouveau président entre 1996 et 2001. Les villes ne font toujours pas l'objet d'une politique volontariste et Antananarivo (toujours ville de l'opposition) est l'objet de luttes de pouvoir pour son contrôle ce qui explique en partie la faible prise en compte des besoins de la population et des investissements urbains.

2.2.4. Les années 2000 : le Madagascar Action Plan

Durant la présidence de Marc Ravalomanana (2001-2009), la stratégie nationale de développement a été matérialisée par la mise en œuvre du Plan d'Action pour Madagascar (MAP) plan sur 5 années pour sortir Madagascar de la pauvreté. Il doit assurer la cohérence de tous les programmes de développement sectoriels ou transversaux du gouvernement entre 2007 et 2012⁵⁷, et devenir le document de référence pour orienter les actions des bailleurs de fonds.

Les orientations du MAP et l'accent sur le développement rural

Encadré 3 : Les 8 engagements du MAP

- la gouvernance responsable,
- une infrastructure reliée,
- la transformation de l'éducation,
- le développement rural,
- la santé et la lutte contre le VIH,
- l'économie à forte croissance,
- l'environnement,
- la solidarité nationale.

Source : Document MAP

Avec le MAP, la ville est encore la grande absente de la stratégie nationale. Même si le développement urbain s'intègre dans plusieurs volets sectoriels tels que l'éducation, la santé ou encore la modernisation de l'économie, nous ne retrouvons pas dans le MAP une demande gouvernementale explicite en termes d'actions concrètes en milieu urbain.

La ville n'est pas prise au titre des campagnes comme un pôle de croissance à part entière qui concentrerait l'activité tertiaire et apporterait des débouchés à la production agricole. Le plan se positionne essentiellement sur un développement rural performant

⁵⁷ Suite aux événements de 2009, et au passage à un gouvernement de transition (Haute Autorité de Transition), le MAP n'est plus reconnu comme un document stratégique officiel. Cependant, les grands axes stratégiques du MAP sont encore pertinents pour l'action des bailleurs de fonds de l'aide internationale.

rendu possible par une « révolution verte⁵⁸ » qui augmentera la production agricole.

« Madagascar deviendra une nation prospère. Nous aurons une économie à forte croissance et participerons avec succès à la concurrence sur le marché international.

Notre environnement sera respecté, protégé et utilisé d'une manière responsable pour promouvoir notre développement. Notre croissance économique sera basée sur nos ressources naturelles uniques et sur la transformation de nos produits naturels » (Extrait du MAP, p.5).

Par exemple, la problématique de la sécurisation de la propriété foncière n'est développée qu'en milieu rural alors qu'elle nécessiterait également une intervention en milieu urbain. Idem pour les lignes de transports qui doivent bien sur être plus efficaces sur le territoire mais qui doivent aussi être remodelées en milieu urbain (acheminement des produits, etc.). L'accroissement de la valeur ajoutée agricole n'est possible que si elle trouve un débouché urbain (un urbain fait travailler 10 ruraux...).

Pourtant, le défi n°6 « Infrastructure reliée et économie à forte croissance » concerne l'aménagement du territoire. Comme nous le verrons dans la suite de notre argumentaire -dans le chapitre consacré au PNUD-, il inclut notamment l'élaboration et l'adoption du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) où l'aménagement urbain n'apparaît pourtant pas explicitement inclus parmi les modalités de sa mise en œuvre.

Analyse du discours du MAP

Afin d'illustrer nos propos précédents, nous avons choisi de faire une analyse d'occurrence des termes en lien avec l'urbain et le rural au sein du document MAP.

Nous avons d'abord fait une recherche d'occurrences pour les termes liés à l'urbain. Par la suite, nous avons effectué une seconde recherche d'occurrence cette fois-ci axée sur les termes évoquant le rural. Nous avons donc sélectionné deux groupes de termes, chacun associé respectivement à l'urbain et au rural.

Concernant le milieu urbain, nous avons retenu 2 mots clés : *urbain* et *ville*. Pour le milieu rural, nous avons opté pour les termes : *rural* et *agri-*. Afin de prendre en considération les mots de la famille du terme *agriculture*, nous avons recherché les mots commençant par *agri-*.

⁵⁸ La vision nationale « Madagascar Naturellement », reprise sous forme de slogan caractérisant le MAP est d'ailleurs très évocateur du milieu rural.

TERMES URBAINS	TERMES RURAUX
Urbain	Agri-
Ville	Rural

Bien que ces choix peuvent être discutés, ces termes caractérisent selon nous ceux qui représentent le plus les thématiques du développement urbain et rural. Nous aurions bien sûr pu choisir d'autres termes tels que *industrialisation*, *agglomération*, ou *campagnes*, mais nous nous sommes limités à ceux-ci puisqu'ils désignent selon nous le plus directement les deux thématiques.

Afin d'assurer la pertinence de cette démarche, nous avons choisi de faire une recherche par chapitre du MAP chacun dédié à un engagement précis. Nous avons préféré ne pas prendre en compte les termes contenus dans les graphiques et tableau ainsi que dans les notes de bas de page. Ceci nous permettra d'éviter la surreprésentation des occurrences, puisqu'un nombre d'occurrences élevés sur un petit nombre de page ne révèle pas toujours la matière d'analyse la plus pertinente.

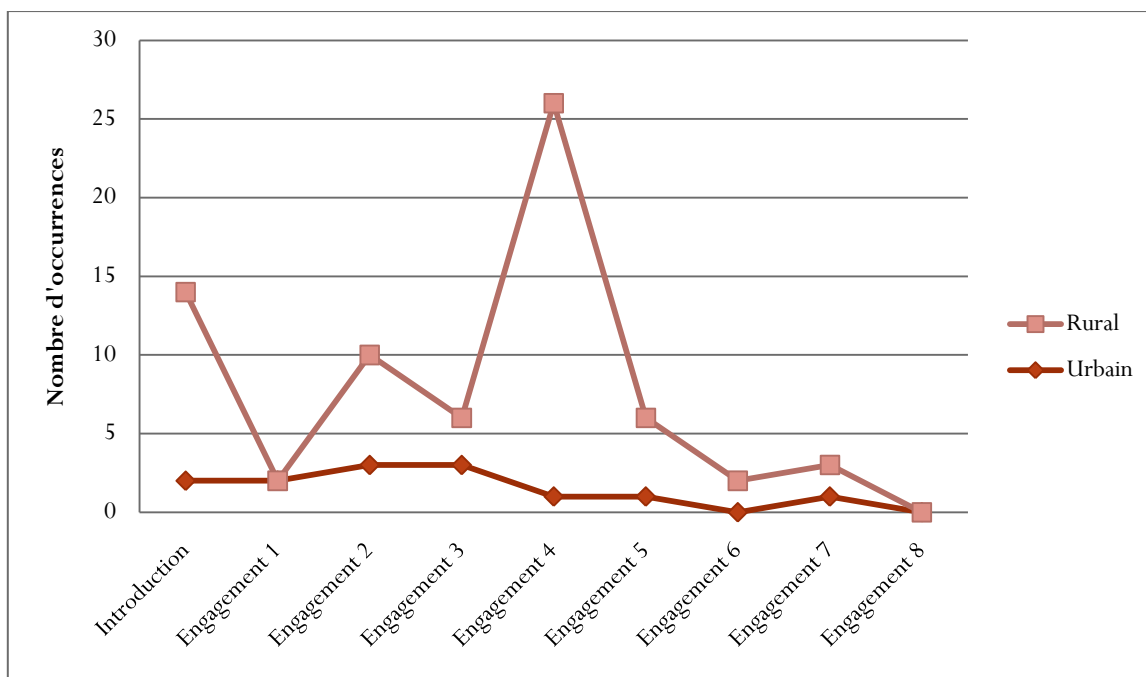
Nous avons réalisé un graphique illustrant le nombre total d'occurrences pour les termes correspondants au rural et à l'urbain. En premier lieu, il convient de remarquer le faible nombre d'occurrences total, ce qui nous amène à relativiser la pertinence de cette recherche. Malgré cela, l'analyse du graphique nous permet de dégager plusieurs tendances.

Premièrement, il est bien visible que les termes faisant référence au milieu rural sont bien plus nombreux que ceux dédiés à l'urbain. Notons que ceci est particulièrement vrai pour l'engagement 4 entièrement consacré au développement rural.

La lecture de l'introduction du document est également axée sur le thème du développement rural puisque rappelons le, la vision nationale se résume par le slogan explicite: « Madagascar Naturellement ». Il n'est donc pas étonnant de retrouver plusieurs fois des termes liés au rural.

Il est également intéressant de voir que l'engagement 2 « Infrastructures reliées », fait beaucoup plus référence au milieu rural qu'urbain. Ceci va dans le sens de notre hypothèse que l'infrastructure est avant tout au service du développement économique des pôles de croissance et des espaces ruraux avant d'être pensée comme l'amélioration des réseaux interurbains.

Figure 4: Evolution des occurrences au sein du MAP



Le MAP et les bailleurs de fonds de l'aide internationale

Le MAP est donc un document stratégique devant être une base de dialogue avec les bailleurs de fonds, qui repose sur des propositions pour le développement économique du pays. Le développement est abordé sous une approche sectorielle, laissant peu de place à une vision spatiale s'appuyant sur les territoires ruraux et urbains. Cependant, il est certain que le développement des territoires ruraux est une idée dominante et qu'il y a eu une réelle réflexion sur la manière d'orienter le pays vers une production agricole accrue, par l'intermédiaire d'une action sur toutes ses composantes. A l'inverse, il n'y a pas eu de réelle réflexion sur ce que l'on imagine pour les villes et le rôle qu'elles pourraient tenir pour favoriser le développement rural.

Lors de sa préparation, le MAP a fait l'objet d'une concertation avec les acteurs de l'aide, notamment avec le Système des Nations Unies. Servant aujourd'hui de base de dialogue avec les bailleurs de fonds internationaux, le MAP a vraiment été intégré dans les programmes et les projets des d'acteurs tels que la Banque Mondiale (*Country Assistance Strategy*) et le PNUD (Document de Programme Pays). Le MAP fait part d'une demande plutôt faible du gouvernement en termes de développement urbain, n'incitant pas les acteurs de l'aide internationale à réfléchir dans ce sens.

En 2009, Ravalomanana inscrit son pays à la conférence d'Accra qui conseille une meilleure coordination de l'aide. Il crée aussi une réunion des amis de Mada et des groupes sectoriels de discussion. L'objectif est de récolter plus de fonds pour le MAP et de créer une base de données des projets sur laquelle la communauté internationale pourrait se baser. Les groupes sectoriels représentent un cadre formel de discussion entre les bailleurs, sur la substance de ce que l'on fait.

2.3. Synthèse : un biais anti-urbain dans le développement malgache ?

2.3.1. Un biais anti-urbain bien lisible dans la trajectoire historique du développement de Madagascar

Bien que notre analyse de l'histoire du développement à Madagascar ne soit pas exhaustive, elle permet cependant d'avoir un aperçu des priorités que se sont données les gouvernements successifs. Ainsi, l'idée d'un développement d'abord axé sur l'agriculture et les campagnes a été largement dominante dans le passé du pays et semble le rester aujourd'hui avec le MAP –qui nous le rappelons ne fait actuellement plus figure de document stratégique national officiel- occultant lui-même les problématiques liées à l'urbanisation.

La ville n'a donc jamais fait l'objet d'une politique publique définie et le territoire malgache a toujours bénéficié d'un regard essentiellement axé sur le développement rural. Cette affirmation fait suite à l'étude des discours politiques affichés depuis la décolonisation mais également des politiques concrètes mises en œuvre par l'administration coloniale puis les gouvernements successifs. La question subsiste de savoir à quel point ces discours et décisions ont été influencés par l'aide internationale, garante de la mise en œuvre d'un grand nombre de programmes de développement.

On retrouve ici une part du discours de Prud'homme :

« Les politiques qu'ils engagent, sont contraintes et orientées [...] par les idées dominantes que l'on vient d'évoquer et par l'assistance internationale. Le fait est que ces politiques ont explicitement préféré la campagne à la ville, et freiné ou cherché à freiner l'urbanisation. [...] L'idéologie dominante n'a peut être pas été directement anti-urbaine, mais elle l'a été indirectement, par son ignorance de la ville et par sa prédilection pour le rural » (Prud'homme, 2007).

Il est donc difficile d'évaluer l'influence des stratégies de l'aide internationale sur les choix nationaux en matière de développement, mais nous pouvons affirmer qu'elle est forte. En effet, il n'est pas interdit de penser que la période coloniale et l'héritage qu'elle a laissé, est une partie prenante de l'orientation du pays vers le développement rural, toujours visible aujourd'hui. Sous la colonisation, la spécialisation de Madagascar dans les cultures d'exportation était par ailleurs déjà encouragée par l'aide internationale. A la suite de l'Indépendance, le pays est resté largement en connexion avec la France mais s'est également ouvert à des partenariats avec d'autres bailleurs bilatéraux. L'augmentation substantielle de l'aide multilatérale est également source de gros investissements pour le pays, mais ne s'intéressant peu à l'accompagnement du développement urbain.

Il nous est donc difficile d'affirmer que les politiques menées à Madagascar bien avant la colonisation, pendant la période coloniale puis à partir de l'indépendance ont fait l'objet d'un biais anti-urbain. Ce que l'on peut constater, c'est que l'héritage de l'histoire en termes de planification urbaine et de politiques orientées vers les villes est des plus faibles. La ville d'Antananarivo a cependant bénéficié d'une attention toute particulière puisqu'elle s'est urbanisée le plus rapidement et que les enjeux urbains ont été mis en avant dès 1945, début de sa croissance. Du côté de l'aide au développement, la présence de gros investissements à partir des années postindépendance, n'ont pas non plus donné la priorité au milieu urbain. C'est d'ailleurs ce que nous allons nous attacher à démontrer dans une dernière partie.

2.3.2. Les représentations dominantes de la ville à Madagascar

Au-delà du choix d'un voyage succinct dans le temps, nous avons voulu caractériser le discours existant sur l'urbain à Madagascar. En tant que personne extérieure au contexte et à la culture malgache, il nous est souvent arrivé d'être confronté à un discours plutôt négatif sur la ville. Nombre de nos rencontres informelles en brousse ou à Antananarivo nous ont permis de ressentir la vision négative que beaucoup de malgaches ont de la grande ville.

Pour les malgaches qui n'aiment pas le milieu urbain⁵⁹, Antananarivo est considérée comme une ville polluée, embouteillée, sale, trop bruyante, un lieu de prostitution ou de trafiquants, et où règne une insécurité. La ville est en quelque sorte perçue comme un « enfer urbain » qui concentre des maux dont le reste du pays serait épargné en demeurant vierge, proche de la nature, authentique. Pour beaucoup de malgaches, il vaut mieux limiter au maximum son séjour à Antananarivo et n'y passer que par nécessité. La capitale n'est donc pas perçue comme étant représentative du pays, mais plutôt comme un espace qu'il faut fuir aussi bien sur le plan moral que pour le bien être physique de chacun (Fournet-Guérin, 2009). Certains tananariviens ne portent pas un discours positif sur leur ville, et il existe même un sentiment de rejet fondé sur la comparaison avec le monde rural. Selon Fournet-Guérin, le reproche principal adressé à la capitale est celui d'avoir perdu son équilibre démographique depuis les années 1970 créant une saturation de la ville. Il y a une certaine répulsion des trop grandes aires urbaines et de leur concentration humaine, elle-même associée aux problèmes de mobilité (congestion, pollution). Les rizières présentes au sein de la ville sont un exemple concret d'une perception de la ville qui endommage le seul reste d'empreinte rurale, par les rejets industriels et sauvages. Le rejet de

⁵⁹ Le plus souvent issus des côtes ou de la périphérie des Hautes Terres, là où le référent culturel est plutôt le calme et la nature environnante.

l'urbanisation tananarivienne est enfin d'ordre moral puisque beaucoup d'individus la considèrent comme un lieu de corruption morale, de dépravation, lieu de tentation entraînant des frustrations notamment chez les jeunes.

Ce discours négatif, également entretenue par des étrangers, contribue à donner de la vigueur au thème de l'opposition entre ville et nature, très prégnant dans la perception malgache.

Entre parenthèse, si l'on interroge des occidentaux quant à leur perception de Madagascar, on s'aperçoit que la vision générale du pays s'identifie à un monde rural idéalisé, où la ville est niée et rejetée. En effet, on ne vient pas à Madagascar pour visiter les villes mais dans l'idée de découvrir une nature sauvage et un mode de vie traditionnel encore préservé. Les guides de voyage ne s'attardent d'ailleurs pas sur Antananarivo qui sert le plus souvent de point de chute à l'arrivée de l'aéroport pour mieux repartir ailleurs dans le pays.

Les crises de 2002 et 2008, ont quelque part contribué à alimenter le discours assez négatif autour de la ville. En effet, nous avons vu qu'Antananarivo a toujours été le centre névralgique du pays, dominant largement l'économie nationale et sans surprise la politique. Les institutions du pouvoir sont concentrées en grande partie autour du lac Anosy⁶⁰, et les évènements politiques majeurs se déroulent au sein de la capitale.

2.3.3. Pourtant, une nécessaire prise en compte de la ville pour le développement malgache

Au terme de cette seconde partie, nous pouvons d'ores et déjà souligner la quasi-absence de l'investissement public au sein des villes malgaches, source des défis évoqués plus haut. Au-delà du manque d'investissement constaté, c'est le phénomène d'urbanisation dans sa globalité qui n'a jamais été considéré comme une urgence à traiter et un atout pour le développement national.

Pourtant un effort dans l'investissement pour les infrastructures publiques urbaines devrait être partie intégrante d'un programme de lutte contre la pauvreté dans les villes malgaches. Ceci pourrait d'une part contribuer à l'amélioration de la «productivité» des villes qui contribuent le plus au développement économique du pays, et d'autre part à l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres et du plus grand nombre des citoyens dans les zones urbanisées les plus denses.

Mais la ville devrait également être intégrée aux problématiques de développement rural, et ses liens avec la campagne devraient être renforcés dans une perspective de développement économique

⁶⁰ Lac au centre d'Antananarivo bordé par une route et un quartier regroupant les principaux Ministères et délégations des institutions internationales.

local et de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Enfin, l'amélioration de la gestion des communes urbaines est indispensable de façon à assurer la durabilité des investissements effectués et des services rendus en milieu urbain.

3. Les stratégies de l'aide au développement et le milieu urbain à Madagascar

L'objectif de ce chapitre est de comprendre comment se traduit l'aide internationale à Madagascar en termes de programmes et de localisation, pour vérifier l'hypothèse d'un biais anti-urbain au sein de celle-ci.

Dans un premier temps nous avons tenté d'appréhender la perception du territoire malgache qu'ont les acteurs nationaux du développement, puis d'évaluer s'ils perçoivent ou non le besoin d'accompagner le développement urbain, et si oui dans quelle mesure.

Nous avons ensuite étudié le discours de chaque acteur de l'aide au développement afin de comprendre les représentations implicites qui guident leur stratégie d'action sur le territoire malgache, leur choix des programmes et projets, et l'allocation des financements liée. Nous avons vu que le discours anti-urbain existe au niveau de l'aide au développement en général, mais il restait à savoir de quelle façon il se manifeste à Madagascar.

En dernier lieu, il s'agissait de porter un regard sur les projets qui relèvent de la coopération internationale à Madagascar. Au-delà du discours porté sur l'urbain, il est possible de faire un état des lieux des actions de terrain portées par les bailleurs et autres acteurs de la coopération. L'étude des documents de partenariat, des fiches projets, des dossiers d'achèvement et/ou d'évaluation, et les variables de financements nous aideront à conclure à une orientation plutôt urbaine ou rurale des projets.

Au vu de la situation politique de transition que connaît Madagascar en 2010, nous tenons à préciser que les données exploitées ne sont plus toujours d'actualité. Beaucoup de programmes et de financements ont été suspendus en 2010, ce qui n'empêche pas de rendre compte des orientations stratégiques des acteurs du développement.

3.1. L'approche du développement urbain au sein de l'Etat et des collectivités décentralisées

Selon Prud'homme, le délaissement de l'urbain par les acteurs de l'aide au développement s'accompagne d'un manque de demande dans ce sens de la part des pays aidés. Pour vérifier cette hypothèse, la première étape est d'identifier les interlocuteurs de l'aide au niveau national, et d'évaluer s'ils sont susceptibles de prendre des décisions pour accompagner le développement urbain.

La Constitution malgache se fonde sur un Etat décentralisé depuis 1994. Deux types d'acteurs sont donc à même de prendre des décisions en matière de développement urbain : majoritairement au niveau du pouvoir central et des ministères, et plus faiblement au niveau des collectivités décentralisées.

Comme le conclut la Banque Mondiale à la clôture du programme d'action pour 2004-2006, l'aide au développement est plus efficace dans les domaines qui sont les vraies priorités du gouvernement. Ainsi, c'est en étudiant les priorités des acteurs nationaux que nous pourrions vérifier notre hypothèse de l'absence des villes dans la stratégie de développement nationale.

Nous allons analyser le discours qu'ont l'Etat, les CTD, et les autres organisations liées au secteur public par rapport à l'urbain. Au-delà de ces discours, nous voulons savoir si la ville est un interlocuteur et un objet pour l'aide au développement, une force proposition qui oriente l'aide pour son développement propre. Nous partons de l'idée que les politiques et stratégies d'action auront plus de sens si elles sont décidées à l'échelle territoriale de la ville, plus à même de connaître les enjeux qui la concerne.

Il y a donc un double questionnement : d'une part la capacité à prendre en compte les problèmes de la ville et d'autre part la capacité à pouvoir se faire entendre auprès des bailleurs.

3.1.1. Le pouvoir central et le développement urbain

L'investissement public propre de l'Etat dans le développement, notamment en ce qui concerne les villes, est toujours déficient du fait de la faiblesse des ressources publiques. Ceci est d'autant plus vrai que l'investissement dans les villes est dans un premier temps non générateur de revenus et d'effets sur la croissance économique, mais qu'il relève d'une stratégie à long terme pour le territoire. L'aide extérieure reste une très importante source de financement du développement du pays.

Nous avons pu rencontrer successivement le Directeur du Département de la Planification, de l'Information et de la Formation, et la Chargée de Promotion de l'Aménagement du Territoire et du Développement local au sein du MATD. Ces différents entretiens ont révélé que les décisions en matière d'aménagement du territoire et du développement national partent toujours du leadership présidentiel.

L'Etat central est logiquement le premier interlocuteur des acteurs de l'aide au développement puisqu'il a en charge l'orientation des programmes proposés et la gestion des attributions des bailleurs de fonds. L'Etat doit émettre des propositions d'orientation stratégique pour le développement du pays, pour ensuite rechercher des financements pour la mise en œuvre des programmes. A l'inverse, si un bailleur décide de se positionner dans un secteur, il y a une structure gouvernementale qui se met en place pour suivre le programme. Un Fond de Développement Local⁶¹ (FDL) a par ailleurs été créé en 2008 par le gouvernement Ravalomanana et les bailleurs comme un outil facilitant l'attribution des financements pour les projets directement au sein de l'Etat.

On voit donc bien là l'interrelation existante entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, qui doivent instaurer un dialogue constant. Lors de nos entretiens, il est apparu que ce dialogue semble de toute évidence accorder une place minimale à la ville dans le développement. Le MAP, document stratégique qui servait de base au dialogue entre l'Etat et les bailleurs, illustre parfaitement l'absence de la ville dans les discussions. Nous avons d'ores et déjà constaté le paradoxe existant entre le fait que les villes constituent une des clés de la croissance économique du pays, alors que les actions sur l'urbain sont pratiquement absentes dans le MAP. Les entretiens au MATD confirment le fait que le MAP a laissé l'urbain en attente, mais que l'on a bien conscience que le milieu urbain doit être associé à la stratégie de développement rural.

Il n'existe toujours pas de réelles perspectives stratégiques sur les villes à Madagascar mais les programmes sectoriels des Ministères contribuent indirectement au développement urbain, qui se trouve éparpillé à travers les différents secteurs. Nous avons également cherché à savoir quelles sont les politiques publiques nationales existantes qui font référence au développement urbain.

Il y a des documents nationaux de planification tels que la Politique Nationale de l'Habitat (PNH) et la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT).

Il existe également un Code de l'Urbanisme et de l'Habitat national, mais devenu obsolète depuis 1963. Un projet de remise à jour du Code de l'Urbanisme a été financé par le PNUD⁶² mais le nouveau Code n'a pas encore été validé par le gouvernement.

De notre point de vue personnel, nous avons identifié deux raisons qui contribuent au fait que la ville est un enjeu considérable qui peut décourager les pouvoirs nationaux notamment pour le cas d'Antananarivo. Premièrement, la capitale représente la concentration du pouvoir politique qui rend difficile la prise de décision politique. En second lieu, l'aménagement urbain demande de gros

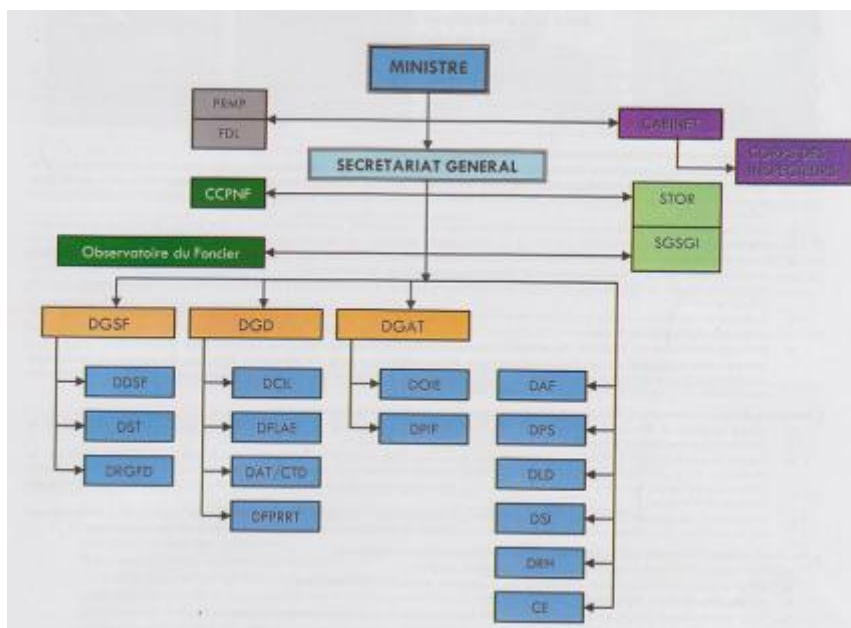
⁶¹ Le FDL se trouve aujourd'hui pratiquement vide du fait que les bailleurs ont stoppé leurs financements.

⁶² Voir dans notre chapitre consacré au PNUD.

investissements et des décisions politiques courageuses que les pouvoirs politiques successifs n'ont pas été en mesure de prendre.

En ce qui concerne le développement urbain, l'interlocuteur principal au sein de l'Etat central se situe en la responsabilité du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD). Le MATD a pour mission d'accompagner les Régions et Communes dans la mise en œuvre de projets de développement, qu'ils soient urbains ou ruraux, et de faire avancer la législation et les pratiques dans ce domaine.

Figure 5: Organigramme du MATD



Source : Bulletin d'information du MATD, 2008.

Le MATD se compose de trois directions qui sont :

- la Direction Générale des Services Fonciers (DGSF), comprenant les trois sous Directions des domaines et services fonciers (DDSF); des services topographiques (DST); et de la réforme et gestion foncière (DRGFD).
- la Direction Générale de la Décentralisation (DGD) comprenant quatre directions dont celles des compétences et des institutions locales (DCIL) ; des finances locales et de l'action économique (DFLAE) ; d'appui technique aux CTD (DAT/CTD) et de la formation, du perfectionnement et du recyclage des responsables territoriaux (DFPRRT).
- la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire (DGAT) comprenant les deux sous directions des opérations d'infrastructures et d'équipement (DOIE), et de la planification, de l'information et de la formation (DPIF).

C'est au sein de la DGD que les CTD doivent trouver un appui technique et financier pour leurs projets.

Par exemple, le MATD sélectionne chaque année plusieurs Communes qui sont éligibles à une formation de 4 jours pour leurs personnels communaux Secrétaire-Trésorier-Comptable (STC) dans le cadre de projets précis. Au bout de ces 4 jours, les STC ont un certificat qui les déclare aptes à exercer leurs fonctions et la Commune peut alors recevoir un financement d'investissement du FDL d'environ 3 200€. C'est avec ce budget que les Communes peuvent en théorie financer des projets urbains.

La situation politique actuelle limite le dialogue entre les bailleurs et le MATD, mais c'est en temps normal la Directrice Générale de la Décentralisation (DGD) qui en a la charge. Il n'existe pas à proprement parler de service dédié au dialogue avec les bailleurs, à l'exception du service spécifique de la coopération décentralisée.

3.1.2. Le traitement de la question urbaine au sein des collectivités décentralisées

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre⁶³, les CTD possèdent en théorie des compétences en matière d'aménagement territorial et de planification. Elles sont donc à proprement parlé des acteurs du développement urbain, puisqu'elles sont à proprement parler la voix des villes. Cependant, on constate la nécessité d'un renforcement de leurs capacités dans le domaine de la gouvernance et de la planification de leur territoire. Nous avons pu constater les faibles compétences en matière de planification, d'urbanisme et de gestion de l'urbanisation en générale, cela même au sein des Communes Urbaines. Nous avons vu que les Communes ne sont pas toujours en mesure d'assumer leurs compétences et que les besoins urbains ne sont soit complètement délaissés, soit pris en charge par d'autres acteurs (bailleurs extérieurs, Etat central, initiatives privées, etc.).

Alors que les Communes urbaines sont confrontées à un important déficit d'infrastructures et à des charges d'urbanisation en constante augmentation, leurs ressources restent extrêmement faibles et dépendantes des transferts financiers de l'Etat. Les subventions de l'Etat pour le budget fonctionnement des Communes passent par le MATD, mais restent faibles par rapport à leurs besoins⁶⁴. Beaucoup de services urbains et d'entretien ne peuvent pas être assurés faute de moyen. L'insuffisance des ressources fiscales des Communes est aussi responsable du faible investissement existant pour le développement des infrastructures et des services urbains. Même si l'étude précise des comptes des Communes paraît très difficile, elle révèle un manque de transparence et de logique d'investissement urbain en partie coupable du faible investissement pour les villes.

⁶³ Cf. Partie 1.1.3.

⁶⁴ Nous avons vu que toutes les Communes touchent l'équivalent de 4 825€ par an en dotations de fonctionnement, sans distinction du nombre d'habitants. Le MATD réfléchit actuellement à des critères de sélection des Communes pour les dotations afin d'instaurer un système d'attribution plus équitable.

Lors de nos entretiens, nous avons abordé la question de la classification des Communes Urbaines et Rurales, qui se révèle être une classification obsolète par rapport aux réalités du territoire malgache. Les Communes dites « urbaines » sont celles qui ont le plus grand nombre d'habitants et les plus grands besoins en termes de développement urbain. Celles-ci ne sont cependant pas plus dotées par le MATD que les autres Communes. Nous savons par ailleurs que la loi malgache interdit aux CTD de s'endetter ce qui élimine d'ores et déjà les prêts directs des bailleurs à celles-ci.

On peut alors se demander si les bailleurs se soucient réellement de cette nomenclature pour la constitution des projets et si les besoins des villes sont correctement estimés. Par ailleurs, cette surreprésentation du nombre de Communes rurales peut créer une sorte de lobbying de ces Communes qui captent la majorité des projets de développement, qui ne s'axent pas vers les problématiques liées à l'urbanisation.

Nous avons finalement cherché à mieux comprendre quel est le rôle de la Commune dans le dialogue préliminaire à la mise en œuvre de projets sur leur territoire.

Premièrement, il est clair que faute de ressources suffisantes, les Communes sont totalement dépendantes de l'aide extérieure pour les projets de développement. Une Commune qui a la volonté de construire une infrastructure ou d'autres services de base doit rechercher des financements auprès de l'Etat, ou directement auprès des bailleurs extérieurs (institutionnels ou non gouvernementaux). Les différents ministères, dont le MATD, ont également des enveloppes annuelles⁶⁵ qu'ils décident de dépenser pour des projets au sein des Communes. Le dialogue entre les autorités locales, centrales et l'aide extérieur dépend énormément de la mouvance politique et du caractère des élus, plus ou moins volontariste pour capter les projets sur leur territoire.

En second, il est apparu que les connaissances et les capacités techniques en matière de développement urbain sont très faibles voir inexistantes dans un grand nombre de Communes. En effet, peu d'individus ne sont formés aux thématiques liées à la gestion urbaine. Il y a donc un réel clivage entre les compétences des Communes en matière de développement urbain et leurs réelles capacités décisionnelles, techniques et financières. A l'exception peut-être de la Commune Urbaine d'Antananarivo⁶⁶, nous interrogeons la capacité des Communes malgaches à mettre en avant une vision prospective de leur territoire, et à imaginer une politique volontariste d'aménagement urbain.

Par ailleurs, le jeu politique des oppositions au sein d'un même gouvernement local peut par conséquent entraîner un avis systématiquement négatif du Conseil Municipal au regard des projets du

⁶⁵ Par exemple, le Ministère de la Santé décide de construire un quota d'infrastructures de santé dans quelques Communes, à la hauteur de son enveloppe annuelle.

⁶⁶ Nous nous permettons cette exception dans le sens qu'il existe des plans d'aménagements, des documents d'urbanisme et que les seuls projets urbains se situent à Antananarivo.

Maire et/ou des techniciens⁶⁷. L'existence d'une vision urbaine d'un territoire est justement une source de conflits avec les autres élus qui ont une vision différente pour la Commune. Le fonctionnement de la démocratie et les changements politiques lors des élections représentent également un facteur limitant la pérennité des projets puisque ceux-ci ne sont plus suivis par les nouveaux élus.

La place des Communes dans le dialogue avec les bailleurs de fonds, et par là à la place des villes comme un réel interlocuteur à Madagascar n'est donc pas certaine. La majorité de nos interlocuteurs ont regretté le peu de concertation, de travaux ou encore d'ateliers de réflexion existants entre les Communes, l'Etat central et les bailleurs. On laisse les Communes être totalement responsables de leurs actes dans la gestion de la ville, sans pour autant leur en donner le pouvoir en termes de compétences et de fonds.

3.1.3. Quels sont les autres interlocuteurs de l'urbain à Madagascar ?

A Madagascar, on trouve trois acteurs clefs pour l'aménagement et le développement urbain. Il s'agit du BDA (Bureau de Développement d'Antananarivo), de la SEIMad et dans une certaine mesure de l'AGETIPA en tant que maître d'ouvrage délégué. Il est intéressant de les prendre en compte afin d'examiner leur capacité réelle à prendre en charge, d'une manière individuelle ou collective, des opérations d'aménagement urbain et les possibilités de répliquer leur expérience dans les autres agglomérations du pays (J.M. Cour, 2005).

Le BDA a été créé par l'arrêté municipal n°96/114/C.U/ANT/CAB en mars 1996, avec pour mission d'assister la maîtrise d'ouvrage des Communes de l'agglomération d'Antananarivo (CUA et OPCI FIFTAMA⁶⁸).

Au départ, le BDA proposait directement des projets à la CUA en matière institutionnelle et de restructuration des services urbains, avec une vision métropolitaine d'Antananarivo, ce qui lui vaut une forte reconnaissance. Le BDA avait le rôle d'un maître d'ouvrage afin de faire connaître les besoins et de les exprimer devant les bailleurs de fonds.

⁶⁷ Ce phénomène est très lisible au sein de la CUA, où chaque projet proposé par le Président de Délégation Spéciale (l'équivalent sous la transition politique) est systématiquement opposé par le Conseil Municipal dont les membres sont en majorité de l'opposition.

⁶⁸ L'Organisme Public de Coopération Intercommunale FIFTAMA est un groupement de 30 Communes créé en mai 2000 en bénéficiant au départ d'un financement de l'AFD. La CUA ne fait pas partie de cet OPCI, dont les limites varient par ailleurs très souvent, ce qui handicape la prise de décision au niveau du FIFTAMA.

Aujourd'hui, certains acteurs reprochent au BDA de ne plus faire force de proposition dans le domaine urbain, et sa légitimité est quelque peu contestée depuis que l'AFD lui a retiré son rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée dans le cadre du « Programme de développement du Grand Tana⁶⁹ ».

Encadré 3 : Les missions du Bureau de Développement d'Antananarivo

- Elaborer et mettre en œuvre les politiques d'urbanisme d'Antananarivo (PUDi, SSU, PDU, etc.),
- Rechercher des financements et créer des partenariats
- Capitaliser, traiter et diffuser des informations sur le Grand Tana (acteurs, projets, données),
- Appuyer techniquement les directions générales de la CUA et les Communes membres de la FIFTAMA,
- Concevoir, identifier et monter les dossiers de grands projets et suivre la mise en œuvre des chantiers au nom des communes de l'agglomération de Tana.

Source : Plaquette de communication du BDA, 2006.

La Société d'Équipement Immobilière de Madagascar (SEIMad) est une société d'Etat initialement créée par la Caisse Centrale de Coopération (ancienne AFD) afin de réaliser de nouveaux aménagements urbains. Cette création s'intègre dans une politique de logement du pouvoir central et n'intègre pas la CUA et les autres Communes. En 2005, la SEIMad a acquis le statut de société anonyme tout en restant sous la tutelle du MATD, et du Ministère des Finances et du Budget. La SEIMad intervient dans des projets d'aménagement pour le compte d'organismes ou d'institutions publics ou privés dans le respect du MAP, le la PNAT et de la PNH, et des plans d'urbanisme des villes qui en possèdent. Officiellement, la société a un rôle d'agence foncière, d'aménageur, de maître d'ouvrage délégué, de gestionnaire de projet et de réalisateur de projets de construction. En réalité, la SEIMad est devenue une société de construction qui ne se charge pas toujours de l'aménagement des terrains, pourtant nécessaire pour assurer la sécurité foncière pour les futurs aménagements.

L'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public et d'Aménagement⁷⁰ (AGETIPA) est une association reconnue d'utilité publique, créée par le Décret n°93-396 en date du 20 Juillet 1993 avec l'appui de la Banque Mondiale. L'AGETIPA est chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets établis par l'intermédiaire d'un dialogue avec le gouvernement (le MATD joue un rôle de tutelle), les

⁶⁹ Voir le chapitre en rapport à l'Agence Française de Développement.

⁷⁰ Initiées par la BM, ces sociétés ont été créées pendant les années 90 dans plusieurs pays africains, comme outils de développement avec une mission d'intérêt public tout en appliquant des règles de gestion privée. Les AGETIP interviennent par le biais de la Maîtrise d'Ouvrage Déléguée, en qualité d'agence d'exécution ou de maître d'ouvrage délégué.

collectivités locales, les bailleurs⁷¹ (aujourd'hui essentiellement avec l'AFD) et la maîtrise d'œuvre. Par exemple, l'AGETIPA a en charge plusieurs volets du « projet de développement du Grand Tana⁷² » de l'AFD, tels que la gestion intégrées des déchets solides, le désenclavement des quartiers populaires ou encore la réhabilitation des abords de la rocade Nord-Est.

L'agence est donc un interlocuteur privilégié du développement urbain à Madagascar puisqu'elle fait preuve d'une expérience en matière de projets urbains et qu'elle est en

dialogue direct avec les bailleurs de fonds. Cependant, son rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée lui vaut parfois des critiques quant à son trop important pouvoir décisionnel lors de la mise en œuvre des projets des bailleurs, sans forcément faire participer pleinement la CUA.

Encadré 4 : Les Missions de l'AGETIPA

- Exécuter les projets de développement dans les délais et selon les principes économiques d'impartialité, de transparence et d'efficacité ;
- Introduire et appliquer des procédures simplifiées, efficaces et contrôlables qui puissent servir de référence pour l'administration et les collectivités dans la gestion des marchés publics ;
- Assurer le rôle stratégique de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD) et améliorer l'environnement urbain et périurbain par la réalisation et un meilleur entretien des infrastructures.

Source : Document de présentation de l'AGETIPA, 2009.

Il existe également un discours sur le développement urbain que nous nous sommes attachés à déceler auprès des professionnels agissant dans ce secteur. Par exemple, la SOMEAH⁷³ est un opérateur privé qui travaille aux côtés des bailleurs de fonds, des Ministères et de la CUA, et bénéficie d'une expertise pertinente sur l'urbain. Même si 80% de son activité est aujourd'hui consacrée aux chantiers pétroliers, la SOMEAH est en charge de projets liés à l'eau et assainissement, et au traitement des déchets en milieu urbain. La société regrette de ce point de vue la difficulté à faire entendre leur point de vue sur les villes face aux commanditaires et au pouvoir, ainsi que le manque de textes juridiques réalistes et applicables en milieu urbain.

Le Cabinet d'architecture JARY est aussi un acteur très dynamique dans le développement urbain puisqu'il est impliqué dans nombre de projets des bailleurs. Un des projets pour l'urbain a été la création du Schéma National d'Aménagement du Territoire⁷⁴ (SNAT) financé par le PNUD afin de donner une vision pour le territoire à long terme.

D'autres acteurs privés se positionnent sur des projets urbains tels que les sociétés de consultants, les agences d'architecture, les promoteurs immobiliers et les maîtres d'œuvre. Ces acteurs répondent à des

⁷¹ L'AGETIPA travaille également pour le secteur privé, notamment le secteur minier.

⁷² Voir notre chapitre consacré à l'AFD.

⁷³ La SOMEAH est la filiale malgache de la société de consultance grenobloise SOGREAH.

⁷⁴ Cf : partie 3.2.1. sur le PNUD et UN-HABITAT.

appels d'offre lancés par le gouvernement et les bailleurs, mais sont le plus souvent des prestataires qui n'affichent pas de réel discours sur l'urbain.

3.1.4. Synthèse

Lors de nos entretiens auprès des pouvoirs publics, nous avons été surpris par la faiblesse de la connaissance du phénomène urbain à Madagascar et par là du discours à propos des villes. Nous avons constaté un écart assez important entre les estimations faites sur les processus liés à l'urbanisation (taux d'urbanisation, taille des villes, productivité des espaces urbains, etc.) et la réalité⁷⁵. Le retard des recensements⁷⁶ est un exemple qui entretient le manque de bases de données sur les villes et qui contribue à la faiblesse de l'analyse du processus d'urbanisation. De plus, l'ambiguïté de la distinction faite entre les Communes rurales et urbaines contribue à la difficulté de mesurer très exactement le phénomène urbain à Madagascar.

Figure 6: Variabilité des estimations de population pour le Grand Tana

Estimations	2001	2005	2008
PUDI	1 510 535 Hab.	1 828 826 Hab.	2 096 501 Hab.
PDU	1 760 000 Hab.		
INSTAT	2000 (Tana) 1 200 900 Hab.		
SNAT			2 398 357 Hab.

A titre d'illustration de nos précédents propos, les différentes estimations de population pour le Grand Tana (6 arrondissements d'Antananarivo et 29 Communes périphériques) varient énormément selon les estimations des différentes institutions et des documents de planification.

⁷⁵ La lecture de la genèse de la construction du SNAT montre les difficultés rencontrées par les consultants à réunir les informations et à les traiter de façon à se rapprocher au mieux de la réalité.

⁷⁶ Le dernier recensement date de 1993, et tous les chiffres démographiques contemporains se basent sur des estimations et sur les chiffres fournis par les Fonkontany et communes.

Jusqu'au travail de recherches et d'analyses fournit dans le cadre de la construction du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) en 2008, il n'y avait pas de définition de la « ville » à Madagascar. Il n'est donc pas surprenant de constater également une absence de stratégie et de vision prospective pour l'urbanisation des villes et d'une politique nationale pour les villes. Même si les documents stratégiques concernant l'aménagement du territoire et l'habitat (PNAT et PNH), et maintenant le SNAT existent, nous n'avons pas ressentie de forte volonté politique pour mettre en œuvre des actions concrètes liées aux villes, à la gestion de l'urbanisation, et à la réduction de la pauvreté urbaine⁷⁷.

Au niveau local, la planification est absente notamment au sein des communes rurales qui n'ont pas de connaissances ni d'outils pour cela. Il n'est pas difficile de constater une absence de discours sur l'urbanisation dans des Communes, qui gardent par ailleurs le plus souvent le statut de Commune Rurale alors qu'elles doivent faire face à des défis concernant l'urbain.

L'absence de discours sur les problématiques urbaines malgaches est aussi liée à la faiblesse de l'animation intellectuelle disponible sur cette thématique. Lors des entretiens auprès d'universitaires, nous avons pu constater le faible nombre de formations liées à l'urbanisme et aux problématiques d'aménagement du territoire. Il existe une approche du développement urbain au sein du Département de Géographie (géographie urbaine) de l'université d'Antananarivo ainsi qu'une spécialisation en « sociologie urbaine », mais pas de formation entièrement dédiée aux villes. Les ressources bibliographiques sur le sujet sont également peu disponibles et nous n'avons pas pu trouver de rencontres intellectuelles, de débat sur l'urbain⁷⁸ à Madagascar. La rareté des formations liées à l'urbain fait pressentir en retour du moindre nombre de professionnels de l'urbanisme à Madagascar, et de la faible quantité d'études et de rencontres intellectuelles disponibles sur les villes malgaches.

Pour comparaison, si notre réflexion avait porté sur ce qui existe dans le développement rural, nous aurions non seulement trouvé très facilement des interlocuteurs, une expertise très précise, une documentation riche sur le sujet et une large base de données de projets ruraux. En effet, chaque bailleur⁷⁹ consacre une grande partie de son document de stratégie pays à la caractérisation de l'espace rural malgache et dispose d'un grand nombre d'études sur le développement rural. De plus, la multiplicité des programmes dédiés au développement rural met à disposition une large source de

⁷⁷ Bien sûr, nous parlons au passé puisqu'il est clair que les enjeux politiques depuis 2009 ne laissent pas la priorité à ces questions.

⁷⁸ Cette affirmation peut tout de même être relativisée dans le sens où les bailleurs de fonds tels que la BM ou l'AFD organisent des manifestations et débats autour de l'urbain. L'IMV lance également un projet « Université d'été » et le prix du meilleur Mémoire sur la ville malgache afin de dynamiser les débats sur la ville à Madagascar.

⁷⁹ Nous pensons notamment à des organisations telles que la BM, la FAO, le PNUD, l'UE qui ont une forte capacité de publications.

données offerte par les études préliminaires et les évaluations des projets ruraux. Une documentation conséquente est également disponible au sein des espaces de recherche consacrés à l'agriculture et au développement rural tels que l'IRD, le CIRAD, le GRET, etc. Il existe aussi beaucoup d'interlocuteurs en mesure de fournir une expertise sur le sujet au regard du grand nombre de structures institutionnelles ou non dont l'activité est dédiée au secteur rural.

Finalement, l'aide au développement trouve son principal interlocuteur au sein du gouvernement malgache, où chaque Ministère développe un dialogue avec les bailleurs dans les secteurs qui les concernent. Pour ce qu'il s'agit du secteur urbain, nous avons vu que les interlocuteurs sont assez peu nombreux et que le discours volontariste sur ce que l'on « veut » pour les villes n'est pas totalement construit à Madagascar. Le MATD est à priori un acteur pertinent pour le développement urbain mais manque encore une fois de moyens et de compétences disponibles, ce qui se reflète également à l'échelon des CTD. Nous avons là des premiers éléments allant dans le sens de notre hypothèse d'un biais anti-urbain à Madagascar, qui semblent se caractériser par de faibles compétences et expertises disponibles dans le développement urbain, mais aussi par une totale absence de discours sur l'urbain allant parfois jusqu'à un discours négatif sur la ville.

Par ailleurs, cette défaillance au niveau des compétences locales en termes de stratégies de développement urbain rend les décisions en la matière largement tributaires des bureaux d'études étrangers et locaux auxquels les villes sont très peu associées. Par exemple, il n'existe pas de structures (agence d'urbanisme, autorité régulatrice des transports, etc.) à Antananarivo pour penser le développement de la ville. L'exemple des plans d'urbanismes (PDU, PUDé, etc.) qui restent lettre morte et qui ne sont pas respectés est significatif d'un système de planification qui tourne dans le vide sans appui politique.

3.2. La place de l'urbain dans le système d'aide multilatérale à Madagascar

S'il y a une faible intervention en milieu urbain, voire un manque de prise en compte explicite et organisée de la ville dans l'aide au développement à Madagascar, ceci doit être lu dans l'action des bailleurs multilatéraux. Au sein du dispositif complexe de l'aide, la Banque Mondiale tient un rôle crucial puisqu'elle pèse lourd en termes de budget, parce qu'elle doit être la moins politisée de toutes les agences et parce qu'elle accorde beaucoup d'importance aux analyses, recherches et publications (Prud'homme, 2006). Les autres agences des Nations Unies⁸⁰ déploient également des gros budgets d'assistance au pays et se placent dans beaucoup de secteurs déterminants pour la lutte contre la pauvreté. La stratégie de l'Union Européenne en matière d'aide au développement représente également un axe fort de l'aide multilatérale. Nous parlerons également de la Banque Africaine de Développement qui est un acteur bénéficiant d'un dialogue privilégié avec le continent africain.

Apprécier la représentation de l'urbain tant au sein des structures internationales que dans les programmes de l'aide multilatérale, c'est donc en évaluer la prise en compte pour une large partie de l'aide à Madagascar. Nous avons cherché à connaître le discours de ces acteurs multilatéraux de l'aide par rapport au fait urbain à Madagascar, pour ensuite nous pencher sur l'existence ou non d'une stratégie d'action en matière de développement urbain.

3.2.1. Le Système des Nations Unies et le Développement Urbain

Le PNUD

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est présent à Madagascar depuis l'indépendance du pays en 1960. Un accord de base⁸¹ (SBAA) a été signé avec le gouvernement en 1992 afin d'énoncer les conditions dans lesquelles le PNUD et les organisations chargées de l'exécution aideront le gouvernement à mener à bien ses projets.

⁸⁰ Notre analyse se situe en amont de la crise de 2009. A l'heure actuelle, les Nations Unies ont suspendu certains de leurs programmes n'ayant pas reconnu le gouvernement de transition sur le plan international.

⁸¹ Sur la base de l'Article I, paragraphe 2 du SBAA, l'assistance apportée par le PNUD au Gouvernement devra être mise à disposition du Gouvernement et devra être fournie et acceptée conformément aux résolutions et décisions pertinentes en vigueur des organes compétents du PNUD et sous réserve de la disponibilité des fonds nécessaires auprès du PNUD.

L'action du PNUD définit dans un Plan Cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement

Encadré 6 : Les 5 domaines de coopération de l'UNDAF

- (i) Gouvernance et Solidarité nationale (Engagements Nos 1 et 8 du MAP);
- (ii) Infrastructure reliée et Economie à forte croissance (Engagements Nos 2 et 6 du MAP) ;
- (iii) Transformation de l'Education (Engagement N° 3 du MAP);
- (iv) **Développement rural** et Environnement (Engagements Nos 4 et 7 du MAP);
- (v) Santé, Planning Familial et Lutte contre le VIH-SIDA (Engagement N° 5 du MAP).

Dans chaque domaine, le SNU agit sous la direction et la coordination du gouvernement tant au niveau central et décentralisé que sectoriel, et en complémentarité avec les efforts de l'Etat et des autres partenaires nationaux et internationaux.

Source : Document de Programme Pays, 2008-2009, Madagascar, UN-HABITAT.

(UNDAF) 2008-2011, se fait donc en accord avec le gouvernement, avec en arrière-plan l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'UNDAF présente les objectifs du Système des Nations Unies (SDU) afin que toutes ses composantes fournissent une réponse collective aux priorités nationales. Le Document de Programme Pays 2008-2011 s'aligne entièrement sur les objectifs fondamentaux du MAP, document stratégique que le PNUD a par ailleurs assisté dans sa réalisation.

Le cadre des relations entre l'Etat malgache et le PNUD au cours du cycle pluriannuel de programmation, est définit concrètement dans le Plan d'Action du Programme Pays (CPAP) 2008-2011. Pour 2009, le montant de l'aide accordée à Madagascar s'élevait à 11 253 336 M de US\$,

sachant que seules les activités techniques ont été maintenues mais que les activités nécessitant une décision politique ont été annulées avec la crise politique.

L'analyse du Plan d'Action du Programme Pays (CPAP) 2008-2011, permet de mieux comprendre les grands objectifs que le PNUD affiche pour sa stratégie d'action, et s'il en existe des implications pour le développement urbain.

Le dernier cadre de coopération 2005-2009, s'était focalisé sur la promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre le VIH / SIDA, et la lutte contre la pauvreté qui incluait l'environnement. Le nouveau CPAP 2008-2011 axe les domaines d'intervention du PNUD à Madagascar vers l'appui aux politiques publiques et à la coordination des aides ; la promotion de la bonne gouvernance ; la lutte contre la pauvreté ; la protection de l'environnement ; la gestion des risques et des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques ; et la lutte contre le VIH et le SIDA.

Figure 7: Répartition sommaire des ressources de l'UNDAF 2008-2011

Effets UNDAF / Engagements du MAP	Résultats du Plan Stratégique	Sous-programmes	Ressources (en millier de dollars)				Total (Milliers de dollars EU)
			2008		2009-2011		
			Régulières	A mobiliser	Régulières	A mobiliser	2008-2011
		1. Politiques publiques, coordination de l'aide et de l'action gouvernementale	1.500	500	4.000	1.500	7.500
Effets UNDAF 2 & 3: Une croissance économique inclusive, promue, favorable aux groupes vulnérable & La population la plus pauvre des zones les plus vulnérables bénéficie d'une éducation équitable et de qualité. Engagements MAP 2, 3 & 6: Infrastructure reliée & Economie à forte croissance.	Réalisation des OMD et réduction de la pauvreté humaine	2. Lutte contre la pauvreté	3.200	1.000	9.500	3.000	16.700
Effet UNDAF 5: Existence d'un environnement favorable pour un meilleur accès de la population, en particulier les groupes vulnérable, aux informations et services de santé de qualité. Engagements MAP 1 & 8: Gouvernance responsable et solidarité nationale.		3. Lutte contre le VIH/SIDA	500	200	1.500	500	2.700
Effet UNDAF 1: La population, en particulier les groups les plus pauvres et vulnérable, jouit de tous les droits sociaux, économiques, civils, politiques grâce à une gouvernance participative et solidaire. Engagements MAP 1 & 8: Gouvernance responsable & Solidarité nationale	Gouvernance démocratique/ Prévention des crises et reconstruction	4. Promotion de la bonne gouvernance	4.200	1.500	12.200	3.000	20.900
Effet UNDAF 4: Les conditions de vie et la productivité des populations rurales des zones ciblées sont améliorées. Engagements MAP 4 & 7: Développement rural & Prendre soin de la population	Protection de l'environnement et développement durable	5. Environnement et changements climatiques	500	1.900	1.500	5.400	9.300
Appui à la gestion du programme (y compris communication et suivi-évaluation)			500	-	1.500	-	2.000
Total			10.400	5.100	30.200	13.400	59.100

Source : CPAP 2008-2011

Dans le cadre du CPAP 2008-2011, le PNUD affiche également une position en matière d'urbanisation, d'aménagement du territoire et de gestion foncière, domaines considérés cruciaux pour la lutte contre la pauvreté. L'objectif du PNUD est de « *mettre en place un processus d'urbanisation soutenu des communes et de renforcer la capacité des collectivités afin qu'elles puissent baser leurs décisions socio-*

*économiques sur des systèmes d'information améliorée et des outils performants de planification et de suivi-évaluation*⁸² ». Les projets du PNUD visent la restructuration de quartiers, l'amélioration des conditions de vie et de l'habitat, la création d'outils de planification territoriale, et la régulation foncière en milieu urbain et périurbain en accord avec la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire et de l'Habitat⁸³ (PNAT et PNH) et le MAP.

Nous pouvons identifier 2 projets appartenant au sous-programme « promotion de la bonne gouvernance⁸⁴ » (Cf. Figure 2) par l'intermédiaire desquels le PNUD contribue au processus d'urbanisation et à l'aménagement du territoire malgache :

- Projet Aménagement du territoire
- Projet d'appui à l'urbanisation des collectivités territoriales décentralisées

Dans les faits, le PNUD n'a pas d'action concrète en matière de développement urbain, mais le programme finance l'agence UN-HABITAT elle-même chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée les projets concernant le développement urbain. Nous allons donc analyser plus précisément l'action d'UN-HABITAT à Madagascar.

UN-HABITAT

« La mission d'UN-HABITAT est de promouvoir l'urbanisation durable par la formulation de politiques, de réformes institutionnelles, le renforcement de capacités, la coopération technique, et de contrôler et améliorer l'état des établissements humains dans le monde entier⁸⁵ ».

Le mandat de l'agence est axé sur les établissements humains, c'est-à-dire « tout lieu où réside et vaque à ses occupations un groupe de personnes quelconque, que ce soit une seule famille ou des millions de gens ». L'action d'ONU-HABITAT est donc largement dirigée vers l'amélioration de l'habitat et le développement durable dans les pays en développement, mais ne traite pas officiellement du développement des villes dans sa globalité. Ceci induit une certaine ambiguïté quant à la prise en compte de la ville comme moteur du développement.

⁸² Document CPAP 2008-2011, PNUD Madagascar.

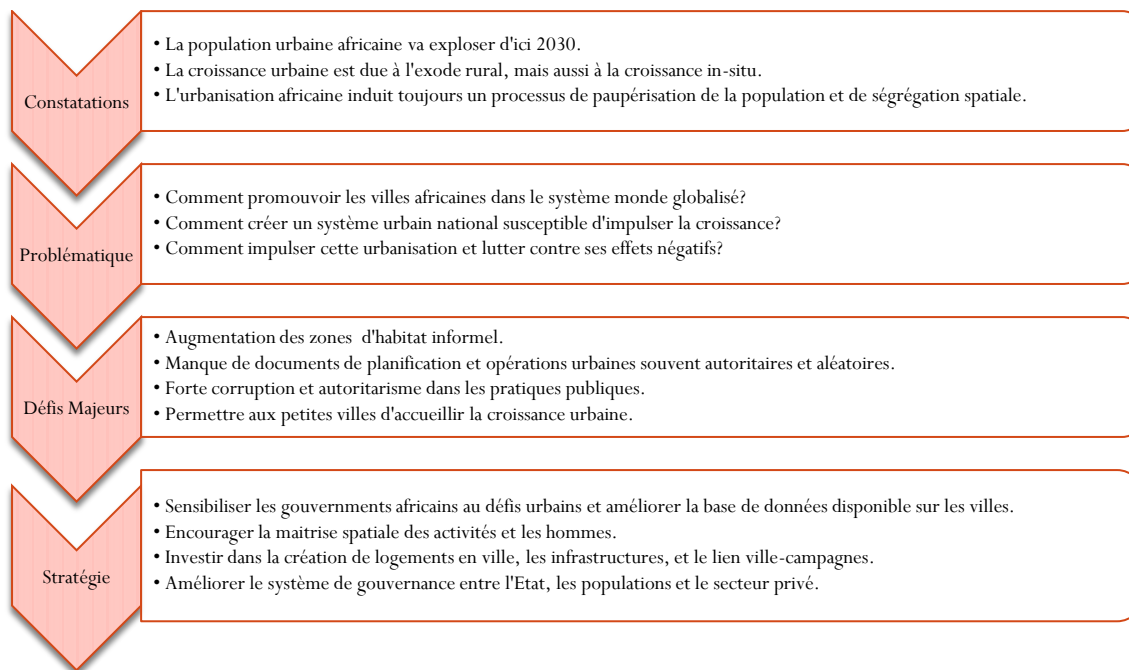
⁸³ Les PNAT et PNH sont consultables sur le site web du PNUD. http://www.snu.mg/new/sites/pnud/article.php?article_id=367&lang=fr

⁸⁴ La figure 1 montre que ces projets correspondent à l'effet UNDAF 1 et aux engagements MAP 1 et 8.

⁸⁵ <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0>

Au niveau international, l'agence UN-HABITAT témoigne néanmoins d'une stratégie axée sur les villes africaines et a par ailleurs publié le « *State of African Cities 2008* » indiquant les termes de référence globaux pour une action plus locale selon les pays.

Figure 8: Résumé du rapport "State of African Cities" 2008 d'UN-HABITAT



Source : *State of African Cities*, UN-HABITAT, 2008

Présente sur le territoire malgache depuis les années 2000, l'agence ne développait auparavant que des projets à caractère ponctuel. En 1997, UN-HABITAT a été chargé d'un volet du programme «sécurisation des villes» qui consistait à une analyse des problèmes de délinquance et d'insécurité urbaine à Antananarivo. Un projet de réduction de la pauvreté à Fianarantsoa et Tuléar a été développé par UN-HABITAT de 1998 à 2004, visant à l'amélioration de l'accès au logement, aux services urbains de base, à l'emploi et à l'intégration des groupes sociaux les plus vulnérables. On peut également citer la participation d'UN-HABITAT au projet de développement stratégique pour Antananarivo en collaboration avec « Cities Alliance⁸⁶ » entre 2001 et 2004. Ses interventions sur le territoire malgache étaient donc faibles et les budgets accordés à ces projets minimes.

⁸⁶ « Cities Alliance » est une institution créée en 2002 dont la Banque Mondiale est un des membres et des principaux contributeurs (<http://www.citiesalliance.org>). C'est un outil au service des villes, afin qu'elles puissent avoir un interlocuteur privilégié (financement de projet, assistance technique) et une voix au niveau international. « Cities Alliance » finance également des actions telles que le « slum upgrading » et les « city development strategies ». Cependant, les membres de cette coalition restent les Etats et elle s'adresse finalement aux gouvernements, limitant par là l'opportunité pour les villes de se faire entendre. L'institution est aujourd'hui plus un espace de réflexion sur la gestion l'urbanisation comme facteur de développement, qui finance un grand nombre de publications.

Aujourd'hui, les projets exécutés par UN-HABITAT (et financés par le PNUD) découlent de l'UNDAF, qui représente la contribution du Système des Nations Unies à la réalisation des objectifs du MAP et de ceux du Millénaire pour le développement (OMD), tout en visant les problématiques spécifiques à Madagascar. Le PNUD n'ayant pas de compétence propre à l'urbain, c'est UN-HABITAT qui joue le rôle d'agence d'exécution (même si son action va bien au-delà) grâce à l'appui financier du PNUD.

Le cadre de l'action d'UN-HABITAT à Madagascar est fixé par un Plan Stratégique et Institutionnel à Moyen Terme 2008-2013, signé en avril 2007. Le Document de Programme Pays (HCPD) est ensuite un outil stratégique destiné à guider toutes les activités de l'agence pour une période de deux ans. Il a été créé dans une démarche consultative incluant le gouvernement, les agences de l'ONU, les chargés de programme d'UN-HABITAT et les autres partenaires du développement. Ce document est donc le témoin du discours que cette concertation d'acteurs porte sur la problématique urbaine à Madagascar. A terme, l'objectif d'UN-HABITAT est la maîtrise de l'expansion urbaine et des défis qu'elle pose à Madagascar, en effectuant d'abord un recensement des priorités nationales en matière de développement urbain (logement, bonne gouvernance urbaine, accès aux services de base et au crédit). Le constat d'une croissance urbaine malgache est indéniable pour UN-HABITAT, qui axe sa réflexion autour de l'habitat informel au sein des centres urbains, et de la croissance incontrôlée qui s'est établie au sein des espaces périurbains jusque là ruraux. UN-HABITAT considère donc la ville comme facteur de développement du pays, et met en avant un manque de considération des pôles urbains au niveau national.

« Les tendances démographiques nécessitent un réseau plus équilibré de villes qui serviront de pôles de services régionaux et locaux. [...] Malgré ce constat, la population et les dirigeants malgaches ne sont pas encore bien conscients de l'ampleur de la croissance urbaine, puisqu'ils donnent toujours la priorité au développement rural. [...] L'investissement urbain financé directement par le budget de l'Etat est très marginal⁸⁷. »

Selon UN-HABITAT, il est aujourd'hui indispensable de mettre en place une campagne permanente sur l'expansion urbaine tant au niveau national que régional. Pour cela, la porte d'entrée de l'agence est celle de la gouvernance (capacité de l'Administration à fournir des services publics, contraintes matérielles, financières et techniques des collectivités décentralisées, et besoin de sécurité foncière) et de la gestion urbaine (actualisation des documents d'urbanisme), avec pour objectif d'améliorer les infrastructures urbaines et la situation des ménages.

⁸⁷ Extrait du Document de Programme Pays Madagascar 2008-2009, UN-HABITAT.

« La coopération en cours a confirmé le rôle d'UN-HABITAT en matière de conseil et de formulation de politiques et stratégies nationales, ainsi que dans la coordination fonctionnelle dans le domaine du développement urbain. [...] »

Le Programme entend renforcer les capacités des parties prenantes locales et nationales pour élaborer, mettre en œuvre et répliquer des programmes locaux intégrés de réduction de la pauvreté urbaine et périurbaine, dans le cadre de partenariats entre l'Etat et ses services extérieurs, les municipalités urbaines, les organisations de la société civile et le secteur privé⁸⁸.»

Comme nous l'avons vu précédemment, la stratégie d'UN-HABITAT s'axe aujourd'hui principalement autour des projets PNUD « **Aménagement du Territoire** » et « **Appui à l'Urbanisation des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)** » (Cf. Figure 3). Ces projets se situent à la fois au niveau de l'Etat central avec un appui direct auprès du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD), et au niveau local par l'intermédiaire de programmes locaux de réduction de la pauvreté urbaine et périurbaine en partenariats avec les CTD. L'action d'UN-HABITAT se situe bien dans l'appui technique et institutionnel, mais nous verrons que sa capacité de financements reste faible.

Dans le cadre du programme « **Aménagement du Territoire** » plusieurs réalisations sont déjà lancées, visant à doter le pays d'outils de planification concrets et utilisables dans les processus décisionnels en matière d'aménagement. Au niveau national, du programme fut de doter Madagascar d'une **Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat** (PNAT et PNH). Cette démarche résume l'objectif d'ensemble de l'agence qui est d'améliorer les conditions de vie des citoyens les plus vulnérables, en apportant un soutien financier (PNUD) et technique au gouvernement à travers le MATD. La PNAT a été approuvée le 12 novembre 2006 par le gouvernement et l'objectif actuel réside dans sa mise en œuvre effective.

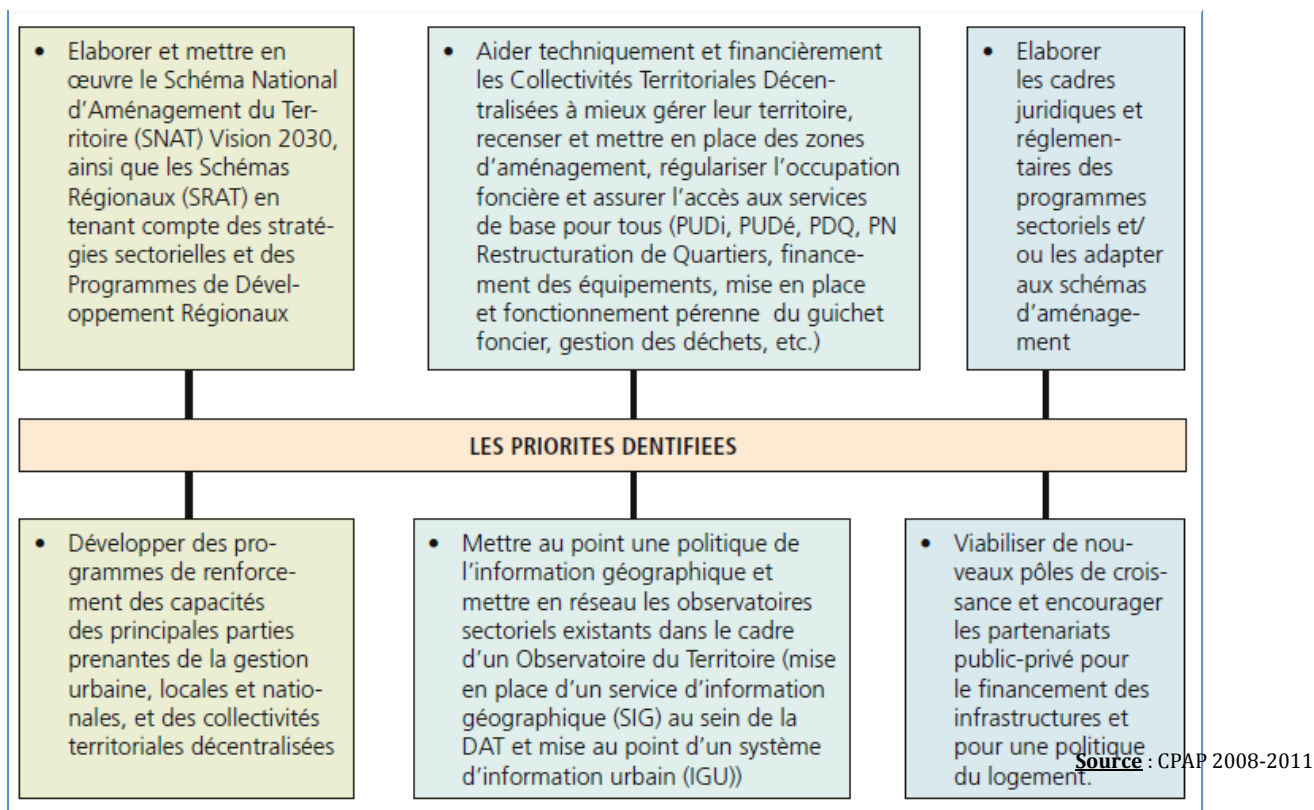
Pour mettre en place ces politiques, le PNUD a financé la création d'un outil de planification national affichant une vision pour le territoire à 10 ans : le **Schéma National d'Aménagement du Territoire Vision 2030**⁸⁹ (SNAT).

Au niveau régional, il y a le projet de mettre en place les **Schémas Régionaux d'Aménagement**⁹⁰ (SRAT) qui doivent faire référence à une vision du développement des communes à long terme.

⁸⁸ Op. Cit.

⁸⁹ A l'origine, l'élaboration du SNAT comportait une vision à 10 ans et une prospective à 25 ans pour le territoire. A l'heure actuelle, seulement la vision à 10 ans a été approuvée par le gouvernement puisque l'action des Nations Unies a été suspendue à la suite de la crise.

Figure 9: Principaux objectifs de la stratégie d'UN-HABITAT



Dans le cadre du programme « **Appui à l'Urbanisation des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)** », plusieurs projets sont en cours de réalisation afin de doter les communes d'une plus grande maîtrise de leur processus d'urbanisation.

Au niveau local, UN-HABITAT apporte une assistance technique directe⁹¹ aux collectivités afin d'assister le maire dans le développement urbain, l'aménagement local, le foncier, l'amélioration des ressources fiscales, la communication et le plaidoyer. L'objectif est de créer des **Plans d'Urbanisme Détaillés**⁹² (PUDé) alliant sécurisation foncière et plan d'organisation urbaine pour une vision à 4 ans. Pour les Communes Rurales, la mise en place des **Schémas Directeurs Communaux**⁹³ (SAC) est une procédure

⁹⁰ Seulement deux SRAT sont actuellement validés par le MATD pour les Régions Itasy et Alaotra. Les SRAT des Régions Analamanga, Vatovavy et Atsimo sont en cours d'approbation.

⁹¹ Le projet d'assistance technique aux Communes a débuté en 2008 mais n'a duré qu'une seule année faute de financements. Il a touché au total 62 Communes urbaines et rurales situées aux alentours des zones urbanisées, c'est-à-dire autour de la capitale (45 communes), dans la Région Sud Ouest (8 dont Tuléar ville), la Région Vatovavy Fitovinany (8 communes) et la Commune urbaine de Moramanga (Région Alaotra). Six assistants techniques ont travaillé sur les 45 Communes aux alentours d'Antananarivo.

⁹² Trois PUDé ont déjà été réalisés (Ivato, Moramanga et Tuléar) mais aucun PUDé n'a été produit sur les 192 Fonkontany d'Antananarivo.

⁹³ Un seul SAC est aujourd'hui validé pour la commune de Betanimena autour de Tuléar. Dans cette même démarche de communication envers les communes, on a aussi créé un guide d'élaboration du SAC destiné aux maires des communes rurales.

plus simple et moins coûteuse permettant de fixer des orientations de développement sans pour autant être de réels documents d'urbanisme opérationnels comme les PUDé.

Le programme d'appui à l'urbanisation comprend également une mise à l'étude pour la **refonte du code de l'urbanisme** en vue d'en faire un document de référence exploitable en le diffusant sur le territoire national.

La problématique du foncier est également une priorité du programme d'appui aux CTD. A la lecture du CPAP, nous avons vu que le domaine du foncier apparait comme un élément poursuivant l'objectif de maîtrise de l'urbanisation :

« La réforme actuelle du système foncier pilotée par le Programme National Foncier (PNF) a permis de faire des avancées surtout au niveau du foncier rural, mais elle requiert encore la mise en évidence de la spécificité du foncier urbain dont la forme de propriété et d'usage du sol appelle l'adoption de solutions appropriées⁹⁴. »

Il y a donc là une volonté du programme de faire évoluer les législations, les mentalités face à la gestion de l'urbanisation et par là de promouvoir une réflexion d'ensemble au niveau national sur la problématique foncière en milieu urbain. Ceci passe notamment par la création de guichets fonciers permettant de faciliter les démarches des individus voulant faire régulariser leur propriété. Actuellement, un seul guichet a été créé au sein de la commune d'Ivato⁹⁵, qui semble fonctionner relativement bien.

⁹⁴ Extrait du Document de Programme Pays Madagascar 2008-2009, UN-HABITAT.

⁹⁵ La création de guichets par UN-HABITAT se fait de manière isolée par rapport aux autres bailleurs et fait l'objet de nombreuses critiques. Les guichets fonciers est aussi un projet du Programme National Foncier, originellement financé par le Millenium Challenge Account (MCA) et aujourd'hui par d'autres bailleurs. Il n'y a donc pas de coordination entre ces deux actions.

Figure 10: Résumé des principaux projets UN-HABITAT à Madagascar

Titre du Programme	Calendrier	Budget (USD)	Sources	Partenaires	Activités
Renforcement des engagements dans le secteur urbain et de l'Aménagement du Territoire à travers ONU-HABITAT	2005	519 836	PNUD	PNUD, MPRDAT	Diagnostic et analyse de la problématique des quartiers informels à Madagascar
En accord avec l'UNDAF et le MAP pour la période 2008-2012, l'année 2007 est considérée comme étant une année-charnière pour le cycle retenu (2007-2011) Projet Gouvernance urbaine et sécurité foncière: Durée : 2007- 2011 suivant PTA signé 2007	2007	-	PNUD et MPRDAT	PNUD, MPRDAT, Communes	Lancement des 3 projets locaux intégrés et opérations de régularisation foncière: CU Moramanga, Commune Ivato-Aéroport, CU Tuléar (Tsimanentse I et II)
Appui à l'Urbanisation et aux CTD	2007	301 896 Sous-traitant: ONU-HABITAT	PNUD	PNUD, MPRDAT, Communes PNF/MAEP	Régularisation de l'occupation foncière à travers l'appui à la cellule juridique du PNF pour la réglementation foncière urbaine Mise en œuvre de 3 projets locaux intégrés : CU de Tuléar, CU de Moramanga, Commune d'Ivato-Aéroport Mise à l'étude de la refonte du Code de l'Urbanisme Appui aux collectivités locales pour la production des documents d'urbanisme : manuels PUDé, mise en place d'un guichet foncier intercommunal
Aménagement du Territoire	2007	696 252 Sous-traitant: ONU- HABITAT 212 100	PNUD	PNUD, MPRDAT, Communes	Lancement de:- l'élaboration du Schéma National de l'Aménagement du Territoire, phase 1 ; - l'élaboration du Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire de la Région d'Analamanga, région abritant la capitale du pays ; - diagnostic des Observatoires Sectoriels - La mise en œuvre de la PNAT et de la PNH (approuvées par le Gouvernement le 12 nov. 2006) avec l'appui financier du PNUD et technique d'ONU-HABITAT, constitue la priorité du MPRDAT - Mise au point de la loi-cadre d'aménagement du territoire
Deux nouveaux Projets programmés par l'UNDAF cycle 2008-2011	2008-2011	PM	PNUD	PNUD MPR-DAT Communes Région	PTAs en cours d'exécution (03) PLI en cours de finalisation Début de l'élaboration du SNAT Phase 1 SRAT Analamanga ,Vatovavy Fitovinany, Atsimo Andrefana lancés

Source : Document de Programme Pays UN-HABITAT, 2008.

Du côté du financement de ses programmes, le Système des Nations Unies (SNU), se considère comme étant le seul qui intervienne directement dans les secteurs de l'aménagement du territoire et de l'habitat, et ce par l'intermédiaire de l'appui financier du PNUD et l'appui technique d'UN-HABITAT (stratégie, outil, renforcement de capacités, etc.). Pour UN-HABITAT, les autres bailleurs tels que la BM, l'UE, la BAD ou l'AFD privilégient les infrastructures, l'eau et l'assainissement ou vont intervenir de manière indirecte par le financement d'ONG qui vont ensuite faire des petits projets en milieu urbain. Il est donc intéressant de mesurer ce que représente le financement attribué à l'aménagement du

territoire par rapport au volume de financements décaissés par le PNUD en moyenne annuelle. Un bref coup d'œil sur la répartition des financements pour les projets de l'année 2009⁹⁶ permet de mesurer la part de financement accordée au développement urbain. La figure 4 permet d'ores et déjà de constater le caractère dérisoire des sommes attribuées aux projets d'UN-HABITAT, puisque les budgets programmes ne dépassent pas les 700 000 US\$.

Figure 11: Principaux financements UN-HABITAT à Madagascar

Domaine d'intervention	Projets	Montant en US\$
Promotion de la bonne gouvernance Gouvernance démocratique	Aménagement du territoire	439 630
	Appui à l'urbanisation des collectivités territoriales décentralisées	198 400
	Programme conjoint pour la décentralisation et la déconcentration	771 772
	Promotion de la culture et de la défense des droits humains à l'école	348 103
	Appui à la promotion et à la protection des droits humains	346 287
	Appui à la société civile	291 274
	Appui à la promotion du genre	241 150
	Appui institutionnel en faveur de la communication pour le développement	152 950

Source : Document de Programme Pays UN-HABITAT, 2008.

On remarque que l'appui à l'urbanisation des collectivités représente un budget minime au sein du sous programme 4 de l'UNDAF 2008-2011 : « promotion de la bonne gouvernance et gouvernance démocratique », (Cf. Figure 1). Le budget 2009 prévu pour l'aménagement du territoire et l'appui à l'urbanisation des CTD représente 638 030 US\$ sur un budget prévisionnel du programme 4 de 20 900 00 US\$ (Cf. Figure 1) soit environ 3% du budget à décaisser. A l'échelle du pays, ces sommes représenteraient seulement quelques dizaines de milliers de US\$ par ville, budget peu suffisant quand on pense à la réalité du budget nécessaire pour faire venir des consultants.

⁹⁶ Rappelons ici que compte tenu de la situation politique, seuls les projets de coopération technique ont été maintenus et que ceux qui requièrent une décision politique ont été remis à plus tard.

Quand on connaît la taille des enjeux liés au développement urbain et à la gestion de l'urbanisation à Madagascar, ce budget paraît bien évidemment très mince, d'autant plus qu'UN-HABITAT doit dorénavant agir selon ses fonds propres sans compter sur le PNUD. Pourtant, il est clair que d'autres projets qui touchent à l'appui du secteur « eau et assainissement » ou au secteur éducatif, contribuent indirectement au développement urbain, mais ne peuvent pas se lire comme réelle stratégie envers l'urbain. Par ailleurs, l'agence d'UN-HABITAT de Madagascar ne se compose que d'un chargé de programme pour Madagascar, un coordinateur des activités, un juriste foncier urbain et un expert international occasionnel. A cela s'est ajouté les 6 assistants techniques en 2008 (Cf. Note de bas de page 27). Le poids de l'agence au sein du SNU à Madagascar est donc plutôt faible par rapport à ce que représentent d'autres éléments tels que l'UNICEF ou le FNUAP.

Cette brève analyse abonde bien dans le sens d'un positionnement du PNUD, par l'intermédiaire de l'agence UN-HABITAT sur la question urbaine à Madagascar. Lors de l'analyse des documents stratégiques et de nos entretiens, un réel discours sur l'urbain est apparu faisant de la ville malgache certes un espace cristallisant une forte pauvreté et de nombreux défis, mais aussi sur lequel les possibilités de développement sont imaginables.

Cependant, l'historique de ce type de projets est assez récent par rapport à d'autres projets tels que l'éducation et la santé. En effet, le discours du PNUD sur l'urbain ne s'est construit qu'à la suite de la conférence HABITAT déroulée à Istanbul en 1996. Pour Madagascar, l'urbanisation comme priorité d'action n'entre dans les priorités du PNUD que depuis quelques années, et les budgets accordés à cette problématique sont encore extrêmement faibles (Cf. Figures 4 et 5). L'agence UN-HABITAT possède une expertise face au développement urbain, est consciente du manque d'investissement dans les villes qu'elle considère comme nécessaire. Cependant, elle reste financièrement dépendante du PNUD, d'où en réalité une faible capacité de financement allant vers les villes.

De plus, nous avons constaté que les projets d'UN-HABITAT concernent surtout la planification de l'espace urbain et non pas des projets urbains affichant une stratégie intégrée de développement urbain.

L'action des autres Fonds du SNU en matière de développement urbain

Difficilement mesurables en termes de flux financiers, les projets développés par les autres Fonds onusiens tels que UNICEF, FNUAP contribuent indirectement au développement urbain à Madagascar, sans pour autant s'inscrire dans une stratégie globale pour les villes.

Par exemple, on peut citer l'action ponctuelle du FNUAP sur la santé de la reproduction, l'utilisation de la planification familiale, de réduction de la mortalité maternelle qui permet d'améliorer les conditions de vie des urbains. Les activités du FNUAP s'axent autour de 3 composantes intitulées « santé de la reproduction », « population et développement » et « genre », mais restent essentiellement ciblées sur une population rurale.

L'UNICEF s'oriente vers la population des enfants souffrant de conditions de vie difficiles, en identifiant plusieurs priorités d'action définies par : la mortalité infantile, les maladies mortelles, la malnutrition, l'accès à l'eau potable, l'éducation et enfin le respect de leurs droits. Tous les programmes sectoriels liés à ces priorités font office d'une intervention en milieu urbain. On peut par exemple citer le programme « eau et assainissement » à l'œuvre à Antananarivo qui se caractérise par la mise en place de bornes fontaines à accès privé et de latrines, et un suivi des familles les plus vulnérables. A la suite d'un entretien avec la responsable du secteur « eau et assainissement », il est apparu que l'UNICEF ne considère pas les villes absentes de leur stratégie d'intervention. Les défis à relever sont sectoriels et sont indifférents du milieu urbain ou rural, si bien que l'on parle en pourcentage d'accès à l'eau potable par agrégation du milieu urbain et rural.

3.2.2. La Banque Mondiale

Il est inutile de rappeler que la Banque Mondiale fait partie du SNU, mais qu'en tant que bailleur de fonds possédant un portefeuille conséquent, la BM est un acteur très influent dans l'aide au développement à Madagascar. Son action indépendante du SNU lui vaut un traitement à part dans notre analyse. L'institution est en effet considérée comme possédant une place de choix dans l'aide au développement puisqu'au-delà du poids de ses investissements, elle est aussi une force de propositions dans les négociations des axes d'intervention de l'aide. Les stratégies d'investissement de la structure dans un secteur désigné, ici le secteur urbain, seront particulièrement influentes pour le secteur puisque les fonds disponibles vont permettre de réaliser des programmes d'envergure, moteurs de changements conséquents.

La Banque Mondiale s'est intéressée à l'urbain dès les années 1970⁹⁷, période où la ville devient un objet de recherche et le développement urbain un secteur d'élaboration des politiques de coopération

⁹⁷ Avant les années 1970, la Banque considérait la pauvreté comme un phénomène foncièrement rural et le processus d'urbanisation comme le processus direct de la pauvreté (De Ponte, 2002). Jusqu'à la fin des années 1960, les investissements dans les milieux urbains restent très ponctuels et concernent surtout les domaines de la construction et de l'habitation, mais la ville n'est pas considérée dans son ensemble.

(Osmont et Goldblum, 2008). Son approche de la ville était alors axée sur la réhabilitation de quartiers insalubres et la mise à disposition de parcelles assainies⁹⁸ (Yatta, 2006). Cependant, on a reproché à la Banque de ne pas avoir une approche globale de la ville et de ne pas considérer la ville comme un moteur du développement. Les années 1980 signent la mise en œuvre d'une approche plus globale de la ville et l'émergence des notions de gestion urbaines et de partenariats publics/privés. Mais c'est aussi la période où l'on s'oriente vers des interlocuteurs plus locaux, où l'on intervient sur le fonctionnement institutionnel⁹⁹, et de la promotion d'une gestion plus libérale des services (De Ponte, 2002). Les années 1990 confirment l'orientation de la Banque Mondiale vers les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), vision macroéconomique et libérale du développement (Yatta, 2006) qui laisse de côté le développement urbain.

« La Banque reconnaît dans un document de 1999 une éclipse de plusieurs années dans ses activités urbaines » (Cavallier, 2000).

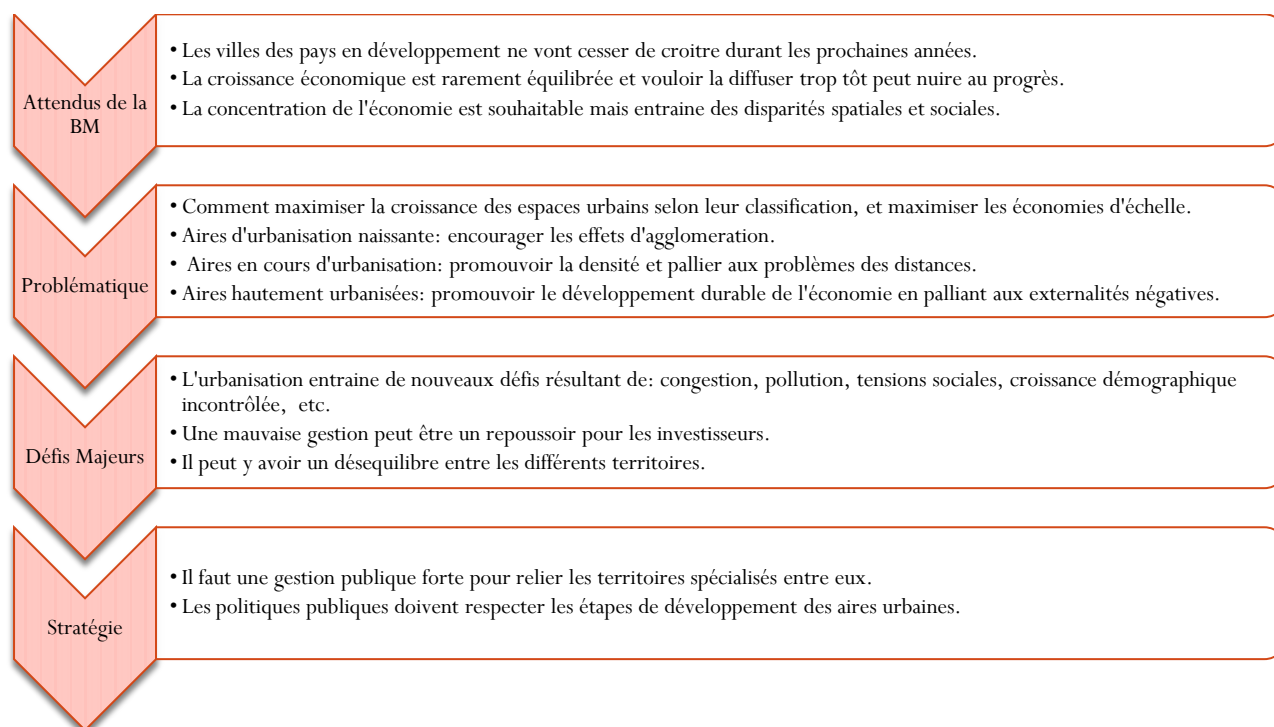
C'est ainsi que plusieurs initiatives ont été lancées par la Banque telles que *Cities Alliance* en 1999 et l'organisation de « symposiums de la recherche urbaine » (Prud'Homme, 2007). Le document paru en 2000 et intitulé *Villes en transition : Vue stratégique des problèmes urbains et municipaux*, est aussi synonyme d'une redéfinition de sa stratégie pour les villes et collectivités locales (Yatta, 2006).

Au niveau international, la Banque Mondiale se révèle être l'instigateur d'une profonde réflexion sur le développement mondial (croissance économique, flux internationaux, IDH, base de donnée par pays, etc.) et sur le devenir des pays en développement. Elle publie tous les ans depuis 1978 un rapport sur le développement dans le monde. Le « *World Development Report 2009* » intitulé « *reshaping economic geography* » affirme que la croissance économique est nécessairement déséquilibrée et qu'en la diffusant, on la décourage. Par contre, les fruits du développement peuvent ensuite être partagés par l'intégration économique des zones rurales défavorisées. Les villes, qui jouent le rôle de centres de la production, ont donc une fonction particulièrement importante dans ce WDR, ce qui explique le nombre élevé d'occurrences urbaines. Le WDR propose un ordonnancement des politiques urbaines en fonction de la progression de l'urbanisation, et renvoie le traitement de bidonvilles à l'étape où l'économie des pays le permettra, afin de ne pas entraver la croissance actuelle.

⁹⁸ Programmes « *slum upgrading* » et « sites et services ».

⁹⁹ Ceci se traduit par la mise en place d'un « *Urban Management Program* » en 1986.

Figure 12: Résumé des idées majeures sur l'urbain au sein du WDR 2009



Source : WDR 2009, Banque Mondiale.

7 Au fil des entretiens réalisés auprès des départements de la délégation de la BM à Madagascar, il est apparu que le secteur urbain ne fait pas lieu d'une stratégie propre dont les objectifs sont affirmés clairement. La BM a une stratégie d'intervention sectorielle, qui ne fait pas du développement urbain un secteur à part entière.

La Banque possède un portefeuille d'investissements sans aucune mesure avec d'autres bailleurs de fonds ce qui lui vaut de ne pas être aussi sélective que d'autres bailleurs. L'action du groupe de la Banque Mondiale à Madagascar s'organise autour de l'Association Internationale pour le Développement (IDA), Fonds qui se partage entre des opérations d'investissements directs pour les projets et le soutien au budget ; et de la Société Financière Internationale (SFI), chargée des opérations avec le secteur privé. L'organisation est impliquée dans un large éventail de domaines, mais ne possède pas de programme pour le secteur urbain.

Les spécialistes rencontrés ont affirmé que l'alignement sur le MAP, a exclu le développement urbain comme une priorité de la Banque puisque celui-ci ne figurait pas comme une priorité du gouvernement. Mais il reste à savoir si la Banque s'est déjà beaucoup intéressé au milieu urbain dans ses programmes antérieurs sur le territoire malgache. Les premières interventions sur le milieu urbain à Madagascar se sont effectuées au début des années 1990 afin de protéger la plaine d'Antananarivo des inondations.

Par la suite, de nombreux projets ont consisté à lutter contre les maladies telles que le choléra qui sévissait dans les villes du pays. La création de l'AGETIPA en 1993 a permis la réhabilitation de routes urbaines et la formation des petites et moyennes entreprises en ville. Les interventions en milieu urbain ont ensuite existé par l'intermédiaire de projets axés sur l'eau et l'assainissement avec le curage des canaux, la construction de blocs sanitaires, etc.

Néanmoins, il apparaît qu'il n'a jamais existé de réelle stratégie d'intervention de la Banque sur le milieu urbain¹⁰⁰. Nous pouvons vérifier cette affirmation par l'étude de la « Country Assistance Strategy » pour Madagascar, des décaissements de la Banque pour le dernier cycle de projets, et les informations recueillies lors de nos entretiens avec le personnel de la Banque.

Etude de la « Country Assistance Strategy »

Afin de définir les actions prioritaires sur le territoire malgache, la Banque établit une stratégie interne d'assistance pays (*Country Assistance Strategy*¹⁰¹). La CAS de la période 2007-2011 s'aligne et soutient les actions prioritaires du Plan d'Action pour Madagascar (MAP). Dans le discours de la Banque, on relève deux axes d'intervention principaux qui concernent en premier lieu les « activités propres à lever les obstacles qui freinent l'investissement et la croissance dans les zones rurales et urbaines » ; et en second lieu les « activités destinées à améliorer l'étendue et la qualité des prestations de services ».

L'objectif principal de la Banque est donc bien d'aider Madagascar à poursuivre sa croissance et de lutter contre la pauvreté. Mais quelle place donne-t-on à la ville dans cet objectif de lutte contre la pauvreté ? L'étude du CAS 2007-2011 permet de mieux comprendre la place de la ville dans les challenges que s'est donnée la Banque à Madagascar.

Avant de statuer sur les grands objectifs qui devront guider son action future à Madagascar, la BM établit un bilan des actions du CAS précédent concernant la période de 2004-2006.

L'objectif principal de la CAS 2004-2006 était de soutenir le DSRP et ses 3 piliers qui étaient : « l'amélioration de la bonne gouvernance », « la promotion d'une croissance à large base », et « le maintien de la sécurité ». La volonté de réduire la pauvreté en milieu rural et de l'appui à la promotion

¹⁰⁰ Un rapport de la BM a d'ailleurs été publié en 2001 sur la nécessité d'accompagner le développement urbain à Madagascar, mais celle-ci n'est finalement jamais parue.

¹⁰¹ Cf. Annexe 1.

de l'environnement était bien présente dans les objectifs de la CAS 2004-2006. Toutefois, ni la question de la pauvreté urbaine ni celle du développement des capacités en milieu urbain ne sont mentionnées. Il est donc à supposer que la CAS 2007-2011 se base sur les mêmes objectifs.

Encadré 6 : Les 5 principes directeurs de la CAS 2004-2006

- (i) **Axer les actions de la Banque pour des impacts plus conséquents sur la pauvreté rurale**, au moyen d'un soutien à la diversification, à l'intensification agricoles, ainsi qu'aux infrastructures rurales.
- (ii) **Considérer la gouvernance et le développement de capacité comme une question-clé**, dans toutes les actions de la Banque et au moyen d'un projet spécifique sur la Gouvernance et le développement institutionnel, ainsi qu'à travers des améliorations spécifiques ciblées dans toutes les opérations de prêts, en cours et programmées.
- (iii) Continuer à mettre l'environnement au centre de la stratégie en développant des liens positifs entre la réduction de la pauvreté et la gestion de l'environnement au moyen du projet Environnement envisagé, et par une attention spéciale aux sauvegardes environnementales dans tous les projets de la Banque.
- (iv) Passer des prêts à des programmes dans le domaine de l'éducation, la nutrition, la santé et l'eau.
- (v) Lier le montant des prêts à la performance et à la poursuite de la réduction du nombre d'opérations de prêts actives en 2006. Le bût était de ne plus avoir que 14 projets de prêt actifs, dont le montant et l'ampleur du prêt seraient ajustés en fonction de la performance.

Source : CAS 2007-2011

En effectuant une simple recherche d'occurrences¹⁰² dans le CAS 2007-11 des termes « *urban* » et « *rural* », nous pouvons remarquer que le mot « *rural* » est usité environ quatre-vingt dix fois alors que le terme « *urban* » n'apparaît qu'une vingtaine de fois dans le document. Même si ceci ne relève que de l'observation de vocabulaire, les termes utilisés pour la rédaction du document peuvent être synonymes de la faible intégration du secteur urbain et de la ville dans la croissance du pays.

Deux piliers structurent le document stratégique CAS 2007-11, au sein desquels sont détaillés plusieurs challenges et les résultats attendus. Le premier pilier concerne « la création d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance en milieu rural et urbain » et le second « l'amélioration de la qualité et de l'accès aux services pour la population ».

¹⁰² Nous avons fait une recherche de termes dans le document « Country Assistance Strategy » 2007-2011 en anglais avec l'aide du logiciel PDF Adobe Reader

En accord avec le Madagascar Action Plan, les objectifs et les résultats attendus pour le développement au sein de chaque pilier, ne présument pas intégrer une réelle gestion de l'urbanisation.

Le premier pilier d'intervention doit concerner la stimulation de la croissance et de l'investissement autant en milieu rural qu'urbain. Pourtant, la lecture des résultats attendus montre que l'urbain n'est pas considéré comme un secteur d'intervention en tant que tel. Il n'existe donc pas de programme de la Banque dédié spécifiquement à l'urbain. La gestion de l'urbanisation n'apparaît pas comme un élément moteur des investissements, de la croissance économique et du développement.

En effet, l'accent est mis sur les volets « développement rural et révolution verte » et « préservation de l'environnement », qui comprennent chacun des projets de la Banque tels que l'irrigation, le transport, la régularisation foncière ou encore un programme réservé à la culture du riz et aux exploitations piscicoles.

En ce qui concerne le « volet transport et infrastructures » l'accent est mis sur le réseau routier rural, et non pas sur les défaillances des réseaux de transport en milieu urbain. Pourtant, les problèmes de congestion de la circulation, de temps de déplacement, et l'inefficacité des autres réseaux et infrastructures (électrique, eau, assainissement, etc.) sont responsables d'une chute de productivité des espaces urbains et constituent une réelle barrière à la croissance.

Figure 13: Résumé de la matrice des résultats attendus du Country Assistance Strategy 2007-11

Objectifs stratégique du pays pour 2012	Résultats attendus de la CAS	Actions de la Banque
Pilier 1 : Création d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance en milieu rural et urbain		
Gouvernance responsable	1.1. Gouvernance améliorée dans la gestion des ressources naturelles	Gouvernance et Développement Gouvernance / Ressources minières Programme IBM (radio, presse, parlement)
	1.2. Meilleur droit à la parole et sens des responsabilités	
	1.3. Amélioration de l'environnement des entreprises	Développement secteur privé Projet Pôles Croissance Intégrés
	1.4. Meilleurs résultats économiques dans les pôles de croissance	Programmes SFI Commerce (Fds Fiduciaire du Programme Cadre Intégré)
	1.5. Accès au financement amélioré	Programme Cadre Intégré Etude marché du travail
Développement rural et révolution verte	1.6. Compétitivité et diversification accrue dans l'agriculture	Soutien au secteur rural Transport rural AT Pêche, et Politique du Riz Revue du foncier et des droits de propriété
Infrastructure reliée	1.7. Accessibilité et fiabilité des routes améliorées	Infrastructures transport Transport Rural
	1.8. Fonctionnement efficient et fiable du chemin de fer dans l'axe Toasmina/Tana	Pôles de croissance Energie APL SFI : investissements dans les IPP
	1.9. Amélioration de la compétitivité du transport aérien	
	1.10. Coûts des télécoms abaissés et accessibilité améliorée	AT Télécoms
	1.11. Meilleure efficacité de l'offre électrique	SFI : Conseils sur le secteur électrique
Environnement	1.12. Meilleure gestion de l'environnement	Programmes environnement 3 et 4 FEM
	1.13. Meilleure préparation aux catastrophes naturelles	Soutien au développement rural AT Adaptation et gestion des risques Changement climatique

Pilier II : Amélioration de la qualité et de l'accès aux services pour la population		
Gouvernance responsable	2.1. Améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes de perception des recettes	Gouvernance et Développement institutionnel
	2.2. Gestion des dépenses publiques plus efficaces	RDP programmatiques CARP AAA sur les impôts partenaires
	2.3. Prestation des services publics améliorée	Projet Développement des Communes Fonds de développement local
Transformation de l'éducation	2.4. Amélioration de la qualité et de l'accès à l'enseignement primaire et post-primaire	AT pour l'enseignement post-primaire Etude du marché du travail Evaluation de l'effet de l'éducation Evaluation de la pauvreté
Santé, Planning familial et lutte contre le VIH/Sida	2.5. Meilleure efficacité des soins	VIH/Sida 1 et 2 Fonds de Développement des Communautés
	2.6. Incidence du VIH/Sida et des MST maîtrisée	Gouvernance et Développement Institutionnel Etude secteur santé Evaluation de la pauvreté
	2.7. Malnutrition réduite	CARP Nutrition Communautés 2

Comme le CAS s'appuie sur les orientations du MAP, on ne retrouve pas d'intention de la Banque sur des programmes focalisés sur le milieu urbain et la ville n'apparaît pas comme un lieu d'enjeux forts pour la lutte contre la pauvreté et la suppression des barrières au développement du pays. De fait, les villes bénéficient des retombées des programmes de la Banque qui concernent notamment l'amélioration des infrastructures et du réseau de transport national, mais il n'existe pas de projet entièrement dédié au développement urbain et à la réduction de la pauvreté urbaine.

Le projet « Pôles Intégrés de Croissance »

Le projet des « pôles intégrés de croissance¹⁰³ » lancé en 2005 et aujourd'hui terminé, comme une initiative de développement multisectoriel, est un projet allant dans le sens d'une prise en compte

¹⁰³ Projet PIC dont nous reparlerons plus bas dans notre argumentaire.

du milieu urbain pour le développement du pays. Le projet PIC comporte des sous-projets (Voir tableau ci-dessous) à l'urbain mais également aux autres secteurs susceptibles d'engendrer la croissance des pôles sélectionnés. L'objectif était d'appuyer trois régions clés désignées comme pôles de croissance (amélioration du climat pour les investissements et réhabilitation des infrastructures), autour d'un axe prioritaire d'intervention par pôle : tourisme à Nosy B, exploitation minière à Fort Dauphin, et zones franches industrielles à Antananarivo/Antsirabe (par ailleurs seul véritable site urbain).

Figure 14: Sous-projets de première année du PPIC analysés par les EIES

Pôles	Sous-Projets
Nosy-Be	Route de ceinture de Nosy-Be Réhabilitation de l'hôpital Modernisation du système de télécommunications Etablissement d'une réserve marine à Nosy Tanikely
Antananarivo / Antsirabe	Parc technologique d'Antanetibe (phase I)
Talagnaro	Construction du port d'Ehoala Réserve foncière industrialo-portuaire d'Ehoala Réhabilitation du port de Fort-Dauphin Réfection de la voirie urbaine, incluant la RN 13 Réhabilitation de l'hôpital

Source : Cadre de Gestion Environnementale et Sociale des PIC

Pour chacun des trois pôles d'intervention, plusieurs sous projets ont été identifiés comme contribuant au développement économique du pôle. Importante partie du projet, la réhabilitation des infrastructures (voirie, eau, énergie, etc.) représentait une opportunité pour les centres urbains de bénéficier d'une amélioration de leurs réseaux et services de base, synonyme d'un bénéfice pour leur développement. La réhabilitation des hôpitaux de Tuléar et de Nosy-Be influent également sur la structure de ces pôles urbains et l'amélioration des services aux populations.

Etude des financements des projets de la Banque Mondiale

L'étude de la grille de décaissements de la Banque pour les années 2005 à 2009, permet de considérer la destination des financements de l'IDA.

Figure 15: Décaissements de la Banque Mondiale à Madagascar pour 2005 - 2009

Cr. #	ID #	Project Name	Effect. Date	Closing Date	IDA Original/Rev. L/C Amount	2005	2006	2007	2008	2009
Environment & Rural Development										
	3524 P051922	Rural Dvpmnt (PSDR)	20-sept-01	30-juin-11	117,82	24,90	18,70	13,60	7,70	5,10
	H0870 P074235	Environment Prog.III	13-sept-04	31-déc-09	40,00	4,30	4,30	11,30	5,50	3,40
ULT	53226 P074236	Environment Prog.III	13-sept-04	31-déc-09	9,00	0,70	1,60	1,60	2,40	0,30
	4244 P074086	Watershed Mangmnt Project	20-févr-07	01-mars-11	30,00	-	-	-	3,70	2,40
					196,82	29,90	24,60	26,50	19,30	11,20
Private Sector & Finance										
	3217 P052186	MicroFinance 2nd Priv.Sect.Dev.Pjct	28-oct-99	30-juin-09	20,89	2,90	2,40	0,90	1,60	1,50
	3567 P072160	(PDSP II)	12-nov-02	31-déc-09	23,80	5,90	4,80	5,50	1,10	1,10
	4101 P083351	Integrated Growth Poles	28-sept-05	31-déc-12	169,80	-	18,30	14,30	50,30	30,90
	4399 P110405	Integrated Growth Poles	06-août-08	31-déc-12	40,00	-	-	-	-	-
					254,49	8,80	25,50	20,70	53,00	33,50
Infrastructure, Energy, Mining										
	3717 P073689	Rural Transp Mineral Res.Gov.Prjct	13-mars-03	30-juin-10	80,00	25,10	10,30	7,10	4,30	2,40
	3754 P076245	(PGRM)	22-sept-03	31-déc-10	40,00	6,70	8,50	9,10	6,90	2,10
	3836 P082806	MG Transp.Infra.Invest. (PIIT) Power/Water Sector	10-mars-04	28-févr-10	165,60	9,30	30,10	37,10	51,50	18,20
	4223 P095240	Recovery & Restructuring Proj.	30-nov-06	30-avr-09	10,00	-	-	1,40	1,90	1,40
	4285 P094103	Regional Communications Infrastructure Project	05-nov-07	31-juil-11	30,00	-	-	-	3,90	14,10
					325,60	41,10	48,90	54,70	68,50	38,20
Population & Human Resources										
	3060 P001568	Nutrition II (SEECALINE)	02-nov-98	31-déc-09	47,60	6,20	2,60	1,40	2,80	3,40
	3498 P055166	Community Dev.Fund (FID IV)	23-oct-01	31-déc-08	178,00	68,20	6,50	14,10	18,90	4,10
	4104 P090615	Multisec.STI/HIV/AIDS 2 M/car Sustainable Health	5-Jan-06	31-déc-09	30,00	-	-	2,30	6,80	6,30
	4305 P103606	System Devlpmt Prjct	31-Aug-07	31-déc-09	10,00	-	-	-	4,10	6,20
	4537 P113134	Emergency Food Security & Reconstruction Proj.	10-Mar-09	31-déc-11	40,00	-	-	-	-	-
					305,60	74,40	9,10	17,80	32,60	20,00
Governance										
	3829 P074448	Gov.& Instit. Dev. (PGDI)	03-mars-04	30-juin-09	35,00	3,40	7,40	10,60	11,60	3,20
	4411 P103950	Gov.& Instit. Dev. (PGDI 2)	13-oct-08	31-août-12	40,00	-	-	-	-	8,90
					75,00	3,40	7,40	10,60	11,60	12,10
	4486 P105135	PRSC 5 (FY08)	30-Jul-08	31-Jul-09	50,00	-	-	-	-	48,50
Total					1 207,51	157,60	115,50	130,30	185,00	163,50

Source: Bilan d'activité 2010, Siege BM Antananarivo

Sur un total prévisionnel de 1 207, 51 M d'US\$ pour la période 2005-2011, l'enveloppe dédiée au volet « environnement et développement rural » représente 196,82 M US\$ soit environ 16,30% du budget de la Banque¹⁰⁴.

Bien que regroupés au sein du volet « secteur privé et finances » les décaissements dédiés au projet des pôles intégrés de croissance représentent environ 17,37% du total. De plus, nous avons pu voir que ces projets ne sont en réalité qu'en faible partie urbains.

Réflexion de la Banque Mondiale : vers une nouvelle prise en compte de l'urbain à Madagascar ?

Au niveau international, la BM propose une réelle stratégie d'action globale pour les villes des pays en développement, qu'elle précise notamment au sein du « *World Development Report 2009* » (Cf. Figure 1) et de sa nouvelle stratégie urbaine. Les entretiens réalisés nous ont permis de constater une réelle prise de conscience de l'institution qu'il existe de nombreux défis en milieu urbain à Madagascar et qu'il devient urgent d'agir dans ce sens. Même si l'urbain n'apparaît pas comme un secteur d'intervention en tant que tel, il existe une réelle réflexion de la BM à propos de celui-ci.

La suspension de nombreux programmes, liée à la situation politique actuelle à Madagascar, et les débats contemporains sur l'urbanisation qui se déroulent au niveau mondial, ont amené la Banque à proposer une étude intitulée « Défis Urbains¹⁰⁵ ». Cette étude part du constat -qui comme nous avons pu le voir avec le « *World Développement report 2009* » de la Banque, dépasse d'ailleurs les frontières malgaches-, que le milieu urbain a la possibilité de tirer la croissance vers le haut et qu'il concentre les potentiels économiques du pays. Seulement, le nouvel afflux de population vers les villes suppose des implications considérables en termes économiques, politiques, d'habitat, de conditions de vie, d'infrastructures, de gestion de l'environnement, etc. ce qui justifie la pertinence d'une telle étude.

A Madagascar, il est clair qu'il y a un manque d'intervention en milieu urbain, alors même qu'il concentre d'une part les infrastructures et le potentiel de croissance du pays, et d'autre part les enjeux de la pauvreté.

L'étude se propose, en concertation avec les autres acteurs de l'aide au développement, de faire un état des lieux du milieu urbain et des besoins qui s'y trouvent, afin de statuer l'urbanisation à Madagascar et d'élaborer des stratégies pour appuyer et gérer ce processus. Plusieurs thèmes de recherche ont été

¹⁰⁴ Dans ce résultat, la part du développement rural est de 9,76% et celle dédiée à l'environnement de 5,71%.

¹⁰⁵ Etude commanditée par la Banque Mondiale en 2010 auprès de plusieurs acteurs du développement, centrée sur plusieurs volets considérés comme urgent à traiter. Etude en cours de publication.

délimités, chacun consacré respectivement à la définition de l'ampleur de l'urbanisation à Madagascar, la pauvreté urbaine, l'eau en milieu urbain, le foncier, ...

Dans le même temps, la Banque a produit le document « *Policy Notes* » qui se propose d'étudier une vingtaine de secteurs à Madagascar. La réflexion s'articule autour de constats, des contraintes attribuées à chaque secteur et de proposition de pistes de réflexion pour chaque secteur. La question urbaine est évoquée dans ces notes au travers des constats des différents secteurs, de leurs conséquences sur le développement à long terme. Les secteurs étudiés sont l'environnement, les ressources minérales, l'agriculture, la promotion de l'emploi, la politique d'exportation, le secteur financier, le secteur de la communication, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, les risques naturels, etc.

Il y a donc bien un changement de discours de la Banque Mondiale sur l'urbanisation et les villes depuis les années 1990, et surtout depuis 2000. Mais au-delà du discours, il est encore difficile d'évaluer une réelle modification des politiques opérationnelles. Notre analyse des activités de la Banque Mondiale à Madagascar révèle un manque d'investissement au sein des villes. Pourtant, il existe bien un discours sur l'urbain que nous avons pu déceler à la lecture des documents officiels et lors de nos entretiens. La ville malgache est le théâtre d'enjeux pour la réduction de la pauvreté très bien perçus par cet acteur, qui avoue par ailleurs le manque de discussions autour de cette problématique. La Banque Mondiale participe au groupe interbailleurs sur le développement urbain, synonyme d'une volonté d'élaborer de nouvelles perspectives quant à la problématique urbaine à Madagascar.

3.2.2. Le système de l'Union Européenne

Le système de l'UE à Madagascar se constitue du Fonds Européen de Développement (FED), de lignes budgétaires thématiques et de lignes de crédit de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Il n'y a actuellement pas de représentation directe de la BEI à Madagascar mais les lignes de crédit étaient auparavant gérées par l'intermédiaire des banques locales. A la suite du constat de non application des taux concessionnels pour les prêts BEI, celle-ci a décidé de stopper le financement du secteur privé à Madagascar. La BEI continue aujourd'hui à accorder directement des prêts à des organismes publics tels que la JIRAMA pour des projets précis ainsi qu'à des initiatives privées telles que le projet Ambatovy de Sherrit International¹⁰⁶. Dans le cadre de notre analyse, nous n'allons donc pas nous intéresser à l'action de la BEI mais concentrer notre analyse sur les activités de la coopération de l'Union Européenne.

Le Fonds Européen de Développement (FED)

Issue d'une contribution volontaire des pays européens, le FED est ensuite attribué aux pays selon des critères définis par l'UE concernant le niveau de développement du pays, la population et la mise en œuvre des accords précédents¹⁰⁷.

Le FED existe à Madagascar depuis les années 1970 et comme pour les autres bailleurs, sa stratégie d'action est définie au sein d'un Document de Stratégie Pays (DSP). Aujourd'hui, nous sommes dans la réalisation du 10^{ème} FED défini pour la période 2008-2013. L'enveloppe initiale du 9^{ème} FED était environ de 297 M d'€, puis l'évaluation à mi-parcours a abouti à une « sanction positive » permettant un décaissement supplémentaire de près de 50% de l'enveloppe initiale. L'enveloppe du 10^{ème} FED se montait donc à environ 577M d'€¹⁰⁸, ce qui fait de l'UE le principal acteur de l'aide au développement en termes de volume de financement.

Le cadrage du DSP a été établi dans le respect des accords de Cotonou concernant les pays de la zone ACP. Il est ensuite élaboré par une concertation entre l'UE et le gouvernement malgache, tout en suivant les orientations nationales du MAP. Le FED doit définir deux secteurs de concentration de l'aide qui sont le développement rural et les infrastructures routière.

¹⁰⁶ Le projet Ambatovy (site d'exploitation près de Moramanga) est un projet d'extraction de nickel et de cobalt initié par la société canadienne Sherrit International en 2006.

¹⁰⁷ L'UE va juger la performance du pays dans la gestion de son enveloppe FED. On va regarder si le rythme des décaissements a été respecté et si le Fonds est utilisé de façon performante. Le Fonds est donc soumis à une politique d'ajustement.

¹⁰⁸ Le 10^{ème} FED est aujourd'hui suspendue au vu de la situation politique de crise. Il y a donc une « sanction négative » pour Madagascar et son enveloppe est redistribuée à d'autres pays.

L'UE justifie le choix de concentration vers les **infrastructures routières** par une volonté de continuité dans son action qui s'appuie depuis longtemps sur ce domaine. Tandis que l'objectif premier du FED précédent (9^{ème} FED) était de « créer un réseau structurant pour l'économie », le 10^{ème} FED s'attache à développer les réseaux régionaux. Le bilan que l'UE fait de son action en matière de projets routiers mis en œuvre sur fonds FED est très positif en termes d'engagements et de réalisations. Le réseau routier national s'est amélioré notamment le réseau reliant la capitale aux quatre principaux ports et les routes nationales desservant les régions productrices de cultures d'exportation. Un réel impact sur la réduction de la pauvreté a été observé. L'objectif du 10^{ème} FED est d'augmenter les actions du « volet d'actions sociales d'accompagnement », qui consiste en la prévention contre le SIDA, l'approche genre, l'environnement et les microprojets à caractère social, et le développement des pistes rurales connectées à l'axe réhabilité.

Encadré 8 : Le programme ACORDS de l'UE

Mis en place depuis le 6^{ème} FED, l'objectif du programme est de soutenir le processus de décentralisation, en appuyant les Communes et Organisations Rurales pour le développement du Sud du pays. Le but était d'augmenter le stock d'infrastructures au niveau des Communes, en partant de leur propre initiative. Les Communes proposaient des projets pour leur territoire et devaient ensuite gérer leur enveloppe de manière efficiente. Cette logique « *bottom-up* » est très intéressante du point de vue de la responsabilisation des acteurs locaux et se veut promouvoir une réelle réflexion sur un plan d'aménagement pour les territoires communaux. Le programme aujourd'hui terminé était un programme phare de l'UE à Madagascar et on souhaite aujourd'hui poursuivre cette logique d'action.

La question d'intégrer les Communes Urbaines au projet s'est posée mais leurs besoins trop importants auraient « absorbé » tout le budget du programme. On a préféré rester sur une logique de projets pilotes puisqu'on ne disposait pas de suffisamment de masse critique pour les diffuser à grande échelle.

Source : Entretien Délégation UE Madagascar

Le **développement rural** fait partie des secteurs de concentration de l'UE depuis le 7^{ème} FED. L'UE a choisi une politique de continuité vers le développement rural. Ce choix est issu d'un diagnostic de l'UE qui considère que la pauvreté à Madagascar est essentiellement rurale et que la majorité de la population se trouve en territoire rural¹⁰⁹. L'action de l'UE va se concentrer essentiellement sur les composantes agricoles et de sécurité alimentaire conformément aux engagements du MAP. Ce secteur de concentration inclut également le soutien au processus de Décentralisation, déjà amorcé avec le vaste projet ACORDS.

Notons qu'il existe également d'autres programmes hors des secteurs de concentration de l'UE tels que l'appui aux acteurs non étatiques ou l'appui à la bonne gouvernance. D'autres instruments que ceux du

¹⁰⁹ Le DSP reprend par ailleurs les chiffres du Document de Programme relatif au 3^{ème} crédit d'appui à la réduction de la pauvreté de la BM de 2006, qui détermine qu'il y a 73,5% de pauvreté en milieu rural contre 52% en milieu urbain en 2004.

FED sont aussi à disposition de l'UE tels que les ressources STABEX¹¹⁰, de crédits de facilité thématiques, et des ressources de différents Fonds Mondiaux¹¹¹.

Les lignes budgétaires de l'UE

Des projets de développement urbain peuvent être financés par l'intermédiaire des lignes budgétaires provenant directement du budget de l'UE dont la contribution des pays membres est obligatoire. Ces lignes budgétaires sont réparties selon 8 volets tels que la santé, l'environnement, la sécurité alimentaire, l'éducation et les acteurs non étatiques. Ce dernier volet permet aux ONG de financer leurs projets, parfois orientés vers l'urbain. Par exemple, le CIDR¹¹² a bénéficié d'un concours de l'UE pour son « Projet de Développement Local Urbain ». L'objectif était la mutualisation des services communaux en matière d'investissement urbain, de voirie urbaine, et de plans d'aménagement urbain. A terme, le but est de faire bénéficier les Communes alentours de ces compétences.

Les projets urbains financés par ce biais ne font pas partie d'une programmation à l'avance et relèvent de ce fait d'une volonté extérieure à l'UE, émanant d'une échelle plus locale. Cependant, la voie de financement par l'UE de projets locaux au sein des villes est une opportunité intéressante pour le développement des villes.

L'UE et le développement urbain

Le DSP pour Madagascar n'affiche pas de discours spécifique au développement urbain et ne prévoit pas de programme concentré sur le milieu urbain.

Nous avons cherché à savoir si une réflexion sur l'urbain a déjà été faite au sein de la délégation européenne malgache. Nous avons été surpris de l'absence d'un discours sur l'urbain de la part d'un bailleur de cette importance. D'autres interlocuteurs n'ont pas eu de mal à nous rappeler le faible investissement de l'UE dans l'urbain au sein même des pays de la Communauté, ce qui prouve que ce n'est pas dans sa tradition.

L'analyse de l'UE concernant Madagascar est celle d'un pays essentiellement rural, où la pauvreté se situe majoritairement au sein des territoires ruraux. La Délégation avoue avoir négligé l'importance de

¹¹⁰ Le Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation est un système de compensations financières pour stabiliser les recettes à l'exportation des pays ACP.

¹¹¹ Fonds Mondial pour la Tuberculose, le Paludisme et le VIH ; Initiative Fast Track pour l'Education, etc.

¹¹² Centre International de Développement et de Recherche.

la pauvreté urbaine dans ses analyses. La stratégie a été de rester dans un domaine que l'on maîtrise bien et sur des projets qu'on a l'habitude de formuler depuis longtemps. Par ailleurs, l'UE dit ne pas trouver d'interlocuteur sur l'urbain lors de la concertation autour du DSP afin de débattre de ces problématiques. On se rappelle alors que l'UE est un partenaire et que ce n'est pas son rôle de proposer des stratégies qui ne font pas référence aux orientations nationales, comme c'est le cas en matière de développement urbain.

L'UE n'est cependant pas totalement absente des villes puisqu'elle a auparavant financé des centres hospitaliers, des lycées, et ce type d'infrastructures de services. Mais ces projets ne sont pas issus d'une réflexion sur le développement urbain dans sa globalité puisque l'on imagine mal un hôpital qui serait construit au milieu de nulle part en campagne. Par ailleurs, le projet ACORDS disposait d'un mode de fonctionnement très intéressant pour les villes puisqu'il incitait les Communes à faire preuve d'une réelle réflexion sur leur schéma de développement afin de choisir les projets à mettre en œuvre sur leur territoire. Cependant, l'enveloppe destinée à ACORDS ne répondait pas aux besoins coûteux des Communes Urbaines, preuve de la nécessité d'une réflexion sur d'une part l'estimation des besoins et d'autre part la manière d'intervenir en milieu urbain.

3.2.3. La Banque Africaine de Développement

Créée en 1963, la BAD est une institution de financement du développement en Afrique, son unique territoire d'intervention. Les priorités que se donne la BAD sont : la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie des populations africaines, et la mobilisation de ressources pour le progrès économique et social de ses membres régionaux¹¹³.

Le groupe de la BAD contient 3 entités :

- La Banque Africaine de Développement (BAD) alimentée par la souscription des pays membres, les emprunts sur les marchés internationaux, les remboursements et les revenus de prêts.
- Le Fonds Africain de Développement (FAD) constitué grâce aux donations de 26 pays.
- Le Fonds Spécial du Nigéria (FSN).

Madagascar est un pays membre régional actionnaire de la Banque, dont la première souscription date du 3 mai 1976. L'action de la BAD à Madagascar date de 1977, mais les bureaux se sont installés à Antananarivo seulement depuis 2005. La BAD appuie le gouvernement à travers des appuis financiers sous formes de dons, prêts et lignes de crédit afin de soutenir des programmes de réformes et de

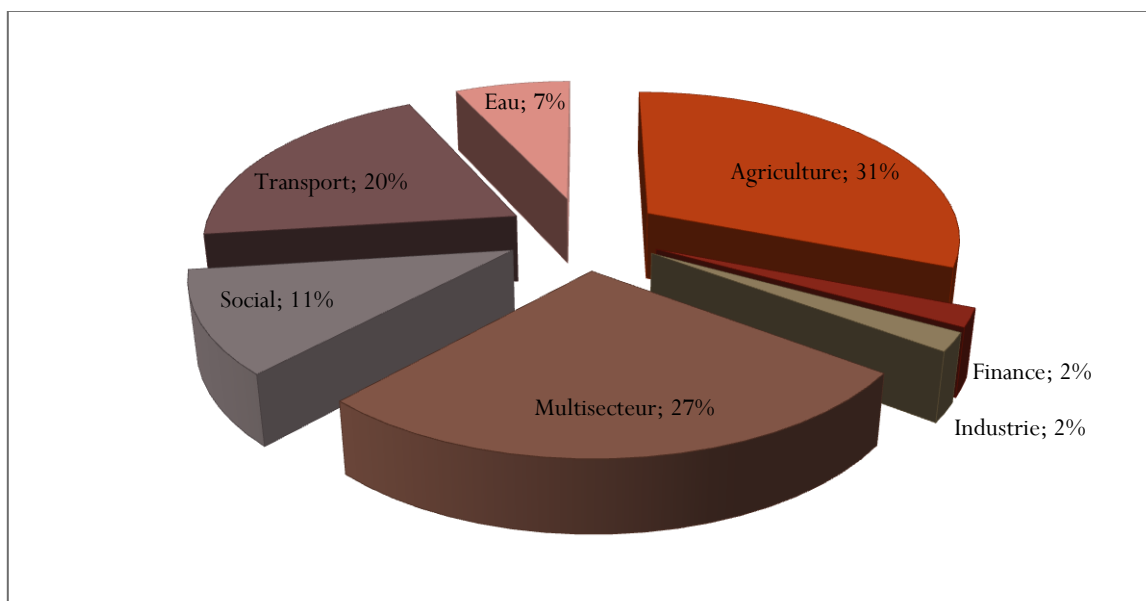
¹¹³ Les Pays Membres Régionaux (PMR) sont les Etats membres africains, en parallèle aux Pays Membres Non Régionaux (PMNR) c'est-à-dire non africains.

renforcement de capacités, ainsi que pour les situations d'urgence (sécheresse, inondation). La BAD fournit également des conseils pour l'élaboration de plans nationaux et sectoriels de développement, les études sur les contraintes et filières de développement, et le renforcement du cadre de partenariat avec les partenaires du développement dans leur ensemble¹¹⁴.

Depuis 2005, tous les nouveaux projets de collectivités publiques ou privées sont financés par des prêts et plus des dons. Même si la BAD se situe habituellement dans des projets solidaires et le soutien aux filières fragiles dans les pays africains, elle se situe à Madagascar dans les mêmes champs d'action que les autres bailleurs.

Depuis 1977, 55 opérations ont été approuvées par la BAD dont 41 achevées et 14 toujours en cours d'exécution, représentant un montant total de 862,04M de US\$. Le onzième FAD 2008-2010 pour Madagascar représente environ 11M d'€.

Figure 16: Répartition du nombre de projets de la BAD par secteur entre 1977 et 2007



Au niveau des financements, les secteurs qui ont bénéficié du plus de décaissements sont, le multi secteurs (programmes d'appui aux réformes et au renforcement de capacités), l'agriculture, les transports puis l'eau et l'assainissement. Le graphique ci-dessus, qui représente la répartition du nombre de projets par secteur depuis 1977 reflète bien cette répartition de financements.

¹¹⁴ Grandes lignes des actions de la BAD, tirées du document de bilan synthétique des 30 ans de partenariat de la BAD, 2007.

L'interlocuteur principal de la BAD à Madagascar est la Direction de la dette publique du Ministère des Finances, qui est par ailleurs gouverneur auprès de la Banque (le gouverneur adjoint actuel étant le Directeur Général du Trésor). Une stratégie d'action pays de la BAD est élaborée tous les 3 ans, matérialisée au sein du Document de Stratégie Pays¹¹⁵ (DSP). La stratégie d'action 2008-2011 s'est complètement appuyée sur le MAP, considéré comme un outil de travail avec lequel on doit harmoniser le DSP afin de réduire la pauvreté de façon durable. Les projets financés par la BAD sont essentiellement orientés vers le milieu rural.

Ceci oriente donc la BAD vers l'amélioration des infrastructures rurales, la mise à disposition des populations de services sociaux de base, le renforcement des capacités institutionnelles et l'accélération de la mise en des réformes structurelles et d'une bonne gouvernance. Outre l'orientation de la BAD vers ces secteurs identifiés, les investissements se dirigent vers des projets à forte valeur ajoutée. A la suite de notre rencontre à la délégation, il est clairement ressorti qu'aucune réflexion sur l'urbain et la ville malgache n'existe au niveau de la BAD. Après analyse des différents projets terminés et en cours, il apparaît qu'il n'existe presque aucun projet dédié au milieu urbain.

3.2.4. Essai de synthèse de la coopération multilatérale

Finalement, nous nous attendions à trouver chez chacun des acteurs un discours au sujet du développement mais nous avons été surpris que des bailleurs comme l'UE ou la BAD n'ait jamais eu de stratégie par rapport à l'urbain à Madagascar.

Par ailleurs, certains bailleurs tels que la BM ont des discours sur le processus d'urbanisation au niveau international, mais ceux-ci ne trouvent pas vraiment leur application à l'échelle de Madagascar.

Au-delà du discours, c'est vraiment l'étude de ce qui est fait sur le terrain qui est pertinente. Ce qui est intéressant est d'étudier la porte d'entrée des bailleurs sur le terrain d'une part au niveau du secteur d'intervention (environnement, agriculture, santé, etc.) et d'autre part au regard de leur mode d'action (aide budgétaire, financement direct, appui institutionnel, renforcement de capacité, appui institutionnel, etc.).

Par exemple, la BM possède un discours sur l'urbain, se positionne sur tous les secteurs mais en particulier sur les infrastructures et le secteur privé, et agit surtout par investissement direct et appui budgétaire. Sur cette logique, nous avons établi un tableau récapitulatif de l'aide multilatérale par rapport au développement urbain à Madagascar.

¹¹⁵ Le DSP de la BAD 2005-2011 est consultable sur le site web : www.afdb.org.

Figure 17: Tableau récapitulatif de la coopération multilatérale

Coopération et budget	Principaux secteur d'interventions	Moyen d'action	Actions en milieu urbain*
Banque Mondiale 929 773 200€ (2005-2011)	Infrastructures – Secteur privé	Investissement sous forme de prêts – Appui budgétaire – Financement d'infrastructures	XX
UN-HABITAT A compléter (PNUD : 8 754 693,10€)	Aménagement du territoire - Planification	Appui technique et institutionnel	XXX
BAD 11 000 000€ (enveloppe 2008-10)	Multi secteur – Agriculture - Transports	Financement d'infrastructures	X
UE 577 000 000€ (enveloppe FED 2008-13)	Développement rural – Infrastructures routières	Financement d'infrastructures	X

*Lecture du tableau :

- XXX : Réelle stratégie pour le développement urbain
- XX : Pas de stratégie urbaine mais présence en milieu urbain
- X : Pas de présence en milieu urbain

NB : Les chiffres des budgets des coopérations sont approximatifs car ils ont évolué avec la crise politique et la répartition des allocations projets.

Dans la logique de notre classification, le seul acteur possédant une réelle stratégie pour le développement urbain à Madagascar est l'agence UN-HABITAT qui nous l'avons est entièrement consacrée aux problématiques liées à l'aménagement du territoire et à la planification. Cependant, notre analyse a révélé que cet acteur dispose de très peu de financements, pourtant nécessaires à ses ambitions pour le développement urbain malgaches.

3.3. La prise en compte du secteur urbain au sein des coopérations bilatérales

Sur le total de l'aide internationale à Madagascar, le second apport financier le plus conséquent en termes de projets provient de la coopération bilatérale. Nous avons choisie d'analyser le discours et le positionnement stratégique de quelques coopérations. Notre analyse s'est concentrée sur l'Agence Française de Développement (AFD) revendicatrice d'une réelle stratégie de développement urbain et la JICA (coopération japonaise) dont nous constatons la présence sur des projets de grande envergure. Nous avons ensuite porté un regard plus rapide sur les autres coopérations (Norvège, Allemagne, Suisse, Etats-Unis) puisqu'elles ne s'intéressent clairement pas à l'urbain. Il était néanmoins pertinent de leur porter attention afin de mieux comprendre leur positionnement en milieu rural.

3.3.1. La coopération française et l'Agence Française de Développement (AFD)

L'Aide Publique au Développement (APD) française à Madagascar s'inscrit dans le cadre d'un Document Cadre de Partenariat, signé le 11 mai 2006 par les deux gouvernements, pour la période 2006-2011. Pour 2008, le budget de l'APD a été d'environ 49M d'€ dont 12,6M d'€ du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) par l'intermédiaire du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC), 22,1M d'€ de l'AFD et 11M d'€ pour les autres institutions.

Le MAE gère par l'intermédiaire du SCAC des projets du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) qui concernent notamment l'appui au bilinguisme, l'enseignement supérieur, la sureté aéroportuaire, la consolidation de l'Etat de droit et le financement des ONG malgaches. L'appui à la coopération non gouvernementale française est aussi une compétence du MAE qui subventionne à peu près une quinzaine de projets d'ONG par an.

La coopération française présente la particularité de bénéficier à Madagascar d'un réseau d'établissements scolaires, culturels et de recherche très complet et relativement dense, représentant une forte présence sur l'ensemble du pays. Il existe une cinquantaine de postes d'assistants techniques ouverts à Madagascar et financés par le MAE. Les secteurs d'assistance technique sont principalement l'éducation, la santé et la bonne gouvernance, auxquels s'ajoutent des postes de Volontaires Internationaux en Administration (VIA). Le MAE finance également la présence de chercheurs par l'intermédiaire de structures de recherche telles que le CIRAD, l'IRD et l'Institut Pasteur, et des volontaires internationaux par l'intermédiaire de la structure des volontaires du progrès. Il faut également citer l'attribution de concours exceptionnels tels qu'une aide alimentaire d'urgence lors des cyclones, et les subventions aux organismes culturels locaux tels que le Centre Culturel Albert Camus ou les Alliances Françaises.

Les autres volets de la coopération française sont mis en assurés par le Groupe de l'Agence Française de Développement, toujours en liaison étroite avec le Service de Coopération (SCAC). Nous allons donc focaliser notre analyse sur cette partie de la coopération française, plus lisible en termes de rapport à l'urbain.

Le Groupe de l'AFD est présent à Madagascar depuis 1941, alors dénommée Caisse Outre Mer et chargée de gérer les finances des colonies. Après l'indépendance du pays, l'AFD devient un bailleur de fonds intervenant sur des projets à caractère marchand. La remise en cause de la coopération française basée sur les prêts en 1992¹¹⁶, questionne la légitimité de l'AFD, qui va finalement poursuivre son activité par la mise en place du système de dons en 1994, que l'on traite finalement comme des prêts.

Depuis plusieurs années, l'AFD s'est vu déléguer le secteur opérationnel de la coopération française, les prérogatives régaliennes de la coopération restant de la responsabilité du SCAC.

Au niveau de son action globale, l'AFD affiche une réelle stratégie pour les villes en développement. L'urbanisation est perçue comme un processus qui s'accélère et qui varie différemment en fonction de la place que les villes occupent dans l'armature urbaine mondiale. L'AFD considère la nécessité de politiques urbaines dynamiques susceptibles d'allier les contradictions entre le potentiel du milieu urbain pour la croissance nationale et les défis propres à l'urbanisation (paupérisation des populations, atteintes à l'environnement, etc.) dans les PED. L'Agence souhaite concentrer son action auprès des collectivités locales urbaines pour construire une « meilleure gestion d'un développement urbain rapide dans une approche concertée et déclinée en fonction des contextes locaux » (AFD, 2010).

L'action actuelle de l'AFD s'inscrit dans le **Document Cadre de Partenariat** signé en 2006 par la coopération française pour une période de 5 ans. Les secteurs de concentration¹¹⁷ de l'AFD sont : le développement rural, la santé, l'éducation, l'environnement, les infrastructures et le développement urbain. Des actions pour le soutien au secteur privé et la protection de la biodiversité peuvent également être retenues. Plus concrètement, l'AFD participe à l'aide budgétaire et appui l'élaboration et la réalisation de politiques publiques de développement.

L'agence s'inscrit dans les priorités du gouvernement malgache et procède des engagements internationaux de la France dans le cadre des OMD et de la Déclaration de Paris.

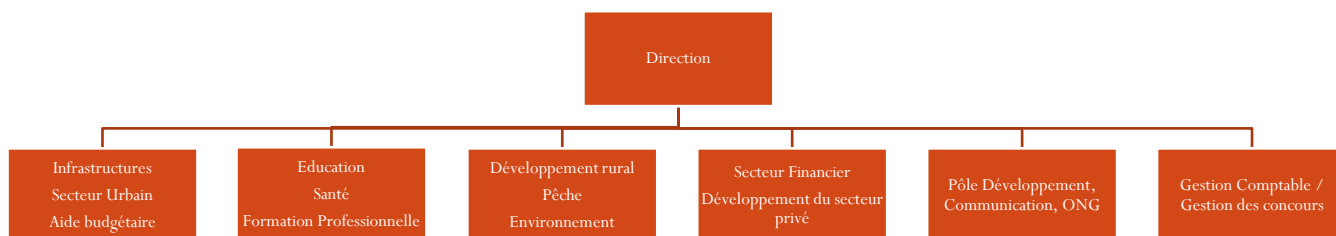
¹¹⁶ Sommet de la Baule, où l'on décide de stopper les prêts aux PMA.

¹¹⁷ Les domaines régaliens de la coopération française se situent au niveau du Ministère de la Coopération par l'intermédiaire du SCAC. Il a en charge trois domaines « transversaux » qui sont : la gouvernance et l'Etat de droit, le renforcement des capacités par l'enseignement supérieur et la recherche, la diversité culturelle et la francophonie.

Les activités du département développement urbain de l'AFD

L'AFD est le seul bailleur de fonds à Madagascar qui possède un département dédié au développement urbain (Cf. Figure 12). Il est donc un interlocuteur particulier au sein de l'aide au développement en matière de gestion de la pauvreté en milieu urbain et de gestion du processus d'urbanisation. L'AFD porte un réel discours sur l'urbain et considère la ville comme un « formidable vecteur de développement devant assumer un rôle moteur dans la croissance économique et être un facteur positif de réduction de la pauvreté » (AFD, 2010). La logique d'intervention de l'AFD est de préserver ce qui est existant et de préparer la future ville.

Figure 18: Organigramme simplifié du Groupe AFD Madagascar



Dans la stratégie d'intervention de l'AFD, le département urbain est associé à celui des infrastructures, afin de poursuivre l'objectif d'amélioration du fonctionnement économique du pays. L'AFD se positionne dans l'aide aux CTD, en les aidants à dégager un surplus d'argent pour financer l'entretien et la maintenance des infrastructures déjà existantes. Quant il s'agit de construire de nouvelles infrastructures, l'AFD va investir d'abord dans des projets qui rapportent, comme les marchés, les gares routières ou les abattoirs.

L'agence se positionne très peu dans le financement de la voirie car ce sont des opérations très chères pour les enveloppes disponibles. On construit une route si elle est nécessaire au bon fonctionnement du projet initial¹¹⁸, c'est-à-dire à l'amélioration du fonctionnement économique de l'infrastructure mais pas dans une logique de voirie urbaine en tant que telle.

Enfin, l'AFD reconnaît les lacunes d'une intervention qui se situe uniquement au niveau de l'Etat, alors que l'objectif est de contribuer au développement des communes. Nos entretiens ont montré une réelle volonté de travailler directement avec les villes à Madagascar, chose encore impossible puisque la

¹¹⁸ Le projet de construction du marché de gros à Mahajanga a nécessité la construction d'une route contournant la ville (la route interurbaine était jusque là la seule possibilité) permettant d'acheminer les productions.

loi malgache interdit aux communes de s'endetter. L'AFD finançant tout ce qui est hors-tax, l'Etat doit se charger du reste ce que les communes ne pourraient pas assumer sans s'endetter. Pourtant cette approche décentralisée a déjà porté ses fruits dans des pays comme le Bénin, le Kenya ou la Turquie.

Etude des financements de l'AFD

En tant que Banque de Développement, l'AFD possède de nombreux outils financiers qui lui sont propres ou dont l'Etat français et/ou d'autres partenaires lui confient la mise en œuvre. Nous avons résumé ces instruments dans le tableau ci-dessous afin d'y voir plus clair dans cette organisation complexe.

Figure 19: Résumé des principaux instruments financiers du Groupe AFD

Type d'instrument	Visée du financement
Dons	Aide budgétaire, programmes / projets, études, assistance technique
Prêts souverains concessionnels contra-cyclique	Secteurs productifs de l'Etat
Prêts non souverains	Entreprises rentables du secteur public ou du secteur privé (si mission de service public)
Facilité de microfinance	Acteurs de la microfinance
Prêts et prises de participation PROPARCO	Secteur privé
Garantie ARIZ de l'AFD et garanties PROPARCO	Banques locales
Fonds d'expertise et de renforcement des capacités (FERC) Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG) Fonds Français pour l'Environnement Mondiale (FFEM) Programme de Renforcement des Capacités Commerciales (PRCC)	Mise en place de concours à faibles montants
Centre de Formation de l'AFD (CEFEB)	Cadres malgaches

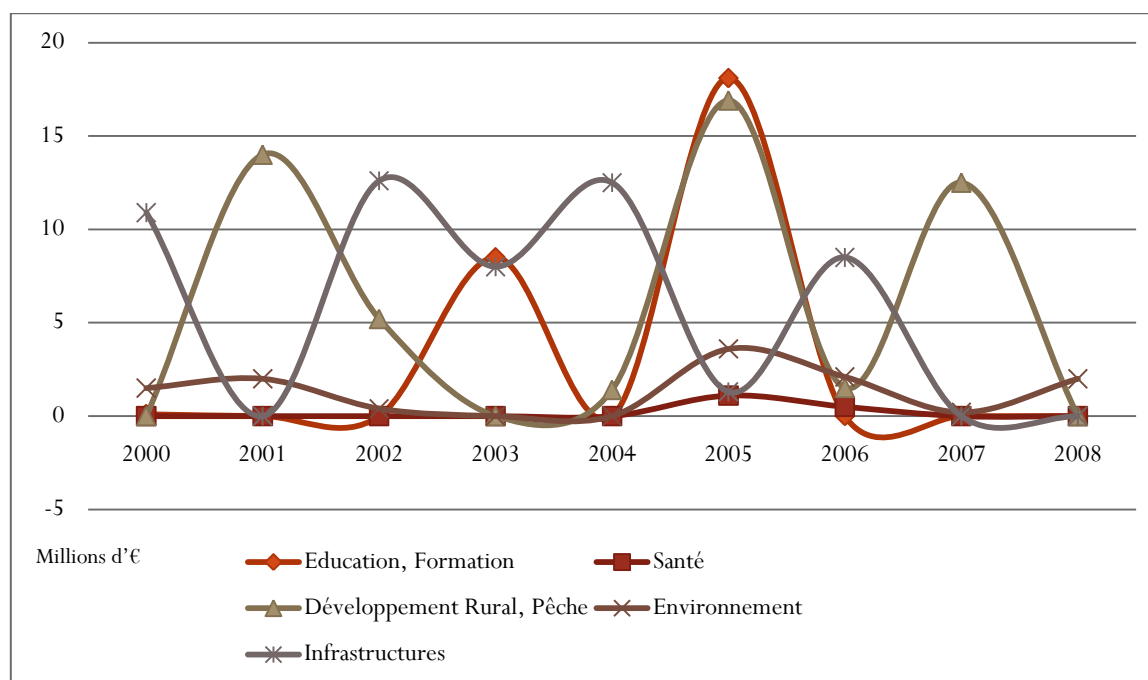
A la fin de l'année 2008, le montant¹¹⁹ des concours en cours de décaissement du Groupe de l'AFD à Madagascar s'élevait à 124,9 M d'€. Nous avons voulu connaître la part de décaissement dédiés au développement urbain, pour en mesurer l'importance au sein de l'activité totale de l'AFD.

Figure 20: Résumé des engagements financiers du Groupe AFD entre 2000 et 2008

Les engagements du groupe de l'AFD à Madagascar de 2000 à 2008 (en millions d'euros)										
Secteurs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Education, formation	0,1			8,5		18,1				26,7
Santé						1,1	0,5			1,6
Développement rural, pêche		14,0	5,2		1,4	16,9	1,5	12,5		51,5
Environnement (dont FFEM)	1,5	2,0	0,4			3,6	2,1	0,2	2,0	11,8
Infrastructures	10,9		12,6	8,0	12,5	1,3	8,5			53,8
Divers	0,7			1,5					1,5	3,7
Appui au secteur privé/banques (1)	4,4	7,7	3,8	5,0	5,2	3,0	11,9	12,7	13,9	67,6
Sous-total projets du groupe AFD	17,6	23,7	22,0	23,0	19,1	44,0	24,5	25,4	17,4	216,7
Aide budgétaire				10,0	22,9				26,6	59,5
Total (engagements)	17,6	23,7	22,0	33,0	42,0	44,0	24,5	25,4	44,0	276,2

Source : Note d'activités AFD 2009

Figure 21: Evolution des financements (millions d'€) pour quelques secteurs d'activités du Groupe AFD



¹¹⁹ AFD : 118,3 millions € de dons et FFEM, 6,6 millions € de dons, auxquels s'ajoutaient 12,7 millions € au titre de 49 garanties ARIZ en vigueur et 19,6 millions d'€ d'engagements de PROPARCO (Source : AFD).

Le graphique ci-dessus rend compte de l'évolution des engagements financiers de l'AFD sur des secteurs clés entre les 2000 et 2008. Plusieurs tendances peuvent être dégagées :

- Entre 2000 à 2008, l'investissement dans les infrastructures a représenté un budget de 53,8M d'€, soit 24,8% du total des engagements de l'AFD (hors appui budgétaire) sur la période. Le secteur développement rural et pêche a compté pour 23,76%, soit l'équivalent.
- Le secteur infrastructures a été particulièrement soutenu pour les années 2002, 2003 et 2004, correspondant au lancement du projet Grand Antananarivo, puis en 2006 avec la suite des décaissements pour le projet Grand Antananarivo et le lancement du projet de réhabilitation du marché de Mahajanga. Il n'y a pas à ce jour de nouveaux projets urbains et d'infrastructures en cours à l'AFD¹²⁰.
- On remarque également que les années d'engagement financier de l'AFD sur le secteur infrastructures, correspondent à un faible niveau d'engagement pour le secteur rural. L'AFD alterne donc la mise en œuvre de projets urbains et ruraux selon les périodes.

Analyse du projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo

Nous avons donc là un acteur de l'aide au développement qui affiche une réelle stratégie urbaine guidant une part de ses activités à Madagascar. Cependant, la logique des projets urbains de l'AFD est, comme toute banque de développement, celle d'un appui à la croissance économique par le biais du financement d'infrastructures rentables. Cette caractéristique conduit parfois à des projets de grande envergure, qui n'intègrent pas suffisamment l'échelon local et la concertation sociale dans l'environnement proche du projet.

De ce point de vue, nous avons jugé intéressant d'analyser le projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo¹²¹ terminé en 2008, afin de voir quelle place a tenu l'accompagnement social et l'intégration du projet d'infrastructures dans la ville. Le projet, sous la maîtrise d'ouvrage de l'AGETIPA, consistait en la réhabilitation d'une portion de la RN1 qui traverse les quartiers sud-ouest de la ville et de quelques voiries de desserte ; et à la remise en fonction des réseaux

¹²⁰ La situation politique ne permet le lancement de nouveaux projets. Cependant, un projet de réhabilitation des petites ruelles dans les bas quartiers afin d'améliorer les accès aux équipements de base est en cours d'étude. Un projet sur les villes secondaires, sur le modèle du projet de réfection du marché de Mahajanga, est aussi en cours d'identification.

¹²¹ Références du projet tirées du rapport d'achèvement du projet, édité en 2008 par l'AGETIPA.

d'eau et d'assainissement de la zone. Dans le même temps, le projet se conjugait avec le projet de réhabilitation du marché d'Anosibe, et de deux gares routières cette fois-ci avec un financement Banque Mondiale. Le projet était donc considéré comme s'intégrant dans un programme de développement urbain intégré.

Le décaissement total du projet a été de 6 780 639,58€, contenant un volet de frais d'assistance technique et de gestion de projet représentant 123 020, 79€ (1,81% du total du budget projet) dont 67 572,49€ consacrés aux actions de sensibilisation de l'Association Française des Volontaires du Progrès (0,99% du total du budget projet). L'accompagnement social prévu au sein du projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo consistait à sensibiliser à l'hygiène et à la lutte contre le SIDA, et à construire des équipements sanitaires (12 bornes fontaines, 4 blocs sanitaires, 2 bassins lavoirs, 7 bac à ordures).

Bien que ce projet soit dans l'ensemble une réussite, plusieurs critiques et recommandations pour le projet ont d'ailleurs été émises dans le rapport d'achèvement fourni par l'AGETIPA et le rapport d'évaluation ex-post réalisé par un consultant extérieur. Il apparaît qu'il y a eu un manque de mobilisation sociale auprès des commerçants situés sur les bords de la RN1 puisque ceux-ci ne se sont pas déplacés dans les marchés de recasement et reviennent même de façon informelle.

Ceci montre qu'un projet d'infrastructure urbaine doit vraiment s'inscrire dans un travail de concertation avec la population s'il veut s'intégrer au mieux dans l'environnement existant, et que le dialogue avec le pouvoir local doit être privilégié. On a quelque peu l'impression que la réflexion sur les données sociales s'est faite post infrastructure et n'a pas été intégrée dès le départ du projet. L'AGETIPA recommande d'ailleurs de mieux étudier les modalités d'accompagnement social du projet dès la phase de préparation du projet, et que la conception des marchés devra dorénavant être faite en concertation avec les marchands, la collectivité décentralisée (CUA) et les usagers.

3.3.2. La coopération japonaise (JICA)

La coopération entre le gouvernement malgache et japonais existe depuis une quinzaine d'années mais les bureaux de la *Japanese International Coopération Agency* (JICA) se sont installés à Antananarivo seulement depuis 2003.

Cette coopération s'inscrit dans le cadre de l'ouverture stratégique¹²² du Japon sur l'extérieur depuis une vingtaine d'années et de la politique d'aide au développement d'abord ouverte sur les pays asiatiques puis sur l'Afrique. La JICA agit dans la coopération technique, la mise à disposition de jeunes volontaires japonais (JOCV¹²³) et la mise à disposition de fonds pour réaliser des projets pilotes de développement. La JICA fait également de l'aide sous forme de dons et peut agir dans les situations d'urgence faisant suite aux catastrophes naturelles. En 2008, la JICA a fusionné avec la Banque japonaise de développement (*Japan Bank for International Bank*, JBIC) dont la mission était d'octroyer des prêts à taux bonifiés aux PED.

Le principe d'action de la coopération japonaise est d'attendre chaque année que le gouvernement lui soumette plusieurs projets pouvant toucher tous les secteurs puisque c'est un PMA. Il y a ensuite une sélection des projets par un dialogue avec les différents Ministères concernés, des visites sur le terrain et une identification des besoins interne à la JICA. Une fois la concertation avec le gouvernement terminé, il y a une discussion avec le siège afin de prendre les orientations finales.

La vision particulière du développement que possède le Japon pour l'Afrique influe largement le choix final des projets à Madagascar. Pour la coopération, il est en premier lieu nécessaire d'agir sur les composantes sociales du développement telles que l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement.

Finalement, nous pouvons identifier 7 secteurs d'intervention de la JICA dont les programmes sont :

- Le développement rural qui comporte un projet d'amélioration de la productivité rizicole sur les hautes terres centrales, un projet d'échanges « Sud-Sud » qui consiste à l'envoi d'experts indonésiens pour un transfert de compétences techniques et un projet d'extension et équipement du centre de formation et d'application du machinisme d'Antsirabe.
- Le volet eau et assainissement où sont développés un projet d'amélioration des services de la santé maternelle et infantile, l'appui aux activités des ex-stagiaires du CHU de Mahajanga, le renforcement de la prévention VIH/Sida et la fourniture d'équipements pour la vaccination.
- Le secteur de l'éducation consiste en la construction de salles de classe d'écoles primaires.

¹²² La compréhension de l'intérêt du Japon pour l'Afrique pourrait faire l'objet d'une étude à elle seule mais nous précisons juste que cette coopération s'axe notamment vers les secteurs clés de l'énergie et autres matières premières.

¹²³ Organisation calquée sur le modèle *Peace Corps* américain.

- Le volet environnement développe un programme pratique en éducation environnemental pour la conservation.
- Il existe également un volet minier qui consiste en la cartographie géologique et la création d'un système d'information minière pour la promotion de l'industrie minière à Madagascar.
- Enfin, la JICA développe aussi un volet infrastructure en se chargeant de l'étude de faisabilité sur le développement du port de Toamasina, devant initialement donner suite à des travaux conséquents.

Au niveau du développement urbain, la JICA a financé¹²⁴ la construction du « Boulevard de Tokyo », large route qui contourne la ville d'Antananarivo par le lieu dit « by pass », projet réceptionné en 2006. La JICA n'a pas encore développé de stratégie urbaine mais celle-ci avait débuté une prospection en 2009 afin d'élargir son action vers ce secteur. La JICA nous a précisé avoir conscience du grand nombre de projets axées sur le développement rural et la préservation de l'environnement à Madagascar est que les besoins en développement urbain sont réels. L'agence a par ailleurs été sollicité par le Ministère des Transports afin d'étudier et de financer la résorption de « points chauds » de la circulation routière à Antananarivo, la construction de 9 échangeurs et 3 tunnels urbains. A Tamatave, la JICA a aussi été saisie pour la réhabilitation de voiries urbaines en complément des appuis envisagés pour le port. L'agence avait contacté les autres bailleurs afin d'identifier les besoins et un potentiel positionnement stratégique du Japon au sein des villes. Cependant, la crise politique de 2009 a fait avorter le projet bien avant qu'il ait pu aller plus loin. La JICA se dit cependant prête à reprendre le dialogue sur l'urbain si la situation politique vient à se stabiliser de nouveau. La coopération japonaise est par ailleurs membre du groupe sectoriel interbailleurs sur l'urbain.

3.3.3. La coopération allemande

La coopération entre l'Allemagne et Madagascar existe depuis les années 1960 avec une entrée initiale au niveau de l'appui au développement rural -notamment adduction d'eau et soutien à la filière riz-. Elle s'organise entre la GTZ c'est-à-dire l'ambassade allemande et la KfW, la banque de développement allemande. Un Document de Stratégie de Partenariat germano-malgache est signé entre les gouvernements allemand et malgache mais nous n'avons pas eu le droit de le consulter. Le budget estimé pour tous les projets en cours est environ de 130M d'€.

¹²⁴ Nous n'avons malheureusement pas pu nous procurer les grilles de financement de la JICA, ce qui ne nous permet pas d'avoir une idée sur sa capacité de financement.

La spécificité de la coopération allemande est de se concentrer surtout sur un seul domaine d'intervention prioritaire : la politique environnementale, la protection et la gestion durable des ressources naturelles. Ces actions passent par l'appui à la création et à la gestion des parcs nationaux, et les actions de préservation de la biodiversité.

La coopération apporte également des appuis à des domaines transversaux tels que la bonne gouvernance (finances publiques, décentralisation fiscale, anti-corrruption) et la lutte contre le VIH/Sida. La GTZ appuie également des projets orientés vers la réduction de la pauvreté, surtout dans les domaines de l'éducation, la sécurité alimentaire et l'artisanat.

Le choix de la coopération allemande vers l'environnement passe par réflexion selon laquelle la gestion rationnelle des ressources naturelles peut amener le développement économique par le tourisme, l'amélioration des conditions de vie des populations locales et donc influencer sur la réduction de la pauvreté. Selon la KfW, le territoire malgache est perçu comme un « trésor de biodiversité » qu'il faut préserver à tout prix. La stratégie allemande s'accorde tout à fait avec le slogan du MAP « Madagascar Naturellement » qui reflète selon elle l'ambition du gouvernement de prendre en main la protection de l'environnement. La coopération allemande n'est donc pas un interlocuteur pour le développement urbain mais se concentre sur un domaine précis.

3.3.4. La coopération norvégienne

Les liens entre la Norvège et Madagascar datent de plus de 100 ans lorsque la mission norvégienne a commencé à s'établir au sein du pays. Aujourd'hui, les activités de la mission se sont bien réduites mais celle-ci reste très présente au travers de l'Eglise, et le lobbying en Norvège reste important.

L'ambassade du royaume de Norvège s'est quant à elle ouverte en 2004 suite à la dynamique et à l'optimisme qu'avait suscité le MAP au sein du gouvernement norvégien. Jusque là, il n'existait pas d'accords de coopération entre la Norvège et Madagascar mais la présence norvégienne se lisait au travers des actions de la BM, des ONG norvégienne et de l'Eglise. Le choix en matière d'axes de coopération s'est effectué selon les priorités politiques malgaches et norvégiennes, la coordination avec les autres bailleurs et le respect de la Déclaration de Paris. Il existe un accord signé avec le gouvernement malgache (Memorandum Of Understanding) fixant les orientations de la coopération entre les deux pays, puis un accord cadre est aussi signé avec chaque institution partenaire. Le montant de la coopération s'élève normalement autour de 12 500 000€ mais est aujourd'hui réduite autour de 7 500 000€.

Les deux secteurs privilégiés de la coopération norvégienne sont donc l'éducation et la bonne gouvernance. En matière d'éducation, la coopération a privilégié les interventions sur les écoles primaires à travers le large programme « Education pour Tous » du MAP et en collaboration avec le Ministère de l'Education et UNICEF. Les actions dans le cadre de l'axe « bonne gouvernance », a consisté notamment à l'appui technique et financier du BIANCO (Bureau Indépendant de Lutte Anti-Corruption). La Norvège a également développé son programme « Oil for Development¹²⁵ » qui consiste au renforcement de capacités pour la gestion des ressources (pétrole et gaz) et l'élaboration d'une législation robuste pour le secteur, avec la mise à disposition d'une conseillère à l'OMNIS (Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques).

Les programmes de l'axe « bonne gouvernance » ont été gelés avec la crise politique et il ne reste que quelques initiatives en faveur de l'éducation qui se font à travers la Mission norvégienne et en association avec le PAM.

Suite à la crise politique, la coopération norvégienne a choisi de s'orienter vers l'environnement, son domaine initialement prioritaire pour le gouvernement norvégien. La thématique de l'environnement n'avait pas été retenue à Madagascar suite au constat d'une multitude d'acteurs déjà présents sur cette thématique. Aujourd'hui, la coopération veut s'orienter vers les problématiques du commerce de bois de rose et élargir son champ d'action vers des problématiques plus liées à la réduction de la pauvreté, en partenariat avec WWF, Conservation Internationale, et Alliance Vaory Gasy (plateforme environnementale d'ONG malgache).

La coopération norvégienne n'est donc pas non plus un acteur du développement urbain à Madagascar, en partie puisque la tradition de la coopération norvégienne dans le monde ne s'axe pas autour de l'urbain. Il existe cependant des coopérations décentralisées entre les villes d'Antsirabe et Tuléar et deux villes norvégiennes mais qui consiste surtout en des petits projets autour de l'échange scolaire et des activités concernant l'environnement de la ville.

3.3.5. L'Intercoopération suisse

L'Intercoopération suisse est une Fondation présente à Madagascar depuis 40 ans, et qui possède le mandat d'exécution de la coopération. Au départ la présence de la Suisse à Madagascar a été

¹²⁵ L'agence norvégienne pour la coopération au développement (Norad) a créé cette initiative pour assister les pays en développement dans la gestion de leurs ressources pétrolières afin de participer à la croissance économique, promouvoir le développement de la population et respecter l'environnement.

motivée par la société civile suisse et son engagement fort dans au sein du pays. La Suisse s'est d'abord orientée dans le domaine de la gestion forestière avec un vaste programme d'environ 15 à 20 M d'€ par an. Puis la coopération s'est recentrée sur ces meilleures expériences en 2000 afin de donner naissance au programme de développement rural SAHA axé sur la gouvernance locale et le développement économique local. L'objectif du programme est d'une part d'assister les communes rurales dans la gestion de leur budget (création d'un budget participatif, comités de suivi, comités de passation des marchés, etc.) et la priorisation des projets, et d'autre part d'aider les filières agricoles les plus vulnérables à se positionner sur le marché (recours à des réseaux extérieurs, définition des débouchés, prise en compte politique de la filière, etc.).

La coopération suisse n'est donc pas un acteur qui se positionne dans le développement urbain à Madagascar. Cependant, elle a été sollicitée pour agir en milieu urbain, notamment dans le cadre d'une aide à la constitution d'un budget participatif pour le 5^{ème} arrondissement de la Commune Urbaine d'Antananarivo. Leur démarche est intéressante à plusieurs égards puisqu'elle s'appuie sur l'accompagnement de la dynamique des acteurs locaux, entraînant une responsabilisation de ceux-ci quant à la planification de leur territoire, chose manquant aussi cruellement en milieu urbain.

3.3.6. La coopération américaine : USAID

La coopération américaine passe par l'intermédiaire de l'agence pour le développement international (USAID), présente à Madagascar depuis les années 1990. USAID s'est initialement positionnée dans les secteurs de l'environnement et de la santé, qu'elle estimait prioritaires à Madagascar. L'aide publique américaine repose en effet sur une vision essentiellement rurale du territoire malgache où elle précise bien que les $\frac{3}{4}$ de la population vit dans ces campagnes.

Les deux plus vastes programmes d'USAID sont ceux concernant la santé publique (environ 16M d'US\$ avec des volets « eau et assainissement », « lutte contre le VIH », etc.) et la sécurité alimentaire (environ 17M d'US\$ avec les volets « nutrition », « soutien à la production agricole », « renforcement des communautés vulnérables aux aléas naturels », etc.).

Il n'y a donc pas de spécialisation de la coopération américaine dans le développement urbain, ni même de discours spécifique sur les espaces urbains à Madagascar. Cependant, le vaste programme de sécurité alimentaire comporte un volet qui s'attache aux familles en milieu urbain notamment à Antananarivo et à Fianarantsoa. Par l'intermédiaire de ce même programme, USAID a également

participé aux groupes de consultation mis en place dans le cadre du projet PIC¹²⁶ de la Banque Mondiale.

3.3.7. Essai de synthèse de la coopération bilatérale

Notre analyse des différentes coopérations bilatérales à Madagascar ne se veut pas exhaustive puisqu'il existe d'autres acteurs bilatéraux comme Monaco, l'Italie, l'Espagne ou encore le Canada. Nous avons effectué une sélection afin d'apporter des conclusions générales quant à l'aide au développement et le milieu urbain. Ce choix est selon nous le plus représentatif de la prise en compte de la ville dans les actions menées par ces acteurs bilatéraux puisque certaines coopérations ont un réel discours sur l'urbain tandis qu'il est totalement absent chez d'autres acteurs.

La coopération bilatérale représente une part importante de l'aide internationale à Madagascar et reflète les nombreux partenariats que le pays entretient en particulier depuis l'Indépendance. La coopération la plus importante en termes de financements globaux est la coopération française, dont l'AFD possède des investissements conséquents. Bien qu'elle se soit aujourd'hui presque totalement retirée du territoire, USAID est la seconde agence de coopération bilatérale qui investit dans des projets de développement à Madagascar. Nous trouvons ensuite la JICA¹²⁷, coopération japonaise très présente sur le territoire et notamment sur de gros projets d'infrastructures. Les autres coopérations possèdent des budgets moindres mais ne sont pas à négliger en termes d'influence pour le développement national.

Nous avons cherché à savoir si les villes malgaches bénéficiaient d'une attention particulière et d'un investissement de la part des acteurs bilatéraux. Le tableau ci-dessous résume les résultats de notre analyse, et appuie encore une fois notre hypothèse d'un manque d'attention de l'aide internationale envers l'urbain.

En effet, la plupart des coopérations bilatérales ne possèdent pas de projets pour le développement urbain et n'ont même jamais réfléchi à ce qui pourrait être entrepris pour les villes. Chacun de ces partenariats ont leur histoire propre et les enjeux politiques autour des coopérations ne se sont pas cristallisés autour des problématiques urbaines.

¹²⁶ Voir notre chapitre consacré à la Banque Mondiale.

¹²⁷ Cette affirmation reste une hypothèse puisque nous n'avons pas pu avoir accès aux grilles de financement de la JICA.

Figure 22: Synthèse des coopérations bilatérales à Madagascar

Coopération et budget	Principaux secteur d'interventions	Actions en milieu urbain*
AFD 124,9 M d'€ (projets en cours 2008)	Développement rural - Infrastructures	XXX
JICA ??	Infrastructures	XX
GTZ - KFW 130 M d'€ (tous les projets en cours)	Environnement	X
USAID 65M d'€ (budget 2010)	Sécurité alimentaire - Santé publique	X
Intercoopération Suisse 3 à 4 M d'€ (moyenne/an)	Développement rural – Gouvernance locale	X
Coopération norvégienne 12 M d'€ (moyenne/an)	Education - Bonne gouvernance	X

*Lecture du tableau :

- XXX : Réelle stratégie pour le développement urbain
- XX : Pas de stratégie urbaine mais présence en milieu urbain
- X : Pas de présence en milieu urbain

Enfin, le seul acteur bilatéral qui présente un discours et une réelle stratégie par rapport à la gestion de l'urbanisation et à la pauvreté urbaine est l'Agence Française de Développement. Ceci s'accompagne d'un investissement conséquent pour le développement des villes malgaches. La JICA est également présente dans le financement d'infrastructures mais ne possède pas de stratégie quant au développement urbain. Selon nous, l'AFD se positionne au sein de la lutte contre la pauvreté par des projets d'envergure qui privilégient l'infrastructure et ne s'attachent peut-être pas assez à la demande locale en services et amélioration de son cadre de vie. On construit l'infrastructure et on regarde ce qu'il faut faire pour l'intégrer au mieux à son environnement et lui donner la meilleure efficacité possible. Nous sommes donc dans une aide pour des opérations ponctuelles et sans aucun doute nécessaire, mais pas dans la logique du projet pilote qui va plus faire un diagnostic socio-économique et évaluer à partir de là les besoins des populations pour être ensuite institutionnalisés.

D'autres coopérations telles que la Suisse, la Norvège ou l'Allemagne se sont exclusivement axées vers des problématiques liées à l'environnement, le développement rural, l'éducation ou la bonne gouvernance. Nous ne pouvons pas affirmer que ces choix relèvent d'une logique « anti-urbaine » mais il est clair que l'urbain ne fait partie des objectifs politiques de ces acteurs. Les entretiens ont permis de

faire ressortir l'idée que certains sujets vers lesquels s'orientent les coopérations sont très couverts par l'aide au développement tels que l'environnement ou la bonne gouvernance.

3.4. Les secteurs d'action des ONG étrangères et malgaches sur le territoire

La présence des acteurs non gouvernementaux à Madagascar s'est accrue depuis les années 80 où d'une part cette forme d'intervention pour le développement s'est répandue dans le monde entier et d'autre part l'ouverture du pays sur l'extérieur en a permis l'expansion. L'action non gouvernementale est très intéressante pour notre travail puisqu'elle s'implique sur les thématiques où il y a une certaine inertie de l'Etat, qui ne répond pas aux besoins de la population. Avec le temps ces ONG ont développé de réelles compétences professionnelles, ont de plus en plus à gérer des budgets conséquents, et possèdent des réseaux d'influence bien ramifiés. Nous sommes donc en mesure de nous interroger sur la présence de ces associations en milieu urbain.

3.4.1. Enquête sur les activités des ONG à Madagascar

Afin d'étudier le milieu de la coopération non gouvernementale à Madagascar, nous avons effectué une dizaine d'entretiens avec des ONG (malgaches et françaises) présentes à Madagascar afin d'avoir en notre possession un discours construit sur les stratégies de ces acteurs.

Nous avons mené un sondage auprès d'un échantillon de 95 ONG présentes sur le territoire malgache, dans le but de vérifier que la majorité des acteurs non gouvernementaux agissent d'abord en milieu

rural et que l'urbain ne fait pas partie de leurs priorités d'action. L'échantillon sur lequel nous avons mené notre étude a été déterminé en fonction de l'annuaire des ONG malgaches et françaises disponible au SCAC. Nous avons envoyé un email commun à un maximum d'entre elles afin de savoir si celles-ci agissaient en milieu urbain ou non. Pour celles dont nous n'avions pas d'adresse nous avons posé les mêmes questions par téléphone, et des informations étaient déjà présentes sur l'annuaire du SCAC. Nous avons éliminé les ONG dont nous n'avions pas de coordonnées pour les joindre, et celles qui relèvent de la microfinance. Nous avons ensuite traité nos réponses à l'aide

Encadré 9 : Modèle du courriel envoyé

1) Quel est votre secteur d'intervention ? (santé, éducation, développement personnel, environnement, biodiversité, eau et assainissement, etc.)

2) Dans quel secteur agissez-vous en majorité ?

Majoritairement en milieu rural

Majoritairement en milieu urbain

Indifféremment selon le milieu

3) En deux mots, pouvez-vous me dire ce qui a orienté votre action selon tel ou tel type de territoire (urbain ou rural) ?

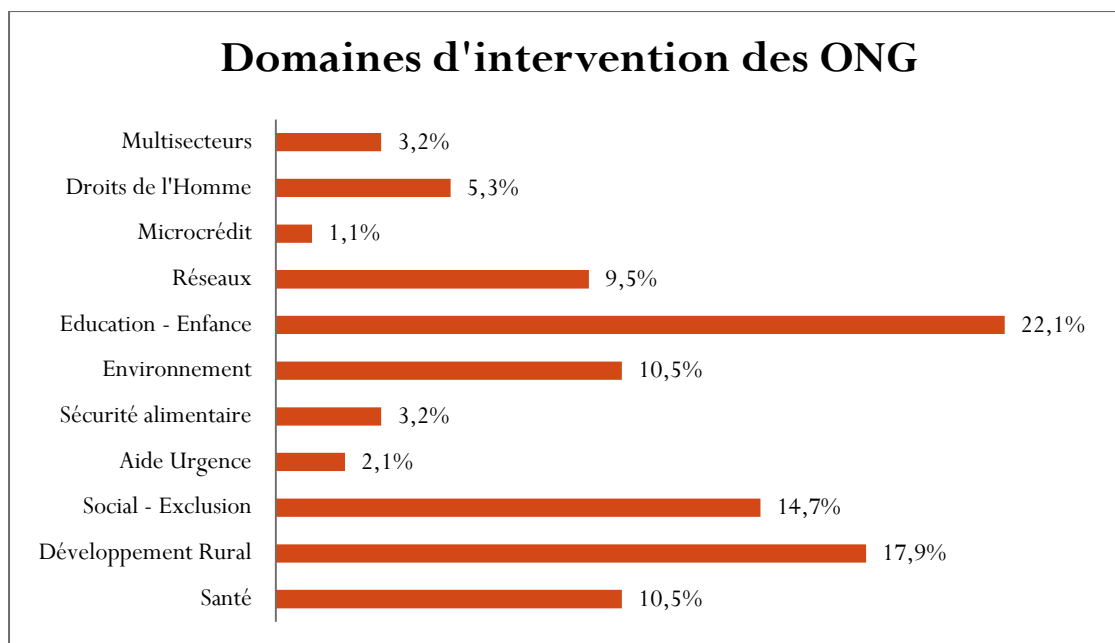
du logiciel SPHYNX. Les ONG qui ont répondu à notre sondage sont souvent allées au-delà des simples questions initiales, ce qui nous permet d'avoir une meilleure idée de leur logique d'action.

Il nous est donc possible de faire une synthèse de l'action non gouvernementale pour le développement à Madagascar, et d'en tirer les conclusions pour le développement urbain. Cependant, nous devons ici évoquer quelques limites à notre étude. En effet, l'échantillon sur lequel nous avons travaillé ne représente pas objectivement le tissu des ONG à Madagascar de par la surreprésentation des ONG françaises. De plus, il nous a été difficile de cerner la réelle ampleur des activités de certaines ONG aux vues des faibles renseignements disponibles. La classification des secteurs d'activités de chacune des ONG étant très généraliste, puisque chacun des domaines d'activités regroupe en fait plusieurs approches différentes qui seront détaillées au fur et à mesure.

Figure 23: Nationalité de l'échantillon d'ONG étudié lors de notre sondage

Origine de l'ONG	Nb.cit.	Fréquence
Madagascar	34	35,8%
France	36	37,9%
Pays Bas	1	1,1%
Etats-Unis	3	3,2%
Italie	3	3,2%
Allemagne	2	2,1%
Belgique	1	1,1%
Suisse	2	2,1%
International	13	13,7%
TOTAL OBS.	95	100%

Notre échantillon comprenait en tout 95 ONG, sélectionnées d'après l'annuaire d'ONG délivré par la SCAC d'Antananarivo. Bien que plusieurs nationalités soient représentées, notre échantillon se constitue en majorité d'ONG d'origines malgaches (35,8%) et française (37,9%). Les ONG internationales (13,7%) sont en fait celles dont l'envergure dépasse les frontières nationales d'origine et dont la gestion se fait à travers de nombreux pays du monde (CARE, CARITAS, etc.). A priori, et selon les entretiens que nous avons eu l'occasion de mener, ces résultats illustrent très bien le tissu de l'action non gouvernementale à Madagascar.

Figure 24: Domaines d'intervention de l'échantillon d'ONG étudié

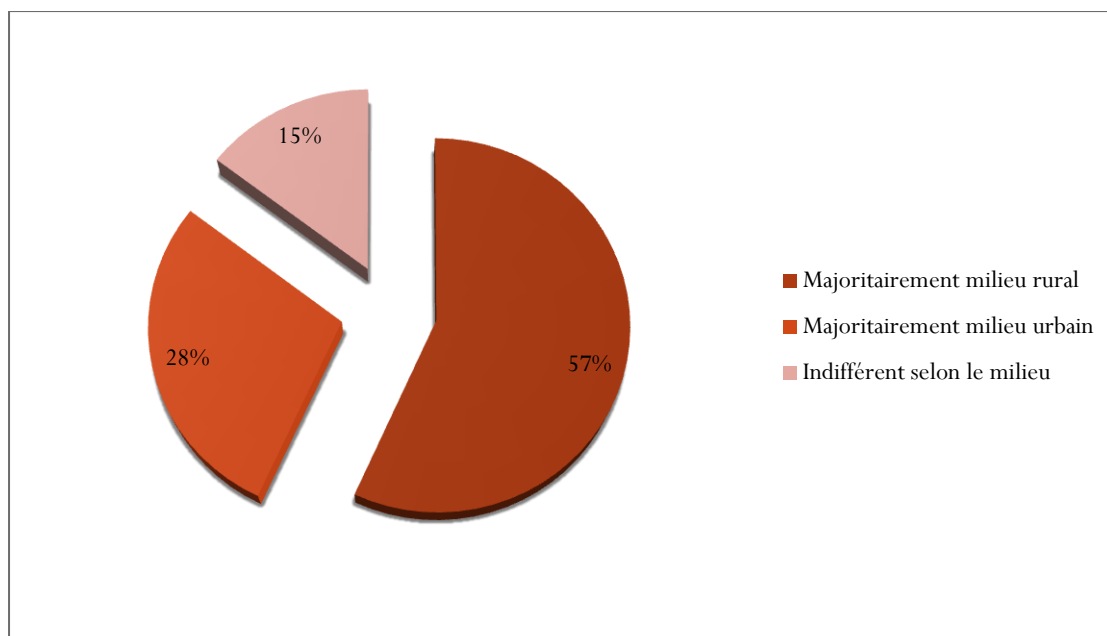
Les domaines d'intervention de l'action non gouvernementale que nous avons pu identifier, suivent en majorité les thématiques des Objectifs du Millénaire pour le Développement¹²⁸.

Il serait abusif de parler de « sujets à la mode » qui guideraient l'intervention des ONG, mais on ne peut pas nier que les thèmes du développement durable, de la protection de la biodiversité, de l'eau ou encore de la santé sont des secteurs d'intervention récurrents. Les ONG sont très nombreuses sur le territoire malgache et leurs problématiques d'intervention se recoupent fortement.

La majorité des ONG étudiées se répartie entre le secteur du social et de l'éducation (comprenant la prise en charge des enfants, l'aide à la formation, les soins, etc.), du développement rural (synonyme d'une action complète dans les villages reculés), du social et exclusion (prise en charge des familles, aide à la réinsertion, action dans les prisons, etc.) et de la santé.

A première vue, nous ne trouvons pas d'ONG dont l'intervention est spécialisée en milieu urbain, comme le sont celles agissant pour le développement rural. Selon notre sondage, l'urbain n'apparaît guère dans les objectifs de l'aide alors que le développement rural est une réelle problématique justifiant la présence de certaines ONG sur le territoire.

¹²⁸ 1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim. 2. Assurer l'éducation primaire pour tous. 3. Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes. 4. Réduire la mortalité infantile. 5. Améliorer la santé maternelle. 6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies. 7. Assurer un environnement humain durable. 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Figure 25: Territoire d'action des ONG à Madagascar

Si l'on regarde uniquement la répartition territoriale des interventions non gouvernementales, il apparaît que la majorité œuvre en milieu rural (56,8%).

28,4% de notre échantillon développe une action en milieu urbain, et 14,7% considère le type de territoire indifférent selon leur activité. En toute logique, une cartographie des projets des ONG sur le territoire malgache ferait apparaître une forte concentration dans les espaces ruraux.

Porter un regard sur les domaines d'intervention des ONG en fonction de leur origine, nous permet de vérifier l'hypothèse des priorités d'action des ONG qui seraient le reflet à la fois la demande malgache et les idéologies des pays dont elles sont originaires. D'après Prud'homme¹²⁹, les pays pauvres sont peu demandeurs de développement urbain et les opinions publiques des pays riches ne le prennent pas non plus sérieusement en compte. Avec ces résultats, nous pouvons voir si l'origine des ONG influence en réalité les problématiques sur lesquelles elles se positionnent.

Les ONG françaises sont particulièrement orientées vers le développement rural et les actions liées au social et à l'éducation. D'après notre enquête, ces ONG sont souvent le reflet du positionnement géopolitique de la France à l'étranger, d'où une forte présence à Madagascar. De manière générale, les ONG françaises de coopération internationale ne bénéficient que d'assez faibles financements privés (dons des particuliers et des entreprises) par rapport à leurs homologues anglo-saxonnes, d'autant plus

¹²⁹ Référence à ajouter.

que l'Etat français les subventionne assez peu¹³⁰. Afin de réaliser leurs projets, les ONG font donc souvent appel à des financements des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, s'alignant du même coup sur leurs priorités, et excluant par là l'urbain. La récolte de fonds privés est aussi un facteur d'orientation de l'activité de l'ONG, qui va en partie se positionner en fonction de la sensibilité de l'opinion publique par rapport à un secteur. On ressent parfaitement ceci à Madagascar qui est largement considéré comme un pays où la préservation de la biodiversité et la promotion d'une agriculture durable sont des urgences.

Du côté des ONG d'envergure internationale, leur positionnement s'avère souvent multisectoriel, témoignant de leur plus grande possibilité de financement de projets. Cependant, on les retrouve aussi en priorité dans les secteurs de la santé, du social et exclusion et de l'environnement. Leur lien avec les bailleurs de fonds internationaux est aussi fort, les orientant le plus souvent vers les thématiques des OMD.

Notre échantillon ayant trop peu d'ONG issues d'autres pays, il est difficile de caractériser les thématiques faisant l'objet de leur attention sans faire de conclusions abusives. Cependant, on peut largement imaginer qu'elles répondent aux mêmes règles et impératifs que les autres.

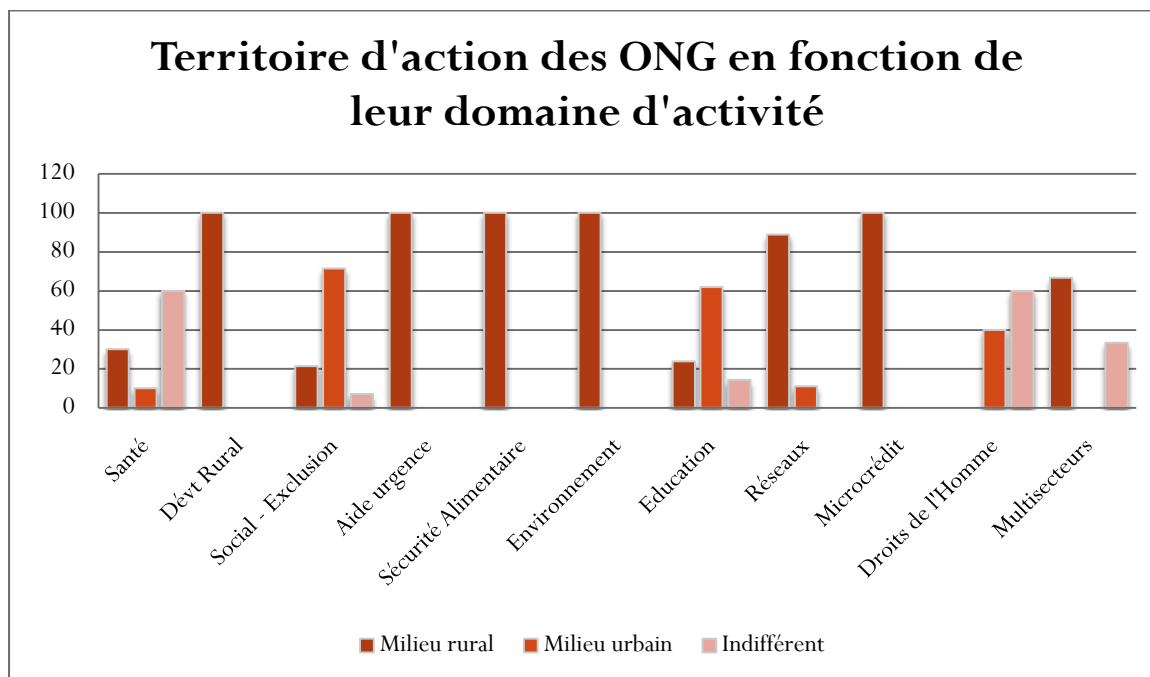
¹³⁰ La proportion de l'aide au développement que les pouvoirs publics français reversent aux ONG est une des plus faibles d'Europe (en ne comptant pas les accords de partenariats de la coopération décentralisée).

Figure 26: Domaine d'intervention des ONG en fonction de leur origine

Domaine d'intervention de l'ONG	Santé	Développement rural	Social - Exclusion	Aide Urgence	Sécurité alimentaire	Environnement	Social - Education - Enfance	Réseaux	Microcrédit	Droits de l'Homme	Multisectoriel	TOTAL
Nationalité de l'ONG												
Madagascar	11,8%	20,6%	20,6%	0,0%	0,0%	11,8%	17,6%	8,8%	2,9%	5,9%	0,0%	100%
France	8,3%	22,2%	11,1%	0,0%	0,0%	11,1%	36,1%	8,3%	0,0%	0,0%	2,8%	100%
Pays Bas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Etats-Unis	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	100%
Italie	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	100%
Allemagne	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	100%
Belgique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Suisse	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
International	15,4%	7,7%	15,4%	7,7%	7,7%	15,4%	7,7%	7,7%	0,0%	0,0%	15,4%	100%
TOTAL	10,5%	17,9%	14,7%	2,1%	3,2%	10,5%	22,1%	9,5%	1,1%	5,3%	3,2%	100%

3.4.2. Synthèse sur les ONG et apport des entretiens

Figure 27: Territoire d'action des ONG en fonction de leur domaine d'activité



L'étude de notre échantillon devait nous permettre de vérifier si l'action non gouvernementale en faveur du développement à Madagascar ne s'orientait pas en majorité vers les territoires ruraux. Au final, les thématiques d'intervention des ONG ne relèvent pas spécifiquement du développement urbain. Une grande partie d'entre elles interviennent sur l'environnement (10,5%) et le développement rural (17,9%). Il n'est donc pas étonnant que ces mêmes ONG opèrent uniquement en milieu rural, soit une majorité des projets des ONG localisés au sein des territoires ruraux.

Qu'elles soient malgaches ou étrangères, les ONG axées sur la biodiversité et la protection de l'environnement sont très nombreuses à Madagascar. Cette présence massive de défenseurs de l'environnement et de promoteurs du développement durable à Madagascar influe le nombre de projets sur des territoires ruraux. Une ONG d'envergure internationale comme *WWF* est très présente dans ce secteur, tout comme d'autres ONG telles que *CARE*, *World Conservation Society* et un grand nombre d'organisations malgaches. La thématique environnementale est largement liée au développement rural, également très plébiscité par le milieu non gouvernemental à Madagascar. Si les projets liés à la promotion de la santé et de l'éducation sont en grande partie développés sur les territoires ruraux, beaucoup d'ONG soutiennent directement un développement rural intégré. Par exemple, l'organisation « Agriculteurs Français et Développement International » (AFDI) met en place des centres de services

agricoles, assiste la constitution d'associations de paysans et participe à des projets institutionnels de développement agricole lancés par les bailleurs. Celle-ci fait donc la promotion de l'agriculture dans la partie sud du pays, mais ne réfléchit pas en termes de mise en relation avec le secteur urbain. L'objectif de la sécurité alimentaire semble unanime dans l'action de ces organismes mais il intègre peu de vision sur le long terme, impliquant la ville dans les stratégies de production. Il existe un certain effet de cloisonnement entre le développement rural et urbain, lisible au travers de l'action des ONG à Madagascar.

Dans la logique d'action de certaines ONG, le développement du milieu rural serait même un moyen de restreindre la venue de population en ville. Une ONG comme ASA¹³¹ base son activité sur la « réinsertion rurale » qui consiste à (re)former les individus ayant émigré des zones rurales vers la ville afin de les renvoyer à terme en milieu rural. L'absence de solution en milieu urbain, amène l'ONG à créer une société parallèle¹³², en se procurant des terrains où elles ont créé des villages dotés d'équipements collectifs nécessaires au développement de familles en grande précarité.

Pour le secteur de la santé, on remarque que le milieu est souvent indifférent même si l'orientation rurale est forte. A l'inverse, les ONG travaillant sur des problématiques liées au social, l'exclusion et l'éducation, sont majoritairement présentes en milieu urbain, là où l'on trouve bien évidemment une large frange de population demandeuse de ce type d'interventions.

Les ONG en charge des réseaux (routes, transports, électricité, eau et assainissement) s'axent en majorité sur le milieu rural puisque la demande des acteurs y est estimée plus forte. Ce type d'ONG nous a confié que la demande en services liée aux réseaux est beaucoup plus importante en milieu rural. Par exemple, l'ONG *Lalana* axe sa stratégie autour de la sensibilisation du public rural à l'importance des routes dans le processus de développement. L'action de l'ONG *électriciens sans frontière* se dirige également vers les endroits où le réseau est inexistant et où aucun plan d'électricité n'a été développé. Elle n'agit donc que rarement là où le réseau est présent mais défaillant, c'est-à-dire en milieu urbain). *Habitat for Humanity* privilégie également les territoires ruraux pour mettre en œuvre sa politique d'accès au logement, mais avoue avoir été sollicité en ville.

¹³¹ASA (Ankohonana – Sahirana – Arenina ce qui signifie en français familles en grande précarité et réhabilitées) est une ONG malgache fondé par le Père Tronchon en 1990 qui développe 2 projets : Réinsertion par la terre (80% de leur activité) et réinsertion par l'artisanat.

¹³² *Quand la misère chasse la pauvreté : le défi urbain à Madagascar*. Rapport non publié, ATD Quart Monde, 2010.

A Antananarivo, on peut identifier des ONG spécialisées dans l'urbain. ENDA s'est entre autre orienté vers les déchets, l'habitat et les politiques d'accès au logement¹³³. EAST est aussi présente notamment pour la promotion de l'hygiène et l'assainissement des bas quartiers¹³⁴. CARE a également lancé un projet d'envergure¹³⁵ dans la capitale, d'abord axé sur les questions de santé environnementale et d'hygiène puis sur le renforcement de la gouvernance en milieu urbain. Handicap International développe aussi un programme d'infrastructures et d'accessibilité. D'autres ONG participent indirectement au développement urbain par l'intermédiaire de projets à caractère social axés sur la prise en compte de la population urbaine défavorisée (Interaide¹³⁶), l'amélioration des services de santé (MDM¹³⁷) et des services aux personnes, la réinsertion des jeunes en difficultés (Manda, Graines de Bitume¹³⁸) ou la nutrition en milieu urbain (GRET, Secours Islamique).

Nous ne pouvons donc pas exclure une présence des acteurs non gouvernementaux sont en milieu urbain, mais il apparait que leur action se situe essentiellement au niveau de la politique sociale de la ville, limitant ainsi les projets liés à la planification, l'aménagement et l'urbanisme opérationnel.

Les entretiens avec certaines ONG telles que Handicap International, EAST, Habitat for Humanity, ENDA ou le GRET ont confirmé les nombreuses difficultés rencontrées pour mettre en place des projets ayant un impact réel sur l'organisation urbaine. Intervenir en milieu urbain, est synonyme d'une confrontation à un système d'acteurs abscons, des infrastructures complexes, des échelles d'intervention beaucoup plus grandes, et demande de gros investissements que les ONG (le plus souvent des petites structures) n'ont pas. Cette catégorie d'acteurs ne peut se positionner que sur des projets de petite envergure et non de dimension nationale. Il est d'ailleurs souvent reproché aux ONG étrangères ou financées par des fonds internationaux de ne pas développer une démarche pérenne vis-à-vis des projets. Le processus décisionnel au sein des villes se révèle beaucoup plus long et difficile à mettre en place en milieu urbain. Les entretiens ont montré que les ONG adoptent des logiques très différentes d'action en milieu urbain. Si certaines œuvrent en collaboration avec les autorités locales

¹³³ L'action d'ENDA en faveur de l'habitat a plusieurs dimensions: l'amélioration de l'habitat et de l'environnement des familles défavorisées, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en situation difficile, le renforcement des capacités des acteurs de développement, et un programme dédié aux violences conjugales.

¹³⁴ Programme « Lac Masay et périphérie », lancé en 2006. Accompagnement sanitaire et social du plan vert et amélioration de l'environnement du lac et de ses quartiers périphériques.

¹³⁵ Projet MAHAVITA initié sur 80 Fonkontany depuis 1998.

¹³⁶ Interaide est en charge de 4 programmes urbains dont 3 de soutien aux micros entrepreneurs à Antananarivo, Antsirabe et Mahajanga, et une mutuelle de santé à Antananarivo.

¹³⁷ Médecins du Monde dispose d'un projet de chirurgie pédiatrique à Antananarivo et d'un projet d'assistance aux détenus des prisons au nord-ouest du pays.

¹³⁸ Ces deux ONG accueillent les jeunes défavorisés et leur propose une rescolarisation et un accès à des formations professionnelles, tout en assurant une prise en charge social, médical et alimentaire.

(ENDA, EAST, Handicap International), d'autres préfèrent agir par leur propre initiative (Interaide, CARE). Certaines ONG ont par ailleurs le sentiment de ne faire que du « saupoudrage » de petits projets au sein des villes et de passer à côté de la possibilité de mettre en place une démarche plus intégrée et avec une répercussion plus grande. En milieu rural, la visibilité des projets et leurs résultats semblent beaucoup plus facilement appréciables.

Si l'on prend l'exemple de l'ONG ENDA, nous avons pu voir que malgré son intervention dans la construction d'habitat depuis 10 ans, son activité n'a toujours pas été institutionnalisée. En effet, toutes les constructions effectuées jusqu'alors sont situées dans des zones non sécurisées foncièrement, faute de délivrance de titre foncier par la CUA. Nous sommes bien dans le cas où il y a une confusion entre les compétences de l'ONG et celles qui reviennent aux autorités locales, c'est-à-dire ici la gestion foncière. Comme le projet n'a pas été approprié par la Commune, celui-ci ne peut automatiquement pas être pérenne si l'ONG venait à se retirer.

Cet exemple parmi tant d'autres révèle toute la difficulté et l'ambiguïté pour une ONG d'agir dans un milieu urbain complexe. L'ONG trouve dans un premier temps la légitimité de son intervention dans l'absence d'action de l'Etat et/ou des autorités locales au sein de la ville, puis se trouve parfois obligée de se substituer aux autorités publiques. Mais où se trouvent en réalité les limites de l'action des ONG ? Est-ce que la substitution aux compétences et aux responsabilités locales, qui devient forcée pour les ONG faute d'intervention de celles-ci, ne va pas créer en retour un manque de motivation de la part de ces mêmes autorités locales de s'investir dans les projets ? Ici réside toute l'ambiguïté de l'action non gouvernementale (notamment pour les projets urbains), qui doit d'une part répondre à des besoins de la société civile non satisfaits par les pouvoirs publics, et d'autre part respecter la souveraineté et la gouvernance locale. On comprend dès lors mieux les critiques faites aux ONG de se soustraire aux autorités locales et de ne pas faire des projets pérennes faute d'acceptation et d'appui des pouvoirs publics. Les initiatives des ONG ont donc leurs limites quand il n'y a pas d'intervention forte de l'Etat, puisqu'elles n'ont pas les moyens d'imposer des investissements et de changer les orientations nationales, notamment en termes de développement urbain.

3.5. La coopération décentralisée française et le développement urbain

Les projets développés par la coopération décentralisée ont fait l'objet de notre attention puisqu'ils peuvent se positionner en milieu urbain. Tout comme les ONG, ces acteurs de la coopération ont une action non-étatique qui se situe là où l'Etat ne remplit pas ses fonctions. De par sa proximité du territoire local, la coopération décentralisée semble en mesure de représenter la voix des villes.

3.5.1. La statut particulier de la coopération décentralisée pour le développement des villes

La coopération décentralisée est un statut particulier qui donne le droit aux collectivités locales françaises de coopérer avec d'autres collectivités décentralisées à l'étranger. Elle se caractérise donc par une coopération directe de territoire à territoire, basée sur des intérêts communs et sur une relation de long terme. Selon les termes de la loi du 6 février 1992, la coopération décentralisée est définie en fonction seulement de ses acteurs et non pas de sa finalité ni de son contenu. Par ailleurs, les collectivités peuvent faire appel à d'autres acteurs (ONG, entreprises, acteurs publics et parapublics) mais elles conservent la maîtrise d'ouvrage.

Figure 28: Caractéristiques de la coopération décentralisée

Dimensions		
Politique	Finalité	Intérêts communs entre des territoires, Renforcement institutionnel Aide humanitaire
Juridique	Acteurs concernés	Rôles respectifs : <ul style="list-style-type: none"> • collectivités territoriales • autres acteurs
Temporelle	Durée	Relation de long terme Projet ou programme
Géographique	Champs	Nord / Sud Monde entier
Technique	Projets	Réalisation d'investissement Renforcement des capacités

Il existe des coopérations avec des collectivités d'autres pays (Norvège, Allemagne) mais elle ne répond pas à la même législation et n'est de ce fait pas considérée comme telle par la définition française de la coopération décentralisée. De ce point de vue « Cités Unies », donne une définition générale de la coopération perçue comme :

« Un engagement politique de collectivité territoriale à collectivité territoriale, à travers une convention, qui s'inscrit dans la durée et qui implique les différents acteurs des territoires concernés »
(Cités Unies, 2010).

Le tableau ci-dessus donne les principales caractéristiques qui fondent la coopération décentralisée, et montre que l'appui technique est le champ d'intervention privilégié de cette forme de coopération, qui passe par la réalisation directe d'investissements et le renforcement de capacités.

De plus, la coopération décentralisée se révèle également être un cadre très pertinent pour la mise en relation entre les villes, puisque les collectivités locales se situent d'emblée dans le champ de l'ensemble des questions qui se posent au développement d'une ville.

3.5.2. Les champs d'intervention de la coopération décentralisée à Madagascar

A Madagascar, la coopération décentralisée avec les collectivités françaises s'est surtout développée à la suite de l'organisation des premières Assises sur la Coopération Décentralisée¹³⁹ en 2006. Ces assises avaient pour objectif de témoigner du dynamisme actuel des coopérations décentralisées à Madagascar, d'en tirer des enseignements et d'animer le débat, et de réfléchir à des orientations futures pour ce type de coopération. Auparavant, il existait une vingtaine d'accords de coopération décentralisée, alors qu'il en existe plus de quarante aujourd'hui.

A l'issue de ces assises, il est ressorti que ce type de coopération offre de multiples possibilités de par la diversité des partenaires, des modalités et des contenus, la rendant particulièrement dynamique et lui attribuant de réelles perspectives de développement.

Nous avons fait un état des lieux de la coopération décentralisée à Madagascar afin de cerner leurs principaux secteurs d'intervention et d'évaluer l'ampleur des actions en faveur du développement

¹³⁹ Ces assises se sont déroulées en mai 2006 à l'initiative du Président Marc Ravalomanana, réunissant entre autres l'association des Régions de France, l'Ambassade française, le Ministère de la Coopération Malgache (n'existe plus aujourd'hui), les représentants malgaches et français des diverses coopérations décentralisées, etc.

urbain. Nous avons établi une typologie des différents domaines de compétences des coopérations décentralisées que nous avons regroupé dans le tableau 7.

Nous avons identifié 10 domaines de compétences différents :

- la **gouvernance locale** regroupe l'appui institutionnel, la gestion municipale et la gestion de la fiscalité locale, du renforcement de capacités locales, les formations des élus, etc.
- le **développement rural** prend en compte le soutien au développement agricole mais aussi le développement piscicole, la formation professionnelle agricole, et les projets concernant des filières particulières telles que l'élevage laitier.
- La **santé et la nutrition** sont deux domaines liés où l'on a regroupé les projets touchant à l'appui à des centres hospitaliers et des centres de santé, à la participation à des projets de lutte contre des maladies définies (VIH, Paludisme, etc.), et à la mise en place de projets concernant l'appui à la santé.
- L'**écotourisme** passe autant par la valorisation de sites, la mise en place de nouveaux circuits ou la formation de professionnels (artisans, guides, etc.).
- L'**environnement** désigne la préservation de la biodiversité, la mise en place d'aires protégées, etc., et concerne des espaces géographiques situés autant en milieu littoral que rural.
- La **gestion de l'eau**, terme général pour caractériser tout ce qui concerne l'adduction d'eau potable, la mise en place de bornes fontaines, l'assainissement et les formations autour de l'eau.
- L'**éducation** est un vaste domaine de compétences où l'on a rassemblé la création de formations, la mise à disposition d'équipements scolaires, de la lecture publique, etc.
- L'**urbanisme et la planification** regroupe tout ce qui concerne le développement urbain, c'est-à-dire des projets qui touchent à la mobilité, la gestion des déchets urbains,

Les différents secteurs d'intervention de la coopération décentralisée à Madagascar passent par différentes modalités d'intervention que sont l'envoi de volontaires, le financement d'ONG françaises et/ou locales, le financement direct de projets, diverses formations, l'assistance technique, et le recours à une expertise locale et/ou internationale. **L'intervention de la coopération décentralisée passe donc par les appuis financiers, techniques et institutionnels.**

Le tableau 7 montre bien que les coopérations décentralisées sont très axées sur les problématiques liées à l'éducation, l'écotourisme, la gestion de l'eau, et l'appui institutionnel aux collectivités décentralisées. Le développement urbain ne fait que rarement l'objet d'une thématique particulière excepté pour la coopération entre la Région Ile de France et la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA), et entre le Conseil Général du Finistère et la Région Diana. Ces deux coopérations ont mis en

place un programme assez vaste et intégré pour le développement urbain de la CUA et de la Région Diana.

La Région Ile de France a mis en place un Institut des Métiers de la Ville (IMV) qui vise à accompagner la mise en œuvre de nouvelles méthodes de planification et de gestion urbaines. En plus d'un appui technique et institutionnel permanent à la CUA, la coopération s'articule autour de projets consacrés notamment à la mobilité urbaine, la planification, le tourisme urbain, la préservation du patrimoine et l'agriculture urbaine. Cette coopération est unique à Madagascar de par la collaboration étroite avec la CUA, qui constitue une position d'action directe en faveur des problématiques liées à la ville d'Antananarivo.

La coopération entre le Conseil Général du Finistère et la Région Diana comporte également un volet urbain reflétant les problématiques que rencontre la ville de Diego, notamment en termes de santé, d'appui à la jeunesse et au développement local des Communes alentours. Le volet urbain de la coopération ne s'attache donc pas réellement à la mise en place de projets d'urbanisme et de gestion urbaine mais passe par l'amélioration des services à la population.

D'autres coopérations s'intéressent au développement urbain par l'intermédiaire de projets ponctuels tels que le compostage des déchets urbains, de propreté urbaine, d'appui à la mise en place de Systèmes d'Information Géographique ou encore de développement de structures sociales de base.

Figure 29: Principaux domaines d'activités des Coopérations Décentralisées à Madagascar

	Appui Institutionnel	Urbanisme / Planification	Développement rural	Santé / Nutrition	Ecotourisme	Gestion de l'eau	Environnement	Education
CR Aquitaine/ Région Itasy	X		X		X			
CR Auvergne/ Région Vakinankaratra					X			
CR Bretagne/ Région Analanjirofo			X		X	X		
CR Bretagne /Région Anosy			X	X				
Région Ile-de-France/ CU Antananarivo		X			X	X		X
SEDIF/ Vatovavy Fitovinany	X					X		
IRCOD/CU Mahajanga	X	X			X		X	X
IRCOD/Maevatanana	X	X						X
IRCOD/ Ambato-Boeny	X					X		X
CR Basse Normandie /Région Atsinanana	X		X		X			
CR Haute-Normandie/ Région Atsinanana			X					X
CR La Réunion/ Madagascar			X		X	X		X
CR Nord-Pas-de-Calais/ Région Analanjirofo	X			X			X	X
Région Picardie/ Région Diana	X	X				X		X
CR Rhône-Alpes/ Région Atsinanana	X		X				X	
CG Eure/ Association des communes du District de Tsihombe	X					X		X

LE BIAIS ANTI-URBAIN DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR

Institut des Métiers de la Ville – Antananarivo 2010

CG Finistère/ Région Diana	X	X	X	X	X			
CG Ille et Vilaine/ Région Aloatra Mangoro		X	X		X			
Collectivité Mayotte/ Région Boeny	X				X			X
CG Oise/ Ambatolampy				X				
CG Oise/ Nosy Be					X			
CGOise/Tuléar/Ambahikily				X				
CG Réunion/ CU Tana				X	X			
CG Réunion/ Mahajanga				X		X		X
CG Somme/Ambanja/Diana						X		X
Entre deux (La Réunion)/ Foulpointe	X					X		
Grand Lyon /Région Haute Mahatsiatra						X		
La Possession (La réunion)/Antanifotsy	X		X			X		
Le Port (La réunion)/ Toamasina	X			X				X
Mamoudzou/Nosy Be	X		X	X	X			X
Meylan/ Commune d'Ampasina-Maningory				X				
St Denis de la Réunion/ Diego Suarez, Joffreville et Ramena		X				X		
Communauté d'Agglomération du TCO/ Tamatave - Antanifotsy	X	X					X	
Saint Georges de ReintembaultMorarano / Région Alaotra Mangoro								X

3.5.3. Synthèse de l'action des coopérations décentralisées pour la lutte contre la pauvreté à Madagascar

La coopération décentralisée est un partenariat entre les collectivités qui permet l'articulation entre d'une part le renforcement des capacités stratégiques et de gestion locale, et d'autre part le montage et le financement des projets opérationnels qui en découlent. Le challenge du développement urbain se situe selon dans cette articulation, alors qu'il y a trop souvent une vision hiérarchisée entre celui et les infrastructures.

« Stratégie de développement et appui institutionnel vont de pair et sont le domaine de compétences et d'intervention privilégié de la coopération décentralisée ; les bailleurs de fond et les opérateurs techniques doivent aider à déboucher vers des projets et à les réaliser. C'est là que se joue d'abord le développement urbain » (DgCiD, 2008).

Par ailleurs, les projets de la coopération décentralisée sont financés directement par les collectivités territoriales françaises, ce qui induit un gage de pérennité des projets dans le temps long. Par exemple, tandis qu'un grand nombre de projets ont été stoppés suite à la crise de 2009, les coopérations décentralisées continuent de fonctionner à l'identique. De plus, les collectivités locales se situent d'emblée dans le champ de l'ensemble des questions qui se posent au développement des villes, et elles sont en mesure d'apporter des réponses dans et à travers la dimension urbaine qu'elles représentent.

Cependant, notre étude révèle que l'entrée urbaine reste minoritaire en nombre d'actions sur les territoires locaux malgaches. La question urbaine reste plutôt l'affaire des Régions (Ile de France, Picardie, IRCOD) et de quelques grandes villes, comme c'est le cas pour les coopérations décentralisées du monde entier. Nous avons vu que les collectivités s'investissent dans la coopération décentralisée par l'intermédiaire de réflexions et principes qu'elles mettent déjà en œuvre dans leur territoire. Or, la majorité des coopérations entre collectivités malgaches et françaises se basent sur une expertise pour le développement rural. Ceci expliquant en partie le manque d'intérêt porté à la ville malgache.

3.6. Synthèse du système d'acteurs de l'aide au développement susceptibles d'agir dans l'urbain à Madagascar

Nous ne prétendons pas avoir été exhaustifs dans l'analyse de ce qui est fait par l'aide au développement à Madagascar, et nous ne sommes pas à l'abri d'erreurs d'observation et de jugement, mais il semble que la tendance générale d'un délaissement de la question urbaine a pu être validée. La question du biais anti-urbain ne relève pas seulement du constat, mais il s'agit aussi de se demander quelles sont les priorités pour les villes, et qui sont les acteurs les plus à même d'agir en milieu urbain.

3.6.1. Peut-on affirmer l'existence d'un biais anti-urbain de l'aide au développement ?

L'analyse du système d'acteurs de l'aide au développement à Madagascar se révèle peu encourageante pour la promotion de l'urbain dans les stratégies de développement du pays.

Premièrement, il nous a été difficile d'obtenir un réel discours sur l'urbain de la part des pouvoirs publics centraux et locaux, ce qui ne favorise pas la défense du secteur urbain auprès des acteurs de l'aide. Nous cherchions au départ à détecter l'existence d'un discours négatif sur la ville, mais nous avons plutôt été confrontés à une absence de discours construit sur l'urbanisation. Les villes malgaches suscitent encore peu d'intérêt pour les stratégies politiques et ne font pas l'objet de beaucoup d'études de la part des universitaires et des professionnels de l'urbain. En conséquence, il manque jusqu'à aujourd'hui d'une part d'expertise claire sur les villes malgaches, et d'autre part d'action volontariste en faveur d'une gestion durable de l'urbanisation. Nous rejoignons ici l'argument de Prud'homme en faveur d'une faible demande des pays aidés eux-mêmes en matière de développement urbain.

Dans un second temps, l'analyse des discours et la lecture des programmes mis en œuvre par la coopération au développement, a révélé l'absence d'une prise en compte explicite et organisée de la ville et du milieu urbain. En effet, l'aide multilatérale envers le secteur urbain est très faible tant en nombre de programmes qu'en termes d'investissements financiers. A l'inverse, il existe une stratégie et un plan d'action clair pour le secteur rural, où chaque point fait l'objet d'une intervention précise que l'on inscrit dans une logique de développement globale pour l'espace ou le secteur rural.

Cependant, quelques nuances doivent être apportées à notre propos. D'une part, le manque de considération pour l'urbain n'est pas synonyme d'un délaissement de la population urbaine qui bénéficient des programmes d'aide à la santé, à l'éducation, aux infrastructures, etc.

Pour finir, nous assistons à une réelle prise de conscience de la nécessité de s'occuper des villes et d'investir en milieu urbain à Madagascar. Des travaux des bailleurs multilatéraux tels que l'étude « Défis urbains » de la BM, ou les études du PNUD préliminaires à la réalisation du SNAT, font apparaître un discours construit sur la caractérisation du milieu urbain, les défis qui lui sont liés, son rôle déterminant pour le développement du pays et les investissements qu'il est nécessaire de réaliser.

L'aide bilatérale se caractérise par des accords coopérations relevant d'un nombre plus faible de secteurs d'interventions. A partir de l'étude de notre échantillon de coopérations, nous avons constaté une certaine absence de l'aide bilatérale au sein des territoires urbains. La majorité de ces acteurs agissent sur les thématiques de la préservation de l'environnement et sur l'aide au développement rural. Cependant, l'AFD se positionne en secteur urbain dans une démarche de financement des infrastructures, tout en améliorant l'environnement dans lequel se trouve l'infrastructure.

Le tissu des ONG à Madagascar se distingue par une multitude de petites structures, malgaches ou étrangères, qui agissent beaucoup plus dans le secteur du développement rural qu'au sein des villes. Les ONG d'envergure internationale sont principalement axées vers les problématiques de développement rural. L'analyse des secteurs d'intervention des ONG à Madagascar montre que la majorité d'entre elles se dirige vers des projets liés à l'atteinte des OMD, ce qui rejoint Prud'homme dans son idée que l'action des ONG est largement déterminée par les thématiques populaires auprès de l'opinion publique. Il y a cependant des ONG en milieu urbain mais ces projets sont peu reproduits par la sphère publique.

La coopération décentralisée semble être une échelle pertinente pour ouvrir un dialogue entre les villes qui coopèrent. Le grand nombre d'accords de coopération se base cependant sur des ressemblances territoriales fondées sur le développement rural et littoral. La seule coopération décentralisée dédiée au développement local urbain est celle en la CUA et la Région Ile de France.

Les initiatives en faveur de l'urbain existent donc à Madagascar, mais elles n'ont rien de comparable à ce qui existe en matière de développement rural. Il convient donc d'encourager la réalisation de nouvelles études sur le sujet, la rencontre entre les acteurs pour une nouvelle concertation, mais avant tout de mettre en pratique ces intentions par un investissement des bailleurs sur le terrain.

Avant d'agir sur le terrain, l'objectif de la coopération devrait être d'aider les pouvoirs publics à élaborer une stratégie d'action pour les villes. Le processus actuel de développement des villes n'est pas durable mais il faut trouver un « modèle malgache » qui permettra aux villes de relever leurs défis mais aussi de s'orienter vers le développement durable.

3.6.2. Schémas de synthèse des acteurs de l'aide au développement par rapport à l'urbain

- Au travers du premier schéma (Figure 31), nous avons donc tenté de résumer quels sont les différents acteurs de l'aide au développement susceptibles d'agir pour le développement, et par quels outils. Selon nous, le développement urbain doit d'abord faire l'objet d'un travail d'identification puis la hiérarchisation des causes de la pauvreté et des priorités sur lesquelles axer une intervention. C'est ensuite en faisant appel à plusieurs outils que les différents acteurs pourront agir en ville.

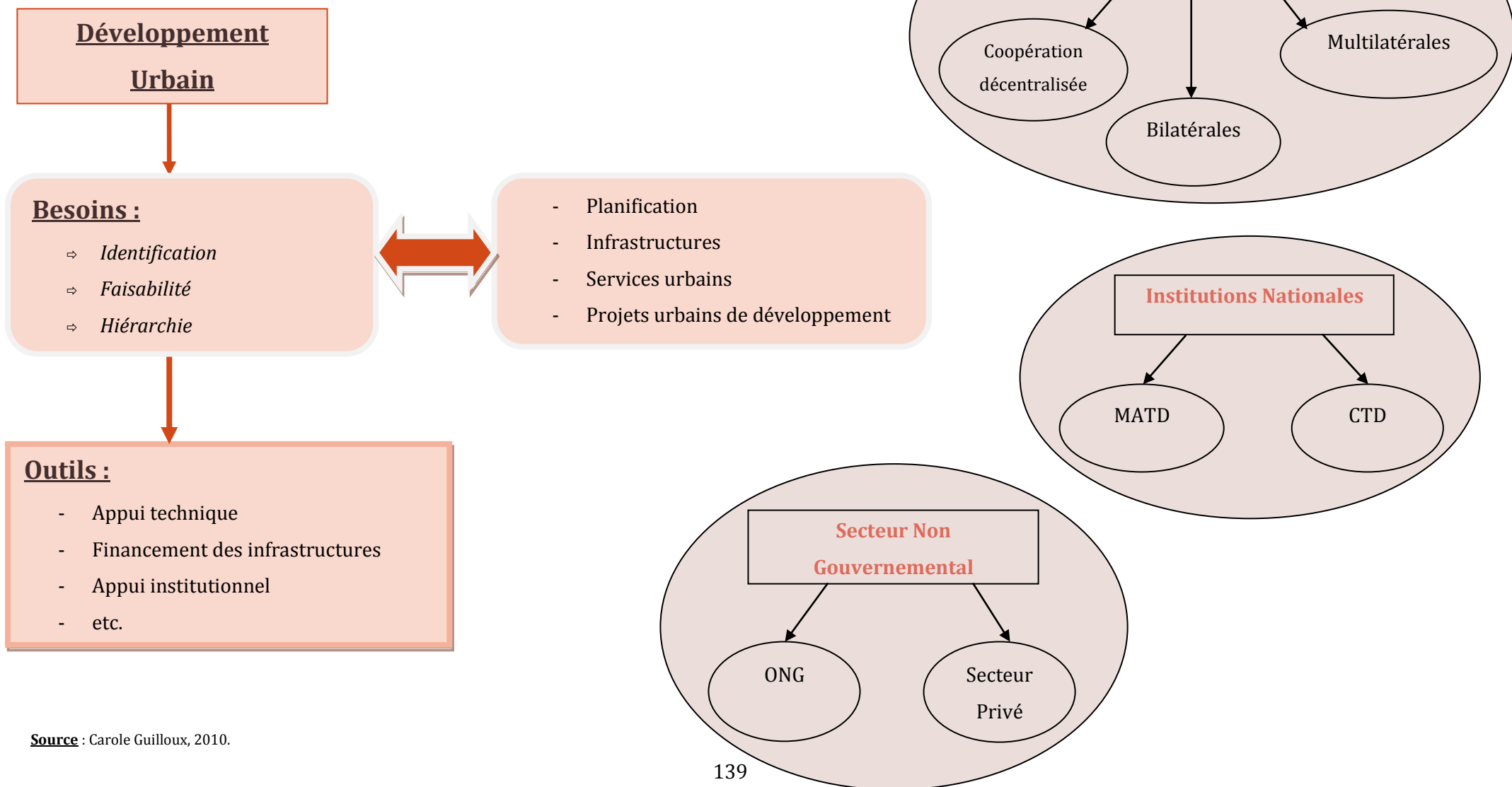
- Un second schéma (Figure 32) place les acteurs de l'aide au développement, en interrogeant leur capacité à intervenir au sein des villes.

Au travers de ce sociogramme, nous avons dans un premier temps voulu montrer que les acteurs sont déjà plus ou moins investit dans des stratégies de développement urbain.

Une seconde lecture du schéma aide à positionner les acteurs selon leur manière d'aborder la coopération au développement. Ainsi, certains acteurs vont plutôt se positionner sur le financement des infrastructures alors que d'autres seront plus dans une dominante de renforcement de capacités. Bien sur, les deux champs de compétences ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et le sociogramme permet de bien montrer que certains acteurs se situent à l'interface de ces deux manières d'aborder la coopération.

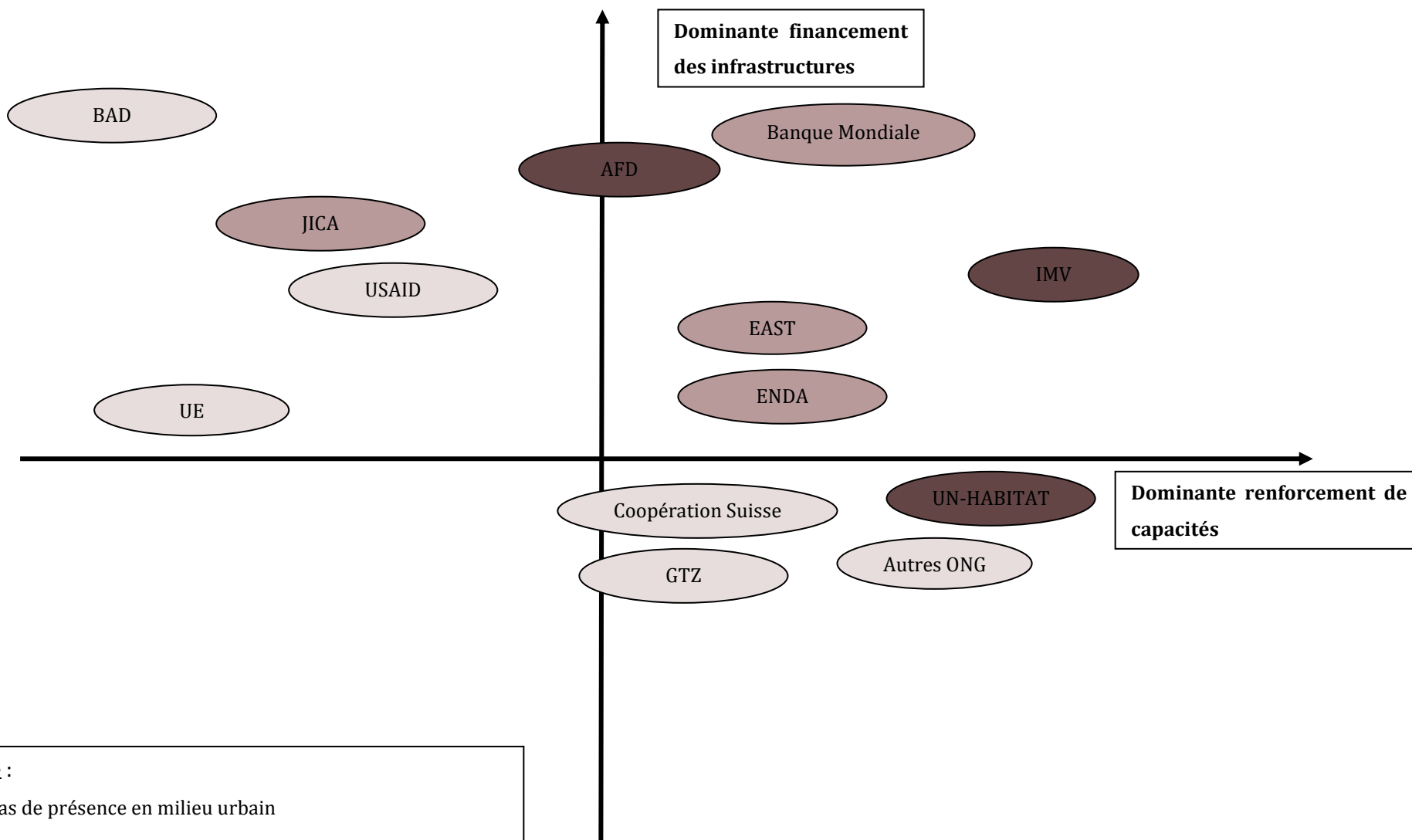
Nous n'avons pas pu être exhaustifs sur les outils disponibles et usités par les acteurs du développement mais le schéma permet de visualiser le système d'acteurs liés au développement à Madagascar.

Figure 30: Le développement urbain: acteurs, besoins et outils



Source : Carole Guilloux, 2010.

Figure 31: Les acteurs susceptibles d'agir pour le développement urbain à Madagascar



Légende :

- Pas de présence en milieu urbain
- Pas de stratégie urbaine mais présence en milieu urbain
- Réelle stratégie pour le développement urbain

Conclusion et ouverture du débat

Nous avons tenté de représenter le paysage de l'aide au développement à Madagascar et de sa relation avec le milieu urbain. Au terme de notre travail, nous avons cherché d'une part à confronter les résultats de notre analyse à notre hypothèse de travail, et d'autre part à ouvrir un peu le débat en proposant quelques pistes de réflexion sur le développement urbain à Madagascar.

Résultats de la recherche

Pour rappel, notre hypothèse de travail est formulée comme suit :

HYPOTHESE DE TRAVAIL : Il existe un « biais anti-urbain » au sein de l'aide au développement à Madagascar. La plupart des fonds décaissés par les bailleurs sont attribués à des projets qui vont soutenir le développement rural, sans faire le lien avec la ville.

Au terme de notre analyse, il apparaît qu'il existe un biais anti-urbain au sein de l'aide au développement à Madagascar. En effet, il est clair que les investissements pour le développement urbain du pays n'ont pas été suffisants, voire inexistantes depuis la fin de la période coloniale, départ de la croissance urbaine. De plus, l'analyse des projets soutenus par les acteurs de l'aide au développement montre que la plupart vont dans le sens du développement rural.

Ce biais anti-urbain relève selon nous de plusieurs dimensions, en relation plus ou moins directe :

- Il existe un **biais intellectuel** d'abord lié à l'histoire et à la pensée du développement à Madagascar qui reste un pays majoritairement rural où la ville n'a jamais été pensée comme un moteur de développement pertinent. Le manque de professionnalisation, de formation universitaire et d'animation intellectuelle autour de la question urbaine est un constat inhérent à notre recherche. Les interviews réalisées ont d'ailleurs montré la difficulté à débattre des problématiques liées à la croissance des villes. Par ailleurs, on constate que de nombreuses idées discutables circulent sur le sujet urbain, telles que celle d'empêcher les migrations vers les villes, d'une faible productivité de la ville, etc. Pourtant, ce serait selon nous aux intellectuels de lancer des débats pour montrer la faiblesse de ces arguments.

- Le **biais induit par la demande des acteurs nationaux** contribue à la faible demande en faveur des villes existante dans le débat avec les acteurs de l'aide au développement. L'analyse du MAP, document posant les bases de ce dialogue, montre bien que les villes sont absentes du débat constitutif des projets de développement pour Madagascar. Les pouvoirs publics sont donc largement responsables du faible interventionnisme en milieu urbain. De plus, l'absence d'une voix pour les villes au niveau local accentue ce biais.
- Nous pouvons parler d'un **biais structurel** constitutif de l'absence de spécialisation des acteurs du développement pour la question urbaine. L'étude de la structure et des domaines d'actions privilégiés des bailleurs a permis de constater la faible expertise (par exemple en nombre de consultants) existante et le peu de budget consacré au développement urbain.
- Il existe également un **biais pragmatique** qui consiste à privilégier les projets en milieu rural, beaucoup plus faciles à mettre en œuvre que les projets urbains. En effet, agir en milieu urbain relève d'une confrontation à un système d'acteurs complexe et à des limites institutionnelles perceptibles. A partir de là, il paraît plus aisé aux acteurs nationaux et de l'aide extérieure de se concentrer sur les espaces ruraux où la mise en œuvre est facilitée et où les résultats sont plus visibles.
- Finalement, nous ne pouvons pas affirmer qu'il existe un **biais idéologique** responsable de l'absence des villes dans les politiques de développement. Il ne semble pas avoir eu de réelle volonté explicite d'éviter les villes et de se concentrer sur les espaces ruraux, mais la croissance urbaine n'a jamais l'objet d'une réflexion pragmatique sur son devenir. Nous n'avons pas décelé de discours dramatisant la situation urbaine mais plutôt une absence de discours sur les villes conduisant à l'occultation des enjeux urbains actuels. Cet oubli reste quelque peu troublant compte tenu du rôle de la ville dans la croissance du pays et amène même à se poser la question de la réelle finalité de l'aide au développement à Madagascar : œuvre-t-on réellement pour le décollage du développement malgache ?

Remarques réflexives et pistes de débat

- Tout d'abord, il paraît nécessaire de rappeler que si notre travail présente le développement urbain comme une nécessité contemporaine pour le développement malgache, il ne s'agit pas de lui donner la priorité sur d'autres besoins tels que l'amélioration de la santé, l'éducation ou le développement rural. La réalité des besoins malgaches est multiple et le développement urbain doit s'intégrer dans une réflexion globale autour des différents programmes à imaginer.
- Cette réflexion autour de l'intégration des problématiques urbaines au sein de l'aide au développement est nécessaire à Madagascar. Les villes contribuent sans conteste à hauteur de l'ordre de 80% du PIB, et ne peuvent plus être ignorées par les projets de développement. En effet, si l'idée n'est pas claire sur la contribution de la ville au développement et sur le fait qu'elle n'est pas seulement synonyme d'un mal de développement, il ne peut pas y avoir de véritable politique publique urbaine ! Il s'agit là de réunir tant les décideurs politiques, les professionnels de l'urbain et les acteurs de l'aide au développement autour de l'urgence d'investir dans les villes. L'animation intellectuelle autour de la ville est une première étape pour l'engagement du débat par l'intermédiaire de l'organisation de rencontres professionnelles et universitaires, d'ateliers, de tables rondes, etc.
- Animer un vrai débat autour de l'urbain semble nécessaire afin d'une part de se mettre en accord sur ce que l'on imagine pour le futur des villes malgaches, et d'autre part de déterminer ce que l'on veut faire dans le milieu urbain à Madagascar. La première phase est de construire une vision pour les villes et d'identifier réellement leurs besoins, pour ensuite que chacun des acteurs soit convaincu d'intervenir en faveur du développement urbain et identifie les manières de le faire. En effet, des questions telles que la gestion de la densité du centre ville, de l'utilisation des plus-values foncières, de la planification stratégique, de la formation en urbanisme ne peuvent plus être laissées en suspend sans véritable prise de décision, sous peine de bloquer la possibilité d'un développement urbain durable.
- Encore une fois, notre plaidoyer en faveur du développement des villes malgaches ne se veut pas être une démarche isolée mais une capitalisation sur ce qui est fait ou non dans le secteur urbain. Finalement, nous avons l'opportunité d'inscrire ce travail dans un espace de réflexion qui s'ouvre autour de la problématique urbaine à Madagascar. Outre l'étude « défis urbains » de la Banque Mondiale, la création du groupe interbailleurs sur le développement urbain, nous

avons remarqué que les rencontres autour des problématiques urbaines se sont multipliées depuis le milieu de l'année 2008.

- Au regard du coût et de la complexité institutionnelle des projets urbains, nous appelons les bailleurs à agir de façon coordonnée, même si leurs stratégies et leurs capacités se révèlent très différentes. Il ne s'agit pas de multiplier les projets en milieu urbain au risque d'en perdre la cohérence, mais de parvenir à un compromis entre les différents acteurs afin de mutualiser leurs efforts. Chaque bailleur devrait à terme se positionner en termes d'avantages comparatifs qu'il possède pour agir en milieu urbain, et une collaboration avec les ONG, les coopérations décentralisées et les autres acteurs devrait se mettre en place.
- Selon nous, il s'agit dans un premier temps de constituer une vision globale des territoires urbains, susceptible d'orienter ensuite les projets des bailleurs et autres intervenants. Cette réflexion pour l'aménagement du territoire à long terme doit émerger du renforcement et de la création de nouvelles compétences et d'un soutien au pouvoir local, le plus à même d'identifier les besoins de leur ville.
- La réflexion doit ensuite se constituer autour de la manière d'aborder le développement urbain. Il est clair que la définition même de la notion varie en fonction des acteurs et de leur capacité d'action, mais il n'empêche que l'objectif final doit être de passer d'un projet pilote urbain à son institutionnalisation en politique publique. Le développement urbain semble encore trop être perçue comme le simple financement d'infrastructures et ne bénéficie pas suffisamment d'une réflexion sur la planification des espaces urbains et sur la constitution de projets intégrés (prenant en compte les multiples dimensions urbaines).

Sources

Sources Internet

- **Ile de France** (page consultée le 20 avril 2010). Site officiel de la Région Ile de France, [en ligne] Adresse URL : www.iledefrance.fr/international/
- **IMV** (page consultée le 20 avril 2010). Site officiel de l'Institut des Métiers de la Ville d'Antananarivo, [en ligne] Adresse URL : <http://www.imvtana.org>
- **Global City Indicators** (page consultée le 7 mai 2010). Site officiel du programme des indicateurs pour les villes du monde, [en ligne] Adresse URL : www.cityindicators.org
- **Nations Unies à Madagascar** (page consultée le 5 juillet 2010). Site officiel des Nations Unies à Madagascar, [en ligne] Adresse URL : <http://mg.one.un.org>
- **PNUD Madagascar** (page consultée le 5 juillet 2010). Site officiel du Programme des Nations Unies pour le Développement, [en ligne] Adresse URL : <http://www.snu.mg/pnud/>
- **ONU-HABITAT Madagascar** (page consultée le 5 juillet 2010). Site officiel de l'agence de l'ONU pour les établissements humains, [en ligne] Adresse URL : <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=212>
- **EAST** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'ONG EAST, [en ligne] Adresse URL : <http://www.asso-east.org/madagascar.html>
- **ENDA OI** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'ONG ENDA OI, [en ligne] Adresse URL : <http://www.refer.mg/cop/redes/coll/enda.htm>
- **CARE Madagascar** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'ONG CARE antenne Madagascar, [en ligne] Adresse URL : <http://www.care.mg/PrjListe.htm#MAHAVITA>
- **Graine de Bitume** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'association Graine de Bitume, [en ligne] Adresse URL : <http://www.grainesdebitume.org/>
- **INTERAIDE** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'ONG INTERAIDE, [en ligne] Adresse URL : <http://www.interaide.org/interaide/projets/projets.htm#asietana>
- **AFDI** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'AFDI, [en ligne] Adresse URL : <http://www.afdi-opa.org/fr/accueil.html>
- **WWF** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de la WWF, [en ligne] Adresse URL : <http://www.worldwildlife.org/what/wherewework/madagascar/projects.html>
- **GRET** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel du GRET antenne Madagascar, [en ligne] Adresse URL : http://www.gret.org/pays/result_mada.asp?pays=121
- **ASA** (page consultée le 8 juillet 2010). Site officiel de l'ONG ASA, [en ligne] Adresse URL : <http://www.asa-madagascar.org/>

Entretiens

Acteurs du milieu universitaire et intellectuel

- Entretien avec **Jocélyne RAMAMONJISOA**, maître de conférences à la faculté de géographie de Tananarive. Réalisé le 18 mai 2010.
- Entretien avec **Lucile RABEARIMANANA**, historienne, enseignante-chercheur en histoire politique et histoire de la colonisation à Université d'Antananarivo. Réalisé le 22 septembre 2010.
- Entretien avec **Sylvain URFER**, prêtre, fondateur du projet de réhabilitation d'Anosibe et écrivain. Réalisé le 17 mai 2010.

Professionnels urbains

- Entretien avec **Georges LAMOURE**, Consultant architecte-urbaniste à Madagascar, Agence Développement Conseils Services. Réalisé le 8 juin 2010.
- Entretien avec **Théodor RAVELOARISON**, Consultant architecte-urbaniste à Madagascar, Cabinet JARY. Réalisé le 2 juin 2010.
- Entretien avec **Arinesa RAFANOHARANTSOA**, Consultant architecte-urbaniste à Madagascar, Cabinet RAFANOHARANTSOA Réalisé le 21 septembre 2010.
- Entretien avec **Sandy RALAMBOMANANA**, chef de projet spécialisé en environnement. Cabinet SOMEAH Conseils. Réalisé le 8 juin 2010.
- Entretien avec **Jean-Marie COUR**, Consultant architecte-urbaniste. Entretien réalisé par courriel, le 21 juin 2010.

Les acteurs des organisations non gouvernementales

- Entretien avec **François CHEVAUX**, chef de projet à l'ONG EAST (Eau, Agriculture, Santé en milieu Tropical). Réalisé le 19 mai 2010.
- Entretien avec **Philippe VATINEL**, directeur de l'ONG Graines de Bitume (enfants des rues). Réalisé le 12 mai 2010.
- Entretien avec **Hicham SAQALLI**, chef de projet à la Croix Rouge Française. Réalisé le 19 mai 2010.
- Entretien avec **Cyrille DE BILLY**, Directeur de l'ONG ENDA Océan Indien. Réalisé le 21 mai 2010.
- Entretien avec **Luc ARNAUD**, Directeur de l'antenne GRET à Madagascar. Réalisé le 3 août 2010.

- Entretien avec **Anthony VAUTIER**, coordinateur des opérations à HANDICAP INTERNATIONAL. Réalisé le 31 mai 2010.
- Entretien avec **Serge ANDRIAMANDIMBY**, Directeur de l'antenne HABITAT FOR HUMANITY à Madagascar. Réalisé le 21 juin 2010.

Acteurs étatiques et des collectivités décentralisées

- Entretien avec **Rémi LEGENDRE**, Conseiller technique du MATD pour le Programme National Foncier. Réalisé le 4 juin 2010.
- Entretien avec **André TEYSSIER**, responsable du volet « géographie et politiques foncière » et conseiller technique pour le PNF au sein du CIRAD. Réalisé le 4 juin 2010.
- Entretien avec **Felana RAHARISOA**, chargée de la promotion de l'aménagement du territoire et développement local au sein du MATD. Elle rédige également une thèse sur le thème de la périphérie urbaine d'Antananarivo. Réalisé le 29 juin 2010.
- Entretien avec **Harimanana RABE**, Directeur de la planification, de l'information et de la formation au sein du MATD. Réalisé le 29 juin 2010.
- Entretien avec **Iharivony RANDRETSA**, Directeur du Département de la Démocratie et des Statistiques Sociales au sein de l'INSTAT. Réalisé le 1^{er} juin 2010.
- Entretien avec **Harimamy RAJAONARISON**, Président du Bureau du Développement et de l'Aménagement d'Antananarivo (Commune Urbaine d'Antananarivo). Réalisé le 3 juin 2010.
- Entretien avec **Rajaonary ANDRIAMASOANDRO**, Ingénieur des Travaux Publics au sein de la Commune Urbaine d'Antananarivo. Réalisé le 4 juin 2010.
- Entretien avec **Vanf ADRIAMIHEAJA**, Médiateur de la ville d'Antananarivo au sein de la CUA. Réalisé le 9 juillet 2010.
- Entretien avec **Florian MARCHADOUR**, Assistant technique de la décentralisation et de la coopération décentralisée au sein du Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Réalisé le 10 mai 2010.

Les acteurs de la coopération bilatérale

- Entretien avec **Emmanuel FOURMANN**, Chef de projet « développement urbain » au sein de l'Agence française de Développement ». Réalisé le 1^{er} juin 2010.
- Entretien avec **Lydia RAZAFINDRAHONA**, Chef de projet « développement urbain » au sein de l'Agence française de Développement ». Réalisé le 1^{er} juin 2010.

- Entretien avec **Fanny LACROIX**, Chargée de Coopération au Service de Coopération de d'Action Culturelle de l'Ambassade de France. Réalisé le 31 mai 2010.
- Entretien avec **Manoela RAZAFIMAHEFA**, Conseillère technique à l'Agence Japonaise de Coopération International (JICA) à Madagascar. Réalisé le 17 aout 2010.
- Entretien avec **Nicola FELDER**, Représentant de la coopération suisse à Madagascar. Réalisé le 15 juin 2010.
- Entretien avec **Barbara DIKERSON**, Directrice du bureau de la programmation et de l'évaluation de l'agence USAID Madagascar. Réalisé le 26 aout 2010.
- Entretien avec **Hilde DAHL**, chargée du programme environnement de la coopération norvégienne à Madagascar. Réalisé le 20 aout 2010.

Les acteurs de la coopération multilatérale

- Entretien avec **Pierre GRAFTIEAUX**, Spécialiste des transports à la Banque Mondiale. Réalisé le 31 mai 2010.
- Entretien avec **Patrice Joachim Nirina RAKOTONIAINA**, Ingénieur WASH à la Banque Mondiale. Réalisé le 16 juin 2010.
- Entretien avec **Bruno BOEDTS**, Responsable pays senior au sein de la Banque Africaine de Développement. Réalisé le 17 juin 2010.
- Entretien avec **Honoré RAZAFIMBELO**, Assistant FAO pour l'Océan Indien. Réalisé le 8 juin 2010.
- Entretien avec **Gérard ANDRIAMANIHISOA**, spécialiste du développement urbain au sein de l'agence UN-HABITAT Madagascar. Réalisé le 29 juin 2010.
- Entretien avec **Dina RAKOTOHARIFETRA**, responsable du programme « eau et assainissement » à l'antenne UNICEF Madagascar. Réalisé le 22 juin 2010.
- Entretien avec **Delfin RANDRIAMIHARISOA**, chargé de programme au sein du bureau de l'Union Européenne Madagascar. Réalisé le 3 juillet 2010.

Nous nous sommes également appuyés sur les rencontres informelles avec des malgaches en brousse surtout sur les côtes et en périphérie de Tana. Les nombreuses rencontres à Tana ont aussi été le fruit de discussions sur la question urbaine.

Bibliographie

Bibliographie générale

Théories du développement et politiques d'aide au développement

- ASSIDON, E. *Les théories du développement*. Paris : La Découverte, 2005, ..p.
- CHARNOZ, O. et SEVERINO, J.-M. 2007 : *L'aide publique au développement*. Paris : La Découverte.
- GABAS, J.-J. 2008 : La notion de « développement ». In Géronimi, V. et all. *Savoirs et politiques de développement : Questions en débat à l'aube du XXIe siècle*. Paris : Karthala, pp. 45-64.

Urbanisation et développement urbain

- CADENE, Philippe. *Les grandes villes des pays faiblement développés. Les très grandes villes dans le monde*. Paris, CNED, 2000, pp. 51-78.
- CADENE, Philippe. *La pauvreté du plus grand nombre et les difficultés de la gestion urbaine. Les très grandes villes dans le monde*. Paris, CNED, 2000, pp. 139-164.
- CHOAY, F. *Le règne de l'urbain et la mort de la ville*. In Dethier, J. et Guiheux, A (dir.), *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*. Paris : Editions du Centre Pompidou, 1994 ? pp. 26-35.
- COQUERY, M. Introduction à l'édition française. In Stren, R. E. et White, R. R. (dir.), *Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara*. Paris : L'Harmattan, 1993, ..p.
- COUR, J.M. *Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale*. Non publié. Septembre 2005, 21p.
- DGCiD. *Coopération décentralisée et développement urbain*. Ministère des affaires étrangères, 2007, 56p.
- HELLUIN Jean-Jacques et BARDET François. *Comparer les performances des villes. Le programme des indicateurs pour les villes du monde de la Banque Mondiale*. 2009, 22p.
- HUGON, P. *Mondialisation, métropolisation et effet de crise dans les économies en développement*. In Osmond, A. et Glodblum, C. (dir.) *Ville et citoyens dans la mondialisation*. Paris : Karthala, 2003, pp. 29-50.
- KESSIDES, Christine. *Cities in transition. World Bank and Local Government Strategy*. World Bank, 2000, 170p.
- KESSIDES, Christine. *La transition urbaine en Afrique subsaharienne: Impacts sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté*. Washington : Cities Alliance, 2006, 121p.

- MORICONI-EBRARD, F. Comparer la population des grandes villes du monde. *Vocabulaire de la ville, notions de référence*. Paris : Editions du Temps, 2001.
- OSMONT A. *La Banque Mondiale et les villes, du développement à l'ajustement*. Paris : Karthala, 1995, 310p.
- SACHS, I. *Quelles villes, pour quel développement ?* Paris : PUF, 1996, 86p.
- SEVERINO, J.-M. 2007 : « Se préparer aux nouveaux défis démographiques. » Article paru dans le Monde Economique.
- SEVERION, J.-M. et OBAID, T. A. 2007 : « L'urbanisation, risque ou chance ? » Article paru dans Le Monde le 28 juin 2007.
- TROIN, Jean-François. *Les métropoles du Sud*. Paris : Ellipses, 200, 160p.
- The World Bank. *World development Report 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington : The World Bank, 2008, 187p.
- YATTA, P. F. *Villes et développement économique en Afrique*. Paris : Economica, 2006.

Le biais anti-urbain de l'aide au développement

- ANGOTTI, T ; Apocalyptic anti-urbanism ! Mike Davis and his planet of slums. *International Journal of Urban and Regional Research*, n°30, 2006, pp. 961-968.
- CARRIER, A. « La Kampuchéa Démocratique : l'illusion d'une révolution sans ville ». *L'urbaphobie : démontage d'un désamour*. Lausanne : PPUR, 2009, ... pp.
- DAVIS, Mike. *Le pire des mondes possibles, de l'explosion urbaine au bidonville mondial*. Paris : La découverte, 2006, 250p.
- DE PONTE, G. L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement. *Revue Internationale de sciences sociales*, n° 172, 2002, pp. 231-242.
- Lipton M. *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. London: Temple Smith, 1977.
- MATHIEU, N. L'urbaphobie dans la relation ville/campagne. Communication au Colloque « Ville mal aimée, ville à aimer », 5-12 juin 2007, Cerisy-la-Salle.
- MARCHAND, B. L'Urbaphobie en France depuis 200 ans : bref rappel. Communication au Colloque « Ville mal aimée, ville à aimer », 5-12 juin 2007, Cerisy-la-Salle.
- MARCHAND, B. *Les ennemis de Paris : la haine de la grande ville des Lumières à nos jours*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2009, 387p.
- MORICONI-EBRARD, F. Explosion urbaine, le sens de la démesure. *Le Monde Diplomatique*, juillet 1996, n°13.

- OSMONT, A. et GOLDBLUM, C. Quelle place pour les villes dans la production des connaissances sur le développement ? In Géronimi, V. et all. *Savoirs et politiques de développement : questions en débats à l'aube du XXIe siècle*. Paris : Karthala, 2008, 165-186.
- PRUD'HOMME R. Le biais anti-urbain dans les pays en développement. *L'urbaphobie: démontage d'un désamour*. Communication du colloque « Ville mal aimée, vile à aimer » 5-12 juin 2007, Cerisy La Salle.
- SALOMON CAVIN, JOELLE. *Eloge de la concentration urbaine. Plaidoyer de la Banque Mondiale en faveur de la grande ville*. Cybergeo : European Journal of Geography [en ligne]. Débats, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 2 octobre 2009. URL : <http://cybergeo.revues.org/index22685.html>
- SLATER, T. « Anti-urbanism ». Entries in Kitchin, R. and Thrift, N. (eds) *The international Encyclopedia of Human Geography*. London : Elsevier, 2009.
- *Reshaping Economic Geography, World Development report*, World Bank, 2009, 384p.
- *Stratégie de Banque Mondiale pour les villes et les collectivités locales*, Note conceptuelle et de synthèse, World Bank, 2009, 28p.

Bibliographie spécialisée

Généralités sur Madagascar

- GOEDEFROIT, Sophie. Quel développement à Madagascar ? *Etudes rurales*, n°178, Juillet 2006, pp.
- NATIVEL, Didier. *Madagascar et l'Afrique, entre identité insulaire et appartenances historiques*. Paris : Kathala, 2007, 485p.
- RAISON, Jean-Pierre. Madagascar, vers une nouvelle géographie régionale. *L'information géographique*, volume 64, mars 2000, pp. 1-19.
- RAKOTO RAMIARANTSOA, Hervé. Politique publique et prise en charge des territoires: le local, entre reconnaissance et enjeux. *Historiens et géographes*, n°381, pp. 311-320.
- URFER Sylvain et RAJERIRISON Patricia. *Idées reçues Madagascar*. Paris : Le cavalier bleu, 2009, 136p.

Histoire politique de Madagascar

- BLANC-PAMARD Chantal et RAKOTO RAMIARANTSOA Hervé. Madagascar: sortie de crise? *L'espace géographique*, 2003, pp. 184-191.

- KOERNER, Francis. *Madagascar: Colonisation française et nationalisme malgache*. Paris: l'Harmattan, 1994, 464p.
- RABEMANANJARA, Raymond William. *Géopolitique et problèmes de Madagascar*. Paris: l'Harmattan, 1998, 286p.

La ville à Madagascar

- DALAMASSO, Etienne. Travaux géographiques sur Madagascar, la "grande île", *Annales de Géographie*, 1987, vol. 96, n° 533, pp. 103-108.
- FOURNET GUERIN, Catherine. *Vivre à Tananarive: Géographie du changement dans la capitale malgache*. Paris: Kathala, 2007, 427p.
- HARPET Cyrille et LE LIN Brigitte. *Vivre sur la décharge d'Antananarivo: regards anthropologiques*. Paris: l'Harmattan, 2001, 239p.
- MALAFOSSE, Antoine. Avec ou sans réseau, des services publics essentiels pour les populations les plus démunies: le point de vue d'un bureau d'études français. *Flux*, n°56-57, 2004, pp. 96-105.
- RAMAMONJISOA, Jocélyne (dir.). *La cité des mille*. Antananarivo : histoire, architecture, urbanisme. Tananarive : Tsipika, 1998, 183p.
- SANDRON, Frédéric (dir.). *Population et développement dans les Hautes Terres de Madagascar*. Paris: l'Harmattan, 2007, 245p.
- WACHSBERGER, Jean-Michel. Les quartiers pauvres à Antananarivo: trappe de pauvreté ou support des individus? *Autrepart*, n°51, 2009, pp.117-138.

Documents relatifs aux programmes et études des bailleurs de fonds

- APB Consulting. *Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural*. Banque Mondiale : Première phase du Programme Ruralstruc, 2006, 152p.
- P. CANNEL. *République de Madagascar : Secteur urbain : note de stratégie pour une assistance de l'AID*. Banque Mondiale, non publié, 2001, 121p.
- A. DAUSSIN, C. FANOHIZA et Hariravo ANDRIANARIVELO. Rapport préliminaire sur les finances publiques communales dans plusieurs centres urbains de Madagascar, Banque Mondiale/ PNUD, Non publié, Septembre 2010.
- PNUD. *Plan d'action du programme pays entre le gouvernement de Madagascar et le Programme des Nations Unies pour le Développement*, 2008-2011. PNUD : CPAP, Janvier 2008, 57p.

- UN-HABITAT. *Document de Programme Pays, 2008-2009, Madagascar*. Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains, Bureau Régional pour l'Afrique et les Pays Arabes, 2007, 31p.
- AGETIPA. Rapport d'achèvement du projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo. AGETIPA pour le Groupe Agence Française de Développement, 6 aout 2008, 49p.
- CASTAING, Hugues. Rapport d'évaluation ex-post du projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo. INASTECH pour l'AFD, juin 2006, 29p.

Liste des figures

Figure 1: Distribution des villes à Madagascar en fonction de leur population-----	26
Figure 2: Taux de croissance calculés avec la définition constante du milieu urbain au cours de chaque période-----	26
Figure 3: Principales villes et réseau routier à Madagascar-----	30
Figure 4: Evolution des occurrences au sein du MAP-----	55
Figure 7: Organigramme du MATD-----	64
Figure 8: Variabilité des estimations de population pour le Grand Tana-----	70
Figure 9: Répartition sommaire des ressources de l'UNDAF 2008-2011-----	75
Figure 10: Résumé du rapport "State of African Cities" 2008 d'UN-HABITAT-----	77
Figure 11: Principaux objectifs de la stratégie d'UN-HABITAT-----	80
Figure 12: Résumé des principaux projets UN-HABITAT à Madagascar-----	82
Figure 13: Principaux financements UN-HABITAT à Madagascar-----	83
Figure 14: Résumé des idées majeures sur l'urbain au sein du WDR 2009-----	87
Figure 15: Résumé de la matrice des résultats attendus du Country Assistance Strategy 2007-11-----	91
Figure 16: Sous-projets de première année du PPIC analysés par les EIES-----	93
Figure 17: Décaissements de la Banque Mondiale à Madagascar pour 2005 - 2009-----	94
Figure 18: Répartition du nombre de projets de la BAD par secteur entre 1977 et 2007-----	101
Figure 19: Tableau récapitulatif de la coopération multilatérale-----	103
Figure 20: Organigramme simplifié du Groupe AFD Madagascar-----	106
Figure 21: Résumé des principaux instruments financiers du Groupe AFD-----	107
Figure 22: Résumé des engagements financiers du Groupe AFD entre 2000 et 2008-----	108
Figure 23: Evolution des financements (millions d'€) pour quelques secteurs d'activités du Groupe AFD -----	108
Figure 24: Synthèse des coopérations bilatérales à Madagascar-----	117
Figure 25: Nationalité de l'échantillon d'ONG étudié lors de notre sondage-----	120
Figure 26: Domaines d'intervention de l'échantillon d'ONG étudié-----	121
Figure 27: Territoire d'action des ONG à Madagascar-----	122
Figure 28: Domaine d'intervention des ONG en fonction de leur origine-----	124
Figure 29: Territoire d'action des ONG en fonction de leur domaine d'activité-----	125
Figure 30: Caractéristiques de la coopération décentralisée-----	129
Figure 31: Principaux domaines d'activités des Coopérations Décentralisées à Madagascar-----	133
Figure 32: Le développement urbain: acteurs, besoins et outils-----	139
Figure 33: Les acteurs susceptibles d'agir pour le développement urbain à Madagascar-----	140

Table des matières

Remerciements _____	2
SOMMAIRE _____	3
Liste des abréviations et acronymes _____	4
INTRODUCTION : CONTEXTUALISATION ET PROBLEMATIQUE _____	5
A. Contextualisation _____	5
B. Formulation de la problématique de travail _____	6
METHODOLOGIE DE TRAVAIL _____	8
A. La méthode qualitative _____	8
a. L'analyse de discours _____	9
b. Les entretiens _____	9
B. La méthode quantitative _____	10
a. L'analyse des projets et de leurs financements _____	11
b. Le sondage des ONG _____	11
C. Biais méthodologiques et limites de la recherche _____	12
CARTE D'IDENTITE DE MADAGASCAR _____	13
1. LE PHENOMENE URBAIN A MADAGASCAR _____	14
1.1. Contexte général de Madagascar _____	15
1.1.1. Tendances socio-économiques du pays _____	15
1.1.2. Une trajectoire politique complexe _____	16
1.1.3. L'organisation administrative du pays _____	18
Les compétences de la Région _____	19
La classification des Communes _____	20
Les compétences de la Commune _____	21
Les ressources des CTD _____	23
1.2. Madagascar, un territoire au début de sa transition urbaine _____	25
1.2.1. Tendances démographiques urbaines _____	25
1.2.2. Essai de définition du profil urbain malgache _____	27

1.3. Les défis de l'urbanisation à Madagascar	32
1.3.1. Les problèmes d'une urbanisation incontrôlée	32
Un étalement urbain non programmé	32
Peuplement et habitat urbain illégal	33
Mobilité urbaine	33
Dégradation de l'environnement des villes et santé publique	34
Les défis liés à la poursuite de la croissance urbaine	34
1.3.2. Les multiples dimensions de la pauvreté urbaine	35
La difficile mesure de la pauvreté urbaine	35
L'inégalité dans l'accès aux services de base	36
L'insécurité alimentaire en ville	37
1.4. Synthèse: Le développement urbain, quels enjeux pour Madagascar ?	38
2. LA VILLE ET LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR	39
2.1. La place de la ville dans les stratégies de développement des pays du Sud	40
2.1.1. Idéologie, politiques et aides urbaines dans les pays en développement: un biais anti-urbain?	40
Définition de l'anti-urbain : du phénomène constaté au discours	40
L'idéologie anti-urbaine dans les pays du Sud, et les conséquences pour l'aide au développement	41
2.1.2. La nécessaire prise en compte de la ville comme facteur du développement des pays du Sud	43
L'urbanisation du Sud : un processus inéluctable relevant de multiples défis	43
Les villes du Sud : quelles opportunités pour les développements nationaux ?	46
2.2. Peut-on déterminer l'existence d'un biais anti-urbain dans l'histoire du développement à Madagascar ?	49
2.2.1. De l'unification du territoire à la colonisation	49
2.2.2. La trajectoire postcoloniale de Madagascar	50
2.2.3. La période socialiste et les politiques de désurbanisation, puis un tournant libéral	51
2.2.4. Les années 2000 : le Madagascar Action Plan	52
Les orientations du MAP et l'accent sur le développement rural	52
Analyse du discours du MAP	53
Le MAP et les bailleurs de fonds de l'aide internationale	55
2.3. Synthèse : un biais anti-urbain dans le développement malgache ?	57
2.3.1. Un biais anti-urbain bien lisible dans la trajectoire historique du développement de Madagascar	57
2.3.2. Les représentations dominantes de la ville à Madagascar	58
2.3.3. Pourtant, une nécessaire prise en compte de la ville pour le développement malgache	59
3. LES STRATEGIES DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET LE MILIEU URBAIN A MADAGASCAR	61

3.1. L'approche du développement urbain au sein de l'Etat et des collectivités décentralisées	62
3.1.1. Le pouvoir central et le développement urbain	62
3.1.2. Le traitement de la question urbaine au sein des collectivités décentralisées	65
3.1.3. Quels sont les autres interlocuteurs de l'urbain à Madagascar ?	67
3.1.4. Synthèse	70
3.2. La place de l'urbain dans le système d'aide multilatérale à Madagascar	73
3.2.1. Le Système des Nations Unies et le Développement Urbain	73
Le PNUD	73
UN-HABITAT	76
L'action des autres Fonds du SNU en matière de développement urbain	84
3.2.2. La Banque Mondiale	85
Etude de la « Country Assistance Strategy »	88
Le projet « Pôles Intégrés de Croissance »	92
Etude des financements des projets de la Banque Mondiale	94
Réflexion de la Banque Mondiale : vers une nouvelle prise en compte de l'urbain à Madagascar ?	95
3.2.2. Le système de l'Union Européenne	97
Le Fonds Européen de Développement (FED)	97
Les lignes budgétaires de l'UE	99
L'UE et le développement urbain	99
3.2.3. La Banque Africaine de Développement	100
3.2.4. Essai de synthèse de la coopération multilatérale	102
3.3. La prise en compte du secteur urbain au sein des coopérations bilatérales	104
3.3.1. La coopération française et l'Agence Française de Développement (AFD)	104
Les activités du département développement urbain de l'AFD	106
Etude des financements de l'AFD	107
Analyse du projet d'aménagement et d'assainissement des quartiers sud-ouest d'Antananarivo	109
3.3.2. La coopération japonaise (JICA)	111
3.3.3. La coopération allemande	112
3.3.4. La coopération norvégienne	113
3.3.5. L'Intercoopération suisse	114
3.3.6. La coopération américaine : USAID	115
3.3.7. Essai de synthèse de la coopération bilatérale	116
3.4. Les secteurs d'action des ONG étrangères et malgaches sur le territoire	119
3.4.1. Enquête sur les activités des ONG à Madagascar	119
3.4.2. Synthèse sur les ONG et apport des entretiens	125
3.5. La coopération décentralisée française et le développement urbain	129
3.5.1. La statut particulier de la coopération décentralisée pour le développement des villes	129

3.5.2. Les champs d'intervention de la coopération décentralisée à Madagascar _____	130
3.5.3. Synthèse de l'action des coopérations décentralisées pour la lutte contre la pauvreté à Madagascar _____	135
3.6. Synthèse du système d'acteurs de l'aide au développement susceptibles d'agir dans l'urbain à Madagascar _	136
3.6.1. Peut-on affirmer l'existence d'un biais anti-urbain de l'aide au développement ? _____	136
3.6.2. Schémas de synthèse des acteurs de l'aide au développement par rapport à l'urbain _____	138
CONCLUSION ET OUVERTURE DU DEBAT _____	141
Résultats de la recherche _____	141
Remarques réflexives et pistes de débat _____	143
Sources _____	145
Bibliographie _____	149
Liste des figures _____	154
Table des matières _____	155
Annexes _____	159
Annexe 1 : Guide d'entretien _____	159
Annexe 2 : Fiches acteurs de l'aide au développement à Madagascar _____	165

Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien

OBJECTIFS DES ENTRETIENS

Pour tous les acteurs du développement, il s'agit de savoir s'il existe une doctrine d'intervention sur le territoire malgache dans le cadre de la mise en place des projets. Est-ce que l'on différencie les interventions en secteur rural et urbain (dans ce cas quel discours est tenu sur les territoires prioritaires) ou est-ce qu'il existe une approche aspatiale (on agit sur la lutte contre la pauvreté de façon indifférente)?

Puis au-delà de la doctrine, il s'agit de savoir ce qu'il en est dans la pratique, c'est-à-dire de connaître les conséquences des projets sur les espaces.

DEROULEMENT DES ENTRETIENS

Pour mener les entretiens à bien, il n'est pas question de poser des questions directes qui peuvent parfois influencer la réponse dans notre sens de réflexion, mais plutôt d'avoir des questions les plus généralistes possibles. Un entretien semi-directif permettra à la personne de parler en premier de quelque chose qui lui tiens à cœur et qu'elle pense important d'aborder avec nous. Notre sujet étant éminemment polémique, l'objectif des entretiens est de connaître les points de vue des interviewés sur le biais anti-urbain et la façon dont sont pensés les projets de développement sur le territoire.

Il faut donc au départ trouver une accroche et laisser la personne parler à propos de ce qui l'intéresse. Puis si l'on voit qu'il nous manque des infos c'est à ce moment que nous poserons des questions plus précises, tout en faisant toujours attention à ne pas amener à une réponse fermée et biaisée.

D'après la première partie de notre étude qui s'attache à mieux comprendre le discours des acteurs du développement et leur rapport à l'urbain, il faudrait élaborer un guide d'entretien différent pour chaque type d'acteur.

Phase 1: Elaboration d'un guide d'entretien

Dans le cadre de notre recherche, nous allons effectuer un guide d'entretien selon nos objectifs, et hypothèses.

Phase 2: Le démarrage de l'entretien

L'entretien semi-directif va commencer comme un entretien non directif : une consigne de départ très large portant sur un sujet large avec une attitude non directive.

A la fin de cette phase d'entretien non directif, on fait une reformulation de synthèse et on introduit les sous-thèmes du guide non abordés spontanément par l'interviewé.

Phase 3: Introduction du guide

- Lorsque l'on introduit un nouveau thème de façon directive, on repasse ensuite à une technique de non directivité.
- A la fin de cette phase non directive, on procède à une reformulation de synthèse du sous-thème.
- Si l'interviewé repart sur ce sous-thème l'entretien non directif continue, si l'interviewé acquiesce à cette reformulation on introduit un nouveau sous-thème.
- On introduit sur ce modèle chaque sous-thème non abordé dans le guide d'entretien jusqu'à ce que tous soient abordés.

GUIDES D'ENTRETIENS

Le guide d'entretien prévoit les deux, trois grands thèmes à aborder lors de l'entrevue, et leurs sous-thèmes éventuels. Il prévoit leur ordre d'apparition et pour chacun des grands thèmes une question ouverte introductive.

Pour chacun des acteurs rencontrés, une fiche a été élaborée afin de mieux connaître les projets qu'ils mettent en place, de cerner au préalable leur logique d'intervention sur le territoire malgache et d'en déduire des questions pertinentes.

Guide 1 : Penseurs, chercheurs

Grand Thème	Question introductive	Sous Thème
1. L'état de l'urbanisation à Mada et la place de la ville au sein du pays.	Selon vous quels sont les enjeux de l'urbanisation à Madagascar ?	1.1. Importance du développement rural 1.2. Les spécificités du contexte malgache 1.3. La primatie de Tana
2. Comment on considère le rôle de la ville dans le développement	Quels sont les aspects de la ville (et notamment Tana) qui vous viennent directement à l'esprit à Madagascar ? Les enjeux relatifs au milieu urbain à Madagascar.	2.1. Les aspects négatifs de la ville 2.2. Les effets entraînant de la ville sur le pays 2.3. Nécessité d'une armature reliant la ville au milieu rural
3. Quelle efficacité de l'aide au développement ?	Que pensez-vous de la manière dont est localisée l'action des bailleurs de fonds à Madagascar ?	3.1. Vision du développement pour Mada 3.2. Connexion entre l'aide et les vrais défis de développement pour Mada
4. Question des formations	Qu'est ce qui existe sur la formation intellectuelle à Madagascar ?	4.1. L'animation intellectuelle sur l'urbain à Mada ? 4.2. Les projets de formations, colloques, etc.
5. Caractéristiques sociales de la personne enquêtée	Que pouvez-vous me dire sur votre parcours ?	5.1. Parcours d'études 5.2. Thèse défendue aujourd'hui, thème de recherche actuel.

Guide 2 : ONG

Grand Thème	Question introductive	Sous Thème
1. La philosophie développée dans la construction des projets de l'ONG sur Mada	Que pouvez-vous me dire des projets que vous développez à Mada ?	1.1. Localisation des projets surtout dans le milieu rural 1.2. Les spécificités du contexte malgache pour les projets 1.3. La logique de pensée, la philosophie dans laquelle s'inscrivent les projets 1.4. Y'a-t-il un discours différent pour les espaces ruraux et urbains ? Fait-on appel aux mêmes experts ?
2. La relation avec les collectivités malgaches	Que pouvez-vous me dire de la relation que vous entretenez avec les collectivités malgaches ?	2.1. Question des ONG qui prennent la place des collectivités malgaches, et ne demandent pas l'appui des autorités locales. En quoi est-ce justifiable d'agir de cette façon ? 2.2. Mais pas de suivi du projet
3. La relation avec les bailleurs de fonds à Mada	Que pensez-vous de la manière dont les bailleurs de fonds localisent leurs projets.	3.1. Est-ce que les projets des autres bailleurs vont dans le même sens que ceux de l'ONG ? 3.2. Quelle type de partenariat avec les bailleurs de fonds ?

		3.3. Est-ce que les relations influencent la manière de travailler ?
4. Est-ce qu'il existe une stratégie territoriale pour le choix de la localisation des projets ?		4.1. En fonction du nombre d'habitants, des ressources... 4.2. Mada étant un très vaste terri avec peu de moyens de communication.
5. Profil de la personne enquêtée		5.1. Pour quelles compétences a-t-on engagé cette personne au sein de l'ONG ? 5.2. Avec quelles autres compétences elle collabore ?

Guide 3 : Bailleurs

Grand Thème	Question introductive	Sous Thème
1. Justification d'une présence de l'aide à Madagascar.	Quels sont selon vous les défis à relever pour l'aide au développement (notamment en milieu urbain) ?	1.1. les défis reconnaissables sur le territoire 1.2. Les spécificités du contexte malgache pour les projets.
2. La philosophie développée dans la mise en place des projets sur Madagascar.	Que pouvez-vous me dire des projets que vous développez à Madagascar ?	2.1. Localisation des projets sur le territoire malgache 2.2. La logique de pensée, la philosophie dans laquelle s'inscrivent les projets. Fonctionnement de l'organisation. 2.3. Y'a-t-il un discours différent pour les espaces ruraux et urbains ? Fait-on appel aux mêmes experts ?
3. La définition du secteur urbain (avoir une précision sur les termes).	Est-ce qu'il y a pour vous une définition du « secteur urbain » ?	3.1. Quelle définition spécifique au secteur urbain ? 3.2. Y'a-t-il une nomenclature des projets selon le type de territoire ?
4. Favoriser le développement urbain comme stratégie de lutte contre la pauvreté. Par quels moyens ?	Est-ce que vous intervenez sur la pauvreté urbaine ? est-ce que cela fait partie de votre stratégie de lutte contre pauvreté à Mada ?	4.1. Quelle importance du volet de la lutte contre la pauvreté urbaine et amélioration des conditions de vie ; 4.2. Lutter contre la pauvreté rurale en faisant des villes des leviers de développement national 4.3. Peut-on inclure le développement

		urbain dans une stratégie de lutte contre la pauvreté à Madagascar ?
5. La relation avec les collectivités malgaches	Que pouvez-vous me dire de la relation que vous entretenez avec les collectivités malgaches ?	5.1. Question de l'habitude des bailleurs à injecter de l'argent directement dans le budget de l'Etat. 5.2. Mais pas de suivi du projet et de contrôle des incidences.
6. La relation avec les bailleurs de fonds à Mada	Comment vous vous positionnez sur le territoire malgache par rapport aux autres bailleurs de fonds ?	6.1. Existence de zones préférentielles pour tels types de bailleurs. 6.2. Quelle type de partenariat avec les bailleurs de fonds ? 6.3. Est-ce que les relations influencent la manière de travailler ?
7. Est-ce qu'il existe une stratégie territoriale pour le choix de la localisation des projets ?	Comment est ce que vous choisissez vos zones et secteurs d'intervention ?	7.1. En fonction du nombre d'habitants, des ressources... 7.2. Mada étant un très vaste terri avec peu de moyens de communication.
8. Caractéristiques sociales de la personne enquêtée		8.1. Pour quelles compétences a-t-on engagé cette personne au sein de l'organisation ? 8.2. Avec quelles autres compétences elle collabore ? 8.3. a-t-il des ressentis personnel envers les actions de l'organisation ?

Guide 4 : Politiques de l'urbain

Grand Thème	Question introductive	Sous Thème
1. Philosophie politique en termes de développement urbain	Quelle stratégie adopte l'institution en matière de développement ?	1.1. Considération du milieu rural comme seul moteur de développement. 1.2. Plans de développement existants pour le pays
2. Justification d'une présence de l'aide à Madagascar	Quels sont selon vous les défis à relever pour l'aide au développement (notamment en milieu urbain) ?	2.1. les défis reconnaissables sur le territoire 2.2. Les spécificités du contexte malgache pour les projets. 2.3. La logique de pensée, la philosophie dans laquelle s'inscrivent les projets. 2.4. Quelle type de partenariat avec les

		bailleurs de fonds ?
3. La relation entre le MATD et les collectivités malgaches.	Que pouvez-vous me dire de la relation qu'entretiennent le Gouvernement et les CTD malgaches ?	3.1. Question du dialogue pour la mise en œuvre des projets. 3.2. Décalage entre les compétences des CTD et leur budget.
4. La relation entre le MATD et les bailleurs extérieurs.	Que pouvez-vous me dire de la relation que vous entretenez avec les bailleurs extérieurs ?	4.1. Question de l'habitude des bailleurs à injecter de l'argent directement dans le budget de l'Etat. 4.2. Question du type de dialogue qui s'instaure entre le MATD et les bailleurs.
8. Caractéristiques sociales de la personne enquêtée		8.1. Pour quelles compétences a-t-on engagé cette personne au sein de l'organisation ? 8.2. Avec quelles autres compétences elle collabore ? 8.3. a-t-il des ressentis personnel envers les actions de l'organisation ?

Annexe 2 : Fiches acteurs de l'aide au développement à Madagascar

Coopération Japonaise (JICA)	
Rôle institutionnel, statuts	Coopération bilatérale. Agence de Coopération Japonaise en association avec la Banque de Développement japonaise.
Philosophie d'action dans l'aide au développement	Coopération s'inscrit dans le cadre de l'ouverture stratégique du Japon sur l'extérieur et de sa politique d'aide au développement.
Temps de présence sur le territoire Malgache	Présence depuis 15 ans mais création des bureaux à Antananarivo depuis 2003.
Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2008)	Pas de renseignements.
Types de projets développés majoritairement à Madagascar	Coopération technique. Mise à disposition de jeunes volontaires. Financement d'infrastructures. Secteurs prioritaires : développement rural, eau et assainissement, éducation, environnement et projets miniers.
Approche en termes de développement urbain	Construction du « Boulevard de Tokyo » à Antananarivo réceptionné en 2006. Pas de stratégie urbaine mais forte demande.
Evaluations de projets et/ou études disponibles	Non

**Agence Française de
Développement (AFD)**

Rôle institutionnel, statuts Banque de développement française.
Représente une partie de l'APD française. L'autre partie est assurée par le Ministère des Affaires Etrangères via les SCAC (Services de Coopération et d'Action Culturelle).

Philosophie d'action dans l'aide au développement Financement de projets et programmes selon 2 axes :
- Priorités du gouvernement malgache : Madagascar Action Plan
- Priorités du gouvernement français : environnement économique stable, développement respectueux de l'environnement, et cohésion sociale.

Temps de présence sur le territoire Malgache Présence de l'AFD depuis 1941.
Document Cadre de Partenariat (DCP) signé le 11 mai 2006, qui fixe les secteurs d'action prioritaires.

Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2008) 145,4 Millions d'€ (AFD=126M ; FFEM= 4,5M, PROPARCO =14,9M)
Dons accordés à l'Etat (annulation dette).
La filiale PROPARCO finance le secteur privé avec des conditions proches du marché.

Types de projets développés majoritairement à Madagascar Secteurs prioritaires : éducation, santé, développement rural, infrastructures, environnement, soutien secteur privé.
L'urbain n'est donc pas un secteur prioritaire mais apparaît cependant comme une spécialité de l'AFD.

24 projets développés en tout : les secteurs d'action où il y a eu le plus de fonds décaissés en 2008 sont :

Si l'on regarde l'action de l'AFD à Mada depuis 10 ans, on s'aperçoit qu'elle s'est orientée vers le développement urbain.

Approche en termes de développement urbain Il y a une action de l'AFD à Tana (Cf. Etude Grand Tana qui reprend la liste de doléances des maires en concertation avec les chefs de projets français).
Il n'est pas question de faire un projet à Tana sans en faire dans les villes secondaires. Ceci est fait en fonction de l'opposition entre le centre et les côtes du pays.

Travail de concertation avec les élus (existence d'un feeling particulier, d'une coopération décentralisée, etc.) puis on se concentre sur les projets qui rapportent (infrastructures). On crée un moyen et le reste du développement suit derrière.

Evaluations de projets et/ou études disponibles Etude « Grand Tana » en 2006.

Coopération Suisse

Rôle institutionnel, statuts	Coopération bilatérale. La Fondation Intercoopération Suisse qui possède le mandat d'exécution de la coopération.
Philosophie d'action dans l'aide au développement	Coopération poussée par les groupes religieux et la société civile suisse. Pas d'enjeux stratégiques économiques ni géopolitiques.
Temps de présence sur le territoire Malgache	Coopération présente depuis 40 ans sur le territoire.
Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2008)	15 à 20 M d'€ par an.
Types de projets développés majoritairement à Madagascar	Début de la coopération axée sur la gestion forestière. Puis recentrage géographique et thématique de la coopération. Le programme actuel de la coopération s'appelle « SAHA », basé sur le développement rural (gouvernance locale et développement économique local).
Approche en termes de développement urbain	Pas de développement urbain. Mais sollicitation pour une action en milieu urbain (budget participatif du 5 ^{ème} arrondissement de Tana).
Evaluations de projets et/ou études disponibles	Non

Banque Mondiale	
Rôle institutionnel, statuts	Bailleur multilatéral.
Philosophie d'action dans l'aide au développement	<p>Soutien des aspects prioritaires du Plan d'action pour Madagascar (MAP). Mise en place d'une stratégie d'assistance-pays (CAS).</p> <p>Deux axes d'intervention : Le premier concerne principalement les activités propres à lever les obstacles qui freinent l'investissement et la croissance dans les zones rurales et urbaines. Le deuxième axe regroupe les activités destinées à améliorer l'étendue et la qualité des prestations de services.</p>
Temps de présence sur le territoire Malgache	<p>Depuis septembre 1963. Période d'exercice 2007 à 2011</p>
Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2008)	<p>Engagement total d'environ 1,153 milliard de dollars. Le portefeuille actuel de la Banque mondiale à Madagascar se compose de 21 projets = 19 projets de l'IDA, 1 projet régional de l'IDA et 1 projet du FEM (Fonds pour l'environnement mondial)</p>
Types de projets développés majoritairement à Madagascar	<p>La CAS définit un programme de soutien de la Banque englobant l'appui budgétaire (Crédits d'appui à la réduction de la pauvreté) ; les opérations sectorielles (SWAP) ; les projets d'investissement ; les partenariats public-privé ; et les activités d'analyse et de conseil (AAA). Les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC) continueront de servir de cadre pour le dialogue sur les politiques avec le gouvernement et de plateforme pour l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds.</p>
Approche en termes de développement urbain	<p>Projet PIC (Pôles Intégrés de Croissance). Création de l'AGETIPA avec une partie sur le développement urbain. Interventions ponctuelles en milieu urbain.</p>
Evaluations de projets et/ou études disponibles	<p>Etude « défis urbains » « Policy Notes » 2010. « World Development Report » 2009</p>

Banque Africaine de Développement (BAD)

Rôle institutionnel, statuts	<p>Banque de développement africaine.</p> <p>Le groupe comprend 3 entités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Banque Africaine de Développement (BAD) alimentée par la souscription des pays membres, les emprunts sur les marchés internationaux, les remboursements et les revenus de prêts. - Le Fonds Africain de Développement (FAD) constitué grâce aux donations de 26 pays. - Le Fonds Spécial du Nigéria (FSN)
Philosophie d'action dans l'aide au développement	<p>On élabore une stratégie d'action de la BAD tous les 3 ans.</p> <p>La 11^{ème} qui s'était appuyée sur le MAP se termine en 2011.</p>
Temps de présence sur le territoire Malgache	<p>Présence de l'AFD depuis 1941.</p> <p>Document Cadre de Partenariat (DCP) signé le 11 mai 2006, qui fixe les secteurs d'action prioritaires.</p>
Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2008)	<p>Tous les nouveaux projets se font à partir de prêts et plus de dons (environ 11M d'€ pour le dernier FAD).</p>
Types de projets développés majoritairement à Madagascar	<p>7 projets en cours dont 2 agricoles, 1 routier, 1 social, 2 eau et assainissement et 1 gouvernance.</p> <p>Appui budgétaire mais il a été annulé.</p> <p>Appui aux initiatives du secteur privé.</p>
Partenariats, Coordination avec les autres bailleurs	<p>Lors de l'élaboration de la stratégie de la BAD, il y a un dialogue avec les autres acteurs du développement (ONG, autres bailleurs), le gouvernement et la société civile.</p> <p>Il y a une réelle coordination avec la BM et l'UE afin de voir si l'on peut combler les lacunes des deux bailleurs.</p>
Approche en termes de développement urbain	<p>Les projets se situent essentiellement en milieu rural car ils répondent aux requêtes du Ministère des Finances, interlocuteur principal de la BAD.</p>
Evaluations de projets et/ou études disponibles	<p>Formulation d'un avis de non-objection, des missions de suivi sur le terrain pour chaque projet.</p> <p>Rapport d'achèvement après chaque mission de la BAD.</p> <p>Beaucoup moins d'études que la BM ce qu'elle souhaiterait améliorer.</p>

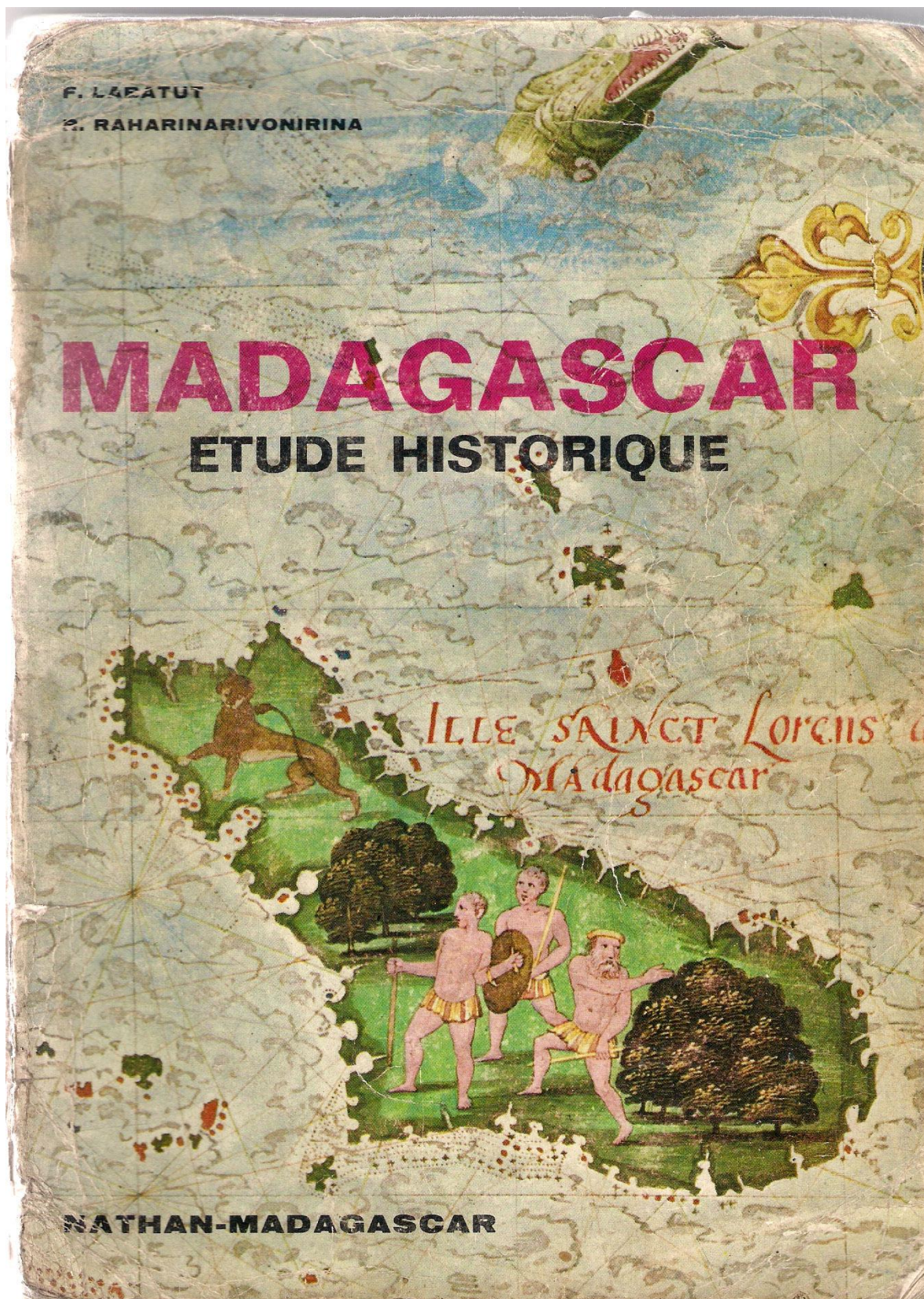
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Rôle institutionnel, statuts	Bailleur multilatéral. Réseau mondial de développement du système des Nations Unies.
Philosophie d'action dans l'aide au développement	Aide au gouvernement et à la population afin d'identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux de développement.
Temps de présence sur le territoire Malgache	Depuis l'indépendance en 1960. Accord de base (SBAA) signé entre le Gouvernement de Madagascar et le PNUD en 1992 (énonce les conditions dans lesquelles le PNUD et les organisations chargées de l'exécution aideront le gouvernement à mener à bien ses projets). Plan Cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (UNDAF) 2008-2011. Document de Programme pays (2008-2011) est aligné sur le MAP. Plan d'Action du Programme Pays (CPAP) 2008-2011. Définit le cadre des relations des deux parties au cours du cycle pluriannuel de programmation .
Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2009)	Environ 11 253 336 M de \$ pour 2009. Sachant que les activités techniques ont été maintenues mais que les activités nécessitant une décision politique ont été annulées.
Types de projets développés majoritairement à Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> • Appuis transversaux relatifs aux politiques publiques et coordination de l'aide et de l'action gouvernementale. • Lutte contre la pauvreté. • Promotion de la bonne gouvernance. • Protection de l'environnement, Gestion des risques et des Catastrophes et adaptation aux changements climatiques. • Lutte contre le VIH.
Approche en termes de développement urbain	Pas de projet de développement urbain. Le PNUD fait appel à l'agence UN-HABITAT pour l'urbain.
Evaluations de projets et/ou études disponibles	

UN- HABITAT

Rôle institutionnel, statut	Bailleur multilatéral. Agence du système des Nations Unies.
Philosophie d'action dans l'aide au développement	Appui au gouvernement central et aux collectivités décentralisées pour mettre en place des projets de développement urbain.
Temps de présence sur le territoire Malgache	Depuis 1998 pour projets ponctuels puis collaboration avec le MATD en 2004.
Montant de l'aide allouée à Mada et forme (chiffres 2008)	Collaboration avec le MATD avec financement PNUD.
Types de projets développés majoritairement à Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> • Appui au pouvoir central (renforcement des capacités humaines et techniques, amélioration fonction régaliennne du MATD en matière d'urbanisme). • Appui aux collectivités (assistance technique communale, PUDé pour les communes urbaines et SAC pour les communes rurales).
Approche en termes de développement urbain	Prise en compte de la réforme foncière, du processus de décentralisation et de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT). 2005 : projet d'appui au foncier urbain. 2006 : programme d'appui à l'urbanisation des collectivités.
Evaluations de projets et/ou études disponibles	Etude « <i>Cities Alliance</i> » de 2004. Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) de 2008. Etude « Profil Urbain » en cours de réalisation.

Annexe 3 : Extrait du discours prononcé par P. Tsiranana, le 10 octobre 1967.





NÉCESSITÉ ET AVANTAGES DE LA RURALISATION

« ... La vie sociale et familiale, par exemple, d'un instituteur à la campagne est d'un autre niveau qu'à la ville : son utilité, son standing, son prestige sont plus grands et ses satisfactions professionnelles et sociales beaucoup plus importantes.

C'est pourquoi je demande à tous ceux qui font des études, et à leurs familles, de préparer ce contre-courant à la « citadinite » qu'est la ruralisation, et ce contre-pied de la fonctionnarisation qu'est l'utilisation des diplômés à la campagne, dans le secteur privé comme dans les activités individuelles et indépendantes.

« Tout ce que je dis là est vrai ; la vie du fonctionnaire à la campagne, comparée à celle du citoyen, est plus aisée bien qu'il ne voit pas le cinéma, le théâtre, les grands magasins, les belles voitures qui circulent. Mais il n'est pas le dernier. Lorsque j'étais instituteur à la campagne, à Antsirabe, district de Mandritsara, ou à Antsahabe d'Antsohiby, j'étais quelqu'un...

« ... C'est moi qu'on réclamait dans le village, j'étais le premier citoyen du village.

« Quand j'ai eu le malheur de réussir le concours de professeur assistant et que je me suis trouvé à Tananarive, on ne me connaissait plus, j'étais le dernier ! On ne me connaissait pas pour les invitations aux fêtes et manifestations : M. Tsiranana, on ne connaissait pas, alors qu'en brousse j'avais toujours la place d'honneur !

« C'est tout de même un avantage pour qui est instruit et nous devons le faire comprendre à nos jeunes qui, en ville, seront des microbes invisibles ; certes ce sera difficile, car beaucoup ne croient pas à cela ! »

Le petit paysan qui s'instruit et obtient des diplômes — et l'État lui en assure tous les moyens s'il a les aptitudes nécessaires — peut et doit devenir

un paysan instruit, propriétaire d'une exploitation agricole. Aucun capital intellectuel ne court le risque de rester sans profit à la campagne ; aucun mécanicien ne restera sans travail rémunérateur s'il s'installe dans une agglomération rurale.

Et si vraiment le virus du fonctionariat le travaille, il pourra encore, dans les secteurs publics et para-publics de l'agriculture, de l'élevage, des forêts ou de la coopération, trouver un emploi rémunérateur avec de meilleures conditions d'existence qu'à la ville. Vivant à la campagne, il pourra s'assurer des commodités que ses moyens ne lui permettraient pas en ville...

...ceux-ci (les paysans) méritent que l'effort d'alphabétisation soit intensifié : on peut réussir sans être lettré, mais on réussit plus sûrement quand on l'est. Ce qui se fait déjà est excellent et efficace ; suppléons par notre imagination et notre ingéniosité à la limitation des crédits, les Malgaches prêts à œuvrer bénévolement ne manquent pas ; sachons les découvrir et nous assurer leur collaboration pour le profit de nos paysans.

A ces paysans que nous voulons aider, je demande de continuer dans la voie que je leur suggérais l'an passé et qu'ils ont abordée.

Rien, amis paysans, ne se fera sans vous, sans votre adhésion totale, ni sans votre participation... Faites confiance à ceux qui viennent à vous, et si quelque chose ne vous plaît pas ou vous surprend de ce qu'ils font ou de ce qu'ils recommandent, dites-le franchement. Vous n'êtes pas des machines, mais des hommes et des femmes dotés d'un esprit et de votre libre arbitre ; servez-vous-en !

Discours prononcé par M. Philibert Tsiranana, Président de la République, au Palais d'Andafiavaratra, le 10 octobre 1967.

Réfléchissons :

- 1. Quelle est l'idée essentielle développée par le Président de la République malgache dans cette partie de discours ?
- 2. Quel est le phénomène qu'il désigne plaisamment par un mot de son invention : « la citadinite ». (Le Président s'adresse aux fonctionnaires de l'État.) Décrivez ce phénomène et efforcez-vous de présenter les différents aspects de la « citadinite ». Quelles sont les causes de cette « maladie » ?
- 3. Qu'est-ce que la ruralisation ? Montrez comment elle constitue le contre-courant de la « citadinite ».

Retrouvez dans la suite du texte le récit offert aux auditeurs par M. Tsiranana. Quel est le ton de ce récit ? Quelle est la vérité profonde qui s'en dégage ?

- 4. Qu'entend le Président de la République par « l'utilisation des diplômés à la campagne ». Voyez dans l'avant-dernier paragraphe un exemple de ce que peut réaliser un paysan instruit.
- 5. En vous inspirant du texte, énumérez les carrières qui s'offrent aux jeunes gens instruits dans la mise en valeur des campagnes. N'est-ce pas là un aspect essentiel du développement ?