



L'URBANISATION OU LE NOUVEAU DEFI MALGACHE

Table des Matières

Re	merciements	vii			
RE	SUME EXECUTIF : L'URBANISATION OU LE NOUVEAU DEFI MALGACHE	ix			
IN	TRODUCTION	1			
РΑ	RTIE I : Le paysage démographique et l'urbanisation de Madagascar	4			
	Chapitre 1 : L'urbanisation de Madagascar est en route	5			
	Chapitre 2 : La population urbaine est plus prospère mais moins protégée	16			
	Conclusion : Aller au-delà des idées conventionnelles sur la démographie malgache	24			
PARTIE II : Comprendre les défis et opportunités dans les centres urbains de Madagascar					
	Chapitre 3 : Les villes comme moteur de croissance économique et d'emploi	27			
	Chapitre 4 : L'accès au terrain et le développement du foncier en milieu urbain	47			
	Chapitre 5 : Le défi de la connectivité urbaine	67			
	Chapitre 6 : Un mal urbain – l'eau et l'assainissement	84			
	Chapitre 7 : L'éducation en milieu urbain	. 103			
	Conclusion : Un tour d'horizon qui illustre l'urgence	.122			
РΑ	RTIE III : Le rôle des autorités locales dans le développement des villes	.124			
	Chapitre 8 : Un état des lieux chaotique – le rôle imprécis des communes face au défi urbain	.126			
	Chapitre 9 : Comprendre l'inefficacité des communes	.132			
	Chapitre 10 : Vers une action concertée en faveur des communes	. 142			
	Conclusion : Aider les exécutifs communaux à sortir du cercle vicieux de la sous-administration et la non-existence budgétaire				
Pa	rtie IV : Un plan d'action pour réussir une politique de la ville	.158			
	Axe 1 : Accélérer le développement et les opportunités économiques	. 166			
	Axe 2 : Améliorer les conditions de vie et réduire les inégalités	. 175			
	Axe 3 : Une politique de protection sociale pour que la pauvreté ne se transforme pas en misère	.182			
	Conclusion : Se donner les moyens d'y croire	. 191			
An	nexe : statistiques démographiques sur la population urbaine à Madagascar	. 196			

Equivalents Monétaires

Unité monétaire = Ariary 1.0 dollars US = 2009 Ariary

Année Fiscale 1er janvier au 31 Décembre

SIGLES ET ABREVIATIONS

ADQUA Antananarivo Assainissement Durable des Quartiers

AFD Agence Française de Développement

ANDEA Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement

APIPA Autorité pour la Protection contre les Inondations de la plaine d'Antananarivo

BADEA Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique

BDEA Base de Données Eau et Assainissement
BEI Banque Européenne d'Investissement
BEPC Brevet d'études du Premier Cycle
BIANCO Bureau Indépendant Anti-Corruption

CA Compte administratif

CAC Centres d'appui aux communes
CEM Country Economique Memorandum

CEPE Certificat d'Etudes Primaires et Elémentaires

CIRDOMA Circonscription Domaniale
CIRTOPO Circonscription Topographique

CNFPT Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CQP Certificat de Qualification Professionnelle

CSB Centre de Santé de Base

CUA Commune Urbaine d'Antananarivo

DATAR Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

DRTP Directions Régionales des Travaux Publics
DTI Direction Technique et Infrastructure

EDBM Economic Development Board of Madagascar

ENAM Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature

EPP Ecole Primaire Publique
EPT Education Pour Tous

FIAS Foreign Investment Advisory Services

FID Fonds d'Intervention pour le Développement

FIFTAMA Farimbona lom-bonan'ny Firaisan'ireo tanàna manodidina an'Antananarivo

FNRE Fonds National de Ressources en Eau

FONDEF Fonds de Développement de l'Enseignement Technique et de la Formation

Professionnelle

GCU Grand Centre Urbain

IFPBImpôt sur les Propriétés BâtiesIMVInstitut des métiers de la VilleINSTATInstitut National de la Statistique

IRD Institut de Recherche pour le Développement

JIRAMA Jiro sy Rano Malagasy
MAP Madagascar Action Plan

MEDDEA Mécanismes Durables de Développement de l'accès à l'Eau potable et à

l'Assainissement

MEN Ministère de l'Education Nationale

NTIC Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OMEFP Organisation Malagasy de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

ONEF Observatoire National de l'Emploi et de la Formation

ONG Organisation Non Gouvernementale

OPCI Organisme public de coopération intercommunale
PDLU Programme de Développement Local Urbain

PDU Plan de Développement Urbain

PIB Produit Intérieur Brut

PIP Programme d'Investissement Public
PME Petites et Moyennes Entreprises

PNAEPA Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement

PNUD Programme des Nations Unis pour le Développement PSNA Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement

PUDE Plan d'Urbanisme de Détail
PUDI Plan d'Urbanisme Directeur
QMM QIT Madagascar Minerals
RIA Regulatory Impact Analysis

SAHA Sahan'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivohitra

SAMVA Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo

SEIMAD Société d'équipement immobilier de Madagascar

SOGECOA Société de l'Economie Extérieure et de la Construction de Madagascar

SOREA Organisme Régulateur du Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement

SSPA Stratégie Sectorielle et Plan d'Actions

UCTU Union des Coopératives des Transports Urbains
UIMM Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie

UNICEF United Nations Children's Fund
WSUP Water Sanitation for Urban Poor
WWF World Wide Fund for Nature

REMERCIEMENTS

Lorsque s'est imposée l'idée d'une étude sur le défi urbain à Madagascar à la fin 2009, la réaction a été si positive que bon nombre de parties prenantes ont décidé de s'y associer avec enthousiasme.

Cette étude de la Banque mondiale a été dirigée par Jacques Morisset qui a coordonné une équipe composée de Noro Aina Andriamihaja (aspects démographiques et économiques), Zaza Burton Randriamiarana (enquêtes et conditions de vie des ménages), Pierre Graftieaux (transports), Patrice Rakotoniaina (eau et assainissement), Harisoa Danielle Rasolonjatovo Andriamihamina (éducation), Albert Daussin (finances municipales) et Daan Struyven (entreprises et emplois). Cynthia Faure a aidé à la mise en forme de ce rapport et nous a guidé lors de nos rencontres avec les opérateurs économiques, notamment du secteur informel, dans plusieurs villes malgaches. La diversité de cette équipe illustre pleinement l'approche transversale adoptée dans cette étude. Les apports d'Adolfo Brizzi (Country Manager pour Madagascar), Erick Rabemananoro, Christian Diou, Philip English, John Panzer et Kenneth Simler sont également à remercier.

Plusieurs partenaires ont contribué directement à cette étude notamment sur les thèmes consacrés au foncier (UN Habitat), la migration urbaine, l'eau et l'assainissement (UNICEF) et les gouvernements communaux (PNUD). D'autres sont intervenus dans les équipes de travail ou en commentant nos travaux y compris l'Agence Française du Développement et le Programme National Foncier. A un niveau individuel, nous voudrions remercier Olivier Pezet, Nicolas Kazadi, Dorothée Klaus, Macoumba Thiam, Jean-Jacques Helluin et Monique Rakotoarison qui ont soutenu et motivé cet effort.

L'étude a bénéficié de la participation de l'ONG ATD-Quart Monde qui a guidé nos réflexions sur la misère urbaine et comment y remédier. L'expérience de son délégué régional, Xavier Godinot, a compté pour beaucoup, y compris en nous invitant à participer au forum sur la Journée de la Misère organisé à Antananarivo en octobre 2010, dans l'esprit de la journée mondiale du refus de la misère. Plusieurs ONG et associations nous ont apporté leurs réflexions et expériences de terrains, y compris Water Aid, l'Institut Supérieur du Travail Social, IMV- Région Ile de France, Enda et l'IRD.

En dépit du contexte politique marqué par la non-reconnaissance du gouvernement en place par la communauté internationale durant la préparation de cette étude, une collaboration technique a pris place avec les services de plusieurs ministères et agences. C'est ainsi que l'INSTAT a partagé et analysé avec nous les données de la cartographie censitaire et des récentes enquêtes des ménages. Le Secrétaire Général de l'Economie –Jean Gabriel Randrianarison — a non seulement contribué à notre compréhension du paysage économique (entreprises et emplois) en milieu urbain mais a aussi su nous motiver en participant activement à plusieurs restitutions et discussions sur les thèmes qui composent cette étude. Plusieurs représentants des Ministères de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et d'entreprises publiques (JIRAMA) ont également participé à des rencontres de réflexions au sein de la Banque mondiale. Enfin, les autorités municipales, notamment celles d'Antananarivo, de Toliara et de Moramanga, ont répondu à nos questions sur leur rôle administratif et budgétaire.

Vice-président:

Directeur des opérations:

Directeur sectoriel:

Chef secteur:

Chef d'équipe de projet:

Obiageli K. Ezekwesili (AFRVP)

Constantine Chikosi (AFTS1)

Marcelo Guigale (AFTPM)

John Panzer (AFTP1)

Jacques Morisset (AFTP1)

RESUME EXECUTIF: L'URBANISATION OU LE NOUVEAU DEFI MALGACHE

- 1. Cette nouvelle étude de la Banque mondiale (avec les contributions du PNUD, l'UN-Habitat, l'UNICEF et ATD-QuartMonde) a pour objectif de placer le défi urbain sur le « radar » des décideurs politiques et des partenaires à Madagascar. Ce pays est avant tout perçu comme à vocation agricole ce qui s'est traduit par l'adoption de stratégies de développement, notamment le *Madagascar Action Plan* (MAP) en 2006,¹ qui mettent l'accent presque exclusivement sur le développement agricole et la gestion des ressources naturelles. Ces priorités, justifiables et justifiées, négligent toutefois de prendre en compte le phénomène de l'urbanisation qui est en train de prendre place, et qui s'accélère, dans le pays. Cette étude vise à combler cet oubli avec l'espoir de rééquilibrer le débat.
- 2. L'urbanisation doit être prise en compte dans la vision de développement de Madagascar pour au moins 4 raisons majeures et complémentaires :
 - Elle est une réalité démographique : Déjà plus d'un ménage sur trois vit dans une agglomération urbaine et, au rythme actuel, près de la moitié de la population sera localisée en ville dans une dizaine d'années.
 - Elle est génératrice de croissance économique et d'emplois : Aujourd'hui, les centres urbains génèrent près de ¾ du PIB national et concentrent presque toutes les grandes entreprises du pays. Les perspectives de trouver un emploi sont de plus en plus cantonnées dans et autour des villes.
 - Elle guide la transformation sociale: La concentration démographique entraine l'éclatement des familles et la disparition graduelle des mécanismes d'entraides traditionnels. Les facteurs de vulnérabilité ne sont plus les mêmes qu'en zones rurales car les familles sont moins dépendantes des conditions climatiques mais davantage affectées par l'environnement économique.
 - Elle est déterminante pour la stabilité politique : Les crises politiques malgaches ont toutes été exclusivement urbaines, y compris celle en cours, peut-être parce que la richesse y est plus concentrée, les inégalités plus visibles, et les capacités de mobilisation plus aisées.
- 3. Une clarification initiale peut être nécessaire : cette étude ne cherche pas à comparer le développement rural et urbain même si le lecteur sera souvent tenté de procéder à une telle comparaison. L'ambition est ici de fournir des informations, des analyses et des

¹ Parmi les 8 engagements du MAP sur la période 2007-15, il peut y être distingué ceux consacrés au développement rural et à l'environnement. Il n'y aucun engagement spécifique sur l'urbain, ou de manière indirecte dans des engagements transversaux sur l'infrastructure reliée, l'éducation et l'économie à forte croissance. L'accent sur le rural par rapport à l'urbain est aussi visible dans le fait que le terme rural (ou agri) est utilisé 7 fois plus de fois qu'urbain (ou ville) dans ce document stratégique. Pour plus détails, cf. l'étude publiée par l'Institut des métiers de la ville, lle de France-Antananarivo, Carole Guilloux, *Le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar*, décembre 2010.

recommandations sur comment confronter le défi urbain parce que ce thème a été relativement négligé à Madagascar (il n'existe pour ainsi dire pas d'autres études). D'ailleurs, il serait une erreur profonde d'opposer le développement urbain et rural car les deux sont complémentaires comme l'illustre l'exemple suivant. Les villes doivent offrir des opportunités d'études et d'emplois pour absorber les flux de jeunes qui quittent leur campagnes dans l'espoir d'une vie meilleure, alors que les paysans doivent devenir plus productifs pour assurer la sécurité alimentaire des centres urbains. Dans le même ordre d'idées, cette étude n'apportera pas de réponses précises en matière d'aménagement du territoire car cela dépasse le cadre qui lui a été imparti. Ces questions stratégiques devront être abordées dans une étape de réflexion ultérieure; au cours de laquelle les multiples enjeux de l'économie malgache devront être pris en compte, y compris celui du défi urbain. Rapidement, des choix devront pourtant être effectués, entre les villes et les campagnes et entre les villes elles-mêmes, car il n'est pas possible, ni même rationnel de chercher à couvrir l'ensemble du territoire par des politiques et des investissements uniformes.²

L'urbanisation est une opportunité...mais les villes ne sont pas préparées

- 4. L'urbanisation croissante du pays offre une opportunité pour la société malgache. L'attirance des villes répond à l'émergence d'opportunités économiques puisque les ménages urbains sont en général deux fois plus riches que ceux localisés en campagne. La concentration démographique offre en outre des marchés de consommateurs qui attirent les opérateurs économiques, qui peuvent tirer eux-mêmes des avantages de leur proximité. La littérature économique récente a montré que le développement économique repose en partie sur l'émergence et l'intensification de réseaux —entre les entreprises et entre ces dernières et leurs clients, qui sont essentiels pour créer des économies d'échelle au niveau de la production et de la distribution, et qui facilitent la réduction des coûts de production et de commercialisation ainsi que les transferts technologiques. Cette vision correspond d'ailleurs à la trajectoire historique de nombreux pays industrialisés et émergents qui ont vu leur transition guidée par la graduelle concentration géographique de leur population et de leurs activités économiques au cours du temps.
- 5. **Pourtant l'urbanisation est aussi un défi**. Les pertes des repères traditionnels sont une réalité qui laissent la place à un vide culturel où se cultivent l'envie et la peur selon le père Urfer. ³ Les organisations de paysans ou familiales, encore présentes dans les campagnes, ne sont pas remplacées par d'autres mécanismes de redistribution et de protection sociale pour ceux qui sont dans le besoin. Non seulement les inégalités deviennent alors plus visibles en ville qu'en campagne, mais la misère se développe, surtout parmi les jeunes, plantant les graines qui

² Pour une discussion plus approfondie sur ce sujet, cf. Banque mondiale, *Rapport du Développement dans le Monde, Repenser la Géographie*, 2009, et plus spécifiquement pour Madagascar, *A la recherche de la croissance perdue*, Mémorandum économique-pays. 2009.

³ S. Urfer, *L'Espoir et le Doute - Un Quart de Siècle Malgache*, Série Questions Actuelles, Editions Foi et Justice, Antananarivo, 2006.

mènent à l'exclusion et aux violences qui sont devenues une réalité dans les grandes villes du pays.

- 6. Les villes malgaches sont mal préparées face à leur avenir. Les opportunités économiques sont freinées par de nombreux obstacles, l'habitat y est précaire et n'est guère soutenu par une gestion foncière opaque et chaotique, le transport rendu difficile par les congestions et le manque d'infrastructure, l'accès à l'éducation perturbé par l'arrivée de nouveaux élèves et les réseaux d'eau et d'assainissement tant délabrés qu'Antananarivo est perçue comme une des villes les plus sales du monde.⁴
- 7. Plus grave encore, les villes sont peu équipées pour répondre à ces multiples défis. D'abord, la répartition institutionnelle des responsabilités est si imprécise que personne ne prend en charge la mise en œuvre d'une véritable politique de proximité. Les pouvoirs locaux n'agissent que face à l'urgence ou quand le pouvoir central n'est plus capable de jouer son rôle. En outre, même lorsqu'elles voudraient agir, les municipalités n'ont ni ressources financières, ni ressources humaines. Le budget annuel de la ville d'Antananarivo (4 US\$ par habitant) est 7 fois moindre que celui de Dakar et le budget d'investissement de Toliara (la cinquième ville du pays) n'est que de 7 000 US\$ par an !

Pour que l'urbanisation ne se transforme pas en une occasion manquée

- 8. Pour que l'urbanisation ne se transforme pas en une « nouvelle » occasion manquée pour Madagascar, cette étude a analysé un certain nombre défis que rencontrent aujourd'hui les villes malgaches. Ces défis sont loin d'être exhaustifs, et ne couvrent pas toutes les villes malgaches. Ils sont cependant suffisamment illustratifs en portant l'attention sur la création d'entreprises et d'emplois, le développement foncier, le transport, l'eau et l'assainissement, et l'éducation. L'analyse montre que les obstacles sont nombreux, les carences énormes, inscrites dans un développement historique inégal, et vont s'accentuer en raison de la pression démographique qui va encore plus peser sur les zones urbaines du pays dans un proche avenir. A titre d'illustration, le nombre d'élèves dans les grands centres urbains de Madagascar est prévu augmenter de 55% entre 2008 et 2020, ce qui supposerait le recrutement de plus de 10 000 enseignants et la construction d'environ 2 640 salles de classe supplémentaires, juste pour conserver les niveaux d'accueil actuel ! Des projections similaires pourraient être fournies pour les transports, l'eau et l'assainissement dont les retards en infrastructures ne vont pas manquer de s'accroître.
- 9. Pour répondre à l'urgence et ébaucher un premier sens des priorités, cette étude propose une série de recommandations qui : (i) sont organisées autour de trois axes transversaux, (ii) militent pour un renforcement du cadre institutionnel autour des communes et (iii) argumente pour la mise en place d'une véritable politique de mobilisation de revenus. Ces trois dimensions sont résumées ci-dessous.

_

⁴ Mercer Human Resource Consulting 2007 Health and Sanitation Rankings.

10. La mise en place d'une politique de la ville devrait s'appuyer sur trois axes: (i) promouvoir une croissance accélérée en exploitant les effets d'agglomérations au sein des centres urbains, (ii) partager les gains de la croissance pour qu'une amélioration généralisée des conditions de vie mène à une croissance auto-entretenue et au support continu en faveur des réformes, et (iii) protéger les exclus par une politique de protection sociale. L'organisation des recommandations autour de ces trois axes cherche à montrer que le développement harmonieux des villes nécessite la combinaison de croissance, de partage et de protection sociale. La croissance est indispensable pour créer des emplois et créer une dynamique positive, le partage nécessaire pour renforcer la demande et l'offre globale et l'inclusion du plus grand nombre de ménages dans le processus, et la protection sociale obligatoire pour protéger les plus vulnérables, notamment les jeunes qui composent la majorité de la population malgache. La synthèse de toutes les actions qui composent ces trois axes peut être trouvée dans le texte principal (tableau 19).

Axe 1 : La promotion des emplois et du secteur privé

- 11. La croissance urbaine représente avant tout une opportunité économique. Déjà l'appareil de production national, à l'exception des mines, du tourisme et du secteur primaire, est concentré autour des villes, ce qui signifie qu'une amélioration de l'efficience urbaine aurait tout de suite des implications majeures sur le PIB national. A titre d'exemple, un gain de 10 % des rendements économiques au sein des centres urbains permettrait d'engendrer une hausse de 7% du PIB. Le même effet d'entraînement ne serait pas aussi visible en matière d'emploi car 2/3 de la force de travail est encore localisée dans les campagnes mais, dans une approche dynamique, les villes restent le meilleur véhicule pour créer et diversifier les emplois et ainsi absorber les 300-500 000 jeunes qui débouchent chaque année sur le marché du travail.
- 12. Une combinaison de cinq actions prioritaires est proposée pour encourager la croissance économique, à travers la création d'entreprises et d'emplois qui est indispensable pour générer et encourager les effets d'agglomération qui demeurent limités dans les métropoles malgaches. Avant de passer en revue ces actions, il est utile d'insister sur la nécessité d'adopter une approche intégrée car, comme l'illustre le paradoxe du sous-développement de l'entrepreneuriat privé à Toamasina, il ne suffit pas d'offrir un ou deux atouts si d'autres barrières subsistent. Cette dernière ville offre la connectivité avec des routes et le plus grand port du pays, mais souffre de déficits en matière de gestion foncière et de capital humain qui nuisent au développement de ses entreprises.
- 13. Actions 1 et 2 : La promotion du secteur privé commence par une double action qui devrait cibler les entrepreneurs, notamment ceux à la tête de petites et moyennes entreprises qui sont non seulement majoritaires dans le paysage économique malgache mais qui sont aussi les plus exposés aux obstacles qui empêchent leur essor.
 - Action 1: Rationaliser les procédures administratives que les entreprises doivent effectuer tant au moment de leur création que de leurs opérations. Ces procédures doivent être simplifiées et (certaines) délocalisées pour entretenir une politique de

proximité avec les entreprises et les administrations. Cette délocalisation peut alimenter la concurrence entre les centres urbains ainsi que celle entre les administrations locales (y compris déconcentrées) qui se mettront alors davantage au service du service privé (et non plus l'inverse).

- Action 2: Améliorer l'accès au crédit; à la formation professionnelle et à l'information dont souffrent surtout les PME qui cherchent à s'étendre. Ces carences, identifiées dans la littérature économique, sont visibles à Madagascar et peuvent être en partie corrigées par la mise en place de partenariats avec le secteur privé, qui chercheront à repartir tant les coûts que les bénéfices des ces programmes, y compris avec les autorités locales qui ne doivent pas rester passives. Les exemples (de réussites et d'échecs) au niveau international devraient inspirer les décideurs politiques malgaches, comme cela est détaillé dans le texte principal de cette étude.
- 14. Parce que le développement de zones franches ou industrielles peut servir à faciliter les démarches administratives (souvent en les minimisant) et à mieux répondre aux carences sur le marché du crédit, de la formation professionnelle et de l'information, il est suggéré de les préserver, voire même de les étendre, dans les villes malgaches. Leur succès ne repose pas tant sur leurs avantages fiscaux mais sur les effets d'agglomération qui leur permettront de générer des économies d'échelles et ainsi faciliter l'accès aux différents marchés. Ces dernières ont été utiles dans le secteur du textile (avec plus de 200 entreprises au début des années 2000) et pourraient appuyer l'essor de secteurs prometteurs tels que les nouvelles technologies (centres d'appel) et les industries à basse technologie (assemblage).
- 15. Action 3: Trouver un emploi suppose qu'on soit productif pour motiver une entreprise à vous embaucher ou pour créer sa propre entreprise, même petite, qui peut survivre dans la durée. Or, pour être productif, il faut être éduqué. L'accent doit être mis sur le besoin d'accroitre l'employabilité des étudiants en mettant le système post-primaire en adéquation avec les besoins du marché du travail. Autrement dit, l'objectif est d'augmenter la rentabilité de l'investissement en capital humain que doivent faire les familles ce qui passe par (i) une révision du curriculum national d'enseignement ; (ii) la promotion de stratégies d'apprentissage ; (iii) la formation et la gestion améliorée des enseignants ; (iv) l'introduction d'un système de suivi et d'évaluation tant des enseignants que des résultats des élèves et (v) une compétition accrue entre les établissements. L'augmentation de la rentabilité devrait aider à garder les enfants dans le système scolaire (le « fléau urbain ») puisque seuls 3 étudiants sur 100 atteignent le niveau d'enseignement postsecondaire. Parce que ces réformes coûtent chères, la complémentarité avec le secteur privé doit être recherchée. Elle existe déjà mais devrait être optimisée par la révision des programmes de subventions existants qui devraient davantage chercher à promouvoir la qualité de l'enseignement par une diffusion de l'information et l'introduction d'un véritable système d'accréditation transparent. Enfin, il y a urgence de renforcer la formation professionnelle (le parent pauvre) dont les effectifs sont 10 fois moindres que ceux des collèges et des lycées alors qu'elle devrait constituer le débouché privilégié pour les jeunes qui transitent vers le marché de l'emploi. La formation continue

devrait être encouragée par des partenariats, en suivant l'exemple de plusieurs initiatives, y compris en Afrique.

- 16. Action 4 : Le développement du secteur privé en milieu urbain se heurte souvent à la difficulté d'identifier et de sécuriser un terrain aménagé. Pour beaucoup d'entreprises, il ne s'agit pas d'acquérir un terrain mais d'en posséder les droits légaux d'usage sur une longue période de manière à rentabiliser leur investissement sur le long-terme. Or, le marché immobilier, en particulier à Antananarivo, est non seulement quasi-sclérosé mais aussi incapable de fournir des garanties juridiques aux entreprises. Les titres fonciers n'existent pas toujours et ne sont pas mis à jour quand ils existent. Souvent, les terrains sont squattérisés, ce qui empêche leur usage par leurs propriétaires. L'Etat plutôt que d'être le facilitateur de ce marché en procurant des informations et en faisant respecter la réglementation joue souvent un rôle contraire: ses propres opérations immobilières sont le plus souvent opaques, son application de la réglementation aléatoire, et il existe un manque de coordination entre les autorités centrales, communales et celles de quartiers comme l'illustre l'existence des « petits papiers ». Ces derniers sont des documents qui procurent une certaine reconnaissance juridique à leurs possesseurs par les chefs de quartiers, mais aucune par les autres autorités. L'Etat doit se repositionner sur le marché foncier en adoptant quatre mesures : (i) il doit devenir le collecteur et le pourvoyeur d'informations sur le marché foncier et les opérations privées pour augmenter la fluidité de ce marché; (ii) il doit instaurer une politique de transparence (y compris sur les prix) en ce qui concerne ses propres opérations car la cession du domaine publique reste un des moyens privilégiés pour favoriser les politiciens ou ceux proches d'eux; (iii) il faut améliorer la gestion du patrimoine de l'Etat qui reste sous-exploitée comme par exemple les 24 hectares autour de la gare d'Antananarivo et de nombreuses parcelles autour des ministères et d'entreprises d'Etat; et (iv) il se doit de simplifier et d'appliquer la fiscalité foncière notamment sur les espaces fonciers qui ne sont pas exploités par leurs propriétaires de manière à les motiver à les rentabiliser ou à les vendre. En parallèle, il est proposé de simplifier les démarches tant d'acquisition que de ventes, en cherchant à les décentraliser, tout en renforçant la compétence et les moyens des services concernés.
- 17. Action 5 : Le développement des entreprises est fortement lié à la mobilité des biens et des personnes tant pour leur propre efficience interne que pour l'allocation optimale de ces marchés. Parce que les centres urbains rapprochent les distances et offrent une densité de réseaux de transports plus élevée que la moyenne nationale, ils deviennent automatiquement des lieux privilégiés pour les entrepreneurs. La répartition géographique des entreprises à Madagascar n'échappe pas à cette règle ; elles sont localisées pour la plupart dans le corridor Antsirabe-Antananarivo-Toamasina. Les recommandations sont de deux types. D'abord, il s'agit de continuer à améliorer la mobilité entre les villes, notamment sur le corridor Antsirabe-Antananarivo-Toamasina ; ensuite, il faut réduire les effets de congestion que ne manquent pas de créer la concentration démographique et économique. Les recommandations ne sont pas détaillées car elles sont en fait alignées sur une des actions prioritaires inclues dans l'axe 2 discuté ci-dessous.

Axe 2 : Le partage des gains qui doit mener à une croissance auto-entretenue et équilibrée

- 18. Encourager la croissance économique n'est pas une fin en soi. Elle est indispensable mais elle ne mène pas automatiquement à une amélioration des conditions de vie de la majorité des ménages qui est somme toute l'objectif ultime du développement économique. C'est pourquoi la croissance doit être partagée pour générer les effets croisés et multiplicateurs qui peuvent stimuler la croissance à travers une augmentation du pouvoir d'achat des ménages qui à son tour entraine une augmentation de leur demande et de leur capacité à investir tant en capital physique qu'humain. Ce cercle vertueux est aussi nécessaire pour minimiser les tensions sociales qui ne manquent pas d'apparaître lorsque les inégalités deviennent trop grandes. Ce dernier défi est particulièrement important car les écarts de richesse sont davantage visibles dans les villes que dans les campagnes.
- 19. Action 6 : Pour la majorité des malgaches, y compris ceux qui vivent en ville, leur unique richesse est constituée de leur possession foncière. Les ménages sont pauvres, voire très pauvres, mais sont le plus souvent propriétaires des murs de leurs maisons, ce qui leur permet de cultiver leur jardin et de conserver une certaine indépendance alimentaire.⁵ Leurs conditions de logement restent cependant précaires, proches de la survie, et l'instabilité juridique associée à leurs droits de propriété ne leur permet pas de capitaliser sur leur actif immobilier. En effet, leurs droits de propriétés sont précaires, reconnus uniquement par les « petits papiers » délivrés par les chefs de quartiers, susceptibles d'être remis en cause à tout moment. En l'absence de véritable reconnaissance légale, ces ménages ne peuvent pas recourir au système bancaire (car leur propriété n'est pas reconnue) et ainsi ne peuvent pas compter sur ce levier du développement économique popularisé par H. de Soto.⁶ Cette incertitude juridique autour des droits de propriété fonciers doit être brisée. D'abord par un rapprochement des procédures semi-officielles et officielles; ensuite par une simplification des ces dernières. En parallèle, il est également suggéré que l'Etat mette en place une politique de logement social, longtemps mise de coté au profit de développements immobiliers plus rentables car plus luxueux.
- 20. Action 7 : Contrairement aux autres services comme l'éducation ou l'électricité, l'accès à l'eau et à l'assainissement est avant tout un mal urbain. De moins en moins de ménages ont accès à de l'eau potable en ville et la gestion des déchets tant solides que liquides devient quasi-impossible dans une grande agglomération ce qui aggrave les conditions de vie des ménages urbains et nuit à leur productivité. Le besoin d'agir repose sur la mobilisation des acteurs qui ont aujourd'hui un sens diffus de leurs responsabilités. Si l'entreprise publique JIRAMA est le prestataire de services, elle doit évoluer dans un cadre légal et institutionnel complexe et incomplet. En outre, les moyens financiers et humains de ces deux secteurs sont

⁵ Selon la dernière enquête des ménages, près de 85% des ménages déclarent posséder leur logement et près de la moitié des ménages urbains cultivent encore du riz.

⁶ H. de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, 2000.

dérisoires en fonction des besoins, y compris pour l'entretien de l'infrastructure actuelle. Il faut donc remobiliser d'urgence les acteurs en trouvant les moyens et en déterminant les compétences, ce qui suppose une certaine décentralisation. Plus de financement est indispensable, mais il faut aussi s'assurer que celui-ci est utilisé (les taux d'exécution budgétaire sont très bas dans ces secteurs) et à bon escient. Parce que les fonds publics seront certainement insuffisants, il faudra davantage impliquer les acteurs privés (par les partenariats) et les communautés/usagers. L'expérience internationale, décrite dans le texte principal, a montré que ces initiatives fonctionnent et devraient être encouragées à Madagascar. Si les actions du côté de l'offre sont indispensables, il ne faut pas négliger les changements de comportements que la proximité en ville impose aux ménages en matière de consommation d'eau et de pratiques d'hygiènes.

- 21. Action 8 : Offrir des opportunités passe par une éducation de qualité accessible à tous. Or, aujourd'hui, le taux d'abandon scolaire reste un des problèmes majeurs dans les villes malgaches, notamment à partir du cycle post-primaire. Ce défi risque même d'augmenter car la pression démographique va se traduire par l'arrivée de nombreux élèves supplémentaires au cours de ces prochaines années, testant encore plus la résistance du système scolaire. Pour y répondre, plusieurs actions simultanées devront être entreprises, à commencer par maintenir et, si possible améliorer, la capacité d'accueil du système scolaire en construisant davantage d'écoles et en formant plus d'enseignants (surtout qu'un grand nombre d'entre eux sont prévus partir à la retraite d'ici 2015). Le secteur privé, par des partenariats judicieux, devra jouer un rôle important dans cette réponse. Pour diminuer les taux d'abandon, il faudra aussi alléger la contrainte financière qui pèse sur les familles les plus démunies car aller à l'école coûte cher (les coûts directs sont relativement élevés à partir du post primaire et les coûts d'opportunité ne sont pas négligeables pour un adolescent qui peut déjà exercer un « métier »). Il existe en effet une forte corrélation inverse entre les taux d'abandon et le revenu des ménages. L'aide financière devient si importante, qu'il convient de cibler avec attention les familles les plus nécessiteuses, en utilisant un système de vouchers qui laissera en plus aux familles le choix de l'établissement scolaire.
- 22. Action 9 : Connecter les gens se trouve au centre du partage économique. Si les opérateurs économiques et les ménages ne peuvent pas interagir, ou seulement à travers des coûts exorbitants, le risque est qu'un grand nombre d'entre eux se retrouvent en marge des processus de production et de distribution. Ce risque existe à Madagascar, même si les villes sont mieux connectées que les campagnes, car de nombreux centres urbains se trouvent encore isolés et il devient de plus en plus difficile de se déplacer au sein de l'agglomération d'Antananarivo. Les actions à entreprendre visent donc à accroitre la connectivité de certains centres urbains (comme Fort Dauphin) et de réduire les risques de congestion qui sont surtout apparents dans et autour de l'agglomération de la capitale. Les progrès vont surtout se mesurer en matière d'infrastructure de transport, avec un accent particulier sur l'entretien. Cet effort ne passe pas forcément par des grands travaux mais des aménagements judicieux autours des points/carrefours névralgiques. En outre, il faut reconnaître que les transports collectifs fonctionnent relativement bien dans les centres urbains, peut-être parce que la majorité de la population se déplace encore à pied, et cela sans intervention ou subvention de l'Etat.

Toutefois, il s'agit d'anticiper l'avenir et de limiter les risques de congestion en (i) renforçant les règles de sécurité qui mettent en danger les passagers ainsi que les autres conducteurs ; et (ii) organisant les transports publics sur et entre les lignes car la coordination actuelle est chaotique. Une voie à suivre, initiée avec le projet-pilote sur la ligne de taxi-be 119 appuyé par la Région de l'Ile de France, est de substituer une partie de la flotte actuelle composée de véhicules trop petits par des plus grands qui augmenterait la fluidité du trafic. Cette substitution s'accompagnerait par la mise en place d'arrêts à des endroits fixes qui gêneraient le moins possible l'ensemble de la circulation.

Axe 3 : Mobiliser un réseau de protection sociale pour les plus démunis

- 23. Les deux premiers axes du plan d'actions cherchent à promouvoir une croissance économique tout en y incluant le plus grand nombre d'opérateurs et de ménages possibles. Cette ambition justifie l'accent donné à la création et à l'expansion des PME, à la génération d'emplois, à l'opportunité des chances par l'éducation et à l'amélioration des conditions de vie par l'accès au logement et la provision adéquate de services de base tels que l'eau et la gestion des déchets.
- 24. Or, malgré tous ces efforts, certains groupes défavorisés risquent de rester à l'écart des mécanismes traditionnels de croissance économique et de solidarité. L'exclusion urbaine est déjà une réalité, concernant au moins 500 000 personnes, sans compter qu'une frange non-marginale reste vulnérable à tout moment en raison de leur précarité quasi-chronique. Cette exclusion est d'autant plus prononcée car, à part la famille et parfois les voisins, il n'existe pratiquement pas de soutien collectif et organisé pour les ménages urbains, ce qui empêche la diversification des risques et l'émergence d'économies d'échelle —deux caractéristiques essentielles pour la réussite de n'importe quels mécanismes d'assurance sociale.

25. Ce troisième axe repose sur trois actions complémentaires :

- Action 10 : redonner l'espoir à ceux qui sont exclus par la promotion de l'écoute et du dialogue, notamment par l'accès à l'éducation et à l'Etat civil.
- Action 11: encourager le soutien organisé par des mécanismes simples et collectifs, en mettant l'accent sur la génération de revenus comme les programmes de travaux à haute intensité de main d'œuvre et d'appui à l'auto-emploi ainsi que l'expérimentation de programmes de transferts d'argents aux bénéficiaires suivants des conditions préétablies
- Action 12 : Favoriser les initiatives qui émanent des groupes vulnérables eux-mêmes, en soutenant leurs efforts de mutualisation.
- 26. Ces trois actions visent à donner une existence administrative aux plus démunis, car ils sont souvent invisibles, tout en leur procurant un moyen de subsistance par la formation (simple) et le travail et, enfin, en les aidant à se mobiliser et à s'organiser car il ne faut pas seulement aider les pauvres mais les encourager à s'aider eux-mêmes. Le ciblage de cet appui est important et les groupes les plus défavorisés sont ceux qui rencontrent au moins une des

caractéristiques suivantes ; (i) l'absence de logement fixe, (ii) jeune (moins de 15 ans) et (iii) arrivé en ville depuis moins de 5 ans.

Comment donner un sens des priorités ?

- 27. Ces trois axes constituent l'ébauche d'un plan d'actions qui vise à promouvoir une politique de la ville générale et transversale. Cette politique se doit d'être ambitieuse car les besoins sont nombreux; et interdépendante car les résultats sont intimement liés. L'essor des entreprises repose sur l'amélioration de la mobilité et de l'accès au terrain, qui exigent à leur tour des efforts en termes d'aménagement de l'espace et d'accès aux infrastructures de base. De la même manière, la scolarisation des élèves sera améliorée si leurs transports sont facilités et si leur santé est moins affectée par les carences en matière de consommation d'eau potable et d'assainissement.⁷
- 28. A la lecture des actions proposées, le décideur politique aurait certainement aimé percevoir un premier sens des priorités. Malheureusement, il n'existe pas de réponse facile; en premier lieu parce que les besoins, les ressources et les capacités varient suivant les villes du pays. C'est ainsi que l'assainissement est certainement une priorité dans la capitale, elle l'est moins intensément à Toliara ou dans les autres villes secondaires. Par contre, l'accès aux marchés fait cruellement défaut dans des villes moyennes alors qu'il est relativement acceptable pour l'agglomération d'Antananarivo. Les actions proposées autour des trois axes précités doivent donc être interprétées comme un menu qui met en évidence les principales mesures qui devraient être prises dans une politique de la ville à Madagascar, mais pas forcément comme une liste rigide qui devrait être mise en place uniformément dans tous les centres urbains.
- 29. Pour la mise en action, le décideur politique malgache devra toutefois réussir à décanter ce qu'il doit faire, en fonction de ce qu'il peut faire et des résultats qu'il escompte obtenir. Pour cela ses choix devraient reposer sur des critères précis dont certains ont été identifiés grâce à l'expérience internationale. Premièrement, il est généralement admis qu'il faut concentrer l'action sur les mesures qui ont le plus de chances de parvenir à des résultats tangibles et rapides afin de créer une dynamique en faveur des réformes. Deuxièmement, il est conseillé de chercher des mesures qui sont susceptibles d'engendrer des bénéfices doubles (« une pierre, deux coups ») de manière à maximiser leurs gains par rapport à leurs coûts. Troisièmement, les actions pérennes doivent être favorisées, car le développement s'inscrit dans la durée et les résultats doivent survivre à la fin d'un financement extérieur ou d'un appui ponctuel d'une ONG. Enfin, il est important que les mesures soient placées sous la tutelle d'un responsable bien défini à l'avance pour qu'il s'approprie les mécanismes de suivi et d'évaluation (voire de sanctions).

⁷ Il est estimé que 5 millions de journées de travail sont perdues par an à cause des maladies liées au manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

30. L'application de ces quatre critères, non-exhaustifs, peut guider certains choix, comme l'illustrent les quelques exemples ci-dessous. La finalisation du cadre légal autour des partenariats public-privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ne devrait pas rencontrer de forte opposition alors que l'arrivée de producteurs et distributeurs privés pourrait augmenter l'offre de ce secteur en milieu urbain, répondant ainsi aux attentes des usagers et en créant de nouveaux postes de travail. L'entretien des routes ou des petites infrastructures de base pourraient en partie se faire en collaboration avec les communautés locales, qui en contre partie pourraient recevoir des vouchers pour le financement des études et/ou le transport scolaire. Il n'en reste pas moins que les actions proposées ne cherchent ni à fixer un ordre rigide de priorités, ni à quantifier les coûts associés aux mesures proposées. Ces « oublis » sont volontaires afin de motiver l'appropriation des réformes proposées en laissant aux autorités le soin de prendre ces décisions (même si elles devront êtres prises en concertation avec les autres acteurs) et de laisser une place à l'expérimentation dans un contexte marqué par une forte volatilité.

Le besoin d'organiser l'action...

- 31. Si la réussite d'une politique de la ville requiert l'identification d'un certain nombre d'actions prioritaires, il faut encore déterminer qui sera responsable de coordonner les actions qui doivent toutes converger pour aboutir à une politique cohérente de la ville. L'expérience internationale rappelle que la participation et l'engagement de tous les acteurs sont importants, mais que les communes doivent devenir le pilier d'une politique de proximité au sein des agglomérations urbaines malgaches. D'abord, elles doivent prendre la responsabilité d'organiser l'espace, leur espace, à travers le développement et l'adoption d'un plan d'urbanisme. Ensuite, les villes, presque partout, sont pourvoyeurs de services (éducation, eau, etc.,...) et gestionnaires des règles (pour le foncier, la justice, l'ordre administratif, la sécurité, etc.), seules ou en collaboration avec l'autorité centrale. Or, aujourd'hui à Madagascar, les communes ne jouent pas ce double rôle si bien que les usagers/citoyens attendent peu de leurs élus communaux et que ces derniers ne sont finalement guère redevables de leurs actions par rapport à leurs constituants.
- 32. Cette étude propose de renforcer le rôle des communes urbaines à Madagascar par : (i) la clarification des relations institutionnelles entre les différents niveaux d'administration ; (ii) le renforcement des capacités budgétaires des communes ; (iii) l'amélioration de la gouvernance financière des autorités locales ; et (iv) l'appui aux ressources humaines de leurs administrations. (Le détail de ces recommandations peut être trouvé dans le tableau 18 du texte principal). La première dimension est importante car si les exécutifs locaux veulent jouer le rôle qui doit être le leur sur le territoire dont ils sont les élus, il faut définir clairement la place qu'ils doivent occuper dans le processus de décentralisation et les relations qu'ils doivent entretenir avec les autres collectivités décentralisées (régions et provinces) et les services de l'Etat centraux et déconcentrés. Aujourd'hui, ces relations sont complexes, mal définies et empreintes de méfiance. Par exemple, le rôle des Provinces et des régions reste imprécis et le réseau déconcentré de l'administration centrale incomplet si bien que ses interactions avec les autorités locales sont plus duplicatives que complémentaires. En plus, l'autorité des communes

sur leur territoire n'est pas assise car les chefs de quartiers sont choisis par le pouvoir central et non pas le maire. Enfin, la coopération intercommunale (essentielle dans les agglomérations) est délaissée en raison des carences dans le cadre légal et le manque d'incitations pour les autorités locales à y participer.

- 33. Le processus de décentralisation n'est pas une fin en soi ; sa justification est de permettre la mise en place d'une véritable politique de proximité, qui prend en compte les besoins mais aussi les ressources financières et humaines de chaque collectivité locale. C'est pourquoi, au lieu de s'en remettre pour cela à des textes généraux et impératifs, mieux vaut sans doute, à partir d'une liste de compétences transférables, développer une politique de contractualisation offrant aux communes la possibilité de choisir celles des compétences qu'elles se sentent en mesure d'exercer en fonction de leur développement et pour lesquelles des ressources leur seraient allouées par l'Etat central. Ce dernier doit accompagner les communes ; d'abord, par des transferts de connaissances qui seraient facilités par l'établissement d'un statut de fonctionnaire territorial ; ensuite, par des mesures visant à aider les communes à améliorer leur gouvernance et leur gestion des finances publiques notamment en conditionnant l'octroi de subventions au respect d'une stricte orthodoxie budgétaire.
- 34. Les autorités municipales ne devront pas se borner à fournir des services ou à réaliser des investissements, mais ils leur incombent également de devenir les accoucheurs et les facilitateurs des initiatives extérieures et privées, collectives et individuelles. Ces dernières sont amenées à jouer un rôle primordial dans nombre de secteurs urbains essentiels au bien être des citoyens. L'expérimentation sera nécessaire de manière à tenir compte de l'évolution des besoins, des capacités et des résultats au sein de chaque commune. Toutefois, prudence ne signifie pas immobilisme et les carences du système actuel ainsi que la hauteur du défi urbain indiquent que l'action est indispensable.

...et de mobiliser des ressources financières

- 35. La mise en œuvre d'une politique de la ville va coûter de l'argent, qu'il faudra trouver, justifiant encore plus le besoin d'impliquer le maximum d'acteurs. Par son rôle central, la commune doit prendre l'initiative de mener une politique de génération de revenus, qu'elle a fortement négligé jusqu'à aujourd'hui. Les options existent, notamment de mieux rentabiliser les impôts et redevances dont elle a la responsabilité, en premier lieu la fiscalité foncière dont le potentiel pourrait se multiplier amplement (par exemple l'assiette fiscale est sous-estimée par un ordre de grandeur de 2-3 dans la Commune Urbaine d'Antananarivo), mais aussi les redevances sur les activités commerciales (marchés, etc.). Même s'il est difficile de répertorier le patrimoine immobilier de l'Etat (y compris celui des communes), celui-ci n'est pas négligeable en milieu urbain et des ventes ou locations, dans un respect des règles de transparence, possèdent le potentiel de générer des revenus non négligeables pour le financement d'infrastructure dans les villes.
- 36. En parallèle aux efforts de la commune, l'Etat central doit accompagner le financement de la politique de la ville par des transferts, en distinguant les communes selon

leurs statuts. Le Ministère de l'Intérieur a bien adopté une classification des communes en différenciant celles qui sont urbaines (de 1ère et 2ème catégories) et rurales, mais elle est ancienne et ne correspond plus à la réalité. La politique de transfert doit reposer sur des règles d'allocation simples de manière à assurer une transparence. Elle peut aussi en partie s'appuyer, comme cela est recommandé ci-dessus, sur une politique de contractualisation entre l'Etat central et la commune qui serait adapté en fonction des résultats de la commune (de manière à fournir des incitations) et pourrait s'inscrire dans le cadre d'un fonds qui instaurerait un degré de compétition entre les communes et récompenserait ainsi les meilleures d'entre elles.

- 37. L'Etat central doit contribuer au développement des villes par sa politique d'investissement, dont les priorités restent pourtant difficiles à cerner. Il n'existe pas de classification (évidente) des projets d'investissements selon leur localisation géographique, ne permettant pas de discerner leur distribution entre le milieu rural et urbain, et entre les villes du pays. Cette lacune trouve son origine dans les déficits en termes de préparation et de planification du Programme d'Investissement Public (PIP), qui répond plus à l'urgence et aux disponibilités de financement en provenance de l'extérieur, et dans l'exécution trop centralisée des projets. En effet, 2/3 du PIP est financé traditionnellement par des fonds extérieurs qui, semblent-ils, ont négligé l'espace urbain au cours de la dernière décennie.⁸
- 38. La liaison est évidente pour argumenter que les partenaires extérieurs devraient jouer un rôle croissant dans le financement d'une politique de la ville à Madagascar. Cela concerne surtout les bailleurs traditionnels car d'autres partenaires sont déjà présents sur le terrain, comme le jumelage avec des régions ou des villes et les ONG. Leur action devrait cependant être mieux coordonnée (à la fois verticalement avec le pouvoir central et horizontalement entre plusieurs communes qui cohabitent sur un espace urbain commun) et incorporée dans les budgets des communes pour une meilleure appropriation par les élus locaux.
- 39. Au-delà du secteur public, les autres agents offrent des sources potentielles de financement non-négligeables, qui ont déjà commencé à apparaître dans certains secteurs. Les partenariats avec le secteur privé devront se renforcer afin de subvenir aux besoins d'investissements et d'entretien de l'infrastructure physique (eau, assainissement, routes) ainsi que pour répondre à la pression démographique sur l'enseignement (surtout post primaire et professionnel). Enfin, la société civile (les ONG, les églises, les associations, etc.) doit se mobiliser pour se prendre en main par leurs propres initiatives et pour que les comportements des usagers s'adaptent aux exigences de la vie urbaine et que les politiciens deviennent plus redevables par rapport à leurs engagements.

-

⁸ Voire Carole Guilloux, op.cit.

INTRODUCTION

- 1. Pourquoi s'intéresser à l'urbanisation de Madagascar ? La majorité de la population malgache vit encore dans des zones rurales de faible densité, et reste principalement occupée à des activités agricoles et d'élevage. De l'étranger aussi, le pays est avant tout connu pour ses espaces verts, ses forêts, ses plages et ses ressources naturelles. Cette perception explique l'attention privilégiée donnée traditionnellement au développement rural par le Gouvernement et ses partenaires techniques et financiers au cours de cette dernière décennie.
- 2. Pourtant, l'urbanisation du pays est en cours, s'accélérant depuis 2005, avec plus de 200 000 habitants supplémentaires qui s'installent dans les villes chaque année. Aujourd'hui, l'agglomération d'Antananarivo compte presque 3 millions d'habitants et fait déjà partie des 160 plus grandes villes de la planète. La richesse du pays est aussi urbaine : 2/3 du PIB national y est généré et toutes les grandes entreprises (sauf minières) y sont localisées. Enfin, les crises politiques sont des phénomènes urbains comme le rappellent les épisodes de 1972, 1991, 2002 et 2009-10. Ce triple constat –démographique, économique, et politique-- n'est pas original à Madagascar car il se retrouve non seulement dans presque tous les pays du monde mais il est aussi amené à s'amplifier dans les années à venir.
- 3. Pour mieux comprendre le défi urbain à Madagascar, cette étude cherche à répondre aux séries de questions suivantes :
 - Comment la population malgache est répartie entre les zones rurales et urbaines ? Quel est le processus d'urbanisation et la taille des centres urbains ? Pourquoi les villes constituent-elles une attraction économique pour la majorité de la population ? Est-ce que les ménages gagnent plus dans les villes que dans les campagnes ? Quels sont les risques sociaux et économiques liés à la vie dans les cités malgaches ?
 - Quelles sont les opportunités et les conditions de vie dans les centres urbains à Madagascar? Quelles sont les principales activités économiques et leur évolution au cours du temps? Est-ce que les ménages travaillent et quel genre d'emplois? Est-il facile d'acquérir une propriété foncière et de sécuriser un logement décent? Comment se déplacent les habitants dans les villes et entre les villes? Peut-on y boire de l'eau et se laver? Quel genre d'écoles est disponible tant pour les enfants que pour les adolescents des centres urbains?
 - Quelles sont les compétences des autorités locales dans le développement et la gestion des villes ? Que font les services des mairies ? Comment les communes financent-elles leurs dépenses ? Existe-il un contrôle de leurs dépenses budgétaires ? Quelles sont les interactions entre les services décentralisés et déconcentrés ?

- 4. Cette étude est organisée en quatre parties. Les trois premières proposent respectivement des réponses aux questions ci-dessus, alors que la dernière développe un plan de réformes en faveur d'une politique de la ville à Madagascar. Celle-ci fait cruellement défaut alors que les villes évoluent constamment entre deux forces opposées qui imposent un sens des priorités et non pas une simple gestion de l'urgence.
- 5. L'urbanisation correspond en effet à un processus évolutif où des réseaux sont constitués pour que les villes se transforment en « hubs » économiques et culturels. L'autre force, négative, consiste en la pression qu'exerce la concentration démographique sur les conditions de vie, notamment en matière de logements et d'hygiène. Au cours de son évolution, chaque ville est confrontée à ces deux forces. Par exemple, les conditions de vie dans les banlieues parisiennes au début du XXème siècle ressemblaient étrangement à celles que l'on retrouve aujourd'hui dans certains quartiers d'Antananarivo (cf. photo). Pourtant, Paris est devenu un centre économique et culturel et les conditions de vie s'y sont améliorées graduellement grâce à une politique de la ville.

Photo: les conditions à Paris (1903) et Antananarivo (2010)



6. Cette comparaison entre Antananarivo et Paris, peut-être brutale et provocatrice, cherche simplement à mettre en avant que les villes ne sont pas figées et que les autorités se doivent d'agir afin de maintenir ce processus évolutif dans la bonne direction. Comme cela a été exprimé dans le récent rapport de l'UN-Habitat : « Une forte croissance démographique n'est en soi ni une bonne ni une mauvaise chose pour une ville. L'expérience montre qu'à travers le monde, l'urbanisation est allée de pair avec un meilleur épanouissement humain, des revenus en hausse et de meilleures conditions de vie. Toutefois, ces avantages n'ont rien d'automatiques ; ils passent par des politiques publiques bien conçues... ». ¹⁰ La polarisation et

⁹ Les réseaux sont essentiels pour générer les échanges d'idées et les économies d'échelles qui sont l'élément moteur de l'émergence économique pour un économiste comme Paul Romer. Ce n'est pas un hasard que ce dernier a mis l'accent sur le développement des villes, pour les échanges d'idées, à travers sa récente initiative : « charter cities » (www.chartercities.org).

¹⁰ UN Habitat, L'Etat des villes Africaines, 2010, Gouvernance, inégalité et marchés foncier urbains, 2010 ;

les antagonismes se sont intensifiés dans les villes du fait des attitudes de laisser-faire face à une expansion démographique accélérée.

7. Avant de conclure cette introduction, une clarification peut s'avérer utile afin d'éviter certains malentendus. Cette étude sur le défi urbain ne cherche pas à argumenter que le développement des villes est plus important que celui du monde rural. Cette confrontation serait non seulement inutile mais stérile car un développement harmonieux et maitrisé impose une coordination entre ces deux espaces. Les villes vont, par exemple, dépendre des gains de productivité du secteur de l'agriculture pour garantir leur sécurité alimentaire, alors que le développement du secteur privé en milieu urbain sera décisif pour absorber le nombre important de jeunes qui débouchent en provenance des campagnes et cela sans véritable perspective de trouver un travail.

PARTIE I : LE PAYSAGE DEMOGRAPHIQUE ET L'URBANISATION DE MADAGASCAR

- 8. Madagascar est un pays qui s'urbanise, peut être moins vite que beaucoup d'autres pays africains, certainement avec un léger retard, mais à une vitesse qui a tendance à s'accélérer, notamment au cours des 5 dernières années. Comprendre le phénomène de l'urbanisation devient donc de première importance pour les décideurs politiques malgaches.
- 9. A l'aide de nouvelles informations statistiques, il sera montré qu'environ 1/3 de la population malgache vit aujourd'hui dans des agglomérations urbaines, dont près de la moitié autour de la commune urbaine d'Antananarivo. Cette vue d'ensemble sera ensuite complétée par une description des conditions de vie des ménages dans les centres urbains, en utilisant les informations de plusieurs enquêtes récentes. Enfin, parce qu'une frange non-négligeable de la population urbaine vit en marge des enquêtes et des statistiques officielles, nous chercherons à appréhender ces groupes qui vivent dans la misère, en nous appuyant sur les expériences de plusieurs associations et organisations non-gouvernementales.
- 10. Cet effort séquentiel permettra de situer l'enjeu mais aussi de mettre à mal plusieurs idées préconçues sur Madagascar. Si ce pays reste avant tout rural, il a tendance à s'urbaniser avec le regroupement de plus en plus rapide de la population autour de petites villes et de l'agglomération d'Antananarivo, alors que les villes secondaires ne présentent pas actuellement le même dynamisme. Les ménages en ville sont en général moins pauvres que dans les campagnes mais les inégalités y sont clairement plus prononcées. En outre, la misère y est certainement plus présente car les sources de revenus non-monétaires sont moins disponibles (notamment l'autoconsommation) et les besoins plus criants, même si l'accès aux services de base y est plus facile. Plus encore que dans le monde rural, l'économie démographique des villes est à deux vitesses : une minorité privilégiée qui bénéficie de conditions de vie décentes et une majorité qui s'enlise dans la pauvreté, voir la misère extrême. Cette dualité risque d'aggraver les tensions politiques qui sont avant tout des phénomènes urbains.
- 11. Cette première partie cherche donc à offrir une description du paysage démographique actuel à Madagascar en montrant où vivent les gens et dans quelles conditions. Elle doit être interprétée comme un point de départ pour la suite de l'analyse qui portera l'attention sur les défis et les opportunités économiques et sociaux auxquels doit faire face Madagascar dans un contexte d'urbanisation croissante.

Chapitre 1: L'urbanisation de Madagascar est en route¹¹

- 12. La dimension spatiale est un élément décisif de n'importe quelle stratégie de développement. Elle intéresse les décideurs politiques car la répartition géographique des ménages leur permet d'identifier leurs électeurs et donc d'orienter leurs actions sur le territoire. Elle intervient également dans les choix stratégiques des entreprises car les foyers de population sont pour elles des réservoirs de main d'œuvre et de consommateurs. Enfin, elle est pertinente pour les ménages eux-mêmes car leur concentration leur permet de s'organiser et d'améliorer leur protection sociale ainsi que leur accès à des services de base. Bref, la dimension spatiale est à la fois le moteur et la conséquence de nombreux comportements au sein d'un pays et Madagascar n'échappe pas à cette règle.
- 13. Or, aujourd'hui, il est difficile de saisir la répartition géographique de la population malgache et notamment l'importance de la population urbaine. Le problème principal provient de l'absence de recensement récent de la population puisque le dernier en date est celui de 1993. Les projections qui sont depuis utilisées pêchent par leur imprécision car il est pour ainsi dire impossible de prévoir sur une période aussi longue le comportement des ménages en matière de natalité, de mortalité et de migration. Il serait toutefois réducteur d'interpréter cette difficulté à la seule absence de statistiques fiables et récentes car les projections actuelles souffrent également de carences au niveau des définitions utilisées pour mesurer la population qui est regroupée dans les centres urbains.

La population urbaine atteint 1/3 de la population totale en 2008

14. Il n'existe pas une définition unique des centres urbains et les concepts varient suivant les études et les intentions. A Madagascar, les villes ont été traditionnellement définies selon leur fonction administrative par le Ministère de l'Intérieur, donnant naissance à la distinction entre communes urbaines et rurales. Parce que cette définition est limitative, le Schéma National de l'Aménagement du Territoire utilise une définition qui comprend les communes avec plus de 5000 habitants et disposant d'infrastructures d'aménagement. A nouveau, il devient difficile d'appréhender les villes de manière dépourvue d'ambigüité car les superficies communales varient énormément et il est toujours subjectif de juger de l'adéquation des infrastructures.

¹¹ Ce chapitre a été écrit sur la base du rapport : *Une analyse de la cartographie censitaire et de l'enquête des ménages* sous la direction de Noro Andriamihaja (Banque mondiale) menée conjointement avec l'INSTAT et Zaza Randriamiarana (consultant/Banque mondiale). L'UNICEF a conduit une étude sur la migration rural-urbaine (*Patterns, features and Impacts of rural-urban migration in Antananarivo*, juin 2010).

¹² Outre la commune urbaine d'Antananarivo (qui comprend les 6 arrondissements), les communes urbaines se classent en deux catégories, (i) 8 communes urbaines de première catégorie, qui comprennent en plus des cinq chefs lieux de province, Antsirabe I et les deux iles de Nosy Be et de Sainte-Marie, comme communes urbaines à statuts particuliers et (ii) 36 communes urbaines de deuxième catégorie.

¹³ Cette définition est reprise par le Code de l'urbanisme de 2004.

- 15. La littérature économique récente a proposé une approche simple qui repose sur le concept de densité. ¹⁴ Plus la population est concentrée sur un espace donné, plus il est probable qu'elle soit regroupée dans une ville. ¹⁵ En suivant le récent Rapport du Développement dans le Monde publié par la Banque mondiale en 2009, les seuils de densité de 150, 300 et 500 habitants par km² sont généralement retenus car ils correspondent à une faible, moyenne et forte concentration de population urbaine.
- 16. En utilisant cette définition de l'urbain et sur la base des nouvelles données statistiques fournies par les travaux préparatoires au recensement de la population (cf. encadré sur la cartographie censitaire), qui était prévu prendre place en 2010 (avant les évènements politiques), il peut être estimé qu'environ 1/3 de la population malgache, soit presque 7 millions de personnes, vit aujourd'hui dans des communes avec une densité égale ou supérieure à 150 habitants par km² (tableau 1). Cette proportion atteint 22% et 19% lorsque les seuils de 300 et 500 habitants par km² sont utilisés comme points de références. L'annexe 1 fournit des détails sur la distribution de la population entre les communes, de la population urbaine entre régions et l'évolution historique de la population de certaines communes.

Tableau 1.: La population urbaine à Madagascar, 2008

Définition	Population	En % population totale
Seuil de densité		
>150 hab. /km²	6 907 801	32,9
>300 hab./km ²	4 624 029	22,1
>500 hab./km ²	4 074 898	19,4
Définitions historiques de l'urbain		
Commune urbaines (Ministère de l'Intérieur)	3 496 042	16,7
Communes avec population supérieure à 5000 hab. et	4 976 290	22,3
avec plan d'infrastructure (Schéma National d'Aménagement)		

Source: INSTAT

17. Cette nouvelle estimation de la population urbaine à Madagascar est plus élevée que celle traditionnellement reportée par les sources officielles. A titre d'illustration, selon les définitions du Ministère de l'Intérieur et du Schéma National de l'Aménagement du Territoire, la population urbaine actuelle se situerait respectivement autour de 16% et 22% de la population totale. La première définition laisse de côté de nombreuses communes rurales, dont la population a explosé au cours de ces 15 dernières années, alors que la deuxième repose sur

¹⁴ Banque mondiale, *Rapport sur le Développement dans le Monde 2009, repenser la géographie économique*.

¹⁵ Bien entendu, plusieurs critères supplémentaires peuvent venir se rajouter comme la distance, la présence d'infrastructure structurantes et reliées et responsabilités administratives et politiques

le jugement délicat de la pertinence du plan des infrastructures d'aménagement, qui est souvent inadéquat et guère conforme à la réalité, pour la plupart des communes malgaches. ¹⁶

La cartographie numérique censitaire

La cartographie censitaire est utilisée comme un élément préparatoire à un recensement de la population. Il s'agit de collecter des informations monographiques, démographiques et économiques afin de brosser un état des lieux qui sert de base à la conduite du recensement, afin de découper le territoire national en zone de dénombrement et de manière à ce que celui ci-ci soit représentatif du pays.

Cet effort a été mené par l'Institut Nationale de la Statistique entre 2008 et début 2010. Il a permis de collecter des informations récentes sur l'effectif de la population et l'infrastructure scolaire et sanitaire au niveau national. Certaines informations sur les infrastructures routières, portuaires, et aéroportuaires, les bâtiments administratives, les marchés et les zones industrielles sont disponibles dans la cartographie censitaire, mais elles ne sont pas exhaustives.

Les informations démographiques proviennent du nombre des ménages et individus enregistrés auprès des *fokontany* et des mairies. Ces données sont donc indicatives mais ne remplacent pas le recensement qui est encore à venir. Elles nous semblent cependant plus précises que celles qui peuvent être extrapolées à partir de l'ancien recensement de 1993.

18. Au niveau international, avec 1/3 de sa population localisée dans les centres urbains, la Grande Ile est indéniablement en train de se transformer et de rejoindre en terme d'urbanisation la moyenne du continent africain et même de dépasser les pays à bas revenus (tableau 2). Aujourd'hui, Madagascar se situe approximativement au niveau de celui reporté dans des pays comme le Mali et le Mozambique, encore loin du Sénégal et de l'Afrique du Sud mais largement au-dessus du Burkina Faso et de l'Ouganda. Ce taux d'urbanisation reste bien entendu en deçà de ceux observés dans les pays à moyen et haut revenus, étant donné la forte corrélation positive entre population urbaine et niveau de développement, mais à ce rythme un malgache sur deux vivra en ville dans moins de 10 ans.

¹⁶ En raison de ces lacunes, nous avons encore procédé au comptage des communes qui reportent respectivement plus de 5000 habitant, indépendamment de leurs infrastructures. Les résultats soulignent que près de 96% des malgaches vivent dans des communes qui reportent plus de 5000 habitants, dont presque 40% dans celles qui ont plus de 20 000 habitants.

Tableau 2: Une comparaison internationale de l'urbanisation

	Population urbaine (% de la population totale)	Population vivant dans la plus grande agglomération (% de la population urbaine)	Taille de la plus grande agglomération (en millions)
Madagascar	32.9	39.1	2.7
Afrique du sud	60.3	11.7	3.4
Burkina Faso	19.1	42.8	1.1
Kenya	21.3	37.4	3.1
Mali	31.6	38.1	1.5
Mozambique	36.1	18.3	1.4
Sénégal	42.1	52.1	2.6
Tanzanie	25.1	28.3	2.9
Ouganda	12.8	36.2	1.4
Afrique Sub-saharienne	35.9	25.0	
Amérique Latine	78.2	21.8	
Asie du sud-est	43.3	6.9	
Moyen Orient	57.1	23.9	
Europe et Asie centrale	63.6	14.4	
Bas revenu	28.3	30.7	
Moyen revenu	47.6	12.5	
Haut revenu	77.4	14.2	

Source: World Development Report, sauf pour Madagascar.

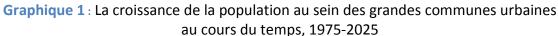
L'accélération de l'urbanisation au cours du temps

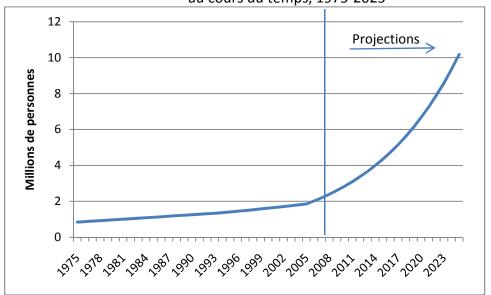
19. Si l'urbanisation s'intensifie à Madagascar, son évolution n'est guère aisée à quantifier car il n'y a pas eu de suivi systématique au cours du temps. Il est quand même possible d'extrapoler certaines tendances et de montrer que ce phénomène s'accélère et qu'il est parmi les plus rapides en Afrique.

20. La première tendance est établie sur la base de l'évolution démographique des grandes communes urbaines (Antananarivo, Antsirabe, Fianarantsoa, Antsiranana, Toliara et Toamasina). En 1975, leur population totale était autour de 850 000 habitants, pour atteindre 1,4 millions en 2008 puis 1,9 millions en 2005 et enfin 2,4 millions en 2008. Au rythme actuel de croissance démographique, ces communes devraient rassembler 5 millions d'habitants en 2015 et plus de 10 millions en 2025 (cf. graphique 1). La croissance démographique de ces grands centres urbains est parmi les plus rapides du continent africain, environ la même vitesse qu'Abuja et Ouagadougou et deux fois plus rapide que Nairobi, Bamako, Maputo ou Dar es Salam.¹⁷

¹⁷ Cette comparaison se fait sur la base des projections formulées par UN –Habitat dans son rapport sur l'Etat des villes africaines en 2010.

21. La deuxième tendance, confirmant la première, est d'examiner l'évolution démographique des 45 communes urbaines qui avaient été définies par le Ministère de l'Intérieur lors du dernier recensement de la population en 1993. Ces communes reportent un taux de croissance démographique de 83,8% contre environ 48% pour l'ensemble du pays entre 1993 et 2008. Parmi les communes urbaines de première catégorie, 15 ont vu leur population au moins doublé pendant cette période. En plus, les communes urbaines de seconde catégorie ont grandi, certes à un rythme moindre, mais quand même à un taux supérieur à 50% entre 1993 et 2008.





22. Enfin, la troisième tendance, plus difficile à capter, est la croissance accélérée de la population au sein de plusieurs communes rurales, notamment celles qui se trouvent en périphérique de la capitale. Nos estimations montrent que l'explosion démographique a pris surtout place autour de la commune urbaine d'Antananarivo plutôt qu'en son intérieur pour la simple raison que cette dernière est déjà en partie saturée même s'il existe encore des possibilité de densification car les taux restent relativement faibles par rapport aux centres urbains d'autres villes de taille comparable. La population au sein de la commune urbaine a augmenté environ de 30 000 habitants par an entre 1993 et 2008, ce qui est non-négligeable mais inférieur à la croissance démographique reportée dans les communes avoisinantes qui a explosé pendant cette période. Par exemple, la commune d'Ambohidratrimo a vu sa population triplé depuis 1993.

¹⁸ Une des raisons principales se trouve dans l'absence de bâtiments en hauteur qui sont dans le paysage urbain d'Antananarivo. Il existe encore un certain nombre de petites exploitations agricoles autour des habitations, notamment des rizières. Enfin, plusieurs zones urbaines restent exposées aux risques d'inondations en saison des pluies.

- 23. La cause principale de l'urbanisation trouve son origine dans l'accélération de la migration rurale-urbaine. En effet, les familles urbaines sont en général plus petites ce qui, par conséquent, laisse penser que leurs taux (nets) de natalité sont plus bas. Autrement dit, la croissance démographique urbaine peut difficilement s'expliquer de manière endogène à la ville. Le nombre de personnes qui migrent en direction des centres urbains à Madagascar n'est pas connu avec précision mais deux catégories majeures de migrants peuvent être mises en exergue :¹⁹
 - Les paysans qui sont à la recherche de conditions de vie plus favorables, en particulier des opportunités d'emplois et un accès facilité aux écoles (les étudiants) et aux centres de santé. Nous verrons dans le chapitre 2 que les conditions sont effectivement en moyenne meilleures en ville que dans les campagnes, en particulier pour ceux qui peuvent compter sur un appui familial.
 - Les migrants dont le but est de vendre leur surplus de production agricole dans les centres urbains. Ceux-ci, relativement éduqués, deviennent alors des commerçants ou des vendeurs de produits agricoles, et restent fortement attachés au monde rural par des liens le plus souvent familiaux et éthiques.
- 24. Les migrations existent aussi à l'intérieur de la ville puisqu'environ 1 ménage sur 5 à Antananarivo reporte s'être déplacé d'un district de résidence à l'autre sur une période de 6 mois, notamment en quittant le centre pour des quartiers périphériques où les loyers sont plus modérés.²⁰
- 25. L'émergence et l'essor des centres urbains sont la combinaison de multiples facteurs, y compris le climat, la connectivité, la disponibilité de services publics et la présence de pouvoirs administratifs et politiques. Pour Madagascar, une analyse économétrique simple suggère que l'attirance pour les villes est associée à (i) la présence d'établissements scolaires ; (ii) de réseaux de communications (internet et téléphone) ; (iii) l'accès aux services d'électricité et d'eau ; et (iv) l'accès au crédit.²¹ Par contre, la présence de fonctions administratives et politiques ainsi que de services de santé ne semblent pas jouer un rôle majeur dans les regroupements démographiques.
- 26. Les agglomérations se forment donc dans des zones pourvues d'écoles et qui proposent de meilleurs services en termes de connectivité ainsi que d'énergie et d'eau. Le poids de l'accès à l'éducation correspond aux attentes exprimées par de nombreux migrants qui placent ce facteur comme essentiel dans leur décision de se déplacer vers les villes.²² Ces résultats sont intuitifs et correspondent à l'expérience internationale. Il faut cependant veiller à ne pas développer des interprétations abusives sur la base de ces simples régressions. D'abord, le sens

¹⁹ UNICEF, Patterns, Features and Impacts of Rural-urban Migration in Antananarivo, Juin 2010.

²⁰ Source: Mc Ram, mai 2010

²¹ Les résultats des régressions sont disponibles sur demande.

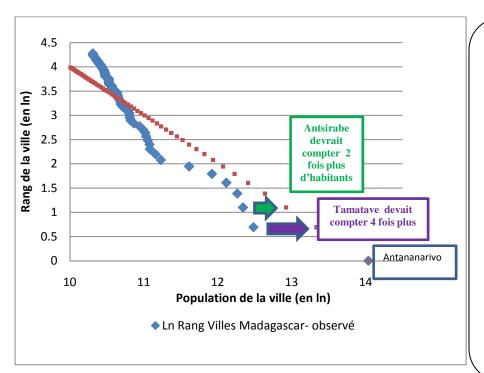
²² L'accès à l'éducation est le motif de migration pour environ 7% des ménages au sein d'Antananarivo (source : Mc Ram III, mai 2010).

de leur causalité n'est pas toujours aisé à discerner car les gens se déplacent vers les villes parce qu'ils ont un accès plus facile aux infrastructures mais celles-ci sont aussi construites pour répondre à la pression démographique. Ensuite, ce n'est pas parce qu'il y a plus d'écoles ou d'infrastructures dans les zones à fortes densité de population que la qualité de ces services est uniformément plus élevée (ce dernier point sera examiné avec plus de détails dans la deuxième partie de cette étude).

La densité démographique reste faible sauf à Antananarivo

27. De plus en plus de malgaches vivent donc dans les villes, mais ces dernières restent de taille relativement réduite. Si l'on utilise les simples règles statistiques basées sur l'expérience internationale (« la loi de Zipf »)²³, les centres urbains à Madagascar sont en général moins grands que ne laissent prévoir la population totale du pays et celle de sa plus grande agglomération (cf. graphique). Des villes, comme Antsirabe ou Toamasina, apparaissent entre 2 et 4 fois moins grandes que leur potentiel démographique. La prochaine section confirmera que la densité reste faible dans les villes du pays.

Graphique 2 : Les villes malgaches sont petites par rapport à la taille de la population du pays

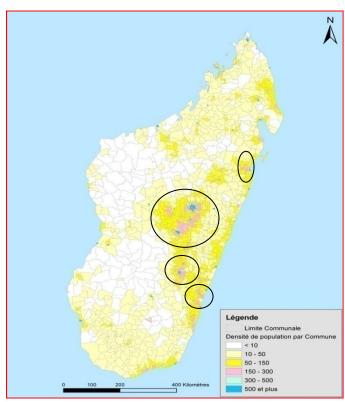


La ligne (bleue) avec les losanges représente le rapport entre la population observée des villes malgaches et leur rang. La plus grande ville est Antananarivo, suivie par Toamasina. Cette ligne est comparée avec la population qui aurait été prédite pour chacune des villes (ligne rouge avec les carrés) suivant la population totale de Madagascar et celle de sa plus grande ville, et selon la distribution qui est observée en moyenne en Afrique.

Source: Calculs propres sur base de Soo (2005)

²³ La loi de Zipf stipule que la distribution des villes suivant leur taille suit une distribution de Pareto, une fois qu'est déterminée la taille totale de la population. Pour plus de détails sur cette distribution statistique entre les villes, voire K. Soo, *Zipf's Law for Cities: A Cross Country Investigation*, CEPR working paper, 2005.

- 28. Ce diagnostic doit cependant être nuancé sur deux plans. D'abord, s'il est vrai que les villes malgaches sont moins développées que ne le suggèrent les comparaisons internationales, cela se vérifie surtout pour celles de taille moyenne mais pas forcément pour les petites agglomérations (celles de moins de 20 000 habitants).
- 29. Ensuite, l'agglomération urbaine d'Antananarivo est déjà une des plus grandes d'Afrique, pas encore une mégapole, mais concentrant presque la moitié de la population urbaine du pays. Il est estimé que plus de 100 000 personnes viennent s'y installer chaque année depuis 2005. En fait, la concentration de la population semble suivre l'axe Antananarivo-Antsirabe jusqu'à se prolonger en direction de Fianarantsoa et de Manakara (graphique 3) et une pointe à Toamasina. Cette zone concentre environ 2/3 de la population urbaine de Madagascar, soit environ 4,5 millions de personnes, et couvre pratiquement toutes les communes qui reportent une densité supérieure à 1 000 habitants par km².



Graphique 3 : La concentration de la population autour de l'axe Antsirabe-Antananarivo-Toamasina

Zoom sur quelques villes

30. Jusqu'à présent, notre approche est restée générale et forcément approximative. Audelà des limites de l'information dérivée de la cartographie censitaire, la définition de l'espace urbain par le concept de densité moyenne peut, suivant les cas, mener à une surestimation ou à une sous estimation de la taille du centre urbain. Par exemple, une ville peut s'étaler sur plusieurs communes (comme Antananarivo) ou, au contraire, une ville peut passer inaperçue sur le territoire d'une commune relativement étendue. C'est pour cela que nous avons procédé ci-dessous à une analyse plus détaillée sur un échantillon de villes malgaches.

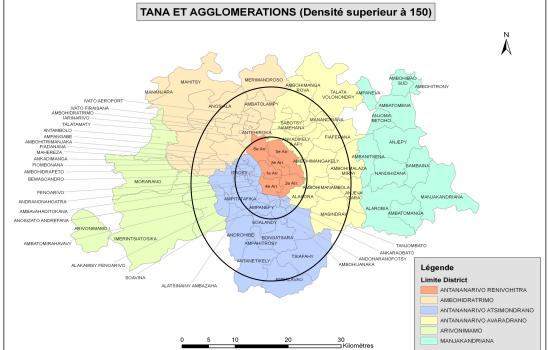
31. Antananarivo. La capitale présente de loin la concentration de population urbaine la plus élevée du territoire malgache mais l'estimation de sa population actuelle varie suivant la définition utilisée. En retenant le concept de densité, la population totale de l'agglomération atteindrait 2,7 millions pour le seuil de 150 habitants par km² ou 2,3 millions pour le seuil de 300 habitants par km², soit respectivement 13 % et 11,5 % de la population totale du pays. Ces densités sont des moyennes et n'empêchent pas la coexistence de zones (sur)peuplées et d'espaces agricoles au sein de l'agglomération. Ces estimations dépassent les chiffres officiels qui se basent sur une définition administrative de la ville d'Antananarivo, soit uniquement les 6 arrondissements de la commune urbaine qui regroupent environ 1,3 million d'habitants.



Photo: Panorama d'Antananarivo

32. Une vue aérienne confirme que la concentration urbaine va bien au-delà des frontières administratives de la ville; et que trois ceintures périphériques peuvent être distinguées (graphique 4). La première , avec un rayon de 5 à 7 km à partir du centre ville, est à forte densité variant entre 5 000 et 15 000 habitants au km², puis la seconde ceinture avec une densité variant entre 1 000 et 5 000 hab./km² et finalement une troisième ceinture de densité comprise entre 500 et 1 000 habitants au km². Dans un proche avenir, la périphérie d'Antananarivo pourrait s'étendre jusqu'à Imerintsiatosika et se fusionner avec la commune urbaine d'*Arivonimamo* vers le Sud-ouest, vers la commune rurale d'*Ambalavao* au Sud, vers *Manjakandriana* à l'Est et vers la commune rurale de *Mahitsy* au Nord-Est et *Ambohimanga Rova* au Nord.

Graphique 4:



- 33. Toamasina. Cette ville, deuxième du pays par la taille, présente la caractéristique d'accueillir le principal port de Madagascar, par lequel transite environ ¾ du commerce international du pays. Malgré cette position géographique privilégiée, la population totale ne dépasse pas 270 000 habitants, ce qui est largement inférieur aux prévisions basées sur les observations internationales (cf. graphique 4) La population est fortement concentrée au centre de la ville, avec des densités allant au-delà de 24 000 hab. /km² mais diminue très rapidement dès qu'on atteint la périphérie. Le sous-développement démographique de la ville est a priori une énigme qu'il conviendra d'analyser à la lumière des contraintes qui pèsent sur le climat des affaires et la qualification de la main d'œuvre (cf. Partie II de cette étude).
- 34. Antsirabe. Cette ville compte environ 200 000 habitants (soit la troisième du pays). Contrairement à Toamasina mais de manière similaire à Antananarivo, elle a tendance à s'étendre dans l'espace, notamment en direction des communes d'Antanimandry, Alakamisy et Belazao. La ceinture autour de la ville reporte une densité entre 2 000 et 7 000 habitants par km², ce qui suggère qu'un processus d'agglomération est en train de prendre place en périphérie de la ville.
- 35. Moramanga. Cette ville regroupe environ 40 000 habitants, soit la 18ème du pays. Sa population a doublé au cours des 15 dernières années sans doute grâce à son positionnement stratégique entre Antananarivo et Toamasina. Toutefois, il n'existe pas vraiment des effets d'agglomération importants car sa densité moyenne se situe seulement autour de 900 habitants par km². Les communes autour de la ville sont relativement vides, avec une densité qui varie entre 20 et 50 hab. /km².

Photo: Moramanga: une ville de province



36. Ambanja/Morombe. Ces deux villes côtières reportaient respectivement 37 000 et 17 300 habitants en 2008. La distribution de leur population montre que les taux de densité sont plus élevés à proximité des côtes, en raison de la prédominance des activités de pêche. Les taux de densité sont approximativement de 5 000 hab. /km² au centre de l'agglomération mais ils diminuent rapidement dès qu'on s'approche de la périphérie.

Chapitre 2: La population urbaine est plus prospère mais moins protégée²⁴

- 37. L'urbanisation de Madagascar est en cours, même si une part majoritaire de la population continue de vivre en zone rurale. Les villes ont tendance à grandir rapidement, notamment la capitale, car elles constituent un pôle d'attraction pour ceux qui vivent dans les campagnes. Ces derniers y recherchent un accès à l'éducation et des opportunités de travail; bref, une meilleure vie. Cette recherche universelle explique les principaux mouvements de population à travers le monde, y compris dans bon nombre de pays africains.
- 38. Ce chapitre examine si les ménages urbains malgaches sont vraiment plus riches que ceux qui vivent en zone rurale. La réponse est dépourvue d'ambigüité : les premiers gagnent et consomment plus en moyenne. Pourtant elle devra être nuancée car les taux de pauvreté restent élevés en villes, les inégalités plus flagrantes ainsi que les risques de basculer dans la misère. Ce diagnostic est établi à l'aide de plusieurs enquêtes complémentaires, comme celle des ménages effectuée en 2005²⁵ et celles conduites par le système des Nation-Unies dans les agglomérations d'Antananarivo et de Toliara depuis la mi-2009.

Est-ce que les ménages urbains sont plus riches?

- 39. Les donnés de l'enquête des ménages enseignent que le revenu salarial moyen d'un chef de ménages est fortement corrélé à son lieu de résidence. Il est environ le double en milieu urbain que celui observé en zone rurale (tableau 3). Les salaires moyens sont également supérieurs dans les grandes villes, variant de 1,2 million d'Ariary par an à Antananarivo à 817 000 Ariary dans les villes entre 20 000 et 50 000 habitants et 728 000 Ariary en zone rurale. Par contre, les disparités salariales sont plus prononcées dans les villes que dans les campagnes puisque le ratio entre les salaires reçus par le décile de ménages les plus riches et les plus pauvres atteint 4 dans les grandes villes contre 3 dans les campagnes. Plus précisément, on s'aperçoit que les riches dans les grandes villes gagnent presque deux fois plus que les riches en zone rurale, alors que les pauvres reportent un revenu qui n'est que de 30% supérieur (ce dernier devrait encore être ajusté par rapport au coût de la vie pour définir leur pouvoir d'achat).
- 40. Ces disparités salariales sont encore plus élevées lorsque la comparaison se fait par catégorie professionnelle : un cadre supérieur à Antananarivo gagne en moyenne 22 millions d'Ariary par an contre seulement 770 000 Ariary pour un petit exploitant agricole, soit 12 fois plus. En milieu rural, cet écart n'est que de 3. A nouveau, le même constat transparaît : les riches sont plus riches en villes (un cadre supérieur gagne en moyenne 10 fois plus à

²⁴ Ce chapitre a bénéficié des travaux de Zaza Randriamiarana sur les résultats de l'enquête des ménages (2005) et de l'Unicef qui a mis à notre disposition son enquête auprès d'un échantillon de ménages dans l'agglomération d'Antananarivo et de Toliara (résultats de l'enquête McRam III, juillet 2010). Enfin, il repose sur une étude d'ATD-Quart Monde intitulée : *Le Défi urbain : quand la misère chasse la pauvreté*, mai 2010.

²⁵ Les données de l'enquête des ménages effectuée à mi-2010 ne sont pas encore disponibles.

Antananarivo que dans les campagnes) alors que les pauvres reportent approximativement le même revenu salarial guelque soit leur lieu de résidence.

41. Il est certain que les différences en terme de revenus salariaux sous estiment les écarts qui existent réellement entre les catégories de population car les plus riches peuvent compter sur d'autres sources comme les gains en capital mobilier et immobiliers. Il est à noter que cette rapide description sur les salaires sera complétée par une description plus approfondie du marché du travail en milieu urbain dans la prochaine partie de cette étude.

Tableau 3 : Conditions de vie des ménages selon leur milieu de résidence

	Urbain	Grandes Villes (Plus de 50 000)	Villes Moyenne (entre 20 et 50 000)	Rural				
Revenu salarial par ménage et par an (milliers d'Ariary) ^{1/}								
Moyen	1 194	1 205	817	728				
Elevé	2 909	3 106	1 928	1 602				
Bas	699	757	736	516				
Ecart (entre élevé et bas)	4.2	4.1 2.6		3.1				
Consommation par ména	ge et par an (millier	s d'Ariary) ^{2/}						
Moyen	1 203	1 255	1 140	1 184				
Elevé	3 190	3 225	3 183	2 704				
Bas	548	734	587	602				
Ecart (entre élevé et bas)	5.8	4.4	5.4	4.5				
Pauvreté ^{3/}								
Ratio de pauvreté (%)	52.0	39.4	67.9	73.5				
Intensité (%)	19.3	13.4	27.0	28.9				
Sévérité (%)	9.4	6.0	13.9	14.5				
Indice de Gini	0.405	0.392	0.377	0.335				
Indice de Theil	0.314	0.285	0.293	0.234				

Source: EPM 2005, Nos propres calculs.

Note:

42. Une approche complémentaire est de s'intéresser à la consommation qui permet de prendre en compte l'autoconsommation et les revenus en nature, qui ne sont pas négligeables pour les plus pauvres à Madagascar. Par contre, elle conduit à sous estimer le bien-être des plus riches qui ne consomment qu'une partie de leur revenus. Les résultats renforcent ceux trouvés pour les revenus salariaux dans la mesure où les ménages urbains consomment en moyenne

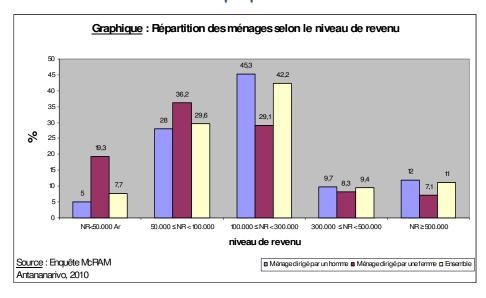
^{1/} Le revenu salarial élevé est défini comme celui d'un ménage du décile le plus riche, alors que le bas est celui du plus pauvre.

^{2/} Le niveau de consommation élevé est celui d'un ménage du décile le plus riche, alors que le bas est celui du décile le plus pauvre.

^{3/} Le ratio de pauvreté capte la proportion de population vivant au dessus du seuil de pauvreté qui est défini comme 305 300 Ariary par personne et par an. L'intensité de la pauvreté est mesurée comme l'écart moyen entre le revenu des personnes vivant au dessus du seuil de pauvreté, alors que la sévérité représente la somme des carrés des écarts ente le revenu et le seuil de pauvreté. Les indices de Gini et de Theil mesurent les inégalités en termes de revenus, avec 1 comme distribution la plus inégalitaire des revenus.

davantage que ceux dans les zones rurales, et cette propension est corrélée positivement à la taille de la ville. Si les différences entre catégories de population sont moins élevées pour la consommation que pour les revenus salariaux, cela s'explique principalement par la capacité d'épargne supérieure de la part des ménages les plus riches.

- 43. Enfin, les taux de pauvreté apparaissent inversement corrélés à la taille de l'agglomération. Plus la concentration démographique grandit, plus ce taux diminue passant de 73% dans les campagnes à, par exemple, 45% à Fort Dauphin et même 33% à Antananarivo.
- 44. Si les ménages urbains gagnent plus, consomment davantage et sont moins pauvres que ceux dans les campagnes, leur fragilité financière demeure puisque 4 ménages sur 10 à Antananarivo et Toliara touchent moins de 100 000 Ariary par mois (soit l'équivalent de 50 US\$). Il n'y a qu'un ménage sur 5 qui déclare gagner plus de 300 000 Ariary par mois (150 US\$) (graphique 5). En outre, le revenu de presque la moitié des ménages dépend de leurs ventes ou prestations, ce qui souligne leur vulnérabilité.



Graphique 5:

- 45. Les taux de pauvreté sont moins élevés en ville que dans le milieu rural, mais le nombre absolu de pauvres urbains a considérablement augmenté à cause de la pression démographique. En 2001, il était estimé que 2,4 millions de personnes vivaient au-dessous du seuil de pauvreté dans les centres urbains, alors que ce nombre aurait dépassé 3,5 millions en 2009. Cette forte augmentation n'est pas sans poser des problèmes sur les services publics et les conditions de vie dans les villes malgaches, notamment l'habitat et l'hygiène.
- 46. Enfin, la pauvreté des ménages (sauf pour la détresse aigue) est en partie un concept relatif qui se mesure par rapport à ceux qui les entourent ou par rapport à leurs ainés. Dans ce contexte, les inégalités sont plus grandes et plus visibles en milieu urbain que dans les campagnes, ce qui accentue la perception de leur pauvreté ou de leur insatisfaction. Un

ménage isolé en pleine campagne est moins susceptible d'observer les signes d'enrichissement de l'élite que dans un centre urbain en raison de son éloignement et de son accès limité aux moyens de communication. C'est pourquoi lorsque les ménages urbains sont interrogés sur la perception de leurs propres conditions de vie, ils ont tendance à reporter une image beaucoup plus négative que celle dérivée des calculs de pauvreté. Environ 2 ménages sur 3 considèrent être en difficulté ou devant faire attention, contre uniquement 0,4% qui déclarent vivre aisément.

La vulnérabilité des ménages urbains

- 47. L'analyse ci-dessus décrit les conditions de vie des ménages urbains à un moment précis, soit en 2005 sur la base de la dernière enquête disponible. L'information est une coupe instantanée, utile car elle sert de point de référence. Il convient pourtant de la compléter par une perspective temporelle afin de juger de la vulnérabilité des ménages urbains au cours du temps.
- 48. L'évolution des conditions de vie des ménages au cours des dernières années est difficile à saisir. En premier lieu, le contexte est extrêmement volatile en raison de la crise politique et, en deuxième lieu, les données de la dernière enquête nationale des ménages ne sont pas encore disponibles. L'alternative est de s'inspirer des résultats des enquêtes menées périodiquement par les Nations-Unies et celle par l'INSTAT utilisant la méthodologie 1-2-3, mais qui se limitent à l'agglomération d'Antananarivo (et à Toliara pour la première).²⁶
- 49. Sans surprise, près de 3 ménages sur 4 déclarent avoir été confrontés à des difficultés entre novembre 2008 et mai 2010 (jusqu'à 87% des ménages à Toliara), et notamment les femmes qui reportent une baisse du niveau de leurs activités et de leurs revenus. Les chocs négatifs les plus cités sont par ordre décroissant d'importance : le prix élevé de la nourriture (85% des réponses), la diminution des revenus (69%), et les problèmes de santé (50%). La baisse des revenus salariaux serait globalement de l'ordre de 15% entre 2006 et 2010 selon les résultats de l'enquête 1-2-3, mais avec une baisse plus prononcée pour les ménages les plus pauvres.
- 50. Ce contexte défavorable a mené les ménages urbains à réduire leurs dépenses dans les services sociaux. On relève que 67% des ménages interrogés ont eu des difficultés à payer leurs frais de scolarité et que 47% d'entre eux n'ont pas déboursé d'argent pour l'éducation pendant le mois qui a précédé l'enquête des Nations-Unies. Les mêmes ajustements sont observés pour les dépenses en santé (67% des ménages n'ont pas dépensé pour la santé lors du dernier mois). L'insécurité est croissante pour un ménage sur deux. En effet, 40% des ménages enquêtés sont victimes de cambriolage, 7% d'entre eux ont été victimes d'acte de violence, de vandalisme ou

²⁶ Système des Nations Unies, Situation Economique des ménages des la ville d'Antananarivo et impact de la crise sociopolitique au niveau des ménages, Mc Ram, mai 2010. Les résultats principaux de l'enquête 1-2-3, peuvent être trouvés dans : DIAL and INSTAT, Le marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo en 2010 : une mise en perspective décennale, juillet 2010.

de vol par des groupes identifiés et/ou des individus isolés et 8% reportent l'arrestation d'un membre de la famille ou personne du voisinage par les forces de l'ordre.

- 51. Par contre, la crise politique ne semble pas influer significativement sur le niveau d'insécurité alimentaire, qui reste autour de 30%, soit approximativement le même niveau qu'en fin 2008. La vulnérabilité alimentaire des ménages est surtout liée aux variations saisonnières qui influent sur la disponibilité du riz dans les centres urbains, qui constitue jusqu'au tiers de leur alimentation de base.²⁷
- 52. La solidarité familiale est le principal recours des ménages en difficulté (utilisés par 2/3 des répondants suivi par les amis et les voisins). Les autres appuis restent marginaux, notamment l'Etat et les églises qui sont utilisés par 1,2 % des ménages, ce qui souligne l'absence de protection sociale tant collective qu'organisée dans les villes malgaches.
- 53. Bref, la crise politique semble avoir entrainé une détérioration des conditions de vie en milieu urbain, notamment à Antananarivo où se sont concentrés la majorité des troubles et des problèmes de sécurité. Les pertes d'emplois dans les secteurs du textile et de la construction, touchés par la crise, sont également des facteurs d'explication. Les résultats de l'enquête des ménages qui vient de se terminer à la mi-2010 devraient fournir des indications plus précises sur l'évolution de la pauvreté urbaine au cours de ces dernières années.

Les exclus des villes ou quand la misère chasse la pauvreté

- 54. Les villes produisent le meilleur et le pire. Pour beaucoup de ménages, elles offrent des opportunités d'éducation et donc d'emplois. Pour d'autres, elles précipitent la marginalisation et l'exclusion car les mécanismes traditionnels de solidarité sociale ont tendance à disparaître. En 2005, il était estimé qu'environ 1 ménage sur 10 en milieu urbain vivait dans des conditions de pauvreté extrême, soit environ 700 000 personnes. Il est probable que la crise politique actuelle ait encore augmenté cette fragilité pour de nombreux ménages.
- 55. En outre, les groupes en détresse sont certainement plus nombreux que ceux reportés ci-dessus car beaucoup sont absents des registres officiels. Par exemple, il a été montré par ATD Quart-Monde que 70% des ménages qui vivent dans la décharge d'Andramiarana, à 10 kilomètres au nord d'Antananarivo, ne sont pas enregistrés au fokontany le plus proche et n'ont donc pas d'Etat-civil. ²⁸
- 56. Si les personnes qui vivent dans la misère n'existent pas officiellement, elles ne sont pas invisibles. Ce sont ces enfants que l'on retrouve dans les décharges d'ordures ou ces femmes et leurs bébés qui dorment au bord des routes ou dans des baraquements (photos). Afin de mieux

²⁷ L'alimentation compte pour 2/3 du panier de consommation des ménages à Antananarivo.

²⁸ Il est très difficile de recenser les ménages en situation d'extrême pauvreté, car ils habitent des zones réputées non habitables, dans des abris qui ne ressemblent pas à des logements, où le recensement *porte à porte* doit être effectué même s'il n'y a pas de portes.

cerner leurs conditions de vie, l'organisation ATD-Quart monde a mené une enquête pour les besoins de cette étude sur 3 groupes représentatifs : (i) une population sans abri déplacée du centre ville d'Antananarivo ; (ii) les conditions de vie et aspirations des familles du hameau d'Andramiarana et (iii) le défi de l'aménagement des bas-quartiers d'Antananarivo, par l'exemple d'Antohomadinika III G hangar.²⁹

Photo: Les maisons sachets à Antananarivo



Photo: Les enfants des décharges.



Source: ATD Quart monde, p.78.

- 57. Les témoignages recueillis sont frappants et ne peuvent qu'interpeller. Au delà de l'émotion, ils permettent de cerner la misère comme une combinaison de :
 - 1. L'absence de logement décent obligeant les familles à vivre dans des cabanes ou des « maisons-sachets », faites de cartons, bâches, morceaux (quartier de *Lalamby*—photo) de cellophane et morceaux de bois.
 - 2. L'incapacité à assurer un revenu stable et minimal, qui dépasse rarement 50 000 Ariary par mois (25US\$) et par ménage, malgré le recours à la mendicité, la récupération des déchets (photo), la prostitution ou les larcins.
 - 3. Une malnutrition chronique ou insécurité alimentaire comme par exemple dans le quartier d'Antohomadinika III G hangar à Antananarivo où près de 6 ménages 10 vivent en situation d'insécurité alimentaire sévère.
 - 4. La « privation des capacités élémentaires », notamment l'accès aux services sociaux de base que sont l'éducation et les soins de santé. C'est ainsi qu'Amélie décrivait la détresse : « Les enfants n'allaient pas à l'école, les gens ne pouvaient pas se soigner et quand la pluie tombait, l'eau montait jusqu'aux genoux à l'intérieur de la maison ».

²⁹ ATD Quart-Monde, *Quand la misère chasse la pauvreté*, mai 2010.

- 58. La misère touche surtout quatre groupes d'individus et de familles. Premièrement, elle se concentre autour des groupes qui n'ont pas de terres ou de domicile fixe. L'absence de logement fixe est source d'une vulnérabilité accrue car les familles sont fréquemment déplacées, soumises au bon vouloir des propriétaires ou des actions de l'Etat, comme le parcours chaotique subi par le groupe qui vivait à *Lalamby* (juste derrière les bureaux de la Banque mondiale) en 2002. Il est évalué qu'environ 25% des produits agricoles consommés en villes y sont produits (autoconsommés au sein de la famille pour une grande partie). Les familles les plus vulnérables ou exposées à un fort risque d'insécurité alimentaire sont donc, et surtout, celles qui n'ont pas la possibilité d'exercer d'activités agricoles car sans terre et/ou sans domicile fixe.
- 59. Deuxièmement, elle touche les groupes qui ont été et sont encore en bas de l'échelle de la société traditionnelle malgache : les descendants des esclaves (les *andevo*).³² Le manque de mobilité sociale explique la persistance de la pauvreté et la discrimination collective pour ces groupes qui vivent dans une misère quasi-chronique. Ce n'est pas tant le fait d'être pauvre qui est décourageant, mais surtout l'absence de l'espoir de s'en sortir. Cette exclusion est exacerbée par la distinction des métiers nobles et non nobles, comme fait partie la récupération de déchets qui caractérise l'activité de la plupart de ces groupes. Les récupérateurs d'ordure à Antananarivo « *cumulent le double handicap d'une naissance en bas de l'échelle sociale et d'une activité qui les exclut de la population normale* ».³³
- 60. Troisièmement, les groupes vulnérables rassemblent de plus en plus de migrants, qui s'installent dans les bas quartiers de la ville et dans les banlieues en raison des loyers plus modérés. Ceux-ci sont de plus en plus nombreux comme le montre l'exemple du hameau d'Andramiarana où les nouveaux arrivants (moins de 5 ans) constituent environ ¾ des familles installées, en provenance de plusieurs régions, mais surtout d'autres quartiers de la ville d'Antananarivo (tableau 4).³⁴ Il est important de préciser que la migration urbaine n'entraîne pas forcément la misère. En fait, leur majorité est constituée de personnes qui sont relativement plus éduquées et plus âgées que la moyenne nationale ce qui facilite leur insertion.³⁵ Par contre, les migrants risquent de basculer dans la misère lorsqu'ils ne peuvent

Jacques Tronchon et Leonce Wing Kong résumaient ainsi le processus de paupérisation conduisant à la condition de sans-logis : « des métiers précaires au niveau de certains grands-parents et plus souvent des parents ; une migration vers la capitale pour essayer de gagner plus ; de mauvais logements, aux loyers très faibles, dans les basquartiers ; un licenciement ou une maladie causant la perte de travail et l'impossibilité de payer le loyer ; une fois faite l'expérience du couchage dans la rue, une limite a été franchie ». Jacques Tronchon et Leonce Wing Kong, *Les sans-abris d'Antananarivo*, pp.24-25.

³¹ Pour une analyse de cette expérience, voir ATD-Quart monde, op. cit. pp. 23-37.

³² Schématiquement, la société *merina*, largement majoritaire dans la capitale se divise en trois castes : les *andriana* (les nobles), les *hova* (les hommes libres) et les *andevo* (les esclaves), entre lesquels la séparation était très rigoureuse au XIXe siècle. Cette stratification sociale, aujourd'hui informulée, est loin d'avoir totalement disparue.

³³ Martine Camacho, *Les poubelles de la survie. La décharge municipale de Tananarive.* Paris, L'Harmattan, 1986, p.30.

[.] ³⁴ Beaucoup d'entre eux ont été déplacés suite aux « opérations d'assainissement » de la ville.

³⁵ Cf. Enquête Mc Ram, pour plus de détails sur les caractéristiques des migrants à Antananarivo.

pas compter sur un appui familial ou ethnique lors de leur arrivée ou sur des liens avec la famille restée au lieu d'origine. ³⁶

Tableau 4: Répartition des familles sur la décharge d'Andramiarana

	Nombre de familles	Lieu d'origine
Migrants récents [<5 ans]	30	Ville d'Antananarivo : quartiers de La Réunion kely ; Ambohidratrimo ; Ankazobe.
	15	Région Analamanga : Ankazomanga, Itaosy ; Analakely, « familles des rues »
	28	Zones rurales: Antsahalava, Ambohibary, Ambatotsipihina, Ambatolampy (région Vakinakaratra)
Migrants anciens [> de 5 ans]	48	Zones rurales: Antsahalava, Ambohibary, Ambatotsipihina, Ambatolampy (région Vakinakaratra)
Total	121	

Source : ATD-Quart Monde

61. Enfin, la misère touche avant tout les enfants et les jeunes qui représentent, par exemple, plus de 60% de la population du groupe qui vit sur la décharge d'*Andramiaarana*. Pour ces enfants, la scolarité n'existe plus; le travail devient obligatoire pour survivre. Beaucoup subissent les pires formes d'exploitation, y compris la violence physique.³⁷ Le problème de la scolarisation serait traité avec une attention particulière dans le chapitre 7.

³⁶ La récente étude de l'UNICEF, op.cit, met en évidence que l'insertion réussie des migrants est fortement liée à l'existence d'appui (i) familiaux ; (ii) ethnique ; et (iii) lieu d'origine (tanindrazana).

³⁷ UNICEF, Analyse de la Situation de la femme et de l'enfant à Madagascar, 2009.

Conclusion : Aller au-delà des idées conventionnelles sur la démographie malgache

- 62. Le paradigme du développement à Madagascar a été traditionnellement perçu comme celui d'une économie rurale. Le défi était d'accroître la productivité du secteur agricole de manière à promouvoir une augmentation de la production menant à l'autosuffisance et à des recettes d'exportations supplémentaires. Cette attention était aussi justifiée par la concentration de la population dans les campagnes. Ce n'est donc pas un hasard que les orientations stratégiques des Gouvernements successifs et des partenaires au développement aient visé la promotion du secteur primaire, en poussant au retour à la terre pendant les années 1970-90 et ou donnant une place privilégiée au secteur agricole dans la dernière stratégie visionnaire du pays (le Madagascar Action Plan adopté en 2006).
- 63. Pourtant, le paysage démographique de Madagascar évolue. Au rythme actuel d'urbanisation, près de la moitié de sa population vivra en ville et l'agglomération d'Antananarivo atteindra presque 8 millions d'habitants à l'horizon 2020. L'urbanisation de Madagascar suit une logique, similaire à d'autres pays : les villes attirent les ménages qui en moyenne y vivent mieux que dans les campagnes même si les inégalités et les risques de basculer dans la misère y sont plus grands. Il convient de noter que l'immigration se concentre surtout sur la capitale, où se rassemble déjà presque la moitié de la population urbaine du pays.
- 64. Ces changements démographiques doivent être pris en compte dans la recherche d'une croissance accélérée et partagée à Madagascar. Il nous faut comprendre si les villes peuvent jouer, et par quels moyens, le rôle de moteur de la croissance économique et de créateurs d'emplois. Ce processus n'est pas automatique car l'arrivée de nouveaux habitants ajoute également des pressions sur les services publics et la qualité de l'habitat. Les prochaines parties de cette étude seront donc consacrées à l'analyse de ces multiples aspects pour mieux comprendre le défi urbain et identifier des recommandations qui pourraient servir de base à une politique de la ville, qui fait encore cruellement défaut à Madagascar.

PARTIE II : COMPRENDRE LES DEFIS ET OPPORTUNITES DANS LES CENTRES URBAINS DE MADAGASCAR

- 65. La population urbaine augmente à Madagascar car les conditions de vie y sont généralement meilleures que dans le monde rural. L'attirance pour les villes reflète donc l'espoir de trouver du travail, de recevoir une meilleure éducation ou simplement de trouver de nouvelles opportunités. Or, cette pression démographique n'est pas sans poser de problèmes car les migrants ne sont pas toujours équipés pour s'adapter à ce nouvel environnement l'ajustement peut être brutal pour celui qui arrive d'une région isolée de Madagascar- et leur arrivée ajoute une pression supplémentaire sur la provision et la qualité des services publics qui laissaient déjà souvent à désirer.
- 66. L'objectif de cette seconde partie de cette étude est de comprendre les opportunités et les défis qui existent dans les villes malgaches. L'approche sera transversale car cette évaluation doit prendre en compte une combinaison de facteurs. A la suite d'un processus sélectif qui a tenu compte à la fois des avantages comparatifs de l'équipe de la Banque mondiale (et de ses partenaires) et de la pertinence des aspects pour les populations concernées, il a été choisi de répondre aux questions suivantes :
 - Quelles sont les activités économiques et les opportunités d'emplois dans les villes malgaches (<u>chapitre 3</u>);
 - Comment sécuriser un habitat ou une propriété foncière (chapitre 4) ;
 - Comment se déplacer en ville et d'une ville à l'autre (chapitre 5);
 - Comment acquérir de l'eau potable et évacuer ses déchets (chapitre 6) ; et
 - Comment s'éduquer pour trouver un emploi (<u>chapitre 7</u>)?
- 67. Ces aspects font partie de la vie quotidienne de la majorité des ménages urbains qui doivent en effet travailler, trouver un logement, se déplacer, avoir accès à de l'eau potable et s'éduquer. Pour chacun d'entre eux, après avoir posé le diagnostic et évalué les principales contraintes, une série de recommandations sera proposée de manière à motiver les décideurs politiques.
- 68. L'approche proposée dans cette partie ne saurait pourtant être exhaustive car, d'une part, plusieurs éléments comme la santé, l'alimentation, l'accès à l'électricité ou la violence urbaine sont laissés de côté et, d'autre part, il n'est pas possible d'examiner tous les aspects choisis dans toutes les villes malgaches. Le diagnostic s'appliquera en premier lieu à l'agglomération urbaine d'Antananarivo qui concentre déjà pratiquement la moitié de la population urbaine. Toutefois, une attention particulière sera aussi donnée à des villes

secondaires (notamment Toliara – la cinquième ville du pays par sa population et située au bord de l'océan) ainsi qu'à des villes moyennes telles que Moramanga qui se situe à proximité du projet minier Sherritt et sur l'axe Antananarivo-Toamasina. Si les réponses varieront suivant les villes, plusieurs tendances seront dégagées qui apportent des éléments de réponse sur comment améliorer les conditions de vie en milieu urbain et ainsi créer une dynamique de croissance qui se voudra équilibrée car partagée.

Chapitre 3 : Les villes comme moteur de croissance économique et d'emploi³⁸

- 69. Les villes sont des foyers d'activités économiques. La concentration d'entreprises dans des agglomérations urbaines n'est pas surprenante pour ceux qui voient le développement économique comme l'émergence et l'intensification de réseaux non seulement entre entreprises mais aussi entre ces dernières et leurs clients. Ces réseaux sont essentiels pour la création d'économies d'échelles tant au niveau de la production que de la distribution car ils facilitent la transmission de l'innovation technologique et la réduction des coûts. Cette vision correspond à la trajectoire historique de la plupart des pays industrialisés ou émergents qui ont vu une augmentation de la concentration spatiale tant de leur population que de leurs activités économiques au cours du temps.
- 70. La question est de déterminer si les villes jouent déjà leur rôle de moteur de croissance et de pourvoyeurs d'emplois à Madagascar. Pour répondre à cette question fondamentale, nous examinerons successivement la distribution spatiale des entreprises, leur capacité à créer des emplois et quel type d'emplois, leur contribution à la croissance économique et l'existence d'éventuels effets d'agglomération.

La concentration des activités économiques est déjà une réalité à Madagascar

- 71. Pour l'observateur qui parcourt Madagascar, la concentration urbaine des activités économiques est déjà une réalité. Il est virtuellement impossible de trouver une entreprise, même de taille modeste dans les campagnes, à l'exception des projets miniers qui viennent de s'installer et des exploitations agricoles qui restent pour leur grande majorité artisanale. Même dans les villes moyennes ou secondaires comme Antsiranana, Toliara ou Fianarantsoa, les établissements économiques structurés sont rares au-delà des activités de commerce et de transport. Cette image se traduit en chiffres puisque plus de 70% des entreprises qui voient le jour chaque année à Madagascar se localisent dans les communes qui ont plus de 20 000 habitants (tableau 5). Cette concentration est encore plus forte pour les grandes entreprises (formelles) qui sont presque toutes établies dans les grandes villes, en particulier l'axe Antananarivo-Antsirabe.
- 72. La concentration des entreprises dans les centres urbains explique que ceux-ci comptent aujourd'hui pour environ ¾ du PIB national, alors qu'ils ne représentent que le tiers de la population totale.⁴⁰ L'agglomération d'Antananarivo, qui regroupe environ 2,7 millions de

³⁸ Ce chapitre s'appuie sur le rapport : *Défi Urbain - Comprendre et Développer les opportunités économiques malgaches,* par Daan Struyven, juin 2010

³⁹ En normalisant par la taille de la population, il existe une probabilité 5 fois supérieure qu'une entreprise soit créée dans une grande ville plutôt que dans une petite ville. Cette probabilité dépasse 7 fois pour l'agglomération d'Antananarivo.

⁴⁰ Ce chiffre représente un ordre de grandeur car la base de la comptabilité nationale à Madagascar est de 1984, ce qui laisse suggérer que sa structure est fort éloignée de la réalité, notamment pour capter le poids de l'économie

personnes, génère à elle seule la moitié du PIB national. Le poids des activités économiques urbaines à Madagascar est la combinaison de la chute progressive du secteur primaire dans l'économie malgache qui, selon les sources officielles, ne compte plus que pour 1/3 du PIB, et le développement ainsi que la diversification des activités tournées vers l'industrie et surtout les services. Ces dernières ont pris leur essor dans les villes où se trouvent non seulement les plus grands marchés de consommateurs mais aussi la disponibilité de main d'œuvre.

Tableau 5 : Indices de concentration économique à Madagascar

	Création d'entreprises (%)	Grandes entreprises ^{1/} (%)	Population (%)	Ratio concentration ^{2/}	Ratio concentration ^{3/}
Commune rurales (< 5000)	1	0	3.8	0.26	0
Petites Villes (entre 5000 et 20000)	27	4	58.4	0.46	0.07
Villas Moyennes (entre 20 et 50000)	37	2	23.1	1.60	0.09
Grandes Villes (> 50000)	35	94	14.7	2.38	6.19
Antananarivo	27.1	87	7.6	3.57	11.1
Toamasina	1.5	5	1.3	1.15	4.3
Antsirabe	1.5	1	1.1	1.36	0.9

Sources: INSTAT et DGI.

Notes : 1/ Les grandes entreprises sont définies comme ayant un chiffre d'affaires supérieur a 2 milliards d'Ariary (soit environ 1 million de US\$).

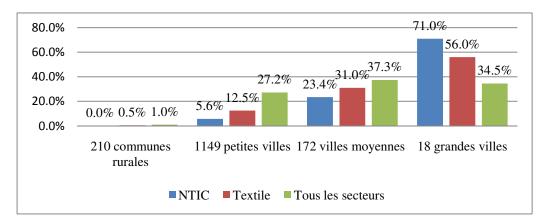
73. La concentration économique urbaine est d'autant plus élevée pour les activités à forte valeur ajoutée ou qui requièrent un niveau plus élevé d'expertise. Les grandes villes comptent pour 56 % et 71% des entreprises créées dans le secteur du textile et de la communication (NTIC) entre 2003 et 2008, ce qui est largement supérieur à leur poids de 34% dans l'entreprenariat national (graphique 6).⁴¹ Pour les autres villes, le tissu économique repose essentiellement sur le commerce et le transport au détriment d'activités à plus forte valeur ajoutée qui requièrent un plus grand savoir-faire, savoir-créer et savoir-produire.

urbaine. Toutefois, notre calcul a repris la méthodologie de I. Kessides (2005) où l'urbain représente respectivement 25, 90 et 80 % des activités des secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Pour plus de détails, cf. Ioannis N. Kessides, 2005. *Infrastructure Privatization and Regulation: Promises and Perils*, World Bank Research Observer, Oxford University Press, vol. 20(1), pages 81-108.

^{2/} Calculé comme le ratio de la création d'entreprises (%) divisé par population (%)

^{3/} Calculé comme le ratio des Grandes entreprises (%) divisé par population (%)

⁴¹ L'indice de valeur sectorielle retenue consiste en la valeur moyenne du chiffre d'affaires par employé pour les grandes entreprises du secteur en 2009. Par défaut de données plus précises, nous négligeons donc des variations de marge ou de dotations en capital intersectorielles.



Graphique 6: Distribution géographique de la création d'entreprises par secteur (%)

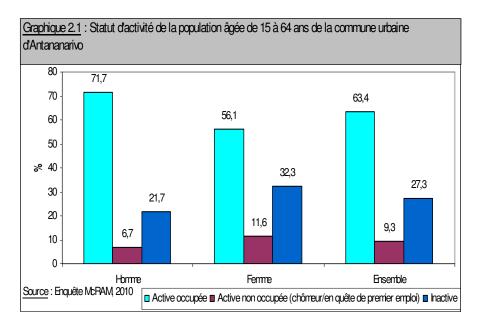
Quelles sont les occupations dans les villes?

- 74. Si les activités économiques ont tendance à se concentrer dans les centres urbains, il reste encore à démontrer que ce mouvement a mené à la création d'emplois. Entre 2001 et 2007, l'emploi a augmenté 20 fois plus rapidement dans une ville avec une population supérieure à 20 000 habitants que dans une ville de 5 000 habitants.42 Dans la mesure où la création d'entreprises prend place avant tout dans les agglomérations urbaines, ce résultat confirme donc la relation étroite entre création d'entreprises et d'emplois.
- 75. Dans les villes, la majorité de la population active est occupée ou partiellement occupée mais les taux varient suivant la taille de la ville : Antananarivo (63%) et Toliara (53,9%).43 Les hommes ont une probabilité plus grande que les femmes de travailler, d'autant plus qu'ils ont un niveau d'éducation plus élevé. Les taux d'occupation diffèrent aussi selon l'âge, l'instruction et le statut matrimonial (graphique 7). Les actifs occupés à Antananarivo sont en moyenne plus âgés (37 ans) et moins souvent célibataires (18,5%) que les actifs inoccupés (29 ans en moyenne et 43% de célibataires) et les inactifs (27 ans et 72% de célibataires). Ils sont plus instruits que les inoccupés (16% ont atteint le secondaire contre 3%) mais moins que les inactifs dont 20% ont atteint le niveau secondaire.
- 76. Il est intéressant de noter que dans une perspective dynamique, le marché du travail à Antananarivo semble être en mesure d'absorber le flux de nouveaux arrivants chaque année. En effet, le taux d'occupation est resté constant depuis 2001 alors que la population active a augmenté d'au moins 100 000 personnes par an pendant cette période.

⁴² Ce calcul est effectué sur la base des informations fournies par les enquêtes auprès des comme=unes effectuées en 2001 et 2007.

⁴³ Source : Enquêtes MCRAM III, Systèmes des Nations Unies/UNICEF, mai et juin 2010.

Graphique 7:



- 77. Les taux de chômage et d'inactivité reportés sont relativement faibles mais masquent une propension au sous-emploi ou aux emplois précaires. Les résultats montrent un taux de chômage de 13% pour la population active âgée de 15 à 64 ans au sein de la commune urbaine d'Antananarivo et de 21,5% à Toliara. Le chômage affecte beaucoup plus les femmes (17% à Antananarivo) que les hommes (9%). Il varie également fortement en fonction de l'âge car près du quart des jeunes actifs âgés de 15 à 24 ans, sans expérience, ont de grandes difficultés à s'insérer sur le marché de travail. A partir de 25 ans, le taux diminue fortement pour atteindre moins de 3% à 45 ans.
- 78. La précarité de l'emploi reste cependant une réalité pour la majorité des ménages urbains. D'abord, comme cela avait été mis en évidence dans la première partie de cette étude, les salaires sont extrêmement bas puisque 80% des ménages déclarent gagner moins de 150 US\$ par mois. L'enquête de l'INSTAT sur le marché du travail confirme qu'environ 1 travailleur sur 2 touche moins que le salaire minimum légal.
- 79. Ensuite, la précarité est aussi liée au sous emploi et à l'instabilité de l'emploi. Selon les déclarations des enquêtés, 14% des populations actives occupées travaillent à temps partiel, surtout dans cinq branches: l'activité informelle (46%), le bâtiment/construction (41%), l'agriculture (26%), l'artisanat (27%) et le service personnel/domestique (21%). En plus, presque la moitié (46%) des travailleurs reçoivent leur rémunération en fonction de leurs ventes/prestations qu'ils ont rendues et, dans 12% des cas, leur salaire dépend du nombre de jours de travail effectués et le paiement se fait de façon journalière. Les hommes sont légèrement plus nombreux à exercer des activités qui génèrent des salaires fixes et ils sont deux

⁴⁴ Ces chiffres proviennent de l'enquête MC Ram III, et sont supérieurs à ceux reportés par l'enquête 1-2-3 sur le marché du travail, qui situent le taux de chômage autour de 6,8% à Antananarivo au début 2010.

fois plus nombreux que les femmes à toucher des salaires journaliers. Pour ces raisons, de nombreux ménages se trouvent dans l'obligation de cumuler plusieurs occupations afin de survivre ou d'améliorer leurs conditions de vie (cela concerne environ 1 ménage sur 2 à Antananarivo et Toliara). Au bout du compte, en cumulant les ménages en situation d'emploi partiel, de revenus instables et insuffisants ainsi qu'avec une multiplicité d'occupation, le taux de sous-emploi et d'emplois précaires se situerait environ au-delà de 60 % à Antananarivo et Toliara, illustrant la fragilité économique de la grande majorité des ménages urbains.

- 80. Quand les gens travaillent (et souvent ils ne peuvent pas faire autrement), ils ont une probabilité plus élevée d'être occupés dans une catégorie socio-processionnelle qualifiée dans les villes qu'en milieu rural (tableau 6). Le taux de cadre et d'ouvriers qualifiés est ainsi 4 fois supérieur dans les agglomérations urbaines que dans les campagnes (ce taux dépasse même 6 fois dans les grandes villes). Ces proportions expliquent que les salaires soient en moyenne plus élevés dans les villes qu'en milieu rural comme cela avait été établi dans la première partie de cette étude.
- 81. Les enquêtes conduites à Antananarivo et Toliara indiquent que les ménages sont occupés par ordre décroissant d'importance dans le commerce (30% et 35% respectivement dans ces deux villes), puis les services personnels et domestiques (23% et 25%), les services administratifs (8% et 13,5%) et le transport (7% et 6,9%). Il ressort qu'une faible proportion de travailleurs sont employés dans le secteur industriel, les services financiers et l'artisanat puisque les taux cumulés atteignent respectivement 17,5% à Antananarivo et 7,2% à Toliara. Le nombre limité d'emplois dans ces secteurs reflète leur manque de dynamisme, notamment dans les villes secondaires.
- 82. Le taux d'occupations informelles atteint environ 65% des emplois dans la ville d'Antananarivo au début 2010 car la formalité (définie comme l'inscription à la sécurité sociale) ne semble concerner que les employés de l'administration publique et ceux des grandes entreprises (notamment étrangères). Ce poids est considérable, et traduit en partie les effets cumulés de la crise politique qui a provoqué un mouvement du formel vers l'informel, notamment en raison de la mise à disposition des travailleurs du secteur textile. Au-delà de la crise, il est aussi la conséquence que la majorité des emplois sont créés dans des activités informelles, souvent dans le commerce et le transport qui sont les activités principales du secteur privé en particulier dans les villes secondaires.

Tableau 6 : Catégories socioprofessionnelles des chefs des ménages suivant la taille et la densité des communes

Occupation du chef de	Mil	Milieu Communes (population)		ation)	Communes (densité)			
ménage	Urban	Rural	[5000 - 20 000[[20 000- 50 000]	50 000 et +	[150-300 hab./km²[[300 -500 hab./km²[500 hab./k m² et +
Cadre supérieur	1.6	0.2	0.3	0.5	2.0	0.4	0.5	1.7
Cadre moyen ou agent de maîtrise	3.7	0.9	0.9	2.2	4.1	2.0	1.4	4.3
Ouvrier ou salarié qualifié	16.2	3.7	3.2	6.4	24.6	3.4	5.8	25.8
Ouvrier non qualifié	12.6	3.6	3.3	4.8	19.7	5.7	7.9	19.1
Manœuvre	4.9	3.2	3.0	4.3	5.7	4.6	3.7	6.3
Stagiaire rémunéré	0.3	0.1	0.2	0.0	0.5	0.2	0.0	0.4
Indépendant	17.8	6.1	5.9	9.7	22.2	6.8	12.4	21.7
Chômeur	3.4	0.7	0.7	1.1	5.0	1.0	0.7	4.7
Inactif	7.3	2.1	2.0	3.7	9.1	2.5	4.4	8.5
Petit exploitant agricole	21.5	57.6	58.2	48.8	4.7	56.6	50.4	5.6
Moyen exploitant agricole	7.9	17.0	17.4	14.4	1.9	13.9	10.2	1.1
Grand exploitant agricole	1.6	3.5	3.7	2.8	0.1	1.2	2.4	0.2
Pêcheur	1.1	1.2	1.3	1.2	0.5	1.7	0.4	0.6
Autres	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Analyse Quantitative des conditions de vie des ménages urbains, EPM 2005.

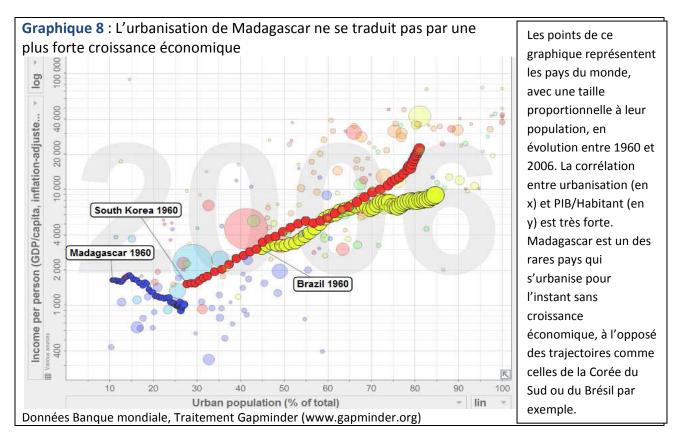
Existe-t-il des effets d'agglomération à Madagascar?

83. La rapide description des activités économiques a rappelé que la grande majorité des entreprises sont regroupées dans les centres urbains de Madagascar, notamment les grandes entreprises qui sont presque exclusivement établies dans l'axe Antananarivo-Antsirabe-Toamasina. Cette concentration permet de générer des emplois plus rapidement dans les zones urbaines que rurales.

84. Or, le secteur urbain malgache n'a pas encore engendré tous ses effets vertueux sur la croissance économique du pays. Sa contribution est significativement moindre que celle observée en moyenne en Afrique et dans les pays les plus performants du continent (Botswana, l'Ile Maurice et le Mozambique). Le retard de Madagascar est encore plus évident avec le Brésil et la Corée du Sud qui ont réussi leur transition vers l'émergence économique, en partie poussée par l'urbanisation croissante de leur population (cf. graphique 8).

⁴⁵ Cf. Rapport du Développement dans le monde, 2009, pour de nombreux exemples.

85. Pourquoi l'urbanisation et la concentration économique n'ont pas encore induit tous les fruits de la croissance et de l'emploi à Madagascar? La récente littérature économique consacrée aux effets d'agglomération en milieu urbain apporte un élément de réponse.⁴⁶



Selon ce courant, la concentration urbaine entraîne une accélération de la productivité des entreprises à travers la mise en place d'économies d'échelle internes et externes. Les économies internes à l'entreprise résultent de sa plus grande taille au niveau de l'usine qui lui permet de mieux répartir ses coûts fixes, d'adopter une exploitation plus rationnelle et d'acheter des intrants moins chers. Les économies externes sont déterminées par la proximité d'autres firmes du même secteur (économies de localisation) ou d'un autre secteur (économies d'urbanisation). La proximité spatiale d'entreprises du même secteur leur permet d'acheter des intrants à des prix intéressants (comme les acheteurs attirent les vendeurs spécialisés), de former de la main-d'œuvre spécialisée, et de tisser un réseau qui leur permet de se tenir au courant des informations sur les marchés commercial et technologique. La proximité de firmes d'autres secteurs permet la diversification des activités, facilite l'observation et l'adaptation aux

⁴⁶ La discipline « Nouvelle Géographie Economique » a bénéficié d'une attention publique importante lors de deux évènements récents. D'une part, il s'agit de la remise du Prix Nobel en économie 2008 au professeur de Princeton Paul Krugman pour ses travaux qui ont mené à la «révolution des économies d'échelle » dans les domaines du commerce et de la géographie. D'autre part, le rapport sur le développement dans le monde 2009 de la Banque mondiale, intitulé « *Repenser la géographie économique* », a démontré que la croissance économique est un processus spatialement déséquilibré. Pour plus de détails sur cette « révolution des économies d'échelle », cf. http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2008/ecoadv08.pdf.

idées des autres. Elle favorise également l'attraction de nouveaux employés et donc de nouveaux consommateurs potentiels, ce qui augmente la taille du marché. Ces économies d'agglomération sont les éléments moteurs pour que l'urbanisation parvienne à stimuler la croissance et le bien-être des populations.

- 87. Or, aujourd'hui, les économies d'agglomération ne sont pas ou faiblement présentes à Madagascar. Si elles existent comme le rappelle la concentration des entreprises à proximité des marchés de consommateurs, leur faible intensité est confirmée par l'analyse économétrique qui ne permet pas de montrer que la productivité des entreprises malgaches est influencée positivement et significativement par la proximité d'autres entreprises. Si les entreprises localisées dans l'agglomération d'Antananarivo sont plus productives (environ 1/3 plus que les autres) cela est expliqué par une main d'œuvre plus qualifiée et davantage d'infrastructures disponibles. Ce résultat explique leur choix de localisation dans les villes mais pas forcement la présence d'effets d'agglomération. Ces derniers auraient été présents si on avait pu montrer, comme aux Etats-Unis, 47 que les entreprises urbaines malgaches étaient prêtes à payer des salaires plus élevés pour des travailleurs à qualifications égales. 48 Cette volonté aurait témoigné de la présence de fortes économies d'agglomération, donc une plus forte productivité et une capacité à payer leurs facteurs de production plus chers.
- 88. Un enquête auprès des entreprises elles-mêmes souligne que la majorité des entreprises localisées en milieu urbain n'ont pas pris cette décision pour bénéficier d'effets d'agglomération, sauf peut être pour se rapprocher des consommateurs. Au contraire, la plupart voit la proximité d'autres entreprises comme une concurrence pour attirer des employés qualifiés. Il n'existe que peu d'initiatives collectives pour former de la main-d'œuvre ou tisser des réseaux d'information communs entre plusieurs entreprises du même secteur. Le manque d'effets d'agglomération ne doit pas surprendre à la lumière des résultats de la première partie de cette étude qui avaient montré que la population urbaine restait dans sa majorité insuffisamment regroupée, sauf dans l'axe Antananarivo-Antsirabe, pour véritablement influer sur les décisions de localisation des entreprises. Les villes malgaches ne présentent pas une densité de population suffisamment élevée pour créer un marché tant de consommateurs que de fournisseurs qui puissent à lui seul attirer des entreprises.
- 89. Ce diagnostic général doit cependant être nuancé pour deux secteurs. Une enquête auprès des entreprises elles-mêmes suggère que des économies d'agglomérations existent dans le textile et dans une moindre mesure dans les NTIC, qui sont des secteurs localisés autour d'Antananarivo. Pour 67% des entreprises de textile, la proximité d'autres entreprises et surtout de leurs fournisseurs a été un facteur de localisation important voire déterminant. La proximité de fournisseurs leur permet de travailler plus rapidement, de faire du co-développement ainsi que de développer des relations de confiance personnelles. Le succès de

Wheaton, William C. & Lewis, Mark J., Urban *Wages and Labor Market Agglomeration*, Journal of Urban Economics, 2002.

⁴⁸ La base de données de *l'Investment Climate Assessment* a été utilisée qui comprend 445 entreprises localisées à Antananarivo, Mahamasina, Toamasina et Antsirana.

la filière textile à Madagascar (400 investisseurs et plus de 200 000 emplois créés) repose donc en partie sur l'émergence d'effets d'agglomération plus forts que dans les autres secteurs.

90. Le même potentiel semble exister dans le secteur des NTIC qui vient de bénéficier d'investissements physiques majeurs. Les opérateurs valorisent la proximité d'autres entreprises, et de centres d'enseignement, dans leur choix de localisation, à l'instar des expériences réussies dans d'autres pays en développement. Les centres d'appel en français ont déjà créé 20 000 emplois au Maroc et en Tunisie ainsi que 6 000 emplois à l'Ile Maurice. Avec 45 000 universitaires francophones en-dessous de 26 ans, les villes malgaches offrent un réservoir de travailleurs non-négligeable pour se développer dans ce secteur à forte intensité de main d'œuvre.

Que faire pour engendrer et stimuler les effets d'agglomération?

- 91. La concentration spatiale des entreprises est une première condition pour l'émergence d'effets d'agglomération, mais elle ne suffit pas. Le principal déterminant est de réussir à créer et perpétuer un dynamisme dans le monde des affaires et de l'emploi au cours du temps. Ce besoin est d'autant plus impératif à Madagascar car ses villes n'ont pas encore atteint la densité démographique suffisante pour engendrer de forts effets d'agglomération.
- 92. Les entrepreneurs se heurtent à deux obstacles majeurs, qui nuisent à leur dynamisme. Le premier obstacle est celui du manque de concurrence entre les entreprises existantes alors que celle-ci est indispensable pour motiver la recherche de gains de productivité au cours du temps. Bien qu'il soit difficile de mesurer, le degré de concurrence à l'intérieur d'une économie ou d'un secteur, la plupart des économistes s'accordent à penser que plus une entreprise possède une part importante du marché, plus elle est susceptible de contrôler et d'influer sur celui-ci. C'est ainsi qu'il peut être montré que le poids des 500 plus grandes entreprises malgaches est indéniablement lourd : leurs chiffres d'affaires comptent pour environ la moitié du PIB national, alors que la norme se situe autour de 30% et même 20% dans un grand pays comme la Chine. 49 Cette concentration est encore plus visible à Madagascar en considérant les dix plus grandes entreprises qui reportaient un chiffre d'affaire équivalent à 15% du PIB national. En outre, le classement des grandes entreprises malgaches semble relativement figé au cours du temps, avec peu de nouveaux entrants ou de sortants, en tout cas pendant la période 2006-2009. Les exceptions semblent être l'émergence du secteur des NTIC avec l'apparition de deux nouvelles compagnies lors de ces dernières années.
- 93. Le deuxième obstacle provient des difficultés que rencontrent les nouvelles entreprises, à fonctionner et à se déployer dans un cadre formel. D'abord, il convient d'écarter une opinion souvent avancée qui est que le secteur privé malgache souffre d'un manque d'esprit d'initiatives. En effet, il se crée chaque année environ 1 entreprise pour 900 habitants ce qui est loin d'être négligeable même en comparaison d'une économie dynamique comme celle des

⁴⁹ Voir, M. Ayyagari, T. Beck et A. Demirguc-Kunt, *Small and Medium Enterprises across the Globe: A new Database*, World Bank Policy Research Working Paper, n. 3127, août 2003.

Etats-Unis (environ 1 entreprise pour 400 habitants).⁵⁰ La raison principale derrière le manque d'expansion du secteur privé est que la majorité des entreprises créées sont de taille relativement réduite et que, contrairement aux pays industrialisés, elles se trouvent souvent dans l'incapacité de grandir et donc de réaliser des économies d'échelle et ainsi renforcer leur compétitivité et capacité à créer des emplois au cours du temps.⁵¹ Pareillement, si elles deviennent trop visibles (en exportant) ou trop rentables, elles suscitent les convoitises et sont pénalisées. Ces barrières sont si importantes que la plupart des entrepreneurs refusent l'expansion ou préfèrent rester en marge de la formalité, ce qui impose des comportements d'entente et de détournements des règles existantes.⁵² Plus grave, ce ne sont pas toujours les entreprises les plus performantes qui réussissent à se développer, ce qui entraîne une mauvaise allocation des ressources tant humaines que financières, qui ne sont déjà guère disponibles dans un pays comme Madagascar.⁵³

94. Cette brève analyse met en évidence un besoin impératif d'éliminer les barrières dans le climat des affaires à la création d'entreprises et à l'expansion des entreprises et d'encourager leur développement par une politique de soutien aux PME où il existe des défaillances du marché.

Améliorer le climat des Affaires

- 95. La création d'entreprises formelles doit être encouragée par l'amélioration du climat des affaires. Plusieurs études, y compris de la Banque mondiale,⁵⁴ ont mis en évidence que les entreprises malgaches sont fortement pénalisées par de nombreux obstacles, dont les plus sévères sont : (i) l'insuffisance des infrastructures ; (ii) la difficulté de sécuriser un terrain et de l'aménager et (iii) le manque de main d'œuvre qualifiée. Ces contraintes sont bien connues au niveau national mais elles se retrouvent aussi en milieu urbain. L'importance de ces trois contraintes justifie l'attention qui leur sera allouée dans les prochains chapitres consacrés au foncier, aux transports, et à l'éducation.
- 96. L'accent est ici donné aux barrières que constituent les procédures administratives à la création et à l'expansion des entreprises. Celles-ci sont sources de coûts et de délais qui nuisent à l'émergence d'un secteur privé dynamique. Le premier frein se trouve dans l'ensemble des formalités à l'entrée qui requiert un délai estimé autour de 149 heures, soit environ 19 jours

⁵⁰ E. Gleaser et al., *Clusters of Entrepreurship*, Havard Business School, working paper 10-019.

⁵¹ Pour une discussion sur ce thème dans les économies africaines, Cf. par exemple J. Sandefur, *On the Evolution of the Firm Size Distribution in An African Economy*, Center for the study of African Economies, Working paper, 2010-05 ou pour une discussion plus générale J. Tybout, *Manufacturing Firms in Developing Countries: How well Do they Do and Why*?, Journal of Economic Literature, vol.. 38 (1), 2000.

⁵² Les entreprises informelles ou micro-entreprises apparaissent moins productives que les autres, confirmant des pertes d'efficience (source : Banque mondiale, *Madagascar Investment Climate Update*, 2010)

Pour plus de détails, cf. Banque mondiale, *Madagascar Investment Climate Update*, op. cit. qui montre l'absence de corrélation entre productivité et croissance des entreprises à Madagascar.

⁵⁴ Cf. *Doing business* et les rapports d'évaluation sur le climat des affaires produits en 2005 et 2010.

ouvrables (en postulant qu'elles ne peuvent pas se faire simultanément).⁵⁵ Les délais les plus importants sont associés à l'autorisation d'acquérir un terrain (qui reste cependant optionnelle pour une entreprise qui désire louer le terrain), le droit de stationnement, l'obtention du droit de place pour les emplacements réservés, et les visas de séjour (pour les étrangers). Le tableau 7 met également en évidence de fortes variations suivant les municipalités.

Tableau 7: Les procédures générales à l'entrée

Nom de License	No. de licence	Sous-secteur	Délais	Coûts directs
			(heures)	(en milliers Ar.)
Extrait de dépôt d'acte de société (création de société)	GN 1	Création et impôts imposables à toute société commerciale	16	336
Autorisation d'acquérir des terrains	GN 2	Acquisition terrain	31	0
Certificat d'existence		Certificat d'existence	5	20
Droit de stationnement [Toamasina]	GL 187	Impôt locaux	19	255
Avis pour demande d'Ouverture d'Etablissement [Nosy Be]	GL 192	Impôts Locaux	15	180
Droit de place pour les emplacements réservés [Antananarivo]	GL 130	Impôts locaux	22	50
Droit de stationnement [Antsirabe]	SL 117	Impôts locaux	23	24
Occupation de parking et bordure [Antsirabe]	GL 113	Impôts locaux	17	6
Taxe de nuisance portuaire [Toamasina]	GL 189	Impôts locaux	14	770
	GL 188	Impôts locaux	15	12
Taxe de séjour [Toamasina]				
Taxe sur la cession d'eau [Nosy Be]	GL 190	Impôts locaux	13	5
Permis environnemental par la procédure d'Etude d'Impact Environnemental	GN 8	Permis environnemental	14	7500
Octroi de visa de long séjour	GN 150	Visa	17	175
Octroi de visa d'embarquement	GN 149	Visa	18	0
TOTAL 1/			149	9068

Note : 1/ Le total est calculé pour les procédures prenant place dans la municipalité de Toamasina. Dans la municipalité d'Antananarivo, le délai est estimé autour de 123 heures.

⁵⁵ Ce délai est différent de celui reporté par *Doing Business* car (i) les procédures considérées ne sont pas les mêmes (elles sont plus exhaustives dans l'inventaire du FIAS qui inclut les formalités associées aux impôts locaux), et (ii) la méthodologie est différente pour capter les délais administratifs. Pour détails, cf. FIAS/PEP (2008). Source: FIAS, *Preliminary estimates of compliance costs related to business licensing in Madagascar: A Standard Cost Model approach.*

- 97. Non seulement les délais apparaissent longs, mais leurs coûts monétaires directs ne sont pas négligeables notamment pour les PME. Il est estimé que l'accomplissement de toutes les formalités entraîne un coût estimé autour de 9,3 millions d'Ariary, soit environ 5 600 US\$, si un permis environnemental est nécessaire à l'activité. Même en l'absence de cette dernière formalité, les frais totaux à payer restent 1 000 US\$, ce qui est considérable par rapport au revenu par habitant de 300 US\$ et le fait que 95% des entreprises malgaches sont informelles et possèdent un effectif inférieur à 10 employés. Le coût associé à la création formelle d'une entreprise est un obstacle suffisant à décourager sa création.
- 98. Pour fonctionner, l'entreprise doit ensuite obtenir des licences sectorielles, qui sont obligatoires dans des secteurs stratégiques comme la pêche, l'agriculture, la mine, les banques, etc. Au-delà du bien fondé de ces licences et la complexité de les obtenir, ces freins sont aggravés par le manque de décentralisation des responsabilités. En effet, la plupart des démarches doivent être effectuées au niveau de l'administration centrale, qui n'est pas toujours physiquement présente dans les villes secondaires et, surtout, ne prête pas toujours une attention soutenue au développement local. C'est ainsi que la plupart des démarches, notamment les autorisations sectorielles, doivent être effectuées auprès des Ministères localisés à Antananarivo.
- 99. La décentralisation n'est pas la panacée car les démarches à effectuer au niveau local sont aussi sources de préoccupations pour les opérateurs économiques. Bien que la compétence des autorités communales reste réduite à Madagascar, celles-ci ont tendance à multiplier les demandes et à abuser de leur position face aux entreprises. Les nuisances existent au niveau des redevances, comme celles perçues sur les activités commerciales ou la levée des ordures, et qui suscitent des réactions négatives de la part de 3 commerçants sur 4 interrogés, par exemple, à Toliara. Les caractères aléatoire et discrétionnaire des prélèvements par les services fiscaux sont une source de plaintes par de nombreux opérateurs.
- 100. Les entreprises ne souffrent pas toutes de la même manière des procédures administratives. Les grandes entreprises, ou celles qui sont connectées, ont les moyens de connaître le système et d'accéder aux administrations concernées. Elles ont aussi les moyens financiers soit d'attendre, soit de contourner les formalités. Far contre, les nouveaux-venus ou les petites et moyennes entreprises sont exposées aux abus. Leur vulnérabilité est fortement préjudiciable car ce sont ces dernières qui devraient être en principe le moteur de la croissance du secteur privé. Pour cette raison, elles renoncent souvent à leurs investissements (ou vont ailleurs) ou se confinent dans le secteur informel car cela leur permet de minimiser les interactions avec l'administration tant centrale que locale. Ce diagnostic correspond à celui

⁵⁶ Elles sont en fait souvent les bénéficiaires d'un environnement dissuasif car les contraintes constituent des barrières à l'entrée pour leurs éventuels concurrents. Souvent, elles réclament d'ailleurs des procédures plus lourdes pour ralentir l'émergence de ces derniers –tant à l'importation que pour décourager l'arrivée de nouveaux investisseurs.

d'une étude récente par des chercheurs de la Banque mondiale sur un vaste échantillon de pays en développement.⁵⁷

101. Il est donc important pour les autorités malgaches de promouvoir la rationalisation des procédures que doivent effectuer les entreprises qui cherchent à s'établir et/ou à s'étendre dans les villes malgaches. La première recommandation est de simplifier les nombreuses formalités, dont plusieurs sont redondantes, voire inutiles ou démesurément lourdes en suivant le plan d'actions qui avait été développé conjointement par l'EDBM et les services du FIAS en 2008 (cf. encadré).

La simplification des procédures administratives : L'effort conjoint du FIAS et de l'EDBM

Depuis le deuxième semestre 2007, le FIAS - the investment climate advisory service of the World Bank Group - a conduit en collaboration avec l'EDBM un inventaire des principales procédures administratives que doit effectuer une entreprise qui désire s'installer et opérer à Madagascar.

Sur cette base, un processus de réformes avait été mis en œuvre mais qui a été interrompu par la crise politique. Les réformes sont focalisées sur la simplification du régime de licences et autorisations d'affaires, en application du principe de « guillotine », sous le leadership d'EDBM et du Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie. Ces licences sont évaluées sur la base des critères suivants : (i) légalité ; (ii) nécessité ; (iii) lourdeur des coûts et procédures sur le secteur privé. Par ailleurs, un ordre de priorité tient compte aussi des dimensions suivantes : (iv) facilité de mise en œuvre ; (v) impact sur le classement de *Doing Business* ; et (vi) portée sur les secteurs prioritaires du MAP.

Ces réformes devraient être menées en lien avec l'établissement d'un registre électronique des licences valides, ainsi que l'introduction d'un système de *Regulatory Impact Analysis* (RIA) visant à garantir la qualité des propositions futures de réglementation des affaires. Le programme vise aussi au renforcement des capacités des agences de règlementation.

102. En parallèle à cet effort de simplification, il convient de s'interroger sur le niveau de compétences des administrations concernées et le besoin de mener une politique de proximité. Ces choix ne sont pas anodins car les investisseurs ont maintes fois répétés que la proximité de l'administration était souvent décisive dans leur choix de localisation. De plus en plus, les investisseurs prêtent attention à l'environnement des affaires dans les centres urbains et pas seulement sur l'ensemble du pays. En outre du besoin de réduire la distance entre

⁵⁷ Reyes Aterido, Mary Hallward-Driemeier, Carmen Pages, *Big Constraints to Small Firm's Growth? Business Environment and Employment Growth across Firms*, World Bank Policy Research Working Paper 5032 (August 2009).

⁵⁸ Cette importance est confirmée par une simple analyse statistique qui montre que les chefs-lieux de région/district attirent plus facilement au moins 1 grande entreprise (comparées à des communes de même taille mais qui ne sont pas des chef-lieu).

⁵⁹ L'importance du climat des affaires dans les centres urbains s'illustre par la création récente du *Worldwide Centers of Commmerce Index* par la société Mastercard. Cet indicateur cherche à classer les centres urbains suivant leur pouvoir d'attraction sur les entreprises multinationales. Ses dimensions incluent (i) le cadre légal et institutionnel; (ii) la stabilité économique, (iii) la facilité de faire des affaires; (iv) les flux financiers; (v) le centre

l'administration et ses clients, la décentralisation de certaines compétences administratives offrirait l'opportunité de mettre en place une politique de concurrence entre les municipalités (voir quartiers). L'expérience internationale récente a montré que l'instauration d'une concurrence saine (et coordonnée par certaines règles du pouvoir central) est un élément pour motiver les gouvernements locaux à agir en faveur de la promotion de création d'entreprises et d'emplois (cf. encadré).

Une politique de proximité pour motiver les gouvernements locaux à agir en faveur des entreprises

Plusieurs agglomérations urbaines ont instauré une concurrence dans leur climat des affaires. Cette concurrence se trouve au centre de la stratégie poursuivie par le centre urbain autour de Washington, DC, y compris les gouvernements locaux, et a mené à des résultats concrets visant à accroître l'attraction des locations potentiels pour les entreprises. Les zones aménagées ainsi que les réseaux d'infrastructure ont ainsi vu le jour et se sont perfectionnés au fil du temps, au grand bénéfice des entreprises. Toutefois, l'expérience a montré que cette concurrence doit rester contrôlée au risque de précipiter les autorités locales dans une course poursuite infernale et qui nuirait à terme au maintien de leur équilibre financier. La mise en place d'une institution centrale, responsable de coordonner cet effort, devient un élément essentiel de cette politique de concurrence entre municipalités d'un même centre urbain.

Source: http://www.citiesalliance.org/ca/node/2063

103. Bien entendu, la perspective de décentraliser les compétences administratives devra se faire en fonction des domaines de responsabilités, des capacités internes et des risques de conflits d'intérêt (cf. partie III de l'étude pour une discussion plus approfondie sur ce sujet).

Politique de soutien aux PME

104. Les actions portant sur le climat des affaires sont avant tout transversales car elles devraient en principe influer sur toutes les entreprises. Si l'ampleur de leurs effets devrait varier suivant le type d'entreprises, leur contenu ne devrait pas favoriser un investisseur plutôt qu'un autre car les autorités se doivent de résister à la tentation de privilégier un secteur, une taille d'entreprise ou une localisation spécifique. Les règles doivent rester simples et claires pour assurer une allocation optimale des facteurs de production et des entreprises selon les forces du marché et minimiser les risques d'interférence ou de conflits d'intérêts avec l'Etat (R. Hausmann pour une discussion plus approfondie). 60

105. Il y a cependant trois dimensions sur lesquelles les autorités peuvent intervenir de manière ciblée, principalement pour compenser les déficiences du marché, et pour favoriser l'émergence et le développement des PME. En effet, les seules forces du marché ne permettent pas d'atteindre une solution optimale pour :

des affaires ; (vi) la création de connaissance et les échanges d'information et (vii) les conditions de vie. Il n'y a qu'une ville africaine dans ce classement, Johannesburg qui se classe au 58eme rang sur 75 villes.

⁶⁰ Source: R. Hausmann: *The Other Hand: High Bandwidth Development Policy*, in *What Works in Development?* Thinking Big vs. Thinking Small, eds., J. Cohen and W. Easterly, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

- L'accès au crédit. A Madagascar, comme dans presque tous les pays en développement, le marché du crédit est fortement segmenté. A l'un des extrêmes se trouvent les grandes entreprises qui ont un accès relativement aisé au crédit bancaire, et de l'autre, les micro-entreprises qui reposent sur leurs propres ressources ou alors ont recours au microcrédit qui est maintenant relativement développé avec plus de 20 institutions dans le pays. Au milieu, les PME sont les laissées pour compte car elles n'ont que peu accès au crédit des banques commerciales et à la micro-finance. Leurs principaux handicaps sont le manque de formation et d'informations, qui les empêchent de convaincre les banques commerciales.
- La promotion des exportations. L'accès aux marchés internationaux suppose un produit de qualité et concurrentiel. Or, cela ne suffit pas toujours car le coût des transactions internationales dépasse le coût à l'intérieur de l'usine et inclut un certain nombre de facteurs qui vont au-delà de l'entreprise comme l'accès à des transporteurs, des transitaires, des acheteurs et des consommateurs tant dans le pays qu'à destination. L'accès à ces réseaux requiert des informations, des contacts et des garanties qui sont généralement hors de portée des PME.
- La formation professionnelle et continue. Les PME n'ont souvent pas les ressources propres pour financer la formation continue de leurs employés. En outre, les entreprises sont susceptibles d'investir un montant sous-optimal dans la formation de leurs employés car elles anticipent le risque que ces derniers puissent les quitter pour une autre entreprise ou s'établir à leur propre compte. En raison de ces deux lacunes du marché, nombreux sont les gouvernements (y compris locaux) qui ont mis en place des programmes de soutien, le plus souvent en partenariat avec le secteur privé.

106. Ces aspects ont déjà bénéficié d'une attention particulière, notamment dans les récents travaux analytique de la Banque mondiale à Madagascar, expliquant pourquoi seules les grandes lignes d'actions sont ici résumées. ⁶¹ En ce qui concerne l'accès au crédit, le principal effort devrait cibler l'accès au financement par les micros, petites et moyennes entreprises (PME) en adoptant des mesures qui : (i) stimulent la diversification des services financiers ; (ii) renforcent les institutions de micro-finance ; et (iii) améliorent la qualité des flux de demande et d'informations. Les actions de plus long terme devraient inclure l'amélioration des infrastructures du secteur financier, l'amélioration de la concurrence, et le renforcement et la modernisation de la règlementation et du contrôle.

107. La promotion des exportations repose sur la combinaison de quatre actions prioritaires et complémentaires, à savoir : (i) accroître la connectivité des entreprises, en réduisant leurs coûts logistiques et administratifs, au cordon douanier ; (ii) accompagner les exportateurs dans

⁶¹ Pour l'accès au financement, le lecteur peut se référer à la note de politique économique : *Secteur financier : pour une croissance créatrice d'emplois* par Korotoumou Ouattara. Pour la promotion des exportations, cf. la note intitulée : *La promotion des exportations : un défi et une opportunité* par Noro Aina Andriamihaja. Ces deux notes sont publiées dans *Madagascar : Vers un agenda de relance économique*, Banque mondiale, juin 2010.

leur effort d'adopter les standards et les normes d'hygiène qui leur permettront de mieux pénétrer les principaux marchés; (iii) mettre en place une agence de promotion des exportations qui aura non seulement un rôle de collecte et de partage d'information sur les marchés et les produits, mais aussi et surtout de coordonner et de fédérer tous les efforts de promotion existants ; et (iv) développer les instruments financiers qui permettront aux exportateurs de minimiser leurs risques de change. Ces actions prioritaires devront aller de pair avec des actions à plus long terme, visant à restructurer les filières, notamment celles à chaines de valeur élevées, afin de mieux accompagner les efforts de diversification des exportations.

108. Le besoin de promouvoir la formation professionnelle et technique sera discuté dans le contexte du chapitre 7 consacré au problème de l'éducation en milieu urbain. Ici, l'accent est donné exclusivement à la formation continue au sein des entreprises. L'expérience internationale a montré que les programmes doivent fonctionner sur la base d'un partenariat étroit entre le secteur privé et public. Les autorités malgaches pourraient s'inspirer de l'expérience menée au Sénégal, à travers le Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (FONDEF), ou au Kenya grâce à la distribution de "vouchers " à des entreprises et à des employés dans des micros et petites entreprises (cf. encadré).

Les programmes de formation sur la base de partenariats public/privé

L'expérience du Kenya

Un des programmes les plus connus de "vouchers" est celui mis en place au Kenya, sous l'appellation "Jua Kali voucher program". Celui-ci a commencé comme un projet pilote géré par le Gouvernement en 1997 en distribuant des "vouchers" à des jeunes à la recherche d'un emploi ou avec un emploi dans une entreprise de moins de 50 employés pour qu'ils puissent sélectionner eux-mêmes une formation selon leurs besoins et objectifs plutôt que par la décision de fonctionnaires. Cette approche avait déjà été utilisée avec succès dans certains pays industrialisés (UK et Allemagne) afin de responsabiliser les utilisateurs et mettre en œuvre une concurrence entre les fournisseurs de formation, qui pouvaient inclure le secteur privé.

Dans le cadre de ce programme, les bénéficiaires reçoivent un "voucher " qui peut être échangé pour payer un fournisseur de formation. Le voucher couvre 90% des coûts de formation et le reste est financé par le bénéficiaire. Les maîtres artisans sont apparus comme les formateurs les plus demandés par les bénéficiaires. Environ 37606 vouchers ont été distribués entre 1997 et 2001. L'évidence empirique a montré un impact positif sur le degré de qualification, générant une croissance de l'emploi chez les participants et des gains de productivité dans les entreprises. Il est cependant apparu que le programme est devenu lourd à gérer au cours du temps pour les autorités, suggérant que son transfert au secteur privé aurait été souhaitable. De manière à mieux motiver les participants, un mécanisme d'incitation aurait dû être introduit pour continuer la formation lorsque la subvention fournie par le programme touche à sa fin, en particulier avec les entreprises qui employaient ces travailleurs.

L'expérience du Sénégal

Le Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (FONDEF), créé en 2004 par l'Etat sénégalais en accord avec les partenaires sociaux, a pour objectif de promouvoir une formation professionnelle continue (FPC) en accord avec les besoins des entreprises au Sénégal. Le FONDEF est financé conjointement par l'Etat qui verse à celui-ci une partie de la taxe CFCE récoltée auprès des entreprises, et par les entreprises qui, demandant l'appui du FONDEF pour une opération de formation continue destinée à leurs propres salariés, doivent prendre en charge 25% des coûts de l'opération et verser cette somme au FONDEF sur un compte bloqué. D'une manière générale, le FONDEF intervient dans tous les secteurs d'activités économiques, en particulier, dans le financement des plans de formation des entreprises publiques et privées, voire dans des programmes de formation définis avec les organisations professionnelles pour les filières, les branches et les groupements d'entreprises. Une fois les projets de formation présentés par les entreprises ou les branches retenues par le Comité de sélection et d'agrément (constitué de représentants des partenaires sociaux et de l'administration), leur exécution est assurée, après appel d'offres qui garantissent la transparence et l'équité, à des opérateurs prestataires de formation. contribution du FONDEF peut atteindre 75% des coûts pédagogiques - le solde ainsi que la définition des besoins et des actions de formation revenant aux entreprises sollicitant un appui financier du FONDEF.

A ce jour, près de 130 prestataires de formation sont agréés par le FONDEF, dont près de la moitié étant des centres de formation publics et privés sous la tutelle du Ministère de l'Education. En 2006 et 2007, le FONDEF a contribué au financement d'actions/de plans de formation de 106 entreprises (89% du secteur privé) - soit au total près de 650 actions de formation réalisées pour près de 6 900 stagiaires de formation - le coût global des contrats s'élevant à près de 790 millions FCFA, dont 221 millions FCFA provenant des entreprises. Sur ce total, 52% des demandes ont été présentées par des PME et 31% par des grandes entreprises.

Source : Banque mondiale, Sénégal : A la recherche de l'emploi -Le chemin vers la prospérité, septembre 2007.

- 109. Ces partenariats doivent s'étendre aux opérateurs informels, à travers la « formalisation » de l'apprentissage traditionnel qui reste le mode prévalant d'acquisition des compétences dans un pays comme Madagascar (cf. l'expérience du Bénin). Pour la mise en œuvre effective de ces formes structurées d'apprentissage, il est utile de s'appuyer sur les structures intermédiaires comme les chambres consulaires et les organisations professionnelles qui peuvent jouer un rôle d'interface, voire d'opérateurs pour le bénéfice de plusieurs PME/PMI (et très petites entreprises) du secteur ou de la zone géographique concernée. Cette solution soulagerait les entreprises privées qui, dans un pays comme Madagascar sont le plus souvent des PME ou des micro-entreprises informelles ne disposant pas de grands moyens financiers et humains pour s'intéresser à la formation.
- 110. Les partenariats avec les entreprises étrangères sont à privilégier car ces dernières sont des vecteurs de transferts de compétences techniques et de gestion. Pour cette raison, des pays comme la Malaisie et la Tunisie ont placé le développement de programmes de formation continue avec les entreprises étrangères qui viennent s'installer chez eux au cœur de leur stratégie. Pour le Gouvernement malgache, une politique proactive pourrait inclure la mise en place d'incitations en contrepartie de programmes de formation continue, non seulement au

sein de ces entreprises mais pour les PME locales œuvrant autour de la filière. Cette approche devrait s'étendre aux entreprises qui sont sélectionnées pour effectuer des travaux publics d'envergure (chantiers routiers, ports, etc...). La mise en place de programmes de formation devrait faire partie de leur cahier de charge et influer sur leur processus de sélection. Le développement du stock de capital humain est un des bénéfices tangibles que peuvent apporter les investissements étrangers dans un pays comme Madagascar, même pour les projets de courte durée car les travailleurs locaux qui sont formés resteront dans le pays alors que les capitaux sont mobiles et peuvent repartir à tout moment.

Bénin - Les certificats de qualification professionnelle (CQP)

Les CQP s'adressent avant tout aux apprentis de plus de 14 ans ayant au moins le niveau de cours moyen 1ère année. Il conjugue une formation auprès d'un artisan et au sein d'un centre de formation (qui peut être une " Maison des métiers " ou une " Maison de l'outil ") géré par la Chambre des métiers et/ou par une organisation professionnelle. Il s'agit de formations de base, voire de mise à niveau (3 niveaux de 200 heures chacun). L'apprenti se rend une fois par semaine au centre et reste les 5 autres jours auprès de son " maître d'apprentissage ". La formation dure de 2 à 3 ans et est cogérée par l'association professionnelle dont sont issus le patron et le centre. Au terme des trois cycles de formation, l'apprenti est inscrit aux examens nationaux de CQP qui attesteront d'un niveau de qualification d'ouvrier qualifié.

Ce qui fait l'intérêt et l'originalité de cette démarche est moins le CQP en tant que tel (qui trouve son origine dans une formule similaire mise en œuvre en France par l'UIMM) que l'ingénierie pédagogique centrée à la fois sur les compétences et les savoir faire ainsi que sur une nomenclature des métiers de l'artisanat. Il y a actuellement 1 500 apprentis en cours de formation et le défi est d'arriver à former 3 000 apprentis par an avec une vingtaine de CQP, allant de la coupe-couture au froid-climatisation. D'autres CQP sont en cours d'examen dans des domaines comme la mécanique automobile ou la réparation TV/radio, secteurs dans lesquels l'emploi informel est très développé.

- 111. En parallèle aux actions qui peuvent être menées par le Gouvernement central sur la facilitation de crédits, l'accès aux marchés et la formation continue, les autorités locales ont un rôle à jouer, notamment pour fournir une information homogène aux différents acteurs concernés qui est un des éléments indispensable à un fonctionnement harmonieux des marchés. A cause de la difficulté d'acquérir des informations fiables, tant pour les investisseurs potentiels que pour les banques, de nombreux projets sont abandonnés. Si l'entreprise est livrée à elle-même pour obtenir de l'information, elle va vouloir la conserver pour rentabiliser son effort. Si ce comportement est rationnel au niveau individuel, il nuit à l'ensemble du secteur privé et à l'émergence d'effets d'agglomération car les entreprises deviennent concurrentes plutôt que partenaires.
- 112. Ce rôle de pourvoyeur d'information peut sembler anodin pour les gouvernements locaux mais il a été compris par de nombreuses villes de par le monde. Il n'y a qu'à voir les ressources, notamment sur l'internet, qu'elles consacrent pour informer les investisseurs potentiels et appuyer les PME dans leur choix de localisation (cf. encadré). Parce qu'acquérir

des informations fiables est un exercice difficile et coûteux à Madagascar, cette fonction est d'autant plus indispensable alors qu'il n'existe aucun service de promotion économique et d'appui aux entreprises au niveau communal, même dans la ville d'Antananarivo qui concentre la grande majorité des créations d'entreprises.

La promotion des villes : Plus qu'un phénomène de mode

Avant le city branding, le marketing territorial... était apparu dès les années 1960 en Irlande. Ce pays, délaissé par les investissements, décide en effet de lancer une campagne de promotion afin de changer son image d'île froide et isolée. Pour se faire, l'Etat ouvre en 1969 une agence de promotion des investissements. La création d'agences de promotion devient une nécessité et la plupart des pays voisins suivent rapidement. Il y a aujourd'hui plus de 150 agences de promotion nationale de par le monde.

Le marketing territorial, a donc pour objectif d'entretenir l'image d'un pays à l'étranger, en vantant ses mérites et ses capacités. Mais les agences de promotion des investissements ont de plus larges capacités: après avoir convaincu les entreprises de s'installer dans leur pays, elles favorisent leur installation et peuvent recourir au pouvoir politique afin de favoriser leur réussite. Pour faciliter l'insertion durable d'une entreprise dans un pays, il faut ainsi souvent aménager le territoire (voies de communications...) et parfois changer la législation.

Le marketing régional est apparu après le marketing au niveau national, mais il est souvent plus visible que ce dernier dans la vie courante. En effet, si les agences ne faisaient leur promotion qu'à l'étranger et le plus souvent auprès de milieux sélectionnés, le marketing régional, qui ne s'occupe que d'une région restreinte, est généralement présent dans la région-même et en tous cas, dans le pays auquel la région appartient. Car le marketing régional ne s'intéresse pas uniquement aux multinationales, mais à toutes les entreprises susceptibles de s'installer dans la région concernée. Une campagne de promotion régionale intègre aussi fréquemment le tourisme et peut s'adresser aux particuliers qui pourraient venir vivre dans la région.

Après le marketing local, est enfin apparu le marketing urbain, qui ne s'intéresse lui qu'à une ville (et, en général, son agglomération). De nombreuses métropoles se sont d'abord dotées d'agences de promotion des investissements (par exemple, Invest in Reims), qui ont déposé une ou plusieurs marques attachées à la ville. Ainsi, Londres a d'abord eu sa marque Lond-On, puis deux autres marques plus spécialisées, Visit London pour le tourisme, et Think London pour l'économie. Le phénomène s'est vite propagé et sont apparues les marques I Amsterdam, be Berlin, COPENhagen, Me!bourne, B Belfast, You®otterdam, Barcelona...

113. Enfin, ce chapitre conclut sur la question du développement de zones franches ou industrielles en zones urbaines. Leur contribution à la réussite de l'industrie textile et de confection (plus de 200 entreprises et 40 000 emplois au début des années 2000) rappelle qu'elles peuvent jouer un rôle indéniable même si elles imposent des mécanismes de gestion transparents et provoquent des distorsions dans l'allocation des ressources et des facteurs dans le moyen terme. Parfois, elles peuvent aussi retarder l'adoption de réformes plus générales car elles diminuent l'urgence pour un certain nombre d'entrepreneurs. Pourtant, dans le contexte

actuel, le maintien et même l'extension de ces zones nous semble une voie à suivre. Elles ne doivent pas servir à fournir des exemptions fiscales démesurées et coûteuses mais plutôt à favoriser l'émergence d'économie d'échelle, et cela à plusieurs niveaux. D'abord, elles permettent de sécuriser un terrain et de l'aménager souvent en partenariat avec le gestionnaire de la zone (comme cela est en train de se produire à Fort Dauphin avec la participation de la société minière QMM qui va gérer cette zone). Ensuite, ces zones doivent permettre de faciliter les démarches administratives, non seulement en les minimisant mais encore en délocalisant les administrations concernées. Finalement, la proximité des entreprises leur permet de générer des effets d'agglomération qui entrainent des économies d'échelle tant au niveau de la production que de la formation et de la distribution. L'établissement de telles zones peut aider à l'émergence d'un secteur comme celui des nouvelles technologies (les centres d'appel). C'est d'ailleurs cette logique qui a prévalu dans la mise en œuvre des pôles de croissance (autour de Nosy be, Fort Dauphin et Antsirabe/Antananarivo).

-

⁶² Pour plus de détails, sur les pôles de croissance à Madagascar, cf. Banque mondiale : *A la recherche du temps perdu*, 2009.

Chapitre 4: L'accès au terrain et le développement du foncier en milieu urbain⁶³

- 114. La terre est l'unique richesse pour la majorité des malgaches. C'est pourquoi elle est convoitée par de nombreux acteurs dans les centres urbains, y compris l'Etat qui a besoin d'espace pour jouer son rôle de pourvoyeur d'infrastructures et de services publics. Parallèlement, les entreprises, attirées par la présence d'un marché potentiel de consommateurs, cherchent à s'installer en ville et veulent donc y acquérir ou pouvoir utiliser des terrains aménagés. Enfin, les ménages aspirent à devenir propriétaire de leur logement pour sécuriser leur habitat et léguer une richesse à leurs descendants.
- 115. Si la terre est une source d'enjeu dans les villes malgaches, la gestion du foncier est loin d'être optimale. Cette mauvaise gestion est apparente dans les difficultés à identifier un terrain, à le sécuriser par un titre foncier et à l'aménager; ce qui entraîne des pertes et des frustrations pour de nombreux acteurs ci-dessus mentionnés. Le nombre d'opérations immobilières est aussi restreint ce qui nuit à une bonne allocation des ressources. S'il existe un marché informel ou semi-formel, celui-ci n'est que rarement transparent et privilégie de manière disproportionnée ceux qui sont à l'intérieur du système. Bref, il y a un besoin urgent de revoir le système foncier actuel qui est une des barrières essentielles au développement harmonieux des villes à Madagascar.
- 116. La démarche poursuivie dans ce chapitre est la suivante. Premièrement, il s'agit de brosser le paysage urbain du foncier en s'intéressant notamment à la répartition de la propriété foncière dans un échantillon (représentatif) de villes malgaches. Deuxièmement, l'intérêt sera donné aux facteurs qui expliquent le dysfonctionnement du marché foncier formel en milieu urbain. Troisièmement, l'attention sera donnée au rôle de l'Etat qui intervient de multiples manières sur le marché foncier tant au niveau de l'organisation de l'espace, de la réglementation des transactions, de la fiscalité et qui est lui-même propriétaire de nombreux terrains en milieu urbain. Quatrièmement, le fonctionnement du marché informel ou semi-informel sera passé en revue, notamment en y dressant ses avantages et ses inconvénients. Enfin, la conclusion proposera des pistes de recommandations qui serviront à orienter les actions qui composeront notre agenda de réformes dans la dernière partie de cette étude.

Le paysage foncier dans les villes malgaches

117. Il n'est guère aisé de procéder à une description du marché foncier tel qu'il existe dans les centres urbains de Madagascar. L'information y est rare, souvent imparfaite, en mauvais état et confidentielle, loin d'être mise à jour. Ces difficultés expliquent que cette problématique, pourtant pertinente, n'ait guère reçu l'attention des autorités et des

⁶³ Ce chapitre s'appui sur les travaux de Rosat Ramanankolazaina et Serge Ramanantsoa, consultants de l'UN Habitat, juin 2010. Il a bénéficié des remarques et suggestions de Rémi Legendre du Programme National Foncier et d'André Teyssier du CIRAD.

partenaires techniques et financiers. Les récents efforts de réformes se sont surtout focalisés sur le monde rural, au travers notamment de la décentralisation de la gestion foncière au niveau communal, pour pallier la capacité insuffisante des services fonciers de l'Etat. Mais ces réformes n'ont concerné le milieu urbain que de manière marginale.⁶⁴

118. Le paysage foncier dans les villes malgaches est complexe et varie d'une ville à l'autre. D'abord, il convient de distinguer la commune urbaine d'Antananarivo et le reste des centres urbains. En effet, dans la capitale, la presque totalité des parcelles sont enregistrées au registre foncier et devront être en principe sécurisées par un titre foncier. Dans les autres villes, la situation foncière est proche de celle qui existe dans le monde rural, à savoir que les titres fonciers n'existent que de manière parcimonieuse. Pour illustrer ces cas de figure, le tableau 8 rappelle que la proportion de parcelles bénéficiant d'un titre foncier est proche de 100% dans les arrondissements de la capitale, alors qu'elle n'atteint que 43 % à Ivato dans la banlieue d'Antanarivo, 54 % à Toliara et 11 % à Moramanga. Bien que ces résultats ne portent que sur un échantillon restreint de villes, ils peuvent certainement être extrapolés pour l'ensemble des centres urbains à Madagascar.

Tableau 8 : Structure du marché foncier en milieu urbain

Villes	Antananarivo	Ivato		Toliara		Moramanga	
Quartiers	Ambatobe	К3	K4	Tsimenast	Mitsinjo	Antanamandroso	
				е		Est et Ouest	
Population	2432	1 351	4 131	6 059	26 493	8 586	
Densité (hab. par ha)	400	254	25	306	23	24	
Nombre de Parcelles Titrées (% du total)	99.6	27.1	52.6	34.8	92.3	11.6	
Privé (%)	54.0	25.3	48.0	24.3	90.4	9.3	
Etat (%)	40.0	1.8	4.6	10.5	1.8	1.9	
Inconnu (%)	5.6					0.5	
Taille moyenne des parcelles (en ha)	0.15	0.03	0.06	0.06	8.79		

Source : enquête sur le terrain, Banque mondiale/UN habitat

Pour une description et analyse de cet effort de réforme, cf. Banque mondiale, *Vers un agenda de relance économique*, Juin 2010. Depuis le milieu de l'année 2005, le Gouvernement s'est lancé dans la mise en œuvre d'un programme national ambitieux de réforme foncière, qui a commencé avec le vote et l'adoption de deux nouvelles lois importantes, la Loi Cadre de 2005 et la Loi de 2006 sur la Propriété Privée non titrée. Ce plan initial se voulait ambitieux, peut-être pour des motifs politiques, et ciblait à son terme en 2012 l'établissement de quelques 900 guichets fonciers au niveau communal qui auraient délivré 1,6 million de certificats et modernisé tous les 33 services fonciers régionaux. Depuis que le premier guichet foncier local avait été inauguré au mois de février 2006, 301 guichets fonciers supplémentaires (sur un objectif de 900) ont vu le jour dans 16 des 22 régions de Madagascar et cela jusqu'au mois de décembre 2009. Ces guichets fonciers ont reçu aux alentours de 107 000 demandes de certificats fonciers, dont environ 49 000 ont été délivrés (c'est-à-dire un taux d'achèvement de 45%). Bien que seulement 18 % des communes possèdent actuellement des guichets fonciers locaux, ces derniers ont déjà délivré 60 % de tous les documents fonciers délivrés dans le pays entre 2006 et mars 2009.

- 119. Après cette remarque importante mais préliminaire sur l'existence ou non de titres fonciers et leur mauvaise gestion, il convient de déterminer de manière plus précise la structure de la propriété foncière dans les villes de Madagascar; autrement dit à qui appartiennent les terrains. La réponse est fournie pour l'agglomération d'Antananarivo, la commune d'Ivato et les villes secondaires de Toliara et Moramanga. A nouveau, cet exercice est rendu ardu par l'absence de véritable recensement des propriétés foncières et repose essentiellement sur une enquête de terrain effectuée durant les premiers mois de l'année 2010.
- 120. Commune urbaine d'Antananarivo. La presque totalité des parcelles est occupée et enregistrée au livre foncier. Eur majorité est de petite taille (moins de 0,2 ha dans le quartier d'Ambatobe par exemple) mais un nombre restreint de propriétaires détient des espaces qui comptent pour une superficie non négligeable de la ville. Ces grands propriétaires sont difficiles à identifier en l'absence de véritable recensement des biens immobiliers mais quelques exemples peuvent servir d'illustration. La Société Immobilière SOGECOA, auquel l'Etat a cédé une partie de ses terrains, détient près de 40% de la superficie totale titrée à l'Etat dans le quartier d'Ambatobe. La Société Madarail possède l'usufruit d'environ 27 ha au centre de la ville, soit l'équivalent de 15 % de la superficie totale du 1^{er} arrondissement de la ville. Enfin, la société publique SEIMAD (Société d'Equipement Immobilier de Madagascar) et les congrégations religieuses possèdent respectivement environ 130 ha et 226 ha à Antananarivo, 66 soit plus de 3% de la superficie totale de la ville.
- 121. Si l'Etat n'est pas le plus grand propriétaire foncier dans l'agglomération urbaine, il détient encore 40% des titres fonciers dans, par exemple, le quartier d'Ambatobe. Son patrimoine foncier se répartit entre l'Etat central (les Ministères), la municipalité et les entreprises publiques et parapubliques. A nouveau, un recensement des actifs immobiliers détenus par le secteur public n'est pas disponible, mis à part celui du Ministère de la Santé, ce qui nuit à la description et à l'analyse.
- 122. Commune d'Ivato (quartiers K3 et K4). Environ 45% des parcelles sont titrées, avec toutefois une variation relativement grande entre les quartiers K2 et K3. Les parcelles titrées sont généralement petites, et détenues par des privés. L'Etat n'est propriétaire que de 3,6 % des parcelles titrées dans cette commune. Les parcelles non titrées appartiennent en principe au domaine de l'Etat, sauf si elles ont déjà fait l'objet d'une première occupation ou d'une première appropriation (loi 2005-019). En raison des forts taux de densité de population, la plupart des terrains non titrés sont déjà occupés, comme le révèle le nombre élevé de demandes pour la sécurisation foncière reçues par le guichet foncier créé au sein de la commune en 2007.

⁶⁵ Les registres fonciers sont en mauvais état de conservation dans les services fonciers de l'Etat, puisque seulement 37,8% des livres fonciers sont considérés en bon état. Les conditions des cadastres et des livres fonciers sont encore pires puisque seuls 15% de ces documents sont considérés en bon état par le service de conservation de la commune.

⁶⁶ Il est estimé que 23 congrégations religieuses détiennent 226 ha dans la Commune urbaine d'Antananarivo et ses environs, avec 114 ha non-occupés.

- 123. Toliara (quartiers de Tsimenatse et Mitsinjo): La structure foncière diffère significativement entre le centre et la périphérie de cette ville. Dans le centre (Tsimenatse), le taux de parcelles titrées est inférieur à 30% si bien que bon nombre d'espaces sont occupés illégalement. En périphérie, la presque totalité des terrains sont titrés et attribués au privé après des soustractions progressives au domaine de l'Etat. Beaucoup de parcelles privées sont relativement petites (95% ont moins de 10ha), mais 3 propriétaires se partagent 53% de la superficie totale de la commune rurale de Mitsinjo qui est en périphérie de la ville. Si le nombre de parcelles titrées qui reste à l'Etat est aujourd'hui réduit, celles-ci sont de taille relativement grande –totalisant une superficie de 236 ha.
- 124. *Moramanga*. Une partie infime des terrains sont titrés (1 parcelle sur 10) au sein de cette localité avec une répartition inégale puisque 5 propriétaires privés détiennent 80% de ces parcelles. Les terrains non titrés font partie du domaine public ou privé de l'Etat mais sont en général occupés (surtout au centre-ville).

Les carences du marché foncier (formel)

- 125. Le marché foncier formel n'est guère actif dans la plupart des centres urbains de Madagascar. Le nombre de transactions foncières effectuées dans la CUA était de 2 246 en 2009, avec une forte concentration dans le 4ème arrondissement, ce qui correspond à celui observé dans une ville européenne 6 fois plus petite (ex. Genève). En outre, presque 1/3 de ces transactions sont des successions. Le nombre de transactions foncières est aussi extrêmement réduit dans les autres villes de notre échantillon : 35 transactions par an à Ivato; 148 à Toliara et 185 à Moramanga.⁶⁷
- 126. Le prix élevé des biens immobiliers lors des transactions est un indicateur que le taux d'activité sur le marché foncier formel est loin de répondre à la demande. A nouveau, l'information est difficile à obtenir —en l'absence de véritables marchés, mais le terrain viabilisé à Antananarivo est vendu autour de 25 000 à 80 000 Ariary le m², pouvant même atteindre 500 000 Ariary au centre de la ville. Les prix se situent vers 50 000 Ariary le m² pour un terrain de premier plan à Moramanga. Ces prix doivent être comparés au revenu d'un ménage moyen en milieu urbain qui est autour de 1,1 million d'Ariary par an. En d'autres termes, un ménage malgache devrait économiser la totalité de ses revenus pendant 7 années pour pouvoir s'acheter un terrain de 100 m² qui couterait 80 000 Ariary le m². L'acquisition d'un terrain urbain est donc devenue un luxe à Madagascar.
- 127. Pourquoi le marché formel est-il presque inexistant ? La réponse à cette quasi-paralysie trouve son origine dans la structure de la propriété foncière décrite auparavant, notamment

⁶⁷ A ces transactions « classiques », il faut rajouter celle des prescriptions acquisitives, qui sont des demandes de régularisation par leurs occupants de parcelles au nom de l'Etat ou laissées vacantes depuis plus de 20 ans par leurs propriétaires. En 2008, les services déconcentrés de l'Etat à Antananarivo avaient reçu 346 demandes. Cette procédure est répandue à Moramanga (81 requêtes en 2009). Il faut toutefois noter que leur régularisation est très longue, puisqu'elle peut prendre jusqu'à 10 ans.

l'absence de titres fonciers mais aussi le manque de sécurité juridique associé à ces titres quand ils existent.

128. L'absence de titres fonciers. A l'exception de la capitale et du centre-ville des agglomérations secondaires, la principale contrainte à l'émergence d'un marché formel urbain est celle qui a été identifiée dans les campagnes, à savoir que la majorité des parcelles ne sont pas titrées et qu'il est par conséquent extrêmement difficile de définir à qui elles appartiennent selon la Loi. Ce problème est bien connu, et il a donné naissance aux guichets fonciers communaux qui ont la responsabilité de délivrer des certificats fonciers pour ceux qui occupent des parcelles non-titrées. C'est ainsi, comme décrit auparavant, de tels guichets existent aujourd'hui dans la périphérie de Moramanga et Ivato et des initiatives existent également à Toliara. Toutefois, il convient de souligner que ces certificats, en raison de leur création récente, n'ont pas encore la crédibilité du titre foncier même s'ils sont opposables au tiers sauf preuve contraire (tableau 9).

Tableau 9: Avantages et Inconvénients associés aux titres d'occupation légale

Rubriques	Avantages	Inconvénients		
Titre	sécurité absolue = Sécurisation foncière	Obligation de mise à jour du titre et de		
	optimale	mise en valeur		
	Définitif et inattaquable			
	Fait preuve devant toutes les juridictions			
	Accepté par les banques commerciales.			
Certificat	Il confère à son titulaire le droit de	Certificats fonciers sont opposables aux		
foncier	propriété sur l'immeuble qui en est l'objet.	tiers jusqu'à preuve du contraire. N'est		
	Tout détenteur d'un certificat peut en	pas (encore) accepté comme garantie		
	demander la transformation en titre	par toutes les institutions de crédits.		
	foncier.			
	Théoriquement peut servir de garantie			
	bancaire			
Bail	Protection tant que dure le bail (maximum	Obligation de se conformer aux termes		
emphytéotique	99 ans)	du contrat de bail sous peine de		
		résiliation du contrat		
Occupation	Utilisation du terrain selon le terme du	Dès que l'administration a besoin du		
précaire	contrat	terrain, elle peut dénoncer le contrat		
		précaire et révocable		
Affectation	Mise à disposition d'un terrain au ministère	Obligation de se conformer au terme		
	pour ses besoins. Possibilité d'exploiter le	de l'acte d'affectation sinon possibilité		
	terrain selon le terme de l'acte	de désaffectation		
	d'affectation			
Disposition	Exploiter le terrain mis à disposition d'une	Respect total des termes de l'acte de		
gratuite	collectivité décentralisée ou d'une	mise à disposition sinon reprise par		
	association à vocation culturelle ou	l'Etat du terrain en cause		
	cultuelle ou sociale			
Location	Protection tant que dure la location	Obligation stricte de se conformer aux		
	Possibilité de transformer le titre de	termes du contrat de location		

	location en titre de cession définitive si le locataire est un ressortissant malagasy (= conversion du titre de location en titre de vente définitive)	
Droit coutumier	Droit reconnu par l'Etat et la communauté locale	Droit non inscrit au livre foncier donc ne bénéficie pas d'une sécurisation optimale Les banques n'accordent jamais de prêts au propriétaire coutumier.

Le manque de garantie des titres fonciers. Dans l'agglomération urbaine d'Antananarivo 129. ou dans certains quartiers des villes secondaires, les parcelles sont déjà titrées. Malgré tout, la possession d'un titre foncier n'est pas une garantie juridique suffisamment fiable, dans la mesure où, d'une part, les titres sont très peu souvent géoréférencés et/ou reportés sur un plan de repérage, ce qui fait qu'ils sont difficilement localisables, et que d'autre part les titres sont rarement actualisés – notamment du fait de la complexité des procédures et du coût des taxes liées aux mutations-, donc l'occupant ou le titulaire informel du droit de propriété n'est pas celui figurant sur le titre de propriété. En plus, la possession du titre ne garantit pas l'usage, car les terrains sont occupés illicitement. Tous ces problèmes expliquent non seulement le faible niveau d'activités sur le marché mais aussi l'importance relative des conflits fonciers (cf. encadré). Dans la commune urbaine d'Antananarivo, le nombre de conflits fonciers reçus par les tribunaux est d'environ 1200 par an, soit près de la moitié du nombre de procédures qui sont abouties. 68 La résolution des conflits fonciers est généralement longue et peut atteindre plus de 10 ans. En outre, même lorsqu'une décision judicaire est adoptée, elle n'est que rarement appliquée dans la réalité, car la justice ne possède pas les moyens pour imposer sa décision et/ou sanctionner le transgresseur.

130. Complexité administrative. L'absence de sécurité foncière, si elle est l'obstacle majeur, n'est pas la seule carence qui explique la quasi-paralysie du marché foncier formel à Madagascar. En effet, les transactions n'aboutissent pas souvent à cause des lourdeurs administratives qui imposent des coûts excessifs et/ou des délais inacceptables. A titre d'exemple, dans la commune urbaine d'Antananarivo, environ 2 requérants sur 3 abandonnent leurs procédures avant leur aboutissement. Les résultats d'une enquête récente à Ivato indiquent que 71% des personnes interrogées évitent l'administration foncière parce que les démarches coûtent trop chères (28,9%); qu'elles sont trop longues (11,3%) ou encore parce qu'elles sont trop compliquées (30,9%).

⁶⁸ Dans la ville de Toliara, le nombre de conflits fonciers reçus par les tribunaux est d'environ 60 par an, dont plus de la moitié ne sont pas traités.

Quelques exemples concrets de conflits fonciers

- Parcelle titrée squattée par plusieurs familles depuis 15 ans, à qui appartient le terrain ? Le terrain appartient toujours au propriétaire inscrit au titre foncier. Les ménages occupants ne peuvent pas encore entreprendre la prescription acquisitive pour insuffisance de délai prescrit par la loi qui exige au moins 20 ans. Et le propriétaire ne peut pas non plus accéder à son terrain sans recours aux instances judiciaires puis aux forces de l'ordre pour faire exécuter le jugement
- Comment accéder à l'acquisition d'une parcelle transmise en succession aux héritiers? Pour acquérir la parcelle étant déjà transmise en succession aux héritiers, ce sont ces derniers qui constituent le vendeur, ils désignent un mandataire avec une procuration et le contrat de vente peut être établi. Toutefois, si les différentes successions n'ont pas été enregistrées au niveau des services fonciers, l'acquéreur ne pourra pas légalement disposer de titre foncier.
- Comment gérer les multiples réquisitions pour une même parcelle ? Les auteurs des réquisitions sont encore de simples demandeurs et non encore propriétaires. Dans ce cas là, le terrain appartient encore à l'Etat. Il faut toutefois identifier l'occupant réel du terrain pouvant être l'auteur de la mise en valeur et à qui il faut établir le contrat et déposer une nouvelle demande à sa place.
- 131. Les formalités associées aux transactions immobilières sont complexes, longues et coûteuses, impliquant de nombreux acteurs (tableau 10). Les textes doivent être revus pour répondre à la réalité du contexte. Par exemple, la procédure aboutissant à l'immatriculation individuelle des terres (acquérir un titre foncier) compte au moins 17 étapes, peut durer en moyenne jusqu'à 6 ans, et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le dossier remonte aux plus hauts niveaux de l'administration car le Chef de Région (remplaçant le Président du Faritany), le Ministre chargé des Domaines et le Premier Ministre, en fonction de la superficie du terrain, sont les seules autorités habilitées à approuver les actes d'attribution des terrains domaniaux. Ainsi s'expliquent le coût moyen pour l'obtention d'un titre estimé à 600 000-1 000 000 Ariary (300-500 US\$) et, surtout, les délais parfois supérieurs à une quinzaine d'années. La délivrance de certificats fonciers (à travers la création de guichets unique) a répondu à ce souci d'efficacité en réduisant à la fois les délais et les coûts, qui sont estimés autour de 37 000 Ariary pour chaque délivrance, avec des délais inférieurs à 1 an. Le succès de cette opération montre qu'il existe une véritable demande et que les acteurs concernés répondent positivement aux incitations qui leur sont fournies.
- 132. Les procédures pour des opérations plus simples, comme la mutation (vente et héritage) souffrent aussi de longs délais.
- 133. Manque de capacité des services administratifs. Un des obstacles au fonctionnement du marché formel est le manque de moyens de l'administration. Par exemple, l'effectif des circonscriptions domaniales compétentes sur la CUA (CIRDOMA) ne compte que 2 inspecteurs et 1 contrôleur et le matériel à disposition est désuet (3 ordinateurs et 4 machines à écrire). De son côté, la circonscription topographique (CIRTOPO) de la CUA ne compte qu'un ingénieur et 7

géomètres. A Toliara, il n'y a que 2 inspecteurs à la CIRDOMA et 5 topographes/ingénieurs à la CIRTOPO. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le cadastre, bornage et la délivrance de titres fonciers souffrent de retards importants. Plus grave, ce manque de capacité mène souvent à la corruption et à l'utilisation de procédures parallèles. Ce constat n'est pas nouveau et a justifié l'appui de partenaires au développement au cours de ces dernières années visant à la modernisation des services fonciers dans les régions, avec la numérisation des documents papiers et la fourniture des équipements, mais les progrès sont encore très lents, peut-être en raison du manque d'implication des services locaux.

Tableau 10 : Principaux acteurs sur le marché immobilier

Acteurs	Rôles			
Service des domaines	Inscription des actes portant sur les immeubles			
	immatriculés ou cadastrés			
Service de l'Enregistrement	Enregistrement des actes portant sur les immeubles			
et des timbres	immatriculés ou cadastrés et perception des droits			
Service de l'Aménagement	Prescriptions d'urbanisme et Avis technique sur la			
du Territoire	destination des immeubles objets de transactions			
Communes	Légalisation des signatures des actes de vente sous			
	seing privé en la forme foncière (acte de vente sous			
	seing privé)			
	Officier public rédige et conserve dans ses archives les			
	actes de vente (acte de vente authentifié)			
	Inscription des actes portant sur les immeubles objets			
	de certificats fonciers			
Agences et Sociétés de	Font la promotion du marché immobilier			
promotion immobilière				
Notaires	Rédige et conserve les actes de vente immobilière (acte			
	de vente notarié). A noter qu'une loi datant de 2008			
	stipule que toutes les transactions immobilières			
	portant sur des biens d'une valeur supérieure de 15			
	millions d'Ariary doivent être enregistrées chez un			
	notaire. Cette loi ne semble pas appliquée ni par les			
	services fonciers ni par les services fiscaux.			
Intermédiaires	Mettent en relation les parties vendeur et acquéreur			

134. La complexité des règles et les déficiences des services publics ne sont pas les seuls facteurs qui nuisent à la fluidité du marché foncier. Comme dans la plupart des pays, les opérations sur le marché foncier se font souvent à travers des intermédiaires, qui sont parfois des sociétés commerciales établies ou des individus avec une bonne expérience et les connections nécessaires. Ces intermédiaires jouent, en principe, un rôle utile en rendant

⁶⁹ C'est ainsi que seulement 350 000 titres ont été établis depuis un siècle dans le pays, soit à peu près 7 % du nombre total de parcelles de terrain à Madagascar, alors que le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1 000 titres par an. Teyssier A., Andrianirina Ratsialonana R., Razafindralambo R. et Razafindrakoto Y., Decentralizing Land Management in Madagascar: Process, Innovations and Initial Outcomes, (Décentralisation de l'aménagement du territoire à Madagascar: processus, innovations et résultats initiaux), manuscrit, 2009.

l'information plus accessible et homogène qui est une des conditions nécessaires pour le bon fonctionnement d'un marché de libre concurrence. A Madagascar, il semble que les intermédiaires abusent de leur passage obligé, car ils possèdent l'information, contribuant à renchérir considérablement le coût des transactions car leur commission est rarement inférieur à 10%.

135. Ce rapide tour d'horizon, s'il reste incomplet, met en évidence le désarroi dans lequel se trouvent les opérateurs malgaches qui veulent respecter les règles en vigueur. Non seulement le nombre de titres fonciers est faible, mais quand ceux-ci existent, ils ne sont pas fiables, et les procédures d'obtention ou de régularisation d'un titre foncier sont tellement complexes que la plupart des requérants abandonnent, sans oublier le risque non-négligeable de se retrouver devant le tribunal qui prendra un temps considérable pour établir un jugement qui ne sera pas toujours respecté.

Le rôle de l'Etat sur le marché foncier

136. L'Etat malgache est un acteur principal sur le marché du foncier. Son premier rôle est de planifier et organiser l'occupation de l'espace. Plusieurs outils de planification territoriale ont été développés, souvent avec l'appui de partenaires techniques et financiers mais ne sont que rarement utilisés ou, quand ils le sont, mis à jour par les communes (tableau 11). Le plan d'urbanisme directeur pour la ville d'Antananarivo n'a pas été actualisé depuis 2004 alors que l'agglomération a vu sa population augmenter de près de 300 000 habitants jusqu'en 2009. Ce plan se concentre surtout sur la commune urbaine sans une véritable intégration des quartiers/communes périphériques, nuisant à la cohérence de l'ensemble de la région. Entre autres, le document de planification ne tient pas compte des zones non structurées considérées comme non urbanisables et non constructibles mais qui pourtant font objet d'occupation et constructions anarchiques. Enfin, les documents de planification sont restés au niveau directeur mais ne sont pas descendus au stade du détail dans les quartiers.

Tableau 11: Les outils de planification territoriale

	Description	Commune Urbaine d'Antananari vo	Commune d'Ivato	Toliara	Moramanga
Plan d'Urbanisme Directeur (PUDI)	Le (PUDI) trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels. Il peut être complété et à mesure des besoins par des plans d'urbanisme de détail portant sur certains secteurs ou quartiers (Art.	Existant mais pas actualisé depuis 2004	Existant	Existant mais pas actualisé depuis 2004	Existant

	10 du décret 63-192).				
	Sont tenu d'avoir un				
	PUDI: i) les groupements				
	d'urbanisme, ii) les				
	communes supérieures				
	ou égales à 10.000				
	habitants.				
Plan	Le PUDé détermine, en	Inexistant	Existant	Existant	Existant pour
d'Urbanisme	fonction des nécessités			pour le	le centre ville
de détail	propres aux secteurs ou			centre ville	mais pas
(PUDé)	quartiers: les modes			mais pas	pour la
	particuliers d'utilisation			pour la	périphérie
	du sol, le tracé des voies			périphérie	
	principales ou				
	secondaires, à l'exclusion				
	des voies ne devant servir				
	qu'à la desserte des				
	immeubles, les				
	emplacements réservés				
	aux secteurs publics, aux				
	installations d'intérêt				
	général aux espaces libres				
	et aux espaces verts, les				
	règles et servitudes de				
	constructions justifiées				
	par le caractère des lieux				
	ou les nécessités du				
	fonctionnement des				
	services publics (Art. 12				
	du code de l'Urbanisme et				
	d'habitat).				

- 137. Le deuxième rôle de l'Etat est d'administrer et de réglementer les transactions immobilières entre les opérateurs privés. Ce rôle n'est pas rempli avec beaucoup d'efficacité en raison des déviances et du manque de capacité de l'administration qui ont été décrites dans la section précédente.
- 138. Une troisième fonction des pouvoirs publics sur le marché foncier est de percevoir des impôts et/ou redevances. Le système de fiscalité foncière a subi un toilettage bienvenu au cours de ces dernières années, qui a permis une rationalisation et une baisse des taux en vigueur. Aujourd'hui, la fiscalité foncière est de deux types :
 - les droits et taxes perçus sur les opérations immobilières ;
 - l'assujettissement des immeubles et terrains à l'impôt sur les Propriétés Bâties (IFPB) qui est structuré de la manière suivante : (i) habité par le propriétaire avec un taux de

3% de la valeur locative + abattement 70%; (ii) autre usage du propriétaire avec un taux de 4% de la valeur locative + abattement 25%; (iii) habité par les tiers avec un taux de 5% de la valeur locative et (iv) autres usages par les tiers avec un taux de 5% de la valeur locative.

- 139. La perception des droits et taxes sur les opérations immobilières sont sous la responsabilité du Trésor (le service de l'enregistrement et des timbres) alors que le recouvrement de l'IFPB a été dévolu aux services communaux en 2008. Ce dernier transfert de responsabilité est une avancée majeure dans l'effort (encore timide) de décentralisation budgétaire dans le pays.
- 140. En raison du faible taux d'activité sur le marché foncier formel, les recettes associées aux droits et taxes sur les opérations immobilières sont dérisoires. Sur la circonscription de la commune urbaine d'Antananarivo, les recettes sont autour de 4 millions d'Ariary par an (soit environ 2000 US\$), alors qu'elles n'atteignent que 300 000 Ariary à Toliara (150 US\$)et 100 000 Ariary à Moramanga (50 US\$).
- 141. Le recouvrement de l'IFPB rapporte davantage de revenus fiscaux aux administrations communales même s'il reste loin de son potentiel. Les recettes au sein de la CUA étaient de 2110 millions d'Ariary en 2007 (soit environ 1 million de US dollar). Pour Toliara et Ivato, les revenus annuels représentaient respectivement environ 130 millions d'Ariary (65 000 US\$) et 50 millions d'Ariary (25 000 US\$). A Moramanga, les recettes étaient de l'ordre de 7 millions d'Ariary (3 500 US\$) uniquement. Les biens immobiliers ne sont pas tous répertoriés et leur valeur est sujette à des sous-estimations systématiques qui conduisent à des pertes fiscales considérables comme le démontrent les deux exercices de simulations que nous avons effectués sur les communes de Toliara et d'Ivato (tableau 12). Ces simulations doivent être interprétées comme indicatives mais illustrent que la fiscalité foncière est loin de s'appliquer selon les termes de la loi dans la pratique.
 - Toliara: En supposant que le taux moyen de l'IFPB est de 2% et que le prix moyen du terrain se situe autour de 10 000 Ariary par m², le total des recettes perçues sur les terrains titrés auraient du être 1,4 supérieur à ce qui avait été observé en 2009. Si le taux moyen est de 3%, les recettes auraient dû être 2,2 fois supérieures. Si l'assiette est étendue à tous les terrains occupés, le montant des recettes aurait pu être 5.7 fois supérieur à celles recouvrées avec un taux moyen de 2% ou 8,6 fois avec un taux moyen de 3%. En supposant, un prix du terrain de 50 000 Ariary par m², les recettes auraient pu se multiplier par 28 (avec un taux de 2% sur toutes les surfaces occupées).
 - Ivato: Si le taux moyen est de 3% et le prix moyen du terrain est fixé à 60 000 Ariary par m², les recettes auraient pu être 6,4 fois supérieures sur les terrains titrés ou même 14,9 fois si l'impôt avait été perçu sur l'ensemble des surfaces occupées.
- 142. A nouveau dans un but illustratif, il peut être montré que les recettes de l'impôt foncier sur la Commune Urbaine d'Antanarivo supposent que le prix moyen du m² se situerait autour

de 100 000 Ariary (50 US\$)en supposant que la proportion de surfaces bâties est égal à 60% et que le taux de l'IFPB est de 2%. Ce calcul, approximatif mais basé sur des hypothèses prudentes, montre que le recouvrement de l'impôt est faible puisque le prix du m² d'une surface bâtie au sein de la CUA est évidemment beaucoup élevé, quoique variable selon les emplacements, et peut dépasser aisément 500 000 Ariary par m² dans des quartiers prisés.

Tableau 12: Ecart entre les recettes potentielles et observées de l'IFPB à Toliara et Ivato, 2009

Tol	Toliara Ivato							
Prix	Prix du terrain (Ar)							
Tau	ıx (%)	10 000	50 000	100 000	30 000	60 000	200 000	
	, <i>F</i>	Hyp 1:Surfa	ce titrée					
2		1.4	7.2	14.4	2.1	4.3	14.3	
3		2.2	10.8	21.7	3.2	6.4	21.5	
4		2.2	14.4	28.9	4.3	8.6	28.6	
	Н	yp 2: Surfa	ce occupée					
2		5.7	28.6	57.3	4.9	9.9	32.9	
3	7	8.6	43.0	85.9	7.4	14.9	49.4	
4	•	11.5	57.3	114.6	9.9	19.8	65.9	

Sources: propres calculs sur la base des informations fournies par les communes

143. Le système d'imposition foncière ne rapporte guère de recettes aux communes, mais il est en plus une source d'iniquité entre les contribuables. Plusieurs parcelles de taille importante semblent bénéficier de traitement fiscal favorable car le calcul de leur valeur fiscale par les services administratifs reste occulte et sujette à des négociations intenses avec les propriétaires.

144. Enfin, l'Etat joue un rôle en tant que propriétaire foncier dans les villes malgaches. Son patrimoine immobilier couvre le domaine public, mais aussi le domaine privé qui inclut les propriétés des Ministères, des sociétés d'Etat, des agences et des entités administratives décentralisées (provinces, régions et communes). Il est presque impossible de répertorier l'ensemble du patrimoine foncier de l'Etat dans les villes malgaches car l'information reste confidentielle et quand elle est publique, rarement actualisée dans les livres fonciers.

145. La gestion du patrimoine de l'Etat n'est ni transparente ni efficiente comme cela est illustré par les trois exemples suivants :

Malgré leur suppression en 2007 (mais réapparaissant dans la nouvelle constitution approuvée en novembre 2010), le patrimoine des provinces n'avait pas encore reçu une dévolution définitive. Exemple 1 : la propriété dite « VONTOVORONA » TN°151-C, sise à Vontovorona, commune d'Ambatomirahavavy, fivondronam-pokontany d'Arivonimamo. Exemple 2 : La propriété dite : « LAROUCHE ANNEXE », titre foncier n°22.857-A, sise à Tsaralalana, Antananarivo.

- Parce que les terrains de l'Etat sont en partie sous utilisés par les Ministères affectataires ou les établissements publics, ils deviennent occupés illicitement. Exemple 1: Les domaines universitaires sont en grande partie occupés par des particuliers. Exemple 2: un domaine privé de l'Etat à Toliara est squatté par 162 ménages. Exemple 3: Plus de 411 parcelles du domaine public sont occupées illicitement par 451 ménages à Moramanga.
- La situation juridique des terrains utilisés par l'Etat n'est pas clarifiée. Par exemple, l'on trouve des services de formation sanitaires (affiliés au Ministère de la santé) sur des parcelles qui sont encore titrées au nom de la province (c'est le cas du CSB2 d'Andohalo ou celui d'Ambohimanarina), ou sur des parcelles dont l'acte de vente n'a pas encore été finalisé (le CHD1 d'Ambohidroa) ou dont les processus d'acquisition ou d'expropriation n'ont pas encore aboutit.
- 146. Quand l'Etat est propriétaire de grands domaines, une pratique courante est de procéder à leur démantèlement en les cédant graduellement à des tiers. Pour les terrains urbains dont la superficie est inférieure ou égale à 1000 m², l'autorité d'approbation est le chef de région, tandis que pour les autres l'autorité d'approbation revient au Ministre de tutelle. Par exemple, dans le quartier d'Ambatobe, l'Etat possédait une parcelle de 13,57 ha qui a subi 21 distractions au cours du temps, dont 3ha à la Société Immobilière SOGECOA et 1,9 ha à un particulier. Le même procédé a pris place pour la propriété dite « Akaikiniarivo »dans le district d'Ilafy en banlieue d'Antananarivo. Cette parcelle de 19ha a été en grande partie cédée à la SOGECOA. Cette pratique semble également être courante dans les villes secondaires, notamment à Toliara où des domaines publics sont cédés à des particuliers par des procédures non transparentes et à des prix inconnus. Ces quelques exemples ne servent qu'à illustrer une pratique courante et qui s'exerce dans une presque totale opacité en matière de prix et de procédures dans l'ensemble des villes malgaches.
- 147. De l'autre côté, l'Etat n'est que rarement un acheteur de terrains. Le manque de moyens financiers est certainement une raison invoquée, mais aussi la difficulté à justifier le recours à l'expropriation.⁷⁰ Les pouvoirs publics, comme les autres opérateurs, se heurtent également à la lenteur et la complexité des procédures ainsi qu'aux dysfonctionnements de la justice lors de conflits avec des occupants illicites ou des propriétaires récalcitrants.
- 148. Ces problèmes expliquent que le patrimoine immobilier de l'Etat est mal géré. Il existe parfois des grands espaces non exploités ou occupés illicitement (comme les 27 ha autour de la

⁷⁰La procédure d'expropriation requiert la démonstration que l'intérêt général prime sur l'intérêt privé. Ensuite, les montants des indemnités sont fixés par une commission administrative au sein de laquelle sont représentés le Service des Domaines (Président), le service des Finances, le Service expropriant (ex: Travaux Publics (infrastructure routière), sur la base du barème de l'Enregistrement et des Timbres. Enfin, les expropriés peuvent avoir recours au tribunal si le montant ne leur convient pas. Quelques exemples d'expropriation 2009 : route d'accès aux 54 villas présidentielles, Ankadimbahoaka : bretelle Ankadimbahoaka – Ankadievo, By-pass ; 2008 : assainissement du lac Mandroseza, Rte d'Andohatapenaka, 2007 : Boulevard de l'Europe, 1979 : Palais d'Etat de lavoloha

gare d'Antananarivo) ; alors qu'ailleurs les réserves foncières sont insuffisantes pour établir des services d'infrastructures de base tels que les routes ou des réseaux d'assainissement. La Société publique SEIMAD, en charge de développer du logement urbain, se trouve dans la situation paradoxale de vendre ou céder une partie de ses terrains pour permettre son fonctionnement, alors que ses réserves foncières sont déjà insuffisantes pour jouer pleinement son rôle de pourvoyeur de logements sociaux.⁷¹

149. Au bout du compte, les pouvoirs publics plutôt que d'encourager un marché foncier fonctionnant avec des règles claires et transparentes, sont eux-mêmes, à l'origine de ses dysfonctionnements.

Le marché foncier informel ou semi informel

150. Le marché foncier n'est pas totalement figé dans les villes malgaches car un certain nombre de transactions prennent place en dehors du cadre légal formel, dénommées par la population comme « les petits papiers ». Ces actes sous seing privé sont enregistrés par les chefs de quartiers, à savoir les fokontany, et sont conçus de manière identique sur l'ensemble du territoire malgré l'absence de normes nationales. Le chef de fokontany joue parfois le rôle de médiateur pour régler les conflits en demandant à chaque partie de faire des concessions. Les représentants de l'Etat sont donc impliqués, signifiant que ces transactions ne sont pas complètement informelles, un exemple du « paradoxe malgache » où la frontière entre le formel et l'informel n'est pas toujours aisé à distinguer.

- 151. A cause de la nature de ces transactions, leur importance quantitative est difficile à cerner ; mais elles sont surtout utilisées pour :
 - l'héritage ou l'appropriation par voie successorale (il n'y a pas de mutation légale ou inscrite).
 - le défrichement en tant que premiers venus (« mamariparitra »).
 - la procédure d'achat informel verbale ou écrite par « taratasy tsotra ».
 - la donation du terrain avec compensation de la mise en valeur effectuée (maison).
 - la vente (verbale) avec une autre personne qui devient « co-propriétaire » de la parcelle et qui construit sa maison et en contre partie construit une maison pour le premier venu.
- 152. Ce système informel présente l'avantage indéniable d'apporter une plus grande fluidité au marché foncier qui serait autrement quasi-sclérosé dans les villes malgaches. Son existence se justifie par les lourdeurs du cadre légal et réglementaire, qui ne correspond guère aux réalités et aux capacités de la grande majorité de la population. Si ces transactions « petits papiers » apportent une certaine sécurisation foncière aux ménages, ces derniers sont quand même habités par l'inquiétude car leur occupation peut être remise en cause à tout moment. Ces « petits papiers » ont une faible portée juridique, leur détention ne préserve pas des

⁷¹ Les ambiguïtés sur la qualité de la gestion de SEIMAD sont nombreuses, ainsi que sur son mode de gouvernance.

tentatives de spoliation provenant de l'extérieur et ils ne peuvent pas servir de garantie auprès des institutions financières telles que les banques. Enfin, les pertes fiscales sont indéniables pour l'Etat car ces transactions ne sont pas enregistrées.

Des pistes pour améliorer le système actuel

- 153. Le marché foncier urbain fonctionne mal. Il ne permet pas une allocation optimale des terrains, avec des usages qui ne correspondent guère aux besoins des villes en expansion, ce qui empêche leur transformation en des moteurs de la croissance économique. Les problèmes ne manquent pas, à commencer par des parcelles appartenant à l'Etat, comme celle autour de la gare au centre d'Antananarivo, qui sont sous ou mal utilisées ou celles, au contraire, qui ne peuvent plus servir car occupées illicitement. Le manque de sécurité foncière chronique dont souffrent les entreprises et les ménages les empêche d'utiliser la terre comme une garantie bancaire (généralement leur seule richesse) et nuit à l'émergence d'un cercle vertueux de croissance tel qu'il a été popularisé par H. de Soto en Amérique Latine. Le crédit bancaire ne décolle pas un des maux chroniques de l'économie malgache avec une pénétration du crédit inférieur à 1 % du PIB.
- 154. Le système foncier actuel est non seulement inefficient, mais aussi fortement inégalitaire. Il privilégie ceux qui détiennent déjà des titres fonciers, au vu de la difficulté à procéder à des opérations immobilières, et ceux qui ont des connections avec l'Etat. Ces connections peuvent jouer de deux manières : en négociant des cessions de parcelles appartenant au domaine privé de l'Etat ou en possédant les moyens d'accélérer les procédures. Les pauvres sont donc presque automatiquement exclus de ce marché en raison de leur manque de moyens financiers et de connections.
- 155. Afin d'améliorer le fonctionnement du marché foncier dans les villes malgaches, le point de départ est de reprendre les principes qui avaient été établis lors du lancement de la réforme foncière en 2005/2006, qui sont : (i) la suppression de présomption de domanialité, (ii) la décentralisation de la gestion foncière, (iii) la rénovation de la règlementation foncière et domaniale et (iv) la reconnaissance légale de droit de propriété sur les terrains occupés mais non titrés.
- 156. Sur cette base, il est proposé d'opérationnaliser ces principes en milieu urbain autour de trois recommandations majeures.
- 157. Première recommandation : actualiser la vision stratégique et la planification urbaine. Quelle que soit la réforme du système foncier dans les villes malgaches, elle doit commencer par l'adoption d'une vision claire et partagée sur l'aménagement du territoire, notamment pour trouver une adéquation entre les besoins en infrastructures et en logements et les disponibilités de l'espace. En raison de la forte croissance démographique au sein des villes, les choix s'imposent sur la base de processus clairs et rationnels afin d'éviter les conflits.

- 158. Au-delà des principes accordés en 2005-06, il y a donc un besoin urgent de : (i) rationaliser et harmoniser les stratégies existantes au sein des agglomérations urbaines (le projet de ville préparé par la Commission Municipale de l'Urbanisme ; le Plan d'urbanisme Directeur et le Plan d'Urbanisme de détail) et (ii) de chercher à rendre opérationnel ces stratégies par des actions claires et définies dans le temps, avec un partage préétabli des responsabilités et des financements entre les administrations centrales et communales. Il y a un besoin d'accroître la visibilité et les compétences au sein des communes, avec une politique de collaboration entre les services déconcentrés (du Ministère de l'Aménagement du Territoire) et ceux des communes (cf. partie III pour des recommandations visant à renforcer cette coordination). La coordination ne doit pas seulement être verticale mais aussi horizontale entre les communes au sein d'une agglomération à travers la mise en place de commissions intercommunales. Ces relations interétatiques, verticales et horizontales, seront discutées en détail dans la troisième partie de cette étude lorsque sera examiné le rôle de l'Etat et des communes dans la gestion des villes malgaches.
- 159. Cet effort de mise en cohérence de l'aménagement de l'espace urbain se doit de reposer sur une approche participative, avec les communautés et les habitants, pour assurer leur appropriation et ainsi minimiser les risques de conflits. Le consensus ne sera pas toujours possible et des mécanismes de recours clairs et efficaces doivent être mis en place pour gérer les plaintes éventuelles.
- 160. Deuxième recommandation : renforcer la sécurisation foncière. Le manque de sécurisation foncière est sans nul doute le frein principal à l'émergence d'un marché foncier fonctionnel et transparent. Ce constat est bien connu et a fait l'objet de plusieurs initiatives, surtout en zone rurale comme les guichets fonciers en charge de distribuer des certificats fonciers.
- 161. Il convient de séparer dans l'approche les zones déjà titrées et les zones non titrées : Dans les zones déjà titrées, la démarche pourrait être la suivante :
 - Réalisation d'un inventaire permettant d'identifier les différentes situations : parcelles occupées par le titulaire du titre foncier, parcelles occupées, voire morcelées par les héritiers du titre foncier, parcelles vendues, parcelles squattées... Ces situations seraient alors caractérisées avec, d'un côté, celles susceptibles d'être régularisées facilement, et de l'autre, celles pour lesquelles la règlementation en vigueur constitue un frein important, voire rédhibitoire. Compte tenu de l'importance de la tâche, cet inventaire pourrait être conduit en priorité sur les grandes parcelles, les quartiers résidentiels, susceptibles tout deux de générer les recettes fiscales les plus importantes, ainsi que sur le domaine de l'Etat.
 - Parallèlement, élaboration d'un nouveau corpus règlementaire, voire législatif, permettant de simplifier les démarches fiscales (droits d'enregistrement, taxes sur les plus-values immobilières...) et foncières d'enregistrement des droits fonciers, sur une base de concertation entre les différents acteurs étatiques et non-étatiques. Ce

travail d'élaboration pourrait être enrichi par les différents problèmes rencontrés par les occupants et relevés lors de l'inventaire.

- Engagement d'une démarche de régularisation pour les situations les plus simples, sur une base volontaire, en veillant à ce que cette démarche soit incitative (au niveau fiscal par exemple, soit en allégeant l'impôt foncier, soit en menaçant de l'augmenter en cas de non régularisation). Puis, quand un nouveau cadre règlementaire sera adopté, régularisation progressive de l'ensemble des occupants de parcelles, éventuellement en mettant en place des procédures d'accompagnement (par exemple pour la mise en œuvre des mesures de prescription acquisitive pour les squatters depuis plus de 20 ans de parcelles titrées).
- 162. Sur le territoire de l'agglomération d'Antananarivo, en grande partie titrée, ce travail d'inventaire et de régularisation foncière constitue une tâche gigantesque, mais indispensable, pour doter la capitale malgache des moyens de gestion et de développement de son territoire. Aussi, la création d'une agence foncière, maître d'œuvre de la politique foncière sur le territoire de l'agglomération, serait utile. Cette agence aurait pour fonctions :
 - La mise en œuvre d'un observatoire foncier (alimenté dans un premier temps par l'inventaire),
 - La gestion des procédures foncières sur la propriété privée titrée, par transfert de compétences de l'Etat,
 - Si des communes périphériques disposent de propriété privée non titrée, l'agence foncière pourrait faire office de guichet foncier intercommunal,
 - La gestion du domaine privé de l'Etat, compte tenu de l'importance de ce domaine, et des opportunités qu'il représente en termes de développement urbain maîtrisé.
- 163. Une étude de faisabilité d'une telle agence, portant sur ses missions, son organisation et son financement pourrait être engagée.
- 164. En dehors de la capitale, dans les zones urbaines où subsiste une part importante de parcelles occupées mais non titrées, des guichets fonciers communaux pourraient être créés. Il conviendrait alors de modifier les procédures en vigueur d'instruction des certificats fonciers afin de les adapter au milieu urbain, car leurs modalités correspondent aujourd'hui davantage à un environnement rural.
- 165. Dans tous les cas, une urgence supplémentaire est de rendre plus facile l'obtention et le transfert des titres fonciers. L'expérience internationale a montré que la rationalisation des procédures passe avant tout par une délégation des responsabilités (cf. encadré). La réussite des guichets fonciers repose sur cette délégation aux communes qui a permis de réduire considérablement les lourdeurs administratives puisque l'acquisition d'un certificat foncier est

50 fois moins chère et 6 fois plus rapide que pour un titre foncier. C' est pourquoi, il est préconisé de simplifier les démarches pour obtenir un titre foncier, notamment en déléguant les pouvoirs de signature et en imposant la publication des transferts et des attributions pour garantir la transparence de ces opérations. L'immatriculation foncière collective est une option à considérer car elle présente l'avantage d'une procédure plus simple et permet des économies d'échelle, notamment en matière de visite sur le terrain (bornage, etc.). Lorsque la volonté politique existe, la sécurisation foncière par la délivrance de titres fonciers a été possible dans des opérations ponctuelles où l'Etat a délivré plus de 200 titres fonciers en moins d'un mois à Moramanga.

Déléguer la délivrance des titres fonciers : L'expérience ailleurs en Afrique

La lourdeur des démarches pour obtenir un titre foncier est un problème auquel a dû et doit encore faire face la majorité des pays africains, en particulier ceux qui ont un système légal et juridique reposant sur le droit francophone.

Au cours de ces dernières années, plusieurs pays ont procédé à une rationalisation de leurs procédures avec l'objectif de réduire les coûts et les délais. Le principe retenu a été celui de la délégation des responsabilités du niveau central au niveau décentralisé. Au Cameroun, la réforme de 2005, a donné plus de pouvoirs aux chefs de régions, alors qu'au Bénin la responsabilité a été décentralisée aux maires.

Avant la réforme de 2005, les Camerounais manifestaient peu d'engouement pour l'obtention du titre foncier, du fait de la lourdeur et de la complexité des procédures d'immatriculation des terres. La procédure était centralisée au niveau de la capitale, et tous les dossiers instruits au niveau des départements devaient absolument être traités au Ministère des domaines. Il y avait, par ailleurs, un trop grand nombre d'intervenants dans la procédure, toutes choses qui ont changé avec la réforme de 2005, dont la mise en œuvre a permis depuis lors la délivrance de milliers de titres fonciers dans diverses régions du pays.

Les nouvelles dispositions ont effectivement raccourci les délais et simplifié la procédure d'obtention du titre foncier. Par exemple, le visa des dossiers d'immatriculation directe, issus des tenues de palabre, sera désormais accordé au service régional des affaires foncières, et non plus à la direction centrale ; les avis de clôture de bornage, jusqu'ici insérés au Journal Officiel du Cameroun, sont désormais publiés dans un bulletin provincial des avis domaniaux et fonciers créé à cet effet au sein des délégations régionales du Ministère des affaires foncières, devant paraître chaque mois ; le règlement des litiges liés aux oppositions, jusqu'à présent effectué par décision du ministre, est désormais délégué aux gouverneurs de régions ; les titres fonciers délivrés auparavant par le chef du service régional des domaines seront dorénavant établis dans chaque département par le conservateur foncier ; des délais contraignants sont imposés aux responsables, à toutes les phases du traitement des dossiers, en vue d'accélérer leur acheminement aux étapes suivantes.

166. En plus de la simplification des procédures, il est indispensable de renforcer la capacité des services concernés. Toutefois, ce renforcement doit accompagner, et non précéder la simplification des formalités. Si les responsabilités sont graduellement déléguées aux communes, l'accent doit être mis sur leurs services, notamment à travers une coopération avec les services déconcentrés de l'Etat central. Afin de renforcer leur capacité financière, une

option est de lier leurs besoins avec les recettes fiscales qui sont maintenant de la responsabilité de la commune. Cette interdépendance peut être une source de motivation pour les services concernés car le potentiel de recouvrement n'est pas négligeable comme cela avait été démontré précédemment.

- 167. Simultanément, il faut lutter contre l'évasion fiscale qui est tout simplement spectaculaire. Comme indiqué ci-dessus, l'inventaire des grandes parcelles est une mesure urgente, à l'image de ce qui a été fait au sein de la Direction des Impôts pour les grandes entreprises (pour des recommandations plus détaillées, cf. partie III). Un meilleur recouvrement des impôts fonciers, en particulier sur les grandes parcelles, permettrait d'augmenter les capacités d'investissement des communes urbaines, et donc de leur permettre de mieux aménager leur espace.
- 168. Ces efforts visant à renforcer le rôle et les capacités des services locaux sont importants mais doivent s'accompagner de mesures de suivi et de contrôle. Les services administratifs doivent être tenus de produire des résultats, établis à partir de plans d'actions, et être récompensés en cas de réussite mais aussi pénalisés en cas d'échec. Le poids de ce dernier ne doit pas être supporté par le requérant qui aujourd'hui, n'a pas d'autres alternatives que d'abandonner la démarche. Un système efficace de recours doit être mis en place afin de contourner au besoin les délais inacceptables qui pourraient subsister dans le circuit. Finalement, il est important de sanctionner les abus et la corruption au sein de l'administration. Pour cela, des mécanismes de contrôles internes mais aussi externes (et indépendants) doivent être créés, avec un véritable pouvoir de sanction.
- 169. Troisième recommandation : Rationaliser le rôle de l'Etat. Il n'y a guère de doute que la réussite de deux premiers axes dépendra en grande partie de l'engagement des autorités. La volonté politique est primordiale pour définir la vision stratégique, pour améliorer le dispositif règlementaire et législatif, ainsi que pour assurer la mise en cohérence de la répartition des responsabilités et des moyens entre les administrations concernées pour améliorer la sécurisation foncière et engager des actions foncières au service du développement urbain.
- 170. Une des responsabilités majeures des pouvoirs publics pour le fonctionnement harmonieux du marché foncier consiste en la mise à disposition de l'information. Aujourd'hui, la plupart des opérations se passent dans la quasi-clandestinité, sans information sur les montants et les personnes impliquées. Les intermédiaires fonctionnent sans règles de conduite, laissant la place à tous les abus. La difficulté à collecter des informations fiables par l'équipe de la Banque mondiale (et de UN-Habitat) et à répondre à des questions relativement simples sur les montants d'impôts fonciers collectés par les communes, sur l'amplitude du patrimoine foncier de l'Etat, sur le nombre et la qualité des transactions foncières qui prennent place dans une ville illustrent l'ampleur du problème. Un opérateur ne peut fonctionner sans information fiable sur les terrains disponibles, leur état juridique et leur prix. La création d'une Agence foncière, sur la base d'un partenariat privé-public, notamment pour la ville d'Antananarivo, pourrait s'avérer utile pour recueillir ces informations et les partager avec le public, voire pour gérer les procédures de mutations des droits de propriété.

171. En plus, l'Etat doit montrer l'exemple en améliorant la gestion de son patrimoine foncier. A nouveau, notre proposition serait de commencer par un inventaire car il est difficile d'identifier les parcelles qui appartiennent tant au gouvernement central qu'aux communes ainsi qu'aux provinces/régions et aux entreprises publiques. Sur la base de cet inventaire, il deviendrait alors possible de cerner le patrimoine de l'Etat pour ensuite en vérifier son usage réel. L'observation a montré que souvent le terrain du domaine privé ou public de l'Etat est occupé, parfois de manière illégale ce qui impose une régularisation de cette situation en cohérence avec les documents de planification territoriale. L'établissement d'un tel inventaire serait aussi primordial pour que l'Etat puisse définir l'aménagement du territoire et ainsi améliorer sa politique de logements sociaux et son rôle de pourvoyeur de services dans l'espace urbain, en partenariat avec les communes concernées.⁷² Enfin, l'Etat devra être le premier à respecter les règles définies par la Loi, notamment en matière de ventes de terrains qui ne se passent pas toujours dans la transparence.

-

⁷² Le besoin de logements décents transparaît à traves les statistiques qui établissent que la superficie moyenne des logements dans la commune urbaine d'Antananarivo est de 31 m2, soit environ 3,7 personnes par pièce, et que le quart des logements sont considérés comme précaire (sans eau, insalubre et en matériaux de récupération.

Chapitre 5 : Le défi de la connectivité urbaine⁷³

- 172. Partout dans le monde, les centres urbains sont connectés : routes, voies ferrées, aéroports, voire ports les desservent. Pourtant, à y regarder de plus près, cette corrélation n'est pas si simple. D'un côté, le développement du transport favorise les mouvements de biens et de personnes en direction des villes, qui deviennent alors les « hubs » commerciaux, technologiques et culturels du pays. De l'autre, la concentration des ménages et des entreprises sur un espace réduit accroît les risques de congestion, contribuant ainsi à ralentir le rythme de l'urbanisation.
- 173. Ces deux forces –centrifuge et centripète-sont aujourd'hui présentes à Madagascar. L'extension de l'urbanisation est étroitement liée au développement du réseau de transports interurbains, notamment sur le corridor entre Toamasina et les agglomérations d'Antananarivo et Antsirabe où se concentre plus de ¾ de la population urbaine malgache. A contrario, l'isolement des villes comme Fort-Dauphin ou Maroantsetra explique leur faible croissance tant démographique qu'économique. L'afflux de population dans l'agglomération urbaine d'Antananarivo ne s'est pas accompagné d'une adaptation de son réseau routier et de ses moyens de transport si bien que les embouteillages et les difficultés de déplacements vont croissants. Cette détérioration des conditions de circulation provoque des pertes économiques considérables et pourrait ralentir graduellement les flux migratoires vers cette agglomération.
- 174. Ce chapitre commence par présenter un état des lieux en examinant successivement la problématique de la connectivité entre les villes malgaches et celle de la congestion qui est surtout apparente dans l'agglomération urbaine d'Antananarivo mais qui transparaît aussi dans quelques villes secondaires en raison des difficultés rencontrées par celles-ci pour entretenir leur voirie. Sur cette base, plusieurs recommandations seront proposées dans la perspective de les intégrer dans le plan d'actions qui sera présenté dans la dernière partie de cette étude.

La mobilité interurbaine

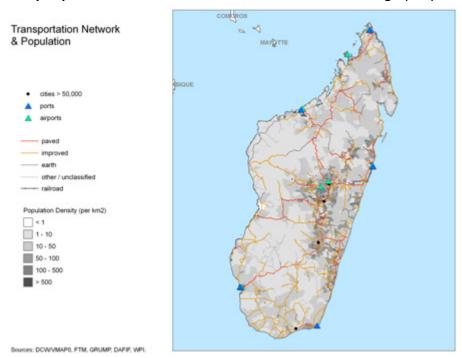
175. Un regard à une carte routière (voire ferroviaire) de Madagascar donne une idée assez précise du développement des villes dans le pays (graphique 9). Bien sûr, la causalité entre connectivité et densité de la population va dans les deux sens, mais il est indéniable qu'aujourd'hui il existe une forte corrélation positive entre accessibilité d'une part, et urbanisation et développement économique d'autre part. Cette corrélation est d'autant plus grande que la mobilité physique ne peut pas être entièrement substituée par une mobilité

⁷³ Ce chapitre s'inspire des analyses de Pierre Graftieaux (Banque mondiale) et Dina Ranarifidy (consultant): *Les Transport Urbains à Antananarivo* et *Les transports dans les villes moyennes de Madagascar*, septembre 2010.

⁷⁴ Pour des arguments sur l'influence de la connectivité, virtuelle et physique, comme facteur de localisation déterminant, cf. Banque mondiale, le *Rapport du Développement Mondial, 2009* et pour Madagascar, voir C. Moser, *Transport and communication infrastructure in the communes of Madagascar,* 2008

⁷⁵ Par exemple, les 240 communes de Madagascar qui ont au moins attiré une entreprise manufacturière entre 2002 et 2007 sont accessibles par une route revêtue.

virtuelle dans un pays comme Madagascar où les moyens de télécommunication, même s'ils sont en rapide extension, restent peu accessibles à une vaste partie de la population.⁷⁶



Graphique 9: Le réseau routier et la concentration démographique

176. Pour les décideurs politiques, il s'agit alors de définir leur vision à moyen terme en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Depuis le début des années 2000, leurs choix semblent avoir mis en avant (i) l'axe Toamasina-Antananarivo-Antsirabe avec la modernisation tant de l'infrastructure ferroviaire que routière (RN2 et RN7) et (ii) le développement d'une meilleure connectivité pour plusieurs villes secondaires ou communes urbaines.

177. Le premier choix répond à un besoin de faciliter le mouvement des biens et des personnes sur le corridor qui concentre déjà la majeure partie de la population urbaine et du commerce de biens (environ 80% des importations transitent par le port de Toamasina). Bien que la stratégie gouvernementale ne soit pas toujours explicite, il semble qu'elle soit articulée autour d'une quadruple complémentarité : l'aéroport d'Antananarivo et le port de Toamasina comme ouverture vers l'extérieur, et les réseaux ferroviaires et routiers pour le transport terrestre entre ces agglomérations. Si les deux premiers canaux sont cruciaux dans cette stratégie, notre attention est ici tournée exclusivement vers les deux derniers qui cherchent à améliorer la connectivité terrestre sur le territoire malgache.

⁷⁶ Malgré une hausse spectaculaire entre 2001 et 2009, le nombre de personnes ayant accès au réseau téléphonique (fixe et/ou mobile) reste bas à Madagascar (1/4 des habitants) ce qui est éloigné des standards régionaux. Pour plus de détails, cf. Isabel Neto, *Secteur de la Communication : La Concurrence pour une connectivité abordable*, note publiée dans *Madagascar : Vers un agenda de relance économique*, Banque mondiale, juin 2010.

178. Il faut reconnaitre que le Gouvernement, avec le soutien de ses partenaires, a produit un effort considérable pour réhabiliter tant l'axe routier entre Toamasina et Antananarivo que la connexion avec Antsirabe. En parallèle, le chemin de fer qui s'était immobilisé au tout début des années 2000 est devenu à nouveau opérationnel entre Antananarivo et Toamasina grâce à des investissements conséquents tant dans les installations fixes que le matériel roulant. Ces travaux ont porté leurs fruits puisque les transports routier (tant de marchandises que de personnes) et ferroviaire (quasi exclusivement de marchandises) ont augmenté de manière exponentielle entre 2005 et 2008.

Cependant, des problèmes subsistent. Le chemin de fer est à tort perçu comme un concurrent du secteur routier alors que ces deux modes sont complémentaires l'un de l'autre. Le fer a vocation à transporter les marchandises pondéreuses (produits miniers comme la chromite, conteneurs, riz) et/ou dangereuses (hydrocarbures) tandis que la route devrait se concentrer sur le vrac, les produits périssables, etc... Dans la pratique, ils sont malheureusement en concurrence sur des produits comme les hydrocarbures, mais en concurrence sur des bases faussées, notamment par le non-respect de la charge à l'essieu, qui permet aux routiers de pratiquer des prix inférieurs au coût réel du transport par camion, la différence étant supportée par les pouvoirs publics, via les campagnes d'entretien périodique et de réhabilitation de la RN2, plus fréquentes en raison d'une détérioration accélérée de la chaussée due à la circulation de poids lourds surchargés. Aujourd'hui, bien que leur prix du transport par chemin de fer soit environ 1/3 moins cher que par la route (même si le temps de trajet est plus long, mais ceci importe peu pour la majorité des marchandises concernées), la compagnie ferroviaire fonctionne bien en deçà de sa capacité. Il semble que les « lobbies » de camionneurs soient assez puissants pour influer sur les décisions des entreprises et des autorités.77 La sous-utilisation de l'outil ferroviaire rend impossible la matérialisation de l'intégralité des bénéfices attendus de la réhabilitation du réseau ferré, c'est-à-dire une baisse du coût moyen de transport, qui doit bénéficier en bout de chaîne au consommateur, lequel se trouve donc pénalisé. De plus, la RN2 (et dans une moindre mesure la RN7) continue à être saturée et à être une des plus dangereuses au monde, en raison de la circulation de poidslourds, parfois défectueux, souvent surchargés, et contribuant ainsi à la dégradation accélérée de la chaussée, une source de préoccupation et de dépenses superflues, pour les autorités nationales.

180. Un problème supplémentaire concerne la fluidité du déplacement non pas entre les villes mais à l'entrée et à la sortie des agglomérations urbaines. Plusieurs études récentes ont montré que les goulots d'étranglement se trouvent surtout au port de Toamasina et sur les voies d'accès à la ville d'Antananarivo.⁷⁸ Les files d'attente sont longues pour décharger les camions à l'entrée du port, et les emplacements ainsi que la gestion des déchargements ne

⁷⁷ Les deux entreprises qui importent presque tous l'ensemble des produits pétroliers sont Logistique Pétrolière et JIRAMA.

⁷⁸ Voir par exemple le Rapport Economique sur le pays de la Banque mondiale, *A la recherche du temps perdu vers une croissance soutenue et équilibrée*, décembre 2008.

sont pas appropriés. L'entrée dans l'agglomération d'Antananarivo est aussi une source de retard car les déplacements en ville sont restreints pour les poids lourds pendant la journée, afin d'éviter d'aggraver la congestion déjà très préoccupante en ville sans les poids-lourds. L'alternative est de développer un centre multimodal de transport et de chargement aux alentours de la ville, option qui sera discutée plus tard dans la dernière section consacrée aux recommandations.

- 181. Le deuxième choix, plus prospectif, vise à diversifier les sources de croissance urbaine sur l'ensemble du territoire. Il nous paraît intéressant de revenir sur cette stratégie en examinant l'expérience récente autour de plusieurs agglomérations secondaires qui ont bénéficié récemment d'un projet de bitumage : celles de la région SAVA (Sambava, Antalaha, Vohémar et Andapa), ainsi que les deux villes principales de la région Vatovavy Fitovinany : Manakara, la capitale de la région, et Mananjary. Caccent est mis sur les réussites alors que les conséquences de l'isolement terrestre de centres urbains tels que Fort-Dauphin auraient pu être mis en exergue. Afin de rappeler l'ampleur du défi de la connectivité à Madagascar, il suffit de rappeler qu'une commune sur 5 déclarait n'être accessible qu'à pied dans l'enquête menée auprès des maires en 2007.
- 182. Il est encore trop tôt pour conclure si ces travaux vont engendrer une accélération de l'urbanisation de ces agglomérations, même si une commune comme celle de Mananjary a vu sa population augmenter 3 fois plus vite que la moyenne nationale pendant ces 15 dernières années. Le bitumage a déjà exercé des effets spectaculaires sur la réduction des temps de trajets et de leurs coûts, engendrant des gains tant pour les producteurs que les consommateurs, ce qui devrait accroître l'attrait de ces communes dans les années à venir.

Des transports plus rapides et moins chers

Les travaux de bitumage rendent la géographie malgache plus « compacte ». Chaque région désenclavée cesse d'être une île peu ou prou inaccessible, et l'existence de ces cordons ombilicaux favorise les échanges de toute sorte.

Le bitumage permet une réduction des temps de parcours et de rendre circulable la route toute l'année, même au plus fort de la saison des pluies. Alors que le trajet Antalaha-Sambava, avant revêtement des

⁷⁹ Ces communes ont bénéficié au cours des dernières années de travaux routiers financés par l'Union Européenne qui leur ont permis de mettre fin à leur enclavement : la RN5a reliant Vohemar à Antalaha en passant par Sambava et la RN3b reliant Sambava à Andapa ont été réhabilitées et bitumées de 2003 à 2008 et permettent maintenant à ces quatre villes qui ont donné leur nom à la région SAVA (Sambava, Antalaha, Vohemar, Andapa) d'être connectées entre elles. Les travaux financés parallèlement par l'UE et la BM en 2007-2009 sur la RN45, la RN25 et la RN12 ont permis de désenclaver Mananjary et Manakara grâce à des voies bitumées les reliant au grand axe structurant qu'est la RN7 (qui relie Antananarivo et Toliara).

⁸⁰ Notre évaluation inclut des témoignages des principales parties prenantes locales tels que (i) les transporteurs, et plus particulièrement les coopératives dont les véhicules desservent les villes mentionnées ci-dessus afin de comprendre l'impact du revêtement des routes sur leurs activités; (ii) les producteurs et commerçants pour apprécier l'impact d'une meilleure connectivité; (iii) les Organisations Non Gouvernementales impliquées dans des projets dits " d'accompagnement " des travaux routiers pour le bénéfice des populations et (iv) les voyageurs qui empruntent les lignes Antananarivo-Antalaha / Antananarivo-Mananjary.

routes, nécessitait 7 heures, on peut relier aujourd'hui ces deux villes en 2 heures, et ce quelle que soit la saison. Le trajet Antananarivo – Manakara se fait désormais en 13h alors qu'il fallait 18 heures avant le revêtement ; de même, alors qu'il fallait 5 jours pour relier la capitale à Antalaha, il ne faut désormais plus que 3 jours, grâce à l'effet combiné des travaux sur la RN6 et entre Sambava et Antalaha.

Les transporteurs ont augmenté leur offre tout en baissant leurs prix. Des entretiens ont été menés auprès des transporteurs⁸¹ dont les véhicules relient Antananarivo aux villes de la région SAVA. L'un des principaux impacts positifs directs du revêtement des routes sur les activités des transporteurs concerne le tonnage des marchandises : en effet, la plupart des camions ont une capacité théorique de 15 tonnes mais qu'ils ne pouvaient utiliser que partiellement (souvent seulement à moitié) à cause de l'état des routes en terre et par exemple du risque de s'embourber. Aujourd'hui, ils circulent à 15 tonnes de charge utile entre les villes de la SAVA⁸².

Les véhicules souffrent moins, ce qui fait baisser les coûts d'entretien. La consommation de carburant par kilomètre se réduit, la réduction des temps de parcours permet de faire des économies sur les coûts de conduite et surtout de réaliser plus d'allers-retours par mois avec la même flotte, qui est donc plus rapidement amortie. Tout cela réduit bien sûr considérablement les coûts moyens d'exploitation par tonne-km, et permet aux transporteurs de répercuter une partie de ces économies sur leurs prix, qui sont passés en moyenne de 500 Ariary le kilo à 300 aujourd'hui sur la liaison Antananarivo – SAVA, malgré la hausse du prix du carburant. De la même façon, le prix du ticket pour un voyageur se rendant d'Antananarivo à Sambava est passé de 80 000 à 60 000 Ar après le revêtement des routes.

La meilleure connectivité a l'avantage d'offrir davantage de produits disponibles à un meilleur prix pour les consommateurs urbains. À titre d'exemple, la réhabilitation de la route facilite l'acheminement des produits de première nécessité, comme le riz. En effet, le riz d'Andapa (ville autrefois enclavée au cœur de la SAVA, au fond d'une cuvette rizicole très productive), réputé d'excellente qualité, peut être désormais transporté toute l'année vers les villes de la côte Est de la SAVA. Il est maintenant proposé sur les marchés d'Antalaha, Sambava et Vohemar à un prix inférieur (950 Ariary le kilo au lieu de 1050) à celui du riz - produit sur les Hautes Terres ou à l'étranger, et transporté depuis le port de Toamasina par cabotage jusqu'à

⁸¹ Il existe deux types de transport : le transport de marchandises, par camion, et le transport de voyageurs, par taxi-brousse. Les camions transportent des marchandises en vrac, avec une capacité pouvant aller jusqu'à 15 tonnes. Ces marchandises sont des PPN, des matériaux de constructions, des balles de friperie, des tissus... Pendant les périodes de rentrées scolaires, les fournitures scolaires sont également acheminées depuis Antananarivo. Les taxi-brousse disposent en général d'une vingtaine de places, chaque voyageur ayant droit à 15 / 20 kg de bagages. Les bagages présentant éventuellement un poids excédentaire sont acheminés par camion.

⁸² II convient de mentionner ici que les bénéfices attendus du bitumage des routes de la SAVA ne se matérialiseront pleinement que lorsque tout l'itinéraire entre Antananarivo et la SAVA sera bitumé, c'est-à-dire lorsque la liaison Ambanja-Vohemar sera enfin praticable dans de bonnes conditions toute l'année. Ces dernières années ont vu la réhabilitation de la RN6 jusqu'à Ambanja et le bitumage de la route liant Vohemar aux trois autres villes de la SAVA. Le bitumage d'Ambanja-Vohemar permettra d'apporter la dernière pierre à l'édifice et d'offrir une liaison sûre, circulable toute l'année y compris pour les camions de 15 tonnes, qui entraînera la matérialisation de bénéfices économiques liés aux récents travaux mais aujourd'hui encore latents du fait de l'existence de ce chaînon manquant qu'est Ambilobe-Vohemar.

Antalaha, qui était souvent le seul disponible auparavant.⁸³ D'autres exemples incluent le prix de la farine, qui est passé de 2 200 à 1 500 Ariary le kilo à Andapa, pendant que celui de l'huile passait de 3 000 à 2 000 Ariary le litre.⁸⁴ La diversification des produits disponibles sur les marchés ne se limite pas à l'arrivée de nouveaux produits ; il est aussi possible de choisir entre plus de marques pour un produit donné, comme par exemple le savon, disponible aujourd'hui sous trois marques, OMO, MADIO ou KLIN.

Les consommateurs bien sûr sont gagnants avec des produits moins chers, plus diversifiés et éventuellement de meilleure qualité, mais aussi les producteurs de la région d'Andapa qui peuvent maintenant écouler l'intégralité de leur production à un prix raisonnable, plutôt que de devoir la brader, voire en perdre une partie, comme c'était le cas quand leur zone de chalandise se limitait à Andapa et qu'ils se retrouvaient en quelque sorte prisonniers des rares collecteurs présents à Andapa et dont le comportement était sûrement opportuniste, voire profiteur. Les nouveaux débouchés disponibles pour les producteurs locaux dépassent la région car ils sont connectés plus facilement aux ports d'Antalaha et de Sambava, ce qui leur permet d'alimenter des marchés accessibles par mer, comme par exemple Antsiranana ou encore les Comores. A plus long terme, ces effets doivent se transformer en incitation pour les paysans à produire différemment et davantage, ou encourager l'émergence d'une « culture de diversification », comme aime à le répéter le Maire d'Antalaha. Réputée pour la production de ses produits phares : la vanille, le girofle, le café, écoulés vers les grandes villes ou exportés, la région SAVA peut désormais, avec les nouvelles connexions existantes, espérer écouler d'autres produits, qu'elle peut fournir en quantité, parmi lesquels on compte notamment les ananas dont la production avoisine les 3000 tonnes par an, les légumes secs (haricots, pois cassés...), les bananes ou encore les letchis.

185. Il est important de noter que ces acquis restent fragiles. À titre d'exemple, immédiatement après le passage du cyclone Hubert, les coopératives desservant les villes Mananjary et Manankara ont décidé d'augmenter de nouveau le tarif voyageur (de 20 000 à 32 000 Ariary), notamment parce qu'il était devenu nécessaire de transborder les marchandises sur une distance de 7km.

La congestion urbaine

186. L'afflux de personnes dans une agglomération urbaine, s'il est mal géré, provoque des congestions qui peuvent aller jusqu'à nuire voire éliminer les avantages attendus des effets d'agglomération (concentration des emplois, mise en relation plus efficace des employés potentiels et des employeurs d'où une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi et donc une économie plus performante).

⁸³ C. Moser (2008, op. cit.) a montré que la meilleure connectivité des communes permettait une meilleure intégration des marchés dans le pays ce qui provoquait une baisse du prix moyen du riz et une réduction de sa variabilité entre régions (et aussi de la variabilité saisonnière, non ?).

⁸⁴ D'autres facteurs ont pu bien sûr peser dans la balance (notamment l'apparition récente de nouveaux importateurs d'huile alimentaire) mais ces chiffres tendent à confirmer que le bilan général est plus que positif.

187. Seule l'agglomération d'Antananarivo est aujourd'hui concernée par les problèmes de congestion car les autres villes de Madagascar n'ont pas encore atteint une densité démographique suffisante. Pourtant, même dans ces villes, les déplacements urbains sont perturbés par l'insuffisance et le mauvais état de l'infrastructure routière, souvent dû au manque de ressources chroniques des autorités municipales. Nous allons revenir ci-dessous successivement sur ces deux problèmes.

188. Le problème de la congestion urbaine à Antananarivo est visible, mais pas encore critique en comparaison de nombreuses villes de taille similaire. La raison principale est que la majorité des déplacements (75% d'entre eux) s'effectuent à pied, en raison de l'insuffisance de moyens financiers (cf. encadré). Les autres utilisent les transports communs (24%), les motos et les voitures particulières. ⁸⁵ Ces deux dernières catégories ne comptent que pour environ 8% des déplacements des ménages.

Les piétons à Antananarivo : Une recherche d'explication

En 2003 et en 2010 encore, on estime à 75% la part modale de la marche, soit trois déplacements sur quatre effectués à pied au sein de l'agglomération d'Antananarivo. Ce constat est visible dans les rues de la capitale engorgées de piétons, notamment autour des carrefours où se concentrent les vendeurs ambulants.

La première et principale raison derrière la prépondérance de la marche à pied comme moyen de transport est d'abord d'ordre financier. A partir du moment où 4 ménages sur 10 gagnent moins de 50 US\$ par mois, il est logique que le coût du transport motorisé ne soit pas supportable pour la plupart d'entre eux. Une analyse des moyens de transport selon le niveau de revenu montre que la proportion des déplacements effectués à pied diminue au fur et à mesure que le niveau de revenu augmente. Pour les ménages à revenus très faibles, presque 90% des déplacements sont effectués à pied, alors que cette proportion diminue à 49% pour les ménages ayant un revenu supérieur à 250 US\$ par mois. Pourtant, cette explication ne saurait être suffisante car la marche à pied ne se retrouve pas avec autant de forces dans d'autres villes en voie de développement où la pauvreté est aussi élevée.

La deuxième explication provient des déplacements relativement courts qu'effectue la population puisque le temps moyen consacré aux déplacements est d'environ 1h 11 minutes par jour. Bien entendu la causalité va dans les deux sens, mais l'on trouve des marchés et des commerces éparpillés dans presque tous les quartiers de la ville si bien que les habitants n'ont pas besoin d'effectuer de longs trajets pour s'approvisionner ou pour travailler. Les écoles, en tout cas primaires, sont assez nombreuses pour être présentes dans tous les quartiers de la capitale.

L'utilisation de voiture personnelle reste un luxe qui est permis aux seuls ménages aisés. Aucun déplacement des individus vivant dans un ménage ayant un revenu inférieur à 50 000 Ariary par mois n'a été effectué en voiture personnelle (trop catégorique... préciser « sur l'échantillon étudié par l'enquête McRAM 2010 »). La proportion correspondante reste très minime dans les ménages ayant un revenu compris entre 50 000 et 300 000 Ariary, et augmente avec le niveau de revenu. Aussi, dans les ménages à un niveau de revenu supérieur à 500 000 Ariary, 8% des déplacements effectués l'ont été en voiture personnelle (incohérent avec le 8% mentionné juste avant la box, et qui recouvre la moto et la voiture, sur tous les habitants de Tana). Source : UNICEF, Enquête McRAM à Antananarivo, mai 2010.

La topographie, très accidentée, joue ainsi un rôle, les itinéraires les plus courts empruntant bien souvent des escaliers, nombreux à Antananarivo.

Enfin, il n'existe que peu d'alternatives à la marche à pied pour les populations vulnérables. Contrairement à des villes comme Ouagadougou ou Cotonou qui se distinguent par des hordes de vélos et de mobylettes, ceux-ci sont rares dans les rues d'Antananarivo puisqu'utilisés pour seulement 1,4% des déplacements. Il semble que ces moyens de transports existaient jusqu'au milieu des années 90 mais ils ont disparu sans avoir été remplacés pour autant par des véhicules à moteur.

- 189. Ce diagnostic statique ne prend pas en compte la possibilité que l'utilisation des véhicules va augmenter dans un proche avenir; d'abord automatiquement par la croissance démographique et ensuite parce que le développement économique est associé à un usage plus prononcé des véhicules motorisés. La combinaison de ces deux phénomènes laisse anticiper une hausse sensible et continue du nombre de véhicules à moteur au sein de l'agglomération d'Antananarivo au cours de ces prochaines années.
- 190. La raison principale derrière l'engorgement des rues à Antananarivo se trouve dans l'insuffisance et le mauvais état de l'infrastructure routière. Les infrastructures sont déficientes, que l'on parle des trottoirs ou des voies de circulation, tant au niveau du linéaire de voies disponibles, insuffisant pour une agglomération de cette taille, que de l'état de ces voies. Les conclusions de l'analyse réalisée en 2004 par Louis Berge Inc. dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains d'Antananarivo restent valides, et ses principales conclusions sont rappelées ci-dessous :
 - A Antananarivo, il est assez clair que le piéton n'est guère considéré par les aménageurs, qui pensent surtout à l'automobiliste. Les trottoirs sont parfois inexistants, et quasiment systématiquement trop étroits. Ils sont occupés par des étals de petits commerçants qui forcent les piétons à marcher sur la chaussée et sous-dimensionnés par rapport au nombre de piétons qui les utilisent. Les bacs à ordures bloquent le passage quand ce ne sont pas des véhicules en stationnement (autorisé ou illicite).
 - A quelques exceptions près, les principaux axes du réseau de voirie sont trop étroits (de 6 à 7m) pour le volume de trafic qu'ils accueillent. Dans le même temps, alors que la surface de voirie évolue peu, le nombre de véhicules en circulation croît d'environ 7% par an.
 - La capacité d'un réseau de voirie urbaine et la fluidité de la circulation dépendent essentiellement du fonctionnement des carrefours et autres intersections entre ces voies. Or, à Antananarivo, de nombreux carrefours ont été construits pendant les années 60, et conçus pour de faibles volumes de circulation. Leur fonctionnement ne répond plus aux volumes actuels. Toutefois, les engorgements des carrefours ne sont pas toujours dus à un problème de conception ou d'inadaptation. Ils sont aussi causés par la mauvaise localisation des arrêts de bus, au chargement et au déchargement impromptus de clients par les taxis, au stationnement illicite, ou à l'encombrement des trottoirs par des échoppes qui forcent les piétons à marcher sur la chaussée.

- Peu d'axes à grande circulation sont aménagés de façon cohérente pour permettre un écoulement continu de la circulation. Les files pour "tourne à gauche" ou "tourne à droite" sont rares. Les feux de signalisation qui avaient été installés ne fonctionnent plus faute d'entretien. La régulation de la circulation aux carrefours les plus importants est confiée à des policiers qui assurent au mieux la gestion des conflits des mouvements des véhicules, mais n'ont pas la vision de l'ensemble de la circulation sur un itinéraire.
- Le mauvais état des chaussées et des assainissements est lui aussi un facteur aggravant de la congestion notamment lors de la saison de pluies, lorsque la multiplication des " nids de poule " et l'inondation récurrente de la voirie contribuent à accroître la gravité des embouteillages.
- 191. Un des problèmes récurrents liés à la mauvaise qualité de l'infrastructure routière concerne le manque de clarté sur les compétences en matière d'entretien des routes. Si la division des tâches se fait en principe en fonction de l'importance de la route (les routes nationales relèvent de la responsabilité de l'Autorité Routière et du Ministère chargé des Travaux Publics; les régionales des autorités régionales et les communales des autorités communales), cette répartition n'est pas claire dans la pratique. Surtout, les autorités communales n'ont pas les moyens financiers pour assurer un entretien continu des routes en raison de leurs faibles ressources budgétaires (cf. Partie III de cette étude). Cela est vrai pour l'ensemble des communes de taille réduite, mais aussi pour l'agglomération urbaine d'Antananarivo. Si des ressources sont parfois disponibles, notamment à travers le Fonds d'Entretien Routier, les mécanismes d'accès à ces fonds sont compliqués et/ou méconnus de la plupart des maires. Les travaux d'entretien sont donc incomplets et répondent plus à une logique d'urgence (« on répare quand ça casse ») qu'à une démarche planifiée et rationnelle.
- 192. Les difficultés des communes dépassent souvent le simple cadre budgétaire. La plupart d'entre elles ne disposent généralement pas des compétences, ni des ressources techniques et humaines nécessaires pour réaliser l'entretien, voire les investissements, dans leurs différentes phases (identification, budgétisation, programmation et réalisation effective, réception). Elles ne peuvent pas jouer leur rôle de maître d'ouvrage et suivre l'ensemble de la chaîne des projets, qui va de la recherche de financement jusqu'à la réception des travaux. Enfin, la coopération entre les services déconcentrés du Ministère des Travaux Publics et les administrations locales laisse à désirer alors qu'elle devrait jouer un rôle central dans le transfert des compétences.
- 193. Au-delà des problèmes associés à l'infrastructure, les déplacements souffrent de certaines insuffisances au niveau des transports publics. Ceux-ci ne desservent pas tous les quartiers et sont encore inabordables pour une bonne partie de la population. Parmi les problèmes mis en avant par les usagers figurent le temps perdu dans les embouteillages, l'inefficacité des contrôleurs en matière de régulation des fréquences, mais surtout l'indiscipline et l'incivisme des chauffeurs (non-respect des arrêts, conduite souvent dangereuse, « course au passager », etc....), et le comportement des receveurs. Il est toutefois intéressant de relever que la plupart des personnes interrogées reconnaissent,

indépendamment des effets de la crise, que le prix du ticket à 300 Ariary est raisonnable. Certaines se disent même prêtes à accepter parfois divers inconvénients tels que la promiscuité car « il faut bien endurer certains désagréments pour un ticket à 300 Ariary ».

L'organisation du secteur et les difficultés rencontrées par les transporteurs

On recense aujourd'hui au niveau de la CUA:

- **58** coopératives fonctionnelles, réparties en **74** lignes de *taxis-be* desservant la zone urbaine d'Antananarivo Renivohitra. Les 58 coopératives fonctionnelles sont regroupées au sein d'une entité dénommée l'Union des Coopératives des Transports Urbains (UCTU)⁸⁶. L'UCTU est chargée de défendre les intérêts des coopératives qu'elle compte parmi ses membres et joue le rôle d'interlocuteur entre les coopératives et la Commune Urbaine d'Antananarivo.
- Una autorité de tutelle, la CUA, qui est l'entité de tutelle de l'UCTU dont elle supervise les activités. Elle a assigné à chaque dirigeant de coopératives la mission de s'assurer que les usagers sont informés et conscients de leurs droits et obligations tels qu'inscrits dans le cahier des charges des transporteurs.
- 2 410 véhicules dont 595 mini bus et 1 816 bus de marque Mercedes Benz.
- des lignes de transports réparties en 5 axes principaux.

Les transporteurs tentent de s'organiser au sein de coopératives et semblent pour la plupart désireux de s'acquitter au mieux de leur mission de service public. Toutefois, leurs efforts sont battus en brèche par un manque évident de moyens financiers, mais aussi par des initiatives souvent chaotiques, sporadiques et non coordonnées de la part des autorités en charge de la politique des transports publics, qui semblent rencontrer des difficultés à identifier les sources des problèmes du secteur.

194. Un des problèmes liés aux transports communs et qui mérite d'être souligné concerne le mode de rémunération des chauffeurs (et des receveurs). Ceux-ci sont effet payés au rendement, c'est-à-dire fonction du nombre de passagers qu'ils transportent et du nombre de kilomètre parcourus par jour. Cette méthode répond à une logique de marché mais est source de nuisances pour la collectivité car elle engendre des comportements dangereux. Les chauffeurs sont enclins à des excès de vitesse et à des dépassements dangereux dont se plaignent les usagers. Parfois, ils préfèrent attendre que leur taxi-be soit plein avant d'entamer leur parcours, entraînant des retards pouvant aller jusqu'à quinze minutes et se répercutant sur tout l'itinéraire. Le long de l'itinéraire, nombre de chauffeurs ont aussi tendance à s'arrêter en pleine voie pour laisser leurs passagers monter ou descendre alors qu'ils disposent souvent de points d'arrêts disposés latéralement par rapport aux voies de circulation de manière à éviter de bloquer la circulation.

195. Il ne faut pas se tromper de cible car les chauffeurs et les receveurs ne doivent en aucun cas être considérés comme les seuls responsables de la situation qui prévaut aujourd'hui. Ils ne font que réagir rationnellement face aux incitations issues d'une réglementation au mieux inadaptée, sinon inexistante. Leurs conditions de travail sont de plus extrêmement difficiles et

⁸⁶ L'UCTU est la forme la plus aboutie d'unions qui ont tenté de se former avant elle dans le secteur des transports urbains : le Bureau Professionnel de Transport (urbain, suburbain, régional et national), l'Union des Professionnels des Transports Urbains ou le Comité de Solidarité des Transports Urbains...

même dangereuses tant pour eux que pour leurs passagers : les chauffeurs sont tenus de se présenter dès 5h du matin pour ne quitter leurs véhicules qu'à 20 heures, des horaires particulièrement contraignants surtout lorsqu'on sait que le nombre de « tours »⁸⁷ journaliers à effectuer ne leur laisse guère le temps de faire une pause-déjeuner.

196. Enfin, les règles ne sont pas enfreintes seulement par les transporteurs... elles le sont aussi...par les représentants de l'ordre ! En effet, certains chauffeurs consultés se plaignent de la corruption rampante chez la police, laquelle aggrave la situation financière des transporteurs. Certains policiers trop zélés ou peu scrupuleux appliquent par exemple des sanctions aux chauffeurs de bus qui tarderaient à quitter le primus parce que des passagers nécessitant une assistance (vieillards, femmes enceintes...) mettent plus de temps à descendre du bus. La sanction appliquée est, en général, le retrait des papiers, ou dans des cas extrêmes la conduite du véhicule à la fourrière. Contrairement à la procédure officielle qui prévoit que les chauffeurs récupèrent les papiers sous 24 heures au centre de police à Tsaralalana, certains policiers proposent au chauffeur de les récupérer dans le quartier des 67 ha, dans l'après-midi, moyennant une somme pouvant aller de 5 000 à 10 000 Ariary. Cependant, toute cette « organisation » semble entendue et convient même souvent aux deux parties. Les chauffeurs se mettent parfois d'accord avec les policiers qui acceptent de fermer les yeux sur certaines infractions (conduite en excès de vitesse, arrêts en pleine voie...) moyennant une petite somme en fin de journée (les sommes journalières avoisinant les 200 Ariary, parfois plus...).

Quelques pistes de recommandations

197. Il est certain que le développement d'un réseau de transports entre les villes et en leur sein joue un rôle crucial tant dans l'évolution de l'urbanisation que dans ses conséquences sur les populations et le tissu économique. Notre ambition n'est pas ici de nous substituer à une stratégie nationale qui doit être discutée entre toutes les parties prenantes et équilibrer les besoins des zones urbaines et rurales, mais de rappeler qu'il n'est simplement pas possible d'offrir des routes en bon état, partout et tout de suite, et des choix doivent et devront être faits.

198. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler trois principes : d'abord, l'accent doit être mis sur l'entretien du réseau national bitumé, de façon à ne pas rejeter 20 ans en arrière des zones récemment désenclavées. Ensuite, il convient aussi de développer une logique d'itinéraires continus, de liens avec la capitale, les grandes villes, voire les ports d'exportation lorsque c'est pertinent, de manière à maximiser les bénéfices attendus d'un réseau routier en bon état ; saupoudrer les investissements routiers sur tout le territoire en réhabilitant de petits tronçons dispersés et non connectés entre eux est clairement sub-optimal. Rien ne sert de

⁸⁷ « Tours » élément de jargon signifiant « *aller-retour* », du primus au terminus. L'un des objectifs assignés par les propriétaires de *taxis be* à leurs chauffeurs consistent à maximiser le nombre de tours journaliers.

⁸⁸ Pour plus de détails, cf. Pierre Graftieaux, *Le maitre-mot des transports : pérenniser tant les infrastructures que les réformes institutionnelles*, note publiée dans *Madagascar : Vers un agenda de relance économique*, Banque mondiale, juin 2010.

disposer de 100 km de bonne route, circulable par des poids lourds, si en amont et en aval de cette route, il faut procéder à un transbordement pour pouvoir poursuivre son chemin. En conséquence, si l'on doit faire de nouveaux investissements, il faut privilégier les chaînons manquants qui viendront compléter des itinéraires et augmenter la connectivité du réseau, ou encore identifier les tronçons qui permettront de relier des zones productives isolées au réseau national. Enfin, le bitumage n'est pas nécessairement la panacée partout. Il est onéreux et une bonne partie des bénéfices socio-économiques qu'il génère peuvent se matérialiser via une route en terre correctement entretenue.

199. En suivant l'approche suivie jusqu'ici, nos recommandations se concentrent d'abord sur l'amélioration de la connectivité entre les centres urbains pour ensuite viser à accroître fluidité du transport au sein des villes, en particulier Antananarivo.

200. Améliorer la connectivité interurbaine. Le développement interurbain devra continuer à privilégier les zones où les gens se regroupent comme l'axe Antananarivo-Toamasina-Antsirabe et viser au désenclavement de villes secondaires comme Fort Dauphin et Maroantsetra. Ce besoin a déjà été compris par le Gouvernement et ses partenaires si bien que nos recommandations portent surtout sur l'amélioration de la fluidité du trafic de personnes et de marchandise entre le port de Toamasina et la capitale. Au-delà de l'entretien indispensable sur une route à forte circulation, les actions proposées sont de deux types :

- Réduire les goulots d'étranglement à l'entrée et à la sortie des agglomérations urbaines : cela commence par l'amélioration de la logistique à l'entrée de la ville de Toamasina car l'enlèvement des marchandises peut durer plusieurs heures (voire jours) et le stationnement des camions et des chauffeurs sur une aire non aménagée pose de nombreux problèmes d'hygiène et de santé publique pour la population locale. Il est donc urgent d'aménager une zone d'attente à l'entrée de la ville qui serait elle-même gérée par un système intégré et électronique d'entrée et de sortie. Ces systèmes sont relativement peu coûteux par rapport à de lourds investissements en infrastructure et peuvent générer des gains de temps et d'utilisation substantiels en facilitant la coopération entre la profession routière et les autorités portuaires. A l'entrée d'Antananarivo, la construction d'une plateforme multimodale pourrait être envisagée.
- Promouvoir des règles de jeu claires entre modes de transports, notamment le chemin de fer et les transporteurs routiers. Une répartition du marché de transport de marchandises basée sur le respect de la législation existante devrait permettre une allocation plus optimale des ressources (avec notamment le transport des marchandises lourdes et dangereuses par le train).

⁸⁹ Pour plus de détail, voir CPCS, *Inception report : Madagascar, Multimodal Logistics Plateform on the Toamasina-Antananarivo Corridor* », mai 2008.

201. Accroître la mobilité urbaine. En accord avec le constat réalisé en début de chapitre sur l'importance de la marche à pied à l'intérieur des villes malgaches, la première recommandation est sans doute de se focaliser dans un premier temps sur les trottoirs, surtout si l'on souhaite cibler en priorité les personnes à faibles revenus. Le réaménagement des trottoirs est essentiel pour la sécurité et le confort des piétons. En ce qui concerne les voiries existantes, il est recommandé d'aménager des trottoirs d'environ 2 mètres de largeur si l'espace disponible le permet. Dans le cas contraire, qui est malheureusement aussi le cas le plus courant, il faut impérativement privilégier la continuité en tâchant de créer des cheminements sans obstacle tels que poteaux de signalisation, d'électricité, etc.... Pour la construction d'une nouvelle voie ou rue, il faudra aménager des trottoirs d'environ 2m50 de largeur, munis de bordures abaissées au droit des passages piétons pour la circulation des handicapés et d'un revêtement non glissant et facile à entretenir.

202. L'élargissement et l'amélioration des trottoirs dans l'agglomération d'Antananarivo représentent un investissement élevé qui ne pourra pas être réalisé à court terme, spécialement dans un contexte de crise. Il semble néanmoins nécessaire de réaliser rapidement certains aménagements, à proximité des écoles par exemple, comme - l'installation de passages piétons sur un large dos d'âne surélevé de 10 cm environ par rapport à la chaussée.

La deuxième recommandation est de promouvoir des investissements légers, mais avec un impact immédiat et significatif sur la fluidité de la circulation routière. Il est sans doute illusoire de recommander des investissements massifs visant à étendre et/ou élargir le réseau viaire et dégorger les principaux axes, même si ceux-ci pourraient se justifier dans un environnement plus propice d'un point de vue budgétaire. En revanche, la situation du trafic à Antananarivo pourrait sensiblement s'améliorer via de légers investissements, notamment au niveau de certains carrefours plus ou moins dysfonctionnels ou sous-dimensionnés. Les conclusions du PDU de 2004 avaient montré qu'il est possible de réorganiser et de fluidifier la circulation dans le centre ville d'Antananarivo en instaurant des itinéraires en boucle et à sens unique formant des couronnes concentriques autour du centre ville. Ce schéma de réorganisation est présenté dans le rapport de Louis Berger Group, qui liste les carrefours sur lesquels intervenir (une quarantaine), et définit les boucles de circulation à mettre en place dans le cadre d'un plan de circulation pour l'ensemble du centre ville. 91 A titre d'exemple, la mise en voie unique de certaines routes (comme la rue Callet, la rue Mohammed V, etc...) ainsi que la création de passerelles (rue Pasteur) ou d'ilots (rue du 26 juin) seraient rentables car ils pourraient réduire les délais de circulation tout en augmentant la sécurité pour un coût d'investissement maîtrisable.

⁹⁰ Cette recommandation a été aussi retenue au terme de l'atelier organisé par le PAMU, février 2010.

⁹¹ Voir par exemple en page 34 du résumé du PDU intitulé « Résumé, conclusions et recommandations». Louis Berger Inc. disposait lors de l'élaboration du PDU d'un modèle de simulation de trafic qui a évalué l'efficacité de la réorganisation de la circulation recommandée par rapport à la situation existante. Les conclusions de ce modèle tendaient à démontrer que les aménagements de carrefours et la réorganisation de la circulation pourraient conduire à une réduction du temps total passé par les usagers sur le réseau du centre ville de l'ordre de 60% et que la durée moyenne des déplacements serait réduite de 50 minutes à 33 minutes à l'heure de pointe.

204. Le développement et l'entretien de l'infrastructure routière posent des questions en matière de responsabilité, de financement et de compétences qui dépassent le cadre de la CUA et interpellent l'ensemble des communes, mais auxquelles il convient de répondre :

- Il est nécessaire de clarifier les responsabilités de chaque niveau de gouvernement, ce qui touche le cœur du processus de décentralisation et de définition du rôle des communes (ce qui sera discuté en détail dans la Partie III). Cet effort devra inclure une mise à jour de la Charte Routière (qui établit la répartition des responsabilités entre niveaux de l'Etat). Les DRTP (Directions Régionales des Travaux Publics) qui, suite à la création de l'Autorité Routière sont amenées à terme à ne plus s'occuper du réseau national, ne savent pas encore clairement quel rôle leur sera dévolu. Tout cela appelle à une refonte de la Charte Routière et à un recentrage des responsabilités des DRTP sur l'appui aux collectivités locales dont la capacité technique est limitée, voire inexistante.
- Dans le même ordre d'idées, l'accès au financement pour les gouvernements municipaux est un vaste débat (qui sera traité dans la partie III). Toutefois, en ce qui concerne le domaine spécifique des routes, il est recommandé de simplifier et rendre plus transparent le mode de postulation aux ressources du FER qui s'avère compliqué pour les petites communes. Les procédures doivent pouvoir être simplifiées pour éviter de ne bénéficier qu'à un cercle restreint de communes « initiées ».
- Une des priorités serait de remédier aux carences de compétences humaines et techniques au sein des communes. Ce renforcement de capacité doit commencer par une bonne coopération avec les services déconcentrés (notamment les DRTP comme suggéré ci-dessus) mais aussi en encourageant la mutualisation des compétences entre les communes (cf. encadré pour la région de la SAVA). Il faut aussi chercher à encourager l'engagement des communautés locales car cela permet de mieux comprendre leurs besoins et de sensibiliser les pouvoirs publics (cf. encadré sur l'exemple d'une telle initiative par l'ONG Lalana)

Le Programme de Développement Local Urbain (PDLU) dans la région de la SAVA

Le PDLU a, entres autres, encouragé la création d'une association intercommunale rassemblant les quatre communes urbaines de la région, Sambava, Antalaha, Vohémar et Andapa.

La mise en place de cette structure permet d'augmenter la capacité de ces communes, d'une part par la mutualisation des ressources et des compétences, et d'autre part par le renforcement des capacités par le biais de formations. L'un des principaux facteurs-clés de la réussite du programme réside dans la mise en réseau des services techniques et des services financiers des quatre communes urbaines.

Les Services techniques maîtrisent aujourd'hui les réformes des Marchés Publics et sont formés à la gestion des ouvrages et à la cartographie. De leur côté, les Services Financiers sont réorganisés et disposent d'outils de suivi et d'analyse budgétaires ; ils sont formés à leur utilisation et permettent aux Élus de disposer d'une connaissance claire des capacités financières des Communes.

205. La troisième série de recommandations pour améliorer les déplacements au sein des villes porte sur le respect des règles qui doit devenir une priorité. Il s'agit là d'une mesure au coût financier négligeable mais qui pourrait avoir un impact rapide. Les pouvoirs publics et en particulier la CUA doivent notamment (i) lutter contre le stationnement illicite qui vient encombrer les voies de circulation et les trottoirs, (ii) obliger les chauffeurs de taxi-be à respecter les arrêts et à ne pas stopper leurs véhicules de manière anarchique mais aussi, et peut-être (iii) mieux contrôler la délivrance des permis de conduire. Bref, il s'agit de développer une culture citoyenne qui favorise une utilisation responsable de l'espace public et des comportements plus civiques tant de la part des automobilistes que des chauffeurs de taxi-be. Ce dernier point peut paraître quelque peu théorique et trop idéaliste mais il est fondamental : une responsabilisation des citoyens et l'inculcation de valeurs civiques peuvent déplacer des montagnes. Il suffit pour s'en convaincre de lire les myriades d'articles consacrés à la transformation de Bogotá sous les mandats des maires Antanas Mockus et Enrique Peñalosa de 1994 à 2003 qui ont centré leur action sur le développement d'une véritable culture citoyenne autour de l'utilisation de l'espace public.

Accompagner et sensibiliser les communes : l'exemple de l'ONG Lalana

Lalana (route, en malgache) est une Organisation Non Gouvernementale dont l'objectif est de catalyser un processus de développement durable dans le monde rural, en particulier à travers les infrastructures routières et le transport, via notamment des actions d'accompagnement diverses.

Les actions de l'ONG Lalana ont été de trois ordres :

- 1. Des actions sociales d'accompagnement (campagnes d'animation et de sensibilisation) en vue de la pérennisation de la route particulièrement durant la saison des pluies et pour éviter le vandalisme
- 2. La construction d'équipements communautaires et de ruelles dans les zones traversées par les grands projets routiers
- 3. L'encadrement des autorités locales pour la constitution des dossiers de requête de financement, le suivi et le contrôle des travaux.

206. La quatrième recommandation concerne l'amélioration des transports publics, qui est d'ailleurs devenu l'un des principaux objectifs de la CUA. C'est dans cette optique qu'elle a préconisé l'organisation de formations à l'intention des chauffeurs et receveurs depuis 2007. Cette démarche répond aux préoccupations exprimées par les usagers et a été bien reçue par les principales coopératives. Les résultats semblent encore tarder à se matérialiser sur le terrain mais un changement culturel requiert du temps pour s'enraciner dans les comportements et il semble être important de continuer sur cette voie, en combinant formation mais aussi répression des comportements illicites et/ou irrespectueux vis-à-vis des usagers de la part des chauffeurs/receveurs. C'est dans ce cadre que s'inscrit le PAMU avec son projet pilote de la ligne 119 financé par la Région Île-de-France et mis en œuvre localement par l'Institut des Métiers de la Ville (cf. encadré).

Le projet pilote de la ligne 119

Dans le but d'améliorer la qualité du service dans les transports collectifs, le projet prévoit à la fois des aménagements au niveau de l'infrastructure fixe, et notamment des arrêts, et l'achat de nouveaux bus de plus grande capacité, qui devraient remplacer les actuels taxis be.

Le projet propose que ces nouveaux bus soient achetés par les propriétaires, dont certains pourraient se constituer en groupes d'intérêt commun pour disposer de la capacité financière suffisante. Les pourparlers avec les transporteurs sont à un stade avancé mais se heurtent encore semble-t-il au fait qu'aucune proposition ni solution de rachat des anciens véhicules n'est envisagée.

L'Union des Coopératives des Transports Urbains (UCTU) s'est prononcée en faveur des propriétaires de bus en proposant, parmi les mesures d'accompagnement à mettre en place, une exonération des taxes sur l'importation des nouveaux véhicules. Il est bien sûr encore trop tôt pour tirer des enseignements utiles de ce projet pilote mais il est clair que l'idée est prometteuse et que sa mise en place mérite d'être observée de près pour pouvoir décider ensuite de la généralisation ou non de son application.

207. D'autres options pourraient être explorées pour améliorer la fluidité et le comportement des transports publics. Un des effets pervers du système actuel est dû au mécanisme de rémunération des chauffeurs et receveurs qui est uniquement fonction du nombre de passagers transportés pendant la journée, générant une conduite dangereuse et des aléas tant pour les passagers que pour les autres usagers de la route. Il pourrait être envisagé d'introduire un système de rémunération qui ne serait pas entièrement basé sur le rendement individuel de chaque véhicule. Pour cela, il serait nécessaire « d'organiser le marché » en portant la concurrence au niveau de la mise en concession des lignes, comme cela a été réussi en Ouzbékistan (cf. encadré), et non plus dans la rue. Par exemple, chaque ligne pourrait être attribuée à un seul concessionnaire (ou à une seule coopérative) pour quelques années sur la base d'un appel d'offre transparent. Ce dernier serait alors tenu de remplir des critères de qualité (fréquences, entretien des véhicules, etc.)

208. Enfin, la dernière recommandation serait d'explorer le développement de moyens alternatifs à la marche à pied -ce qui aurait comme bénéfice de réduire les temps de trajet. La première alternative serait de baisser le prix du transport public pour certains groupes vulnérables comme, par exemple, les élèves du secondaire, issus de familles pauvres, qui doivent se déplacer vers des collèges et des lycées qui ne se trouvent pas à proximité de leur logement familial. La deuxième alternative serait de promouvoir l'usage de véhicules légers à deux roues, notamment de vélos qui sont aujourd'hui presque totalement absents du paysage urbain d'Antananarivo. Une telle initiative a été menée avec succès au Pérou à travers un partenariat avec plusieurs entreprises privées.

Attribution de franchises sur appel d'offres en Ouzbékistan

Les municipalités ont pris en charge l'organisation de tous les services d'autobus par l'attribution de franchises exclusives sur des itinéraires définis. Ces franchises sont attribuées sur appel d'offres ouvert aux entreprises privées et aux associations de petits propriétaires-exploitants ainsi qu'aux entreprises publiques. L'appel d'offre est placé sous la responsabilité d'une commission spéciale dans chaque ville, présidée par le maire-adjoint, qui est régie par des règles précises définies par un organisme de réglementation des transports au sein de l'administration centrale. La demande, le cas échéant, par le soumissionnaire d'un tarif inférieur au tarif maximal facturable aux usagers, la fréquence des services proposés et les caractéristiques du parc d'autobus sont les principaux critères de sélection. La durée de la franchise, initialement fixée à six mois et renouvelable une seule fois pour six mois de plus, est progressivement prolongée (elle est actuellement d'un an).

Ces réformes, mises en place en l'espace de deux ans, ont produit des changements impressionnants. De nombreux opérateurs privés sont entrés sur le marché des transports collectifs, beaucoup d'emplois ont été crées dans le nouveau secteur des services d'autobus et une saine concurrence est apparue (en particulier pour les services de minibus en expansion rapide).

Source : J-C Crochet, dossiers de projet de la Banque mondiale.

Chapitre 6: Un mal urbain – l'eau et l'assainissement 92

209. Contrairement aux services tels que l'éducation ou le transport, l'accès à l'eau et la gestion des déchets ont tendance à se détériorer au fur et à mesure qu'augmente la concentration démographique dans les villes malgaches. Les infrastructures n'ont simplement pas répondu à la croissance et aux besoins des populations urbaines. Au cours de ces dernières décennies, il n'y a eu que de faibles investissements, un entretien insuffisant, et le comportement des ménages n'a pas évolué aussi vite que l'exige la cohabitation dans un espace restreint. Le résultat est malheureusement visible car, aujourd'hui, l'agglomération urbaine d'Antananarivo est considérée comme une des villes les plus sales du monde avec ses amas de détritus, ses eaux sales, et l'odeur nauséabonde de ses canaux d'évacuation d'eaux usées et pluviales. ⁹³



Photo: Les images de la détresse urbaine

210. Ce chapitre cherche à éclairer l'ampleur du désastre urbain. Ensuite, les raisons majeures sont évoquées de manière à identifier un certain nombre de pistes pour améliorer la situation. D'emblée, il est important de souligner que des années de négligence ne pourront pas être réparées par un coup de baguette magique. Les investissements et l'entretien des infrastructures coûtent chers, à une époque où les ressources sont limitées tant pour le gouvernement central que local, si bien que des priorités devront être accordées ainsi que des partenariats avec le secteur privé et les usagers. Pourtant, l'urgence est grande car la situation, grave, se détériore graduellement avec des conséquences négatives et multiples sur la qualité de vie des ménages urbains. Ce n'est pas un hasard que l'accès à l'eau potable et la gestion des

⁹² Ce chapitre s'appuie sur les analyses de Patrice Rakotoniaina et son équipe (Herivelo Rakotondrainibe, Ratefy Tovo – Cabinet ECR) qui ont produit un rapport intitulé *Analyse de la situation eau et assainissement du milieu urbain à Madagascar*, octobre 2010.

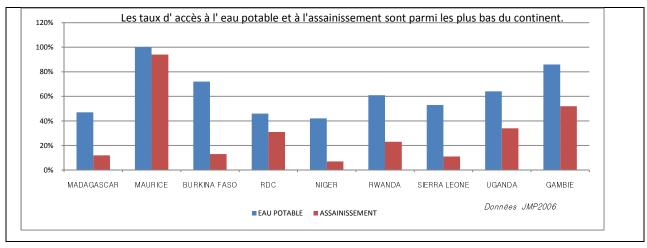
⁹³ Mercer Human Resource Consulting's 2007 Health and Sanitation Rankings.

déchets apparaissent parmi les principales préoccupations énoncées par les habitants des grandes villes malgaches dans la majorité des enquêtes récentes. 94

L'ampleur du désastre

- 211. La détresse des ménages urbains face à l'alimentation en eau potable, l'accès aux toilettes ou à la gestion des déchets n'a pas besoin de longues analyses. Elle est visible dans les rues à travers les maisons dépourvues de toutes installations sanitaires, ces amas d'ordures où trainent les enfants, les canaux qui servent de tout à l'égout et les longues files d'attente autour des bornes fontaines.
- 212. Au-delà des images, le manque d'accès à l'eau et à la gestion des déchets dans les villes à Madagascar est confirmé à travers l'évolution de plusieurs indicateurs qui non seulement sont très bas par rapport aux normes internationales mais ont aussi tendance à se détériorer au cours du temps. Une revue de la situation en termes d'accès à l'eau potable, d'utilisation de latrines, d'évacuation des ordures et de gestion des eaux usées est proposée ci-dessous.
- 213. Avec un taux d'accès à l'eau potable de 41 % en 2008, Madagascar figure parmi les pays les plus en retard d'Afrique subsaharienne, dont la moyenne se situe à 58 %. Pour l'accès à un assainissement amélioré, le taux demeure plafonné à 31 % car le sous-secteur de l'assainissement et de l'hygiène a été, depuis toujours, négligé et sous-financé par les autorités malgaches (cf. graphique 10). En milieu urbain, les données récentes fournies par la Base de Données Eau et Assainissement (BDEA) du Ministère chargée de l'Eau révèlent que le taux d'accès à l'eau potable n'était plus que de 50% en 2008 dans les centres urbains de Madagascar alors qu'il était de 63% en 2005. Autrement, ce déclin signifie qu'il y a environ ½ millions d'habitants supplémentaires qui n'ont plus eu accès à ce service de base en milieu urbain entre 2005 et 2008.

Graphique 10:



⁹⁴ L'enquête Mc Ram (2010) souligne qu'un ménage sur 2 et un sur 3 ne sont pas respectivement satisfaits avec l'évacuation des déchets et l'accès à l'eau potable dans la ville d'Antananarivo.

214. Si les informations provenant des enquêtes ne sont pas toujours fiables et actualisées, elles sont confirmées par des données sur les infrastructures disponibles en termes de branchements particuliers et de bornes fontaines (tableau 13). Les ratios de couverture en milieu urbain sont très faibles (1 borne fontaine pour 1 663 habitants et 1 connexion particulière pour 17 habitants à Antananarivo!) mais, surtout, ils s'aggravent en fonction de la taille de la ville: la situation est pire à Antananarivo que dans les grands centres urbains qui sont eux même désavantagés par rapport aux villes moyennes et petites.

Tableau 13: L'accès à l'eau potable dans les centres urbains

Indicateurs	Ensemble Urbain	Antananarivo	6 GCU (*)	62 CUS (*)
Taux d'accès global (%)	44	32	56	39
Taux de Branchements particuliers (%)	18	17	21	17
Ratio Habitant/ Bornes fontaines	958	1663	678	488

Source: JIRAMA- enquête ECR.

215. Ces taux d'accès à l'eau potable n'informent pas sur l'état de délabrement des installations qui ne sont pas suffisamment entretenues. Des ménages branchés se plaignent de la mauvaise qualité du service et quant aux autres, ils soulignent que l'accès aux bornes fontaines n'est pas toujours aisé, notamment pour les plus démunis. En effet, la vétusté des infrastructures et équipements associés au manque d'entretien, fait que le fonctionnement du réseau n'est plus optimal, se traduisant par une mauvaise qualité d'approvisionnement en eau surtout des zones situées en bout du réseau et/ou en altitude. Une enquête effectuée dans 3 villes malgaches montre que les usagers se plaignent des coupures et de la diminution du débit ainsi que des longues queues autour des bornes fontaines (tableau 14).⁹⁵

Tableau 14: Type de problèmes reportés dans les fokontany de trois centres urbains

	Antananarivo	Toliara I	Ambilobe
Coupures momentanées	39,3	67,5	18,2
Diminution de débit	70,1	92,9	20,0
Vétusté des infrastructures	37,3	78,2	22,2
Longue queue au niveau des bornes fontaines	71,9	96,4	0,0
Réticence des usagers à payer l'accès à l'eau potable	8,8	29,0	16,7

Source: Enquête fokontany-ECR 2010

216. Les indicateurs sur l'assainissement sont encore plus révélateurs du désastre urbain. C'est ainsi que le taux d'utilisation de latrines modernes (avec chasse ou dalle nettoyable) n'est

^(*) Notes: 1) les GCU ou Grands Centres Urbains comprennent la Capitale (Antananarivo), Antsirabe et les 5 anciens chefs-lieux de province (Mahajanga, Fianarantsoa, Toamasina, Antsiranana, Toliara) et 2) les CUS (Centres Urbains Secondaires) sont définis comme étant des chefs-lieux des districts et/ou anciennes sous-préfectures.

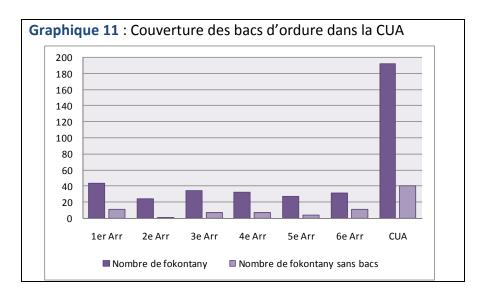
⁹⁵ Les files d'attente illustrent l'insuffisance du nombre de points d'eau et peuvent prendre en moyenne, selon l'enquête CAP 2004, 34,8 min et jusqu'à 3 h pour Toliara I.

que de 28% dans les grands centres urbains, en stagnation depuis le début des années 2000. Bien que ce taux soit meilleur que celui observé dans les petites villes et les zones rurales, il reste encore faible alors que l'usage de latrines est capital afin de prévenir le risque de pollution et d'épidémies surtout dans les zones à forte densité de population. Il ressort en effet des enquêtes qu'environ 1 personne sur 5 continue à déféquer à l'air libre dans l'agglomération d'Antananarivo, ce qui est très élevé et supérieur à Toliara (12%) même si cela est nettement inférieur aux taux reporté dans une petite ville comme celle d'Ambilobe (90%).

- 217. Comme pour l'accès à l'eau potable, il existe des disparités majeures entre les catégories de revenus en ce qui concerne l'usage de latrines modernes : le taux d'utilisation du quintile le plus riche de la population est 6 fois plus élevé que celui du quintile le plus pauvre (36% contre 6,6%). Non seulement l'hygiène coûte relativement chère mais les ménages riches sont en général davantage éduqués et plus sensibilisés aux besoins de recourir à des latrines hygiéniques pour des raisons de santé personnel et public.
- L'évacuation des ordures n'est guère organisée dans les centres urbains puisque 218. seulement 21% d'entre elles sont ramassées par un système tant soit peu organisé, alors que le reste est jeté, enterré ou brûlé par le ménage. A nouveau, les comportements ne semblent guère avoir évolué au cours du temps. Le ramassage est plus utilisé à Antananarivo (37%) que dans les autres grands centres urbains (14%) mais ce service est loin de couvrir l'ensemble de la capitale et surtout de ses banlieues. Il n'y a que 460 bacs à ordure dans la CUA, soit 1 pour presque 5 000 habitants, et le nombre de camions n'est que de 17 (et pas toujours en état de marche -cf. graphique 11).97 Si dans certains quartiers d'Antananarivo, le service de précollecte, mené par des sociétés privées et/ou des ONG, est en cours d'expérimentation, il existe paradoxalement plus d'une quarantaine de fokontany, soit l'équivalent de 250 000 habitants, qui ne sont pas couverts par les services de ramassage. Au-delà de la couverture de collecte qui est insatisfaisante et inégale, le traitement des ordures est incomplet puisque, par exemple, il n'existe que deux décharges pour l'ensemble de l'agglomération d'Antananarivo, à savoir la décharge d'Andralanitra qui a été mise en service en 1966, et un autre dépôt temporaire à llafy en saison des pluies. De plus, les sites de décharge ne sont tous pas contrôlés et aucune mesure n'est prise pour réduire les risques sociaux et environnementaux (odeurs, pollution des nappes, épidémie, etc.).

⁹⁶ Les ménages reportent toutefois utiliser des latrines traditionnelles de manière relativement importante, puisque le taux d'utilisation atteint 58% dans les centres urbains,

⁹⁷ Le même ratio de bacs par habitant est observé à Toliara mais il n'y a qu'un seul camion et il n'y a de véritable site de dépôts et donc les ordures sont éparpillées. A Ambilobe, il n'y qu'un seul bac, pas de camions et de pas de dépôts.



219. Il n'existe malheureusement pas de statistiques qui permettent d'appréhender la situation nationale concernant l'évacuation des eaux usées et pluviales. Toutefois, des enquêtes récentes rappellent que seulement 17% des ménages localisés à Antananarivo sont raccordés à un réseau d'assainissement collectif avec des disparités géographiques majeures (par exemple le taux de raccordement est presque insignifiant dans la périphérie). L'usage de fosse septique demeure aussi marginal dans la CUA (9%) et dans la périphérie (5%). Le recours à la fosse sèche est encore majoritaire dans la CUA (près des ¾ des ménages) et quasi exclusif dans la périphérie (près de 95%). Lorsque la fosse est pleine, la presque totalité des ménages (89%) l'enterrent et creusent une nouvelle fosse, ou alors la vident manuellement et éparpillent leur contenu dans la nature. Pour les fosses vidangeables, soit les ménages effectuent le curage manuellement (8%) soit ils ont recours à des manœuvres, à une entreprise privée ou au service de vidange de la voirie.

220. Du côté de l'offre, l'on constate que les réseaux d'égouts d'eaux usées et pluviales sont très vétustes, saturés, mal entretenus et dégradés. A l'exception de la ville d'Antananarivo, il n'existe pour ainsi dire pas de réseau collectif d'évacuation et ce dernier ne dessert qu'une personne sur 5 et cela uniquement dans la CUA car la périphérie n'est pas reliée (cf. encadré). En plus, ces réseaux souffrent de la non séparation des eaux pluviales et eaux usées (sauf pour le réseau séparatif de 47 km et qui couvre uniquement une partie du 1^{er} arrondissement d'Antananarivo). Il n'y a pour ainsi dire pas de cohérence entre le réseau principal et celui des quartiers, notamment en ce qui concerne les petits réseaux de drainage convergeant vers les bassins et les canaux.

La précarité du système d'égouts dans le Grand Tana

Il est difficile d'estimer l'ampleur du réseau d'évacuation des eaux usées dans l'agglomération urbaine d'Antananarivo. Les ordres de grandeurs varient entre 200 et 400km, selon les équipements et infrastructures inclues. Le principal réseau est celui constitué par l'assainissement unitaire : environ 140

⁹⁸ Le taux de raccordement aux égouts n'est que de 8% à Toliara et 9% à Ambilobe.

km, pour partie à la charge du SAMVA (47km) et pour partie à la charge de la DTI (Direction Technique et Infrastructure). Ensuite, il existe le réseau d'assainissement séparatif - eaux pluviales : le linéaire qui est estimé à 20 km environ, à la charge de la DTI et du 1er arrondissement de la CUA. Enfin, il existe des caniveaux et des canalisations de drainage de la voirie et des fosses (caniveaux non aménagés) qui ne sont pas toujours bien répertoriés et en principe à la charge des arrondissements et des fokontany.

Les deux premiers réseaux sont reliés à 5 stations de pompage situées à Ampefiloha, Ambodin'Isotry, 67 ha, Isotry et Anatihazo. Les eaux usées collectées par le réseau séparatif sont refoulées directement par pompage vers un point de rejet unique dans la rivière Ikopa.

Le système collectif (hors caniveaux et fossés) ne couvre qu'une partie du territoire de la Commune (1er et 3ème arrondissements) et ne dessert qu'environ 17% de sa population. Pour le reste de la population de la CUA et les populations des communes périphériques, les eaux usées sont gérées localement avec des systèmes autonomes (puisards seuls, fosses septiques + puisards) ou par épandage direct sur le sol, ou bien déversées dans les réseaux pluviaux.

Le manque de couverture amène à une accumulation des eaux sales qui posent des risques d'hygiène et d'épidémies. Cela est surtout apparent dans les « zones basses » où l'eau a tendance à stagner et dans les zones agricoles où les eaux sales vont contaminer les cultures. Le risque d'inondation et d'effondrement de terrain est aussi amplifié, notamment pendant la saison des pluies.

221. La situation d'évacuation des eaux est encore pire dans les villes secondaires. A Toliara, par exemple, les rares canaux sont anciens et mal entretenus, causant des débordements d'eaux usées sur les chaussées, et des inondations temporaires en saison de pluies. C'est pourquoi l'assainissement des eaux usées se fait actuellement par solution individuelle (seuls, quelques anciens bâtiments sont connectés au collecteur principal) par l'étalement direct des eaux sur le sol, l'aménagement d'un petit bassin servant de décantation et d'infiltration de l'eau dans le sol ou l'infiltration par puisard. PA Ambilobe, une ville de 15 000 habitants, le réseau unitaire d'assainissement collectif est à ciel ouvert et ne couvre que l'axe principal traversant la ville (pour une longueur de 3 kilomètres) si bien que les pratiques d'évacuation sont majoritairement individuelles.



Photo – Les défis de l'assainissement

En plus de la gestion des eaux usées, le risque d'inondation qui n'est pas négligeable à Antananarivo, a justifié la création d une agence autonome –APIPA, ayant pour charge de gérer le réseau des eaux pluviales. Bien que l'objectif direct ne soit pas ici l'assainissement et la gestion des déchets, le fonctionnement de ce réseau a un impact sur le bien être des ménages et est donc brièvement décrit. Il faut d'abord retenir que des efforts majeurs ont pris place, surtout dans les années 1990, qui ont permis d'améliorer la situation. 100 Toutefois. le risque d'inondation subsiste toujours du fait de la situation de polder de la ville d'Antananarivo et de certains aménagements non terminés. Le cas de la plaine sud d'Antananarivo en est une bonne illustration. En effet, le réseau primaire de drainage de cette plaine sud n'a été réalisé que partiellement, faute de financement ; il en est résulté qu'une grande partie de la plaine est restée mal drainée. De plus, les aménagements routiers réalisés (RN1, boulevard de l'Europe) ont aggravé le phénomène d'inondation car les routes sont devenues des barrières à l'écoulement. D'autres facteurs aggravent les inondations dans la ville d'Antananarivo; on peut citer notamment : le remblaiement non autorisé de la plaine, l'envasement rapide des collecteurs déjà sous-dimensionnés (canal Andriantany à l'Ouest, collecteur d'Andravoahangy à l'Est), et le niveau élevé de la rivière Ikopa lors des fortes crues qui bloquent l'évacuation des eaux provenant de la ville.

223. Au-delà du manque d'envergure du réseau d'évacuation des eaux, il est important de conclure en soulignant sa mauvaise qualité. La majorité des infrastructures sont anciennes et mal entretenues. A Antananarivo, le SAMVA effectue des travaux de réhabilitation sur son réseau de 47km, notamment des opérations de curage régulier dans le bassin versant du lac Anosy et dans la zone 67 ha — Anatihazo, mais les autres portions du réseau sont dans un état très vétuste : ensablement, envasement, fissures et obstructions voire effondrement des collecteurs sont fréquents. Leurs entretiens sont encore sous la responsabilité de la DTI CUA qui ne dispose pas de ressources financières suffisantes. Il ne reste alors que les interventions limitées des arrondissements et des fokontany, parfois avec l'appui de partenaires extérieurs (comme les ONG ou le FID) dans le cadre des actions de protection sociale. Ces actions sont toutefois sporadiques et ne peuvent pas pallier les défaillances de la CUA, surtout que certaines interventions comme le curage de canalisations enterrées exigent des moyens supplémentaires.

_

Des aménagements ont été réalisés au cours des années 1990 pour lutter contre les inondations et ont conduit à : la mise en service d'un nouveau canal d'irrigation (GR), ne recevant pas d'eaux unitaires ; la mise en service d'un canal de drainage (C3) raccordé en tête à 2 bassins (R2 et R3) collectant les eaux ruisselées sur la partie Est de la plaine Sud (actuellement la plus urbanisée) ; la limitation du canal Andriantany à sa seule fonction de collecte des eaux unitaires et de drainage des eaux de pluie de la ville ; la mise en service d'un déversoir vers le canal de drainage C3 ; le rehaussement et le renforcement des digues de protection de l'Ikopa et de la Mamba ; la mise en service d'une station de pompage (Ambodimita) pour forcer l'évacuation de l'eau accumulée dans la plaine vers l'Ikopa et la Mamba ; et l'aménagement - en cours - du marais Masay en bassin de rétention des eaux de pluie avant l'arrivée dans le canal Andriantany.

Les causes majeures

- 224. Les carences constatées dans la gestion de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain sont d'abord expliquées par le manque d'investissements et d'entretien des infrastructures. Ce manque traduit à son tour une insuffisance de ressources financières mais cette explication, si elle est la plus visible, est aussi incomplète. La recherche d'explication va aussi mettre en exergue : (i) le cadre légal complexe qui ne définit pas explicitement les responsabilités des acteurs ; (ii) la structure institutionnelle incomplète et confuse et (iii) les blocages administratifs qui imposent des délais et des coûts excessifs aux opérateurs et aux usagers. En outre, ces insuffisances sont aggravées par les comportements inadaptés de la plupart des usagers en milieu urbain ainsi que par le manque d'espaces et par l'occupation désordonnée des sols qui empêchent ou rendent plus difficile l'aménagement des infrastructures de base comme la construction de canaux d'évacuation ou de simples raccordements aux réseaux déjà existants d'eau potable.
- 225. L'insuffisance des investissements et de l'entretien. La première cause est que l'offre d'eau potable et les réseaux d'assainissement n'ont pas pu suivre la pression démographique, qui se situe autour de 7% par an dans l'agglomération d'Antananarivo depuis 2005 (en d'autres termes, il y a près de 200 000 usagers supplémentaires par an). Cet écart entre l'offre et la demande se traduit par la diminution de la consommation d'eau par habitant dans les centres urbains, qui a ainsi baissé en moyenne de 13% tant à Antananarivo qu'à Toliara entre 2001 et 2008.
- 226. La majorité des infrastructures sont anciennes : par exemple, à Antananarivo, l'unité de production d'eau d'Ambohimanambola, l'unité de traitement d'eau de Mandroseza, et les réseaux de distribution principale datent tous d'avant 1960. Les nouveaux investissements sont rares, souvent répondant à l'urgence plutôt qu'à un choix stratégique, ce qui explique leur manque d'intégration dans une véritable politique de développement de la ville. La JIRAMA qui est le principal concessionnaire en milieu urbain n'a réalisé que 5 626 branchements particuliers et 211 bornes fontaines entre 2005 et 2008, ce qui est très loin de l'objectif annoncé initialement dans le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (PNAEPA) qui ambitionnait de multiplier le nombre de branchements particuliers par 3,5 entre 2006 et 2012 et de doubler en même temps le nombre de bornes fontaines.
- 227. Les ressources financières consacrées aux infrastructures d'eau et d'assainissement ont été traditionnellement négligées à Madagascar. L'analyse du budget du Ministère de l'Eau et des autres ministères concernés ainsi que des états financiers de la JIRAMA suggère que les investissements annuels dans le secteur de l'eau ne dépassent guère 10-15 millions de US\$, soit

5-7 fois moins le montant minimum qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire à l'horizon 2015 (cf. encadré). 101

La boite noire des investissements

Afin de cerner les montants des investissements (et de leur entretien), la première difficulté est d'identifier les intervenants dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Dans le premier, ceux-ci sont principalement le Ministère de l'Eau et la JIRAMA, alors que dans le second, les responsabilités sont éparpillées entre plusieurs ministères et les communes, ce qui rend l'exercice encore plus difficile.

Pour l'eau, un regard aux exercices historiques du Ministère de l'eau indique que ses ressources sont extrêmement basses, égales à 2% du budget total de l'Etat en 2009. En plus, seuls 18 milliards d'Ariary ou 9 millions US\$ du budget d'investissement ont été engagés en 2009 (soit un taux d'exécution de 24%). Les investissements effectués par la JIRAMA sont difficiles à cerner sans l'accès aux comptes détaillés de cette société. Une approximation indique que le montant total par an se situe autour de 7-10 millions US\$, avec des financements externes de l'UE, de la BEI et de la BADEA.

Pour l'assainissement, une quantification des dépenses en investissement est difficile, sauf qu'elles sont marginales. A titre d'exemple, la SAMVA qui a la charge d'une partie du réseau d'assainissement dans la CUA n'a que peu de ressources financières qu'elle peut consacrer à des nouveaux projets d'investissements, au-delà des travaux de routine. La SAMVA est encore l'agence la mieux lotie car elle peut compter sur une redevance sur les eaux usées qui est collectée par la JIRAMA puis reversée (même si une certaine opacité existe sur son recouvrement et sa redistribution) pour un montant qui se situe autour de 200 000 USS.

- 228. En plus de la mauvaise planification et du manque de ressources, l'exécution des investissements et l'entretien des infrastructures nouvelles ou réhabilitées laissent à désirer, en partie à cause d'une centralisation excessive et du manque d'interactions entre les acteurs concernés. Les moyens manquent aux services déconcentrés de l'Eau pour assurer un appui efficace aux communes, qui elles-mêmes souffrent de carences financières et techniques. La prochaine partie de cette étude montrera que les budgets d'investissements des communes ne leur permettent pas de couvrir des travaux d'investissement et d'entretien même insignifiants.
- 229. Le manque d'investissement public n'est pas compensé par un entretien adéquat de l'infrastructure existante. Cela est visible par les pertes tant au niveau de l'appareil de production que du réseau de distribution de la JIRAMA dont le rendement moyen est de 64% mais seulement de 58% à Antananarivo.
- 230. Les investissements privés restent marginaux car les investisseurs et opérateurs privés sont rares en milieu urbain, ¹⁰² sauf quelques ONG qui soutiennent des groupes défavorisés

Les objectifs du Millénaires sont d'atteindre un taux d'accès à l'eau potable de 65% et à l'assainissement de 57% à l'horizon 2015 contre respectivement 41% et 12% en 2006. Le PNAEPA est encore plus ambitieux pour le milieu urbain car les cibles sont de100% et 91% en 2015.

(comme le projet WSUP, cf. encadré) ou pour construire et gérer des bornes fontaines (comme WATER AID, INTER AID, ASSOCIATION FRERES SAINT GABRIEL). La participation de la société civile se limite aux groupements communautaires, à l'exemple des AUE ou Comité Bornes Fontaines, associations de parents d'élèves et autres personnes ressources. L'insuffisance de la prise en considération du rôle moteur du secteur privé dans le cadre légal actuel explique le nombre réduit d'opérateurs indépendants.

Le project Water Sanitation for Urban Poor (WSUP)

L'objectif global du projet à Antananarivo dénommé « PROJET RANO SOA SY FIDIOVANA » est d'accroître de manière pérenne l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en conjonction avec l'amélioration de l'hygiène, à un coût abordable, sur la base d'un principe de recouvrement des coûts et la pérennisation des infrastructures pour la population de 13 communes du Grand Antananarivo.

Les membres partenaires de WSUP réalisent la mise en œuvre du projet sur terrain. (i) CARE INTERNATIONAL travaille sur l'identification des besoins de la communauté en matière d'équipements communautaires, assure la coordination de la construction des infrastructures, réalise des activités de mobilisation communautaire et de renforcement de capacité institutionnelle au niveau de la Commune et de la communauté à travers un Comité de Développement communal; (ii) WaterAid assure les activités de développement de la stratégie d'assainissement et met en œuvre le programme de promotion des latrines familiales hygiéniques et la promotion de l'hygiène ainsi que la coordination des activités avec les structures WASH; (iii) WWF identifie les impacts potentiels sur l'environnement et conseille en matière de prévention des risques environnementaux.; (iv) HALCROW conseille sur les aspects techniques et (v) Cranfield University communique les conclusions de leurs recherches et conseille en matière de stratégie de Suivi-Evaluation

231. Un cadre légal complexe et incomplet. Les autorités ont pris conscience du besoin de mieux organiser le secteur de l'eau et de l'assainissement et cela s'est traduit, avec le soutien des partenaires, par l'adoption du Code de l'Eau en 1999. Malheureusement cet effort reste inabouti en raison de l'absence des textes d'application de certaines lois et décrets et/ou leur obsolescence ainsi que le manque de contrôle et de suivi de l'application des textes (cf. encadré). A cela s'ajoute une mauvaise connaissance des textes par les acteurs due notamment au manque de dissémination et de formation et au fréquent changement des responsables au niveau de l'administration (centrale, régionale, communale).

¹⁰² L'unique exemple est le partenariat avec la société minière QMM établie à Fort-Dauphin, qui s'est engagée à revendre son surplus de débit d'eau à la JIRAMA. Le programme MEDDEA a été lancé pour promouvoir la participation de nouveaux investisseurs gestionnaires dans les centres urbains secondaires, et l'initiative Sandandrano vise à encourager la sous-traitance dans la gestion des points d'eau collectifs. Les résultats de ces deux dernières initiatives ne sont pas encore connus.

¹⁰³ Les principaux documents de politique sectorielle comprennent la Stratégie Sectorielle et Plan d'Actions (SSPA -- 1994), la Politique et Stratégie Nationale de l'Assainissement (PSNA -2008). Le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (PNAEPA --2005) vient compléter ces documents de politique.

Un cadre légal encore incomplet : Les textes de Loi qui sont encore manquants

Le cadre légal du secteur eau est encore incomplet notamment en ce qui concerne les textes d'application ou arrêtés ministériels stipulant les détails de la mise en œuvre des 13 décrets-cadres du Code de l'Eau. Ils manquent entre autre les arrêtés ministériels sur les : (i) principes de calcul de la tarification de l'eau, (ii) critères d'habilitation des communes urbaines visant une capacité efficace et suffisante pour le contrôle des gestionnaires délégués des systèmes d'eau et d'assainissement et pour la planification et le suivi des investissements à pérenniser, (iii) le FNRE ou Fonds National de Ressources en Eau, (iv) la société de Patrimoine et la restructuration de la JIRAMA.

Plusieurs textes du Code de l'eau et de ses décrets d'application sont toujours en attente des arrêtés ministériels avant d'être applicables selon les procédures juridiques. La liste suivante n'est pas exhaustive : (i) Mise en application des redevances de déversements d'eaux usées : Articles 5 et 6 du Décret 2003-792 ; (ii) Mise en application des procédures de prélèvements d'eau : Articles 3 et 25 du Décret 2003-793 ; (iii) Sur les critères d'habilitation des communes en matière de Maîtrise de l'Ouvrage (Article 26 du Décret N°2003-193) et (iv) La Société de patrimoine : en attente de l'arrêté fixant les statuts et les modes de fonctionnement de la Société de Patrimoine selon Article 19 du Décret 2003-193.

Les textes de la Loi n°95-035 du 03 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain et le Décret SAMV ne sont ni complétés ni achevés. Ils manquent les textes sur : (i) les normes acceptées en matière de rejets particulièrement polluants (Article 7 Loi 95-035) ; (ii) le mode de calcul de l'assiette de la redevance pour le cas des rejets d'eaux usées applicable aux bénéficiaires d'une alimentation en eau individuelle (Article 10 Loi 95-3-035) ; (iii) les modalités de dépôts, collecte et éventuellement traitement des déchets, produits de démolition et gravats (Article 16 Loi 95-035) ; (iv) la précision sur les conditions techniques à respecter et les modalités de perception de la redevance sur les opérations de construction et vidange d'installation d'assainissement individuel Article 20 Loi 95-035) ; et (v) la précision sur les conditions techniques à respecter sur le contrôle des installations d'assainissement individuel et celui de l'enlèvement et de l'évacuation des produits de vidange.

Certains textes régissant le Code de l'Urbanisme et de l'Habitat méritent d'être mis à jour. La plupart de ces textes datent de 1963.

232. Une des carences majeures du cadre légal actuel concerne le manque de clarté sur la concession accordée à l'entreprise publique JIRAMA. Les dispositions transitoires, définies à l'article 20 du Code de l'Eau, concernant la mise en œuvre de la délégation de gestion des services publics urbains, n'ont pas encore été respectées. En effet, la société JIRAMA aurait dû, avant l'expiration du délai de deux ans (soit en 2001), conclure un contrat avec l'Autorité concédant des contrats de concession pour tout ou partie des installations qu'elle exploite. Le fait est que la concession accordée à JIRAMA a été validée par voie de décret mais sans l'établissement des cahiers des charges, ni les annexes annoncés dans l'article 7 du décret. Par conséquent, il règne un certain flou sur les responsabilités juridiques de la JIRAMA, ce qui ne contribue pas à améliorer sa performance et sa redevabilité tant économique que sociale.

- 233. Si la loi 95-035, promulguée en 1995, a autorisé et encouragé la délégation des services d'assainissement urbain à des organismes autonomes, cette orientation ne s'est pas traduite dans la réalité puisque seule la CUA a procédé à la création du SAMVA à ce jour.
- 234. Manque de clarté institutionnelle. Le cadre institutionnel doit répartir les responsabilités et établir les relations entre les principaux acteurs concernés du secteur de l'eau et de l'assainissement. Aujourd'hui, ce cadre est complexe, avec une multitude d'agences, incomplet, et guère opérationnel car il ne prend pas en compte l'insuffisance de ressources financières et de compétences dont souffrent ces secteurs.
- 235. La complexité du cadre institutionnel apparait lorsqu'on cherche à identifier qui sont les agents responsables pour fournir de l'eau et des services d'assainissement dans les villes malgaches. Pour l'eau, la réponse semble être à priori aisée car la société nationale d'eau et d'électricité, JIRAMA, couvre 90% de la population urbaine. Toutefois, la responsabilité de la JIRAMA n'est qu'une partie de la chaine institutionnelle. Elle est celle du concessionnaire délégué, alors que le rôle de « maitre d'ouvrage » devrait être tenu par la commune, à l'intérieur de la vision stratégique du Ministère de l'Eau et de l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA). En outre, le législateur avait prévu un organe régulateur (la SOREA) pour assurer la cohérence et le bien fondé des interventions, mais cet organe est resté une coquille vide si bien qu'aujourd'hui il n'y a aucun contrôle sur la qualité du service rendu, la régulation des tarifs et de la concurrence ; ainsi que sur la protection des consommateurs. 104 La chaine de responsabilité n'existe que sur le « papier » car ni les communes, ni le Ministère, ni l'ANDEA et ni la SOREA ne sont en mesure d'assumer leurs rôles respectifs. Bref, la JIRAMA doit opérer sans vision stratégique partagée avec les gouvernements centraux et locaux, et avec pratiquement aucune supervision de ses activités. A cela s'ajoutent les carences internes de la JIRAMA.
- 236. Pour l'assainissement, les responsabilités sont éclatées à travers plusieurs ministères à savoir pour les : (i) excrétas : le Ministère chargé de l'eau, sous la thématique de l'assainissement de base ; (ii) ordures ménagères -le Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire mais la gestion et l'exploitation du service est confié à un organisme EPIC sous contrat de délégation de service avec la CUA pour la Capitale, ou aux Communes ; (iii) Eaux Usées et Eaux pluviales –le Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire à travers le Code de l'Urbanisme (PDU), le Ministère chargé de l'Eau à travers l'ANDEA (Agences de bassin) et les organismes EPA appelées Autorités sur la Protection contre les Inondations. En principe, un comité interministériel devrait exister (dont la création est prévue par le décret 2008-1057) pour assurer la coordination de ce secteur mais celui-ci n'a pas encore vu le jour. Il est à souligner que les attributions accordées à ANDEA par les textes jettent la confusion dans la répartition de ses responsabilités vis-à-vis des ministères concernés.

¹⁰⁴ En dehors de la SOREA, d'autres structures prévues dans les textes ne sont pas encore opérationnelles. Il s'agit de la Société de Patrimoine (agissant comme Maître d'Ouvrage Délégué pour les Communes membres) qui devrait être l'autorité contractante pour les futurs Exploitants dans le secteur et du Comité Interministériel de l'Assainissement.

- 237. Blocages administratifs. En admettant que les opérateurs et les usagers du secteur de l'eau et de l'assainissement aient réussi à comprendre tant le cadre légal qu'institutionnel, la probabilité est grande qu'ils se heurtent alors à des blocages administratifs de la part des services concernés. Ces blocages peuvent s'illustrer par la difficulté à obtenir une connexion d'eau au réseau de la JIRAMA et pour obtenir l'autorisation de construire une borne-fontaine.
 - Connexion au réseau JIRAMA: les usagers dénoncent la longévité du traitement des dossiers de demande, surtout au niveau de Grand Tana. Les files d'attente sont longues et les autorisations ardues à obtenir (sans compter le temps de procéder à la connexion physique). En cas de rejet, il n'y a guère de recours possible.
 - Construction bornes-fontaines: la liste des autorisations à obtenir n'est pas claire car elle peut s'étendre des autorités du quartier jusqu'au Ministère de l'eau, en passant par la mairie et d'autres agences de l'Etat.
- 238. Comportements inadaptés au milieu urbain et aménagement du territoire anarchique. Si les carences au niveau de l'offre sont la raison principale pour expliquer les déficits en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement, le comportement des ménages contribue également à la détérioration de la situation. La forte immigration récente a renforcé le poids de ce dernier facteur. Souvent, les comportements ne correspondent plus à ceux qui devraient se prévaloir dans une agglomération, avec une forte densité de population, comme les habitudes de déféquer à l'air libre ou de jeter les ordures dans la nature. Ces pratiques, peut-être guère préjudiciables dans les campagnes, deviennent fortement inappropriées dans les villes car elles sont vecteurs d'épidémies et affectent le bien-être des populations.
- 239. Le développement anarchique de l'habitat dans les villes malgaches, sans plan directeur de l'aménagement de l'espace (voir chapitre 4 pour plus de détails), complique la construction de réseaux d'eau et d'assainissement. Parfois, en raison du manque de place et de l'accès difficile à la terre, les ménages s'installent dans des sites insalubres, tels que dans des zones marécageuses à Toliara I (Anketaka Bas) ou dans des zones inondables à Antananarivo (cas d'Andohatapenaka). Aussi, il n'y a pas de chemin suffisant entre les habitations pour : (i) introduire des réseaux de distribution d'eau (sans oublier les litiges fonciers car certaines canalisations traversent des terrains privés) ; (ii) mettre en place des réseaux d'évacuation des eaux usées (les gens rejettent parfois les eaux et les ordures dans la rue créant des stagnations d'eau et des pollutions) ; (iii) évacuer les ordures car les camions de transport ne peuvent y pénétrer ; et (iv) évacuer les excrétas entraînant un problème de vidange.

Le besoin d'une stratégie multidimensionnelle

240. Résoudre le problème de l'accès à l'eau et de la gestion des déchets est urgent dans les centres urbains de Madagascar, surtout dans la capitale Antananarivo. La situation se détériore vite car tout laisse à penser que de plus en plus de ménages vont venir s'installer dans les villes.

Or, la construction de nouvelles infrastructures sanitaires et d'assainissement va forcément prendre du temps. Pour cette raison, il est urgent non seulement de commencer tout de suite, mais aussi de manière multidimensionnelle pour assurer l'engagement de toutes les parties prenantes et ainsi couvrir les différents besoins de ce secteur.

- 241. La stratégie ici proposée met l'accent sur quatre dimensions complémentaires dans le sens qu'elles doivent être menées simultanément pour accroître les chances de succès.
- 242. La première dimension porte sur le besoin d'augmenter le budget public alloué au secteur de l'eau et de l'assainissement. Cet effort doit prendre place au sein du budget de l'Etat et des partenaires au développement qui sont restés discrets dans ce secteur, ¹⁰⁵ ou ont alors choisi d'incorporer leur assistance financière dans le cadre de leurs opérations de soutien budgétaire. Les estimations indiquent que le budget actuel est 5-7 fois inférieur à celui qui serait nécessaire pour atteindre les Objectifs du Millénaire. Augmenter le budget doit s'accompagner d'une amélioration de la gestion financière au sein des Ministères concernés de manière à accroître leur taux d'exécution, qui est inférieur à 30%, et s'assurer que les fonds décaissés soient bien utilisés selon les objectifs initiaux (cf. également la discussion ci-dessous sur le besoin de décentraliser les responsabilités de mise en œuvre).
- 243. En plus de l'augmentation du budget des ministères concernés (qui va rester difficile en raison des contraintes financières de l'Etat), un effort devrait prendre place au sein de la JIRAMA, qui reste le principal opérateur dans le domaine de l'eau en milieu urbain, pour dégager davantage de financement sur fonds propres. Une des explications sous-jacentes derrière l'insuffisance des investissements de cette société (tant en matière de connexion que de bornes fontaines) est qu'elle ne peut pas financer ses investissements et ses dépenses d'entretien sur ses fonds propres. Sans entrer dans le détail de la gestion financière de la JIRAMA (qui dépasse le cadre de ce travail), plusieurs études récentes ont mis en avant qu'une telle mesure imposerait certainement une augmentation ainsi qu'un meilleur recouvrement des tarifs pratiqués (cf. encadré).

Une option : la révision des tarifs de la JIRAMA

En principe, la grille tarifaire est arrêtée par le Ministère chargé de l'Eau. Sa structure comprend une partie fixe et une partie variable proportionnelle à la consommation de l'eau. Le prix de l'eau comprend une tranche sociale dont le seuil est fixé par l'organisme régulateur (mais celui-ci n'existe pas encore et ce rôle est tenu par le ministère chargé de l'eau). Le tarif est ajusté en fonction de l'environnement économique. De manière générale, la JIRAMA établit et soumet à l'approbation du Ministère la proposition de révision de tarif et, après négociation, ce dernier décide et sort un arrêté ministériel pour son application. Les critères et la formule de révision sont définis par le décret tarifaire mais le Ministère chargé de l'Eau prend souvent en considération les conditions sociales dans sa prise de décision et il est

¹⁰⁵ Les principaux bailleurs de fonds dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont (avant la crise politique de 2009) l'UE, la Banque Africaine de Développement et l'AFD. L'UNICEF a supporté certaines initiatives comme celle de Famonjena qui a construit une infrastructure autonome de collecte et de traitement des excrétas et eaux usées pour les familles relogées suite à leur expulsion de la plateforme gérée par la société Madarail.

arrivé que des demandes d'ajustement de tarif aient été refusées.

Le tarif moyen par m3 est actuellement d'environ 669 Ariary (ou 0,3 US\$) mais variant de 360 Ariary pour les petits consommateurs (< 10 m³ par mois) à 910 Ariary pour les gros consommateurs. Ce tarif a été appliqué depuis Octobre 2009, suite à une décision du Ministère chargé de l'Eau, après consultation de JIRAMA, de procéder à une baisse de 10% de l'ancien prix de l'eau. Auparavant, la dernière révision a eu lieu en novembre 2008 et consistait en une hausse de 15%.

L'application de ce tarif semble permettre de couvrir les coûts opérationnels de la JIRAMA mais pas de permettre de financer des projets d'investissements ce qui explique en partie le faible nombre de nouvelles connexions et de bornes fontaines au cours de ces dernières années. Il serait donc nécessaire d'accroître les tarifs (en ciblant certaines catégories de gros consommateurs qui ont des branchements particuliers) et/ou d'améliorer les taux de recouvrement (qui se situe autour de 80%). En parallèle, la baisse des coûts d'opération de la JIRAMA devrait être étudiée.

La hausse des recettes de la JIRAMA pourrait alors ensuite alimenter un fonds d'investissement qui financerait la construction de nouveaux branchements particuliers, dont le coût fixe est relativement élevé et retarde les efforts de la JIRAMA.

244. Dans le domaine de l'assainissement, les ressources budgétaires allouées sont encore plus difficiles à cerner que pour l'eau car éparpillées entre plusieurs agences. Il est toutefois convenu que les ressources actuelles sont marginales au niveau central et que la tendance est de décentraliser les responsabilités en matière de gestion de l'assainissement vers les communes. Ces transferts n'existent que dans la CUA qui a délégué à son tour ses responsabilités auprès de deux agences : la SAMVA et l'APIPA. Cependant, un examen plus approfondi de la situation financière de ces agences a montré que la faiblesse de leurs ressources propres (autour de 350 000 US\$ par an pour la première) les empêche de mener leur mission pleinement. De leur coté, les Communes hésitent aussi à instaurer de nouvelles redevances, pourtant autorisées par la loi, par méconnaissance ou par peur des réactions possibles des populations.

245. Il serait abusif de circonscrire le problème du manque d'infrastructure à la seule question des ressources financières. Au delà d'un accroissement budgétaire, il est indispensable de mieux gérer. Pour cela, il faut commencer par améliorer la planification des investissements, afin de cerner les priorités, et de maximiser les dépenses d'entretien qui ont tendance à être négligées. La planification doit être basée sur la rentabilité sociale de chaque projet, qui prend en compte sa viabilité financière et son impact social. L'équilibre est difficile à trouver mais il est indispensable pour une gestion efficiente des ressources. Or, aujourd'hui, à la lecture du programme d'investissement du secteur de l'eau et de l'assainissement, il est ardu de saisir les rendements associés à chaque projet. Une meilleure planification impose aussi de prendre en compte explicitement le lien entre les dépenses d'investissement et d'entretien. Cette négligence a de lourdes conséquences, car l'entretien d'un système d'eau potable ou

¹⁰⁶ Source : ICEA/SOMEAH*, Etude tarifaire de la JIRAMA en milieu urbain*, 2005.

d'assainissement est indispensable pour garantir son état de fonctionnement; sinon il se dégrade rapidement.

- 246. En plus d'une meilleure planification, il faut une mise en œuvre plus effective des projets. Cela passe par une rationalisation du système institutionnel (cf. ci-dessous) et par une déconcentration ainsi qu'une décentralisation plus intensive des compétences pour enfin aboutir à une véritable politique de proximité et à une plus grande redevabilité des responsables politiques au sein des villes malgaches. Il est certain que la décentralisation se heurte aux deux obstacles que sont les manques de ressources propres et de compétences techniques des communes qui seront abordés en détail dans la prochaine partie de cette étude. Toutefois, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la décentralisation se doit de reposer sur la coopération intercommunale car celle-ci permet des économies d'échelle tant financière que de compétences. Au sein de l'agglomération urbaine d'Antananarivo, elle permettrait de mieux harmoniser les efforts dans les domaines de la gestion du ramassage, transport et transformation des ordures ménagères, de la production d'eau potable et de la gestion des inondations. Le processus RF2, financé par plusieurs partenaires dans la CUA, prouve que malgré les difficultés, les autorités communales peuvent jouer leur rôle de maître d'ouvrage et ainsi déléguer à des communautés les prestations sous forme de travaux à Haute Intensité de Main d'Œuvre(curage des canaux) ou de petits contrats (gestion des bornes fontaines payantes).
- 247. La deuxième dimension consiste en la recherche de partenariats avec le secteur privé, les ONG et les usagers. Cette recherche a un triple objectif : (i) combler les trous financiers car les ressources publiques seront insuffisantes pour financer l'ensemble des investissements et leur entretien ; (ii) augmenter l'efficience de ces secteurs en apportant du savoir faire et de la concurrence ; et (iii) favoriser l'engagement des agents concernés en élargissant le nombre d'acteurs et leurs interactions. Aujourd'hui ces partenariats sont rares à Madagascar, à l'exception peut-être de celui entre la société minière QMM et la JIRAMA à Fort Dauphin.
- 248. L'expérience internationale suggère que les partenariats avec le secteur privé pourraient être développés dans les centres urbains de Madagascar car le marché des consommateurs est suffisamment dense pour être rentable (cf. encadré). L'arrivée de producteurs privés indépendants pourrait amener non seulement du financement supplémentaire mais aussi du savoir faire qui fait cruellement défaut dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement dans le pays. L'apparition de nouveaux opérateurs augmenterait non seulement l'offre mais contribuerait aussi à accroître la concurrence dans le secteur en réduisant la position de quasi-monopole de la JIRAMA dans les centres urbains. Les exemples internationaux de partenariats réussis ne manquent pas même si la participation du secteur privé n'est pas la panacée automatique dans un secteur où les responsabilités sont avant tout du domaine public.

L'expérience internationale en partenariats privé/public dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement

Les exemples de partenariats public-privé ne manquent pas tant dans les pays industrialisés qu'en voie développement : Amman (Jordanie) ;Cartagena (Colombie) ;Chaumont (France) ;Cochabamba (Bolivie) ;Côte d'Ivoire; Gabon ;Gdansk (Pologne); La Paz and El Alto (Bolivie); London and Thames Valley (United Kingdom); Metro Manila (Philippines); San Pedro Sula (Honduras); Santiago (Chile) ; Sénégal ; Sofia (Bulgarie); Tangiers (Maroc).

Le site internet de la Banque mondiale offre une revue des conditions et des expériences de ces partenariats (http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Water/Water-Full.pdf). Ce tour d'horizon révèle qu'il existe une multitude de variations tant pour les parties contractantes (gouvernent central ou municipal) que dans les modes contractuels qui incluent l'affermage, la prise de participation, etc. Les partenariats fonctionnent parfois dans un environnement concurrentiel ou parfois en situation de monopole, ce qui impose une régulation stricte du secteur. Ils montrent aussi que les succès ne sont pas automatiques et des gardes-fous légaux, institutionnels, et contractuels sont indispensables et que ceux-ci doivent être adaptés aux environnements du pays ou de la ville.

- 249. Les partenariats devraient inclure les ONG, qui sont déjà actives dans le secteur notamment pour de petits projets d'assainissement, et les usagers dont les initiatives devraient être encouragées par des efforts de mutualisation. Dans ce sens, il serait utile de développer un mode contractuel clair entre les gestionnaires de bornes-fontaines et les responsables des communes, afin d'assurer un approvisionnement continu et de qualité. A notre connaissance, seules deux Communes périphériques (Sabotsy Namehana et Ankaraobato) ont fait appel au service d'un opérateur privé à travers un contrat d'affermage qui définit clairement les obligations des deux parties.
- 250. La recherche de partenariat pourrait s'étendre à des coopératives d'usagers qui permettent d'accroitre la responsabilisation des producteurs tout en prenant compte des besoins de la population. A nouveau, le succès n'est pas automatique mais les exemples de réussite existent, notamment celui de la coopérative SAGUAPAC en Bolivie (cf. encadré).
- 251. La recherche de partenariat pourrait aller au-delà des projets de production et inclure des initiatives visant à favoriser le transfert et l'acquisition de compétences. Il pourrait s'avérer utile de créer des centres d'expertise et des activités d'échange en collaboration avec les partenaires techniques et financiers et, éventuellement, les opérateurs privés.

L'approvisionnement de l'eau par les coopératives : L'expérience de SAGUAPAC (La Paz-Bolivie)

SAGUAPAC (Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Limitada) est une coopérative qui fournit de l'eau et des services d'assainissement au sein de la ville de Santa Cruz en Bolivie. SAGUAPAC appartient et est contrôlée par ses clients. La coopérative est ouverte aux particuliers et aux organisations, et les nouveaux membres achètent un certificat de contribution (Certificado de Aportación).

Cette coopérative a commencé à opérer en 1979 quand le Gouvernement national a donné son autorisation. Depuis 1998, la *Superintendencia de Saneamiento Básico* (SISAB) a régulé SAGUAPAC à travers un contrat de licence. Ce dernier définit les conditions (traitement, standards, minimum requis, plaintes, qualité du service,

etc...) à travers desquelles SAGUAPAC peut opérer pendant une période de 40 ans.

Au cours des années, la réputation de SAGUAPAC a grandi si bien que son expérience est souvent avancée comme un exemple de bonne pratique. Elle est devenue la plus grande coopérative dans le monde, servant environ 750 000 clients pour un chiffre d affaires dépassant 19 millions de US\$ par an.

Source: F. Ruiz-Mier et M. van Ginneken, Consummer cooperatives: an alternative institutional model for delivery of urban water supply and sanitation services? World Bank, Water Supply & Sanitation Working Notes Note No. 5, Janvier 2006

- 252. La troisième dimension vise à simplifier le cadre légal et surtout institutionnel. Le cadre actuel ne fonctionne pas dans la réalité. A partir de ce constat, il pourrait être recommandé d'accélérer sa mise en œuvre en complétant les textes et en mettant en place toutes les institutions qui ont été envisagées par le législateur. Toutefois, après plus d'une décennie de retard, il est peut-être temps de conclure que ce cadre n'est simplement pas adapté au contexte malgache car il ne tient pas compte des contraintes financières et techniques qui pèsent sur les secteurs de l'eau et de l'assainissement.
- 253. Les ressources restreintes tant financières qu'humaines imposent une rationalisation du nombre d'agences et de services concernés, et une meilleure coordination entre ceux-ci. Dans le secteur de l'eau, notre suggestion est d'articuler le cadre institutionnel autour du Ministère de l'Eau (stratégique), des opérateurs (notamment la JIRAMA en milieu urbain) et de l'organe régulateur (la SOREA). Les autres agences sont secondaires et servent plus à diluer les responsabilités et les compétences qu'à améliorer le fonctionnement du secteur. La simplification du cadre institutionnel permettrait de recentrer les ressources financières et humaines dans les institutions clés.
- 254. En matière d'assainissement, la priorité institutionnelle devrait être double : (i) encourager la coordination au niveau du gouvernement central par la mise en place du comité interministériel ; et (ii) favoriser une politique de proximité en décentralisant les responsabilités mais avec un accompagnement financier et technique de la part du gouvernement central. A l'instar de ce qui se fait dans la CUA, il devrait être possible que la commune devienne le principal maître d'ouvrage, y compris pour l'entretien. Cette délégation serait facilitée par une coopération entre les services déconcentrés et décentralisés (ce qui serait facilité par une réforme de la fonction administrative comme proposé dans la partie III de cette étude) afin de garantir un renforcement des capacités au niveau local et par un transfert de ressources car il n'est guère possible d'envisager que les communes puissent devenir autonomes financièrement dans le court terme (cf. partie III pour plus de détails).
- 255. Enfin, la quatrième et dernière dimension chercherait à rationaliser les actions du côté de la demande. Pour cela, la diffusion de l'information est primordiale. Souvent, le comportement des ménages n'est pas adéquat en raison d'un manque d'informations alors que des changements simples pourraient avoir des conséquences positives comme l'a démontré

récemment l'initiative « lavage des mains au savon ». ¹⁰⁷ La clé de la réussite est que ces initiatives parviennent à engendrer des effets croisés comme, par exemple, par des actions d'éducation sanitaire dans les écoles ou en contrepartie dans le processus d'application à des microcrédits. L'idée est de faire « d'une pierre deux coups » en permettant d'atteindre deux objectifs (scolarisation et propreté) avec une seule action. ¹⁰⁸

256. L'information est indispensable mais pas toujours suffisante. Les changements de comportement sont aussi induits par des incitations financières surtout en tenant compte que les usagers sont presque toujours autour du seuil de pauvreté. L'expérience internationale récente a montré que dans le domaine de l'utilisation de l'eau les ménages répondent aux variations de prix, même si cette relation n'est pas toujours linéaire et varie suivant les besoins et le contexte. Il serait dans ce sens pertinent d'examiner le niveau et la structure des tarifs pratiqués tant au niveau de la JIRAMA que celui de l'approvisionnement auprès des bornesfontaines. Il n'existe pas, par exemple, de différenciation suivant les quartiers ou le niveau de revenu des ménages, alors que la capacité de payer est un des critères à prendre en compte pour la mise en place d'un système équitable. Des expériences-pilotes pourraient être envisagées pour lier l'accès à l'eau (à des bas prix ou gratuit) à des changements de comportements hygiéniques.

257. Les actions visant à provoquer un changement de comportement des usagers doivent aussi être adaptées au contexte social et culturel. Des initiatives importées de l'extérieur, même bien intentionnées, peuvent s'avérer néfastes si trop compliquées ou trop chères. Dans ce sens, il convient d'encourager la recherche de solutions locales et simples comme, par exemple, des robinet-vannes à pression économique ou des technologies EcoSan, à séparation d'urine à voie sèche. L'appropriation de ces mesures/technologies est aussi essentielle comme le montre le succès de l'expérience de pré-collecte de déchets organisé en coopération entre l'ONG Enda et quelques fokontany. Ce projet (ADQUA) a formé des comités pour organiser le pré-ramassage des déchets dans des bacs intermédiaires installés dans des ruelles et vidés chaque jour contre une faible redevance (500 Ariary par ménage et par mois). Son succès, car il compte sur la participation de presque 500 000 familles, souligne l'importance de l'écoute et du dialogue continu avec les populations concernées. 110

¹⁰⁷ Cette initiative a mobilisé de nombreux acteurs privé et public, ainsi que divers représentants de la société civile. Elle a mis l'accent sur une intense campagne d'information et de sensibilisation à travers plusieurs types de médias, y compris la TV, les journaux, la radio, des événements culturels, des jeux, etc.

La littérature économique récente a montré que des meilleures pratiques hygiéniques améliorent la performance scolaire des élèves (notamment car ils sont en meilleur santé) et des élèves mieux éduqués deviennent à leur tour plus propres car mieux informés sur les retombées positives tant pour eux-mêmes que pour leur groupe. Pour plus de détails, cf. par exemple, H. Aturupane, P. Glewwe, S. Wisniewski: *The Impact of School Quality, Socio-Economic Factors and Child Health on Students' Academic Performance: Evidence from Sri Lankan Primary Schools*, juillet 2007.

¹⁰⁹ Voir, M. Kramer et al., *Willingness to Pay for Cleaner Water in Less Developed Countries*, International Initiative for Impact Evaluation, Décembre 2009.

¹¹⁰ Pour un exemple illustrant l'importance de l'appropriation par les usagers, cf. M. Kirk, S. Prediger, T. Falk, B. Vollan, *Resource tenure reforms, preferences and enforcement mechanisms*:Evidence on user cooperation in Namibia, manuscript, avril 2010.

Chapitre 7 : L'éducation en milieu urbain 111

258. Les habitants des villes sont en moyenne plus éduqués que ceux des campagnes. Cela ne saurait surprendre car les infrastructures scolaires y sont plus accessibles, les enseignants davantage formés et, surtout, les ménages sont plus riches et donc plus à même d'envoyer leurs enfants à l'école. Il est estimé qu'environ 8 enfants sur 10 suivent la totalité de leur cursus primaire dans les villes malgaches contre seulement 4,5 dans les zones rurales. Ces différences sont encore plus marquées pour l'enseignement post primaire puisqu'un enfant d'un ménage urbain a 2,9 et presque 4 fois plus de chances de terminer le collège et le lycée qu'un enfant en milieu rural.

259. Pourtant, les défis restent nombreux. D'abord, il s'agit de faire face à la pression démographique car de plus en plus d'enfants arrivent dans les villes et fréquentent les établissements scolaires. Ensuite, les taux de fréquentation post-primaire, s'ils sont plus élevés que dans les zones rurales, sont loin des normes internationales voire régionales, en particulier pour les familles pauvres qui voient leurs enfants graduellement exclus du système scolaire. Les élèves abandonnent pour finalement n'être que 1 sur 10 à réussir leur baccalauréat. Ce faible taux montre que le nombre d'élèves susceptibles de suivre un enseignement supérieur est réduit et que le nombre d'adolescents en dehors du système éducatif est loin d'être négligeable. Ce double constat pointe du doigt deux problèmes majeurs qui ne manqueront pas de jouer un grand rôle dans l'avenir des villes malgaches, à savoir leur capacité à générer des travailleurs qualifiés et à gérer leur jeunesse qui risque de basculer dans l'exclusion et la violence.

260. Ce chapitre est organisé de la manière suivante. Il commence par dresser un état des lieux de la situation du secteur de l'éducation dans les grandes villes malgaches pour ensuite faire ressortir les principaux problèmes qui se posent aujourd'hui. Il conclut par une série de propositions qui alimenteront le plan d'actions proposé dans la dernière partie de cette étude.

L'Etat des lieux de l'éducation dans les villes

261. Les jeunes entre 3 et 24 ans ont plus de chances d'être scolarisés dans les grands centres urbains (GCU)¹¹² que dans les campagnes malgaches. Cela est surtout vrai pour l'enseignement pré-primaire et le post-primaire, alors que la différence est relativement minime au niveau de l'enseignement primaire grâce aux progrès réalisés suite à l'initiative *Education Pour Tous* (EPT) dans les zones rurales au cours des dernières années (graphique 12).

¹¹¹ Ce chapitre s'appuie sur les travaux de l'équipe de l'Education au sein de la Banque mondiale, sous la direction de Harisoa Danielle Rasolonjatovo Andriamihamina et la participation de Michel Welmond, Fadilla Caillaud, Patrick Philippe Ramanantoanina, Ramahatra Andriamamy Rakotomalala, Maminirina Rakotoarisoa (consultant) et Harimanana Rakotoarisoa (MEN).

Les grands centres urbains sont définis dans ce chapitre comme la capitale et les 5 autres anciens chefs lieux de Faritany; Toliara I, Toamasina I, Antsiranana I, Mahajanga I, Fianarantsoa I et Antsirabe I. Ces centres comptent pour 11,4 % de la population totale du pays.

L'accès au niveau supérieur reste un privilège pour une élite urbaine puisqu'il était estimé que seuls 3,3 habitants sur 100 avaient fréquenté ce niveau en 2008/9.

12.5 Lycée 43.4 37.1 Collège 81.1 130.2 Primaire 128.6 7.9 Pré primaire 37.7 0 20 40 60 80 100 120 140 ■ National ■ Grands Centres Urbains

Graphique 12: Taux brut de scolarisation selon le niveau et l'habitat, 2008/09

Source: Annuaire statistique du MEN et propres calculs.

262. Cette plus grande propension à la scolarisation dans les villes est la combinaison de facteurs tant du côté de l'offre que de la demande. Du côte de l'offre, il y a plus d'établissements scolaires (publics et privés) dans les grands centres urbains que dans le reste du pays sauf au niveau du primaire en comparaison de la population totale scolarisable (il y a environ 3 fois moins de lycées dans le pays que dans les grands centres urbains). Toutefois, lorsque la comparaison se fait par rapport aux effectifs, il y a moins d'écoles dans les grandes villes que dans le reste du pays. Dans les villes, il y a environ 1 école primaire pour 264 élèves inscrits, 1 collège pour 305 inscrits et 1 lycée pour 292 inscrits contre, respectivement, 170, 307 et 273 en moyenne dans le pays (tableau 16). Ceci est dû à la grande taille des écoles dans les grands centres urbains et la prolifération des écoles, surtout post primaires, de petite taille en milieu rural.

Tableau 15 : Plus d'écoles et plus d'enseignants dans les villes sauf pour le primaire, 2007-08

	Ecoles (publiques	et privées)	Enseignants (publics et privés)		
	Primaire	Collège	Lycée	Primaire	Collège	Lycée
Nombre par rapport à la population totale scolarisable						
Pays	462	4428	18 996	130	407	1245
Grands Centres Urbains	995	2433	6167	214	168	308
Nombre par rapport aux effectifs						
Pays	170	307	273	48	28	18
Grands Centres Urbains	264	305	292	57	21	15

Source : Ministère de l'Education Nationale et propres calculs.

- 263. Il faut cependant noter que ce n'est pas tant la quantité d'établissements scolaires qui fait la différence mais leur capacité d'accueil et leur accessibilité. La densité plus forte de la population urbaine et un réseau de transport plus développé permettent aux élèves des villes de rejoindre leurs écoles beaucoup plus rapidement que dans le reste du pays. Pour le primaire, les élèves sont en général inscrits dans l'école de leur quartier, ce qui implique des trajets inférieurs à 10 minutes à pied. Pour les collèges et les lycées, les temps de parcours s'allongent car ils sont moins nombreux, avec un temps de trajet qui varie entre 10 à 90 minutes dans la capitale Antananarivo.
- 264. De même, il n'y a pas en moyenne plus d'enseignants dans les grands centres urbains que dans le reste du pays sauf au niveau du primaire en comparaison du nombre d'élèves inscrits (la tendance est plus accentuée en comparaison de la population scolarisable puisqu'il y a 4 fois plus d'enseignants de lycées dans les villes). Le nombre d'enseignants en primaire est moins élevé dans les villes : il y a environ un enseignant pour 57 élèves inscrits contre 48 au niveau national. Cependant, le nombre de fonctionnaires est beaucoup plus élevé dans les centres urbains que dans le reste du pays, ce qui signifie que les enseignants y sont généralement mieux formés (82% d'entre eux sont titulaires d'un diplôme pédagogique contre 4% des enseignants en classe non fonctionnaire) et avec davantage d'expérience.
- 265. Les facteurs au niveau de la demande jouent aussi un rôle pour expliquer le niveau de scolarisation plus élevé dans les villes. La première partie de cette étude avait rappelé que les ménages urbains sont en général plus riches que dans les campagnes, ce qui fait qu'ils sont mieux équipés pour envoyer leurs enfants à l'école qui coûte de l'argent (sauf pour le primaire dans le système public où il existe un dispositif d'allègement des charges des parents). Ainsi, les ménages urbains dépensent environ 156 000 Ariary par an en éducation contre 31 000 Ariary pour ceux dans les zones rurales. On note encore le cercle vertueux généré par des parents éduqués qui ont plus de chances d'envoyer leurs enfants à l'école —toutes choses égales par ailleurs que les autres.
- 266. Cette rapide description masque cependant des disparités fondamentales dans le système scolaire en milieu urbain. Les inégalités existent en termes de scolarisation et de réussite scolaire qui elles mêmes trouvent leur origine dans les inégalités de revenus. Les dépenses en éducation d'un ménage appartenant au quintile le plus pauvre sont en moyenne six fois inférieures à celles d'un ménage appartenant au quintile le plus riche. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater que les élèves des lycées proviennent surtout des familles riches (83% sont issus du quintile le plus riche dans les GCU), alors qu'ils ne représentent que 35% des élèves du primaire. L'accès à l'éducation, au-delà du primaire, reste donc un privilège pour les enfants en provenance des familles riches.

Les problèmes de l'éducation en ville

267. Bien que la situation de l'éducation soit meilleure dans les centres urbains que dans le reste du pays, les défis sont immenses. Ceux-ci sont déjà visibles mais ils vont aller en s'accentuant en raison de la croissance démographique. Entre 2005 et 2008, cette pression

s'est déjà fait sentir puisque la population scolarisable a grandi de 2,5 fois plus vite dans les grands centres urbains que dans le reste du pays. Elle ne va pas diminuer dans le futur car les villes vont rester un pôle d'attraction pour la plupart des gens et des familles, surtout la capitale qui attire non seulement des étudiants de la campagne mais aussi de la banlieue (encadré).

Aller à l'école en ville : les raisons d'une préférence

Les taux élevés de scolarisation ne s'expliquent pas seulement par la forte pression des demandes internes mais aussi et surtout par la pression externe venant des agglomérations. Par exemple, 24% des élèves de seconde et première du Lycée Moderne d'Ampefiloha dans le centre –ville d'Antanarivo, proviennent de la périphérie. De même, 14% des élèves du lycée Rabearivelo viennent des agglomérations périphériques.

Cette forte affluence des enfants qui ne vivent pas dans les centres urbains s'explique, pour le primaire, par la proximité du lieu de travail des parents qui exercent leur profession en ville. A l'EPP d'Analakely, la moitié des élèves seraient des enfants des marchands d'Analakely, de Pochard et de Behoririka. Il en est de même pour les élèves des EPP d'Anosibe ou d'Andravoangy qui viennent avec leurs parents le matin et restent avec eux après l'école. C'est surtout pendant cette période que les enfants font de petits travaux en tant qu'aides familiales ou autres. L'enquête nationale sur le travail des enfants à Madagascar en 2007 a montré que 44,1% des enfants de 5 à 17 ans économiquement actifs sont scolarisés.

Au niveau du secondaire, les critères de choix de la ville sont liés à la notoriété, l'ancienneté, l'emplacement et la qualité de l'environnement de l'établissement.

- 268. Adapter l'offre à la demande. La pression démographique dans les centres urbains va nécessiter un effort important pour ajuster l'offre scolaire à cette expansion de la demande. Cet effort concerne bien entendu les bâtiments scolaires, mais aussi le nombre et la qualité des enseignants et des matériels pédagogiques.
- 269. S'il y a plus d'écoles en villes que dans les campagnes et que leurs capacités d'accueil sont en général plus grandes, il existe une forte variation selon les quartiers. Certains quartiers, surtout ceux avec une forte densité de population, ont leur écoles fortement saturées et, surtout, en mauvais état. Pour cette raison, un certain nombre d'élèves ne peuvent pas entrer dans le système scolaire public, notamment à partir de l'enseignement secondaire.
- 270. Une des caractéristiques du milieu urbain est qu'une partie de l'offre scolaire provient du secteur privé, surtout à partir du post primaire, puisque les écoles privées scolarisaient 37 % des effectifs du collège et 55% du lycée dans les grands centres urbains en 2008 (même si ces taux sont légèrement en baisse depuis 2002). La prépondérance des établissements privés s'explique à la fois par des raisons historiques et par des motifs économiques. En plus, les

¹¹³ Uniquement 18% des effectifs du primaire sont scolarisés dans les écoles privées.

En effet, dès le début de l'instruction formelle à Antananarivo par la mission protestante (London Mission Society) en 1820, le secteur privé de l'éducation n'a cessé de se développer. Les enfants issus des familles

parents d'élèves sont attirés par la meilleure performance du privé aux examens officiels et par son efficacité interne (faible taux de redoublement : 10,8% en primaire et environ 8% en secondaire). A cela s'ajoute le temps d'apprentissage élevé (cela rassure les parents de savoir leurs enfants occupés toute la journée).

- 271. La capacité d'accueil est aussi influencée par les enseignants et le matériel à disposition dans les classes. A nouveau, la situation actuelle est préoccupante avec des classes trop peu nombreuses (plus de 50 enfants par classes dans le primaire et plus de 57 au collège, et 43 au lycée). Beaucoup d'écoles doivent fonctionner avec des horaires alternés pour faire face à ces effectifs pléthoriques.
- 272. Les enfants et les adolescents qui abandonnent le système scolaire. Un regard dans les rues d'Antananarivo ou dans les capitales secondaires nous enseigne sur le nombre de jeunes (en âge scolaire) qui ne vont plus ou pas à l'école. D'après l'enquête des ménages effectuée en 2005, il y a environ 100 000 jeunes entre 6 et 17 ans qui ne fréquentent plus l'école dans les grands centres urbains de Madagascar. Quelques uns n'ont jamais été à l'école; mais la plupart abandonnent après quelques années. Ces statistiques ne tiennent pas compte du nombre de jeunes qui ne vont que partiellement à l'école, par exemple en abandonnant pendant l'année scolaire ou en manquant plusieurs jours pour remplir des tâches ménagères ou commerciales ainsi que des jeunes issus des familles très vulnérables dont les ménages ne sont pas administrativement comptabilisés.
- 273. Le taux d'abandon scolaire augmente au fur et à mesure de l'âge, notamment pendant les passages d'un cycle à l'autre (graphique 13). Une cohorte de 100 élèves qui commencent leur scolarité primaire dans une ville de Madagascar verra ses effectifs diminuer de 17 pendant le cycle primaire, 35 supplémentaires abandonneront à l'entrée et pendant le collège, et 18 d'entre eux n'iront pas s'inscrire au lycée. Au bout du compte, seuls 30 enfants vont commencer le lycée, 25 se présenteront au baccalauréat et 10 le réussiront. A cela il faut rajouter qu'un peu moins des 2/3 des étudiants échoueront lors de leur première année d'université. Les taux de rétention au niveau des grands centres urbains sont un peu plus élevés que dans la capitale (sauf pour le lycée), et significativement plus hauts que ceux observés dans les zones rurales. Toutefois, ils sont alarmants et n'ont guère évolué au cours des 15 dernières années en dehors du primaire.

relativement pauvres ou ne faisant pas partie de la cour royale ont pu aller à l'école depuis l'installation de la mission catholique en 1894. Si depuis l'indépendance et après la grande reforme du système éducatif en 1972, la part du privé a beaucoup diminué, le privé a commencé à se développer de nouveau dans les années 90. En 1995, le privé avait déjà scolarisé 52,7% des effectifs en primaire, 62% au collège, 52% au lycée.

¹¹⁵ Il existe toutefois des variations importantes selon les quartiers. Par exemple, il n'y a que 14 élèves à l'EPP Sahamavo à Fianarantsoa I mais 87 à l'EPP Andohatapenaka II Antananarivo-ville.

1993-1994 2008-2009 100.0 100.0 Capitale 90.0 90.0 Autres que CGCU 80.0 80.0 Madagascar 70.0 70.0 60.0 60.0 50.0 50.0 40.0 40.0 30.0 30.0 20.0 20.0 10.0 0.0 6ème 5ème CP1

Graphique 13: Profils de rétention en 1993-1994 et 2008-2009 selon les milieux

Source : Nos calculs d'après les bases de données de la Direction de la Planification - MEN

274. Pourquoi les élèves abandonnent-ils ? La principale raison invoquée est d'ordre financier et, il est vrai, que les élèves issus des familles pauvres sont plus touchés par ce phénomène — 3/4 des jeunes qui abandonnent leurs études en milieu urbain appartiennent aux deux quintiles les plus pauvres. La contrainte financière a tendance à s'accentuer au fur et à mesure du cycle scolaire car l'enseignement supérieur coûte pour le ménage 10 fois plus que le lycée, qui coûte lui même 2 fois plus que le collège qui à son tour coûte le double de l'école primaire (graphique 14). Les études pèsent donc sur le budget des familles, surtout que beaucoup d'entre elles doivent envoyer leurs enfants dans le système privé à cause de la saturation du système public. ¹¹⁶ Il faut ici relever que l'accès aux écoles publiques post primaires est principalement déterminé par la performance de l'élève, ce qui tend à agir à l'encontre des familles pauvres dont les enfants sont en moyenne, et malheureusement, moins préparés à réussir leurs examens. La contrainte budgétaire est aggravée par les coûts des transports qui augmentent au fur et à mesure du cursus, car il y a relativement moins de lycées que de collèges et d'écoles primaires. Le coût du transport et/ou le temps sont des facteurs importants dans une société ou près des 2/3 des individus se déplacent à pied (voir chapitre 5 sur le transport urbain). ¹¹⁷

¹¹⁶ Toutefois, les enquêtes auprès des ménages dans la ville d'Antananarivo menées par l'Unicef en 2009 et 2010 dans le cadre du MC RAM ont montré un transfert croissant des élèves du privé vers les écoles publiques depuis la crise politique et sociale. Cela signifie que la capacité des parents à investir dans l'éducation de leurs enfants diminue et l'on craint plus d'abandon scolaire pour les enfants issus des familles vulnérables dans les écoles publiques.

Les taux d'abandon sont plus élevés dans les arrondissements de la capitale où il y a moins d'infrastructure scolaires, comme tels que le 4ème arrondissement.

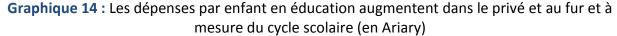
Les pauvres sont découragés de poursuivre leurs études

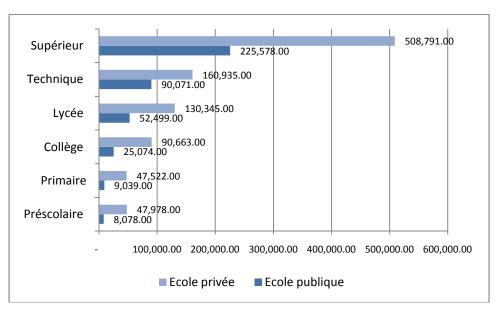
Au niveau de l'offre:

Faute de places disponibles au niveau des collèges et lycées publics, pour poursuivre leurs études, beaucoup de jeunes n'ont d'autre choix que de s'inscrire dans les écoles privées pour poursuivre leurs études. Il y a peu de places disponibles dans les collèges et lycées publics et les notes d'admission sont ajustées en fonction de cette disponibilité. Faute de conditions favorables et aussi d'un environnement propice à l'apprentissage, les enfants des ménages pauvres sont en général moins performants que ceux issus des familles riches. Du fait des conditions élitistes d'accès au niveau post primaire et de l'impossibilité d'assurer les charges financières pour le privé, des milliers de diplômés du primaire et du collège issus des milieux défavorisés se retrouvent ainsi dans l'impossibilité de continuer leurs études.

Au niveau de la demande :

Le manque de moyens financiers pénalise les jeunes issus des familles pauvres. Contrairement au primaire, les élèves du collège ne bénéficient pas de support de l'Etat comme les kits scolaires, uniforme et manuels. La totalité du coût des études est à la charge des parents et les familles pauvres ont plus de difficulté à assumer ces charges. Les coûts liés à la fréquentation scolaire demeurent les principaux obstacles à la poursuite des études. A cela s'ajoute également l'obligation pour les élèves d'assumer des tâches ménagères (plus importante pour les familles les moins aisées), qui devient une raison d'abandon. L'enquête nationale sur le travail des enfants à Madagascar en 2007 a montré que 92% des enfants de 10 à 17 ans participent aux travaux ménagers à raison de 1 à 3 heures par jour (moins de 5% font plus). Les enfants scolarisés sont les plus astreints à ce genre de travail que ce soit chez les enfants économiquement actifs ou chez les enfants non économiquement actifs.





275. Le coût des études est évidemment direct, comme l'écolage et le transport, mais il est aussi indirect à travers son coût d'opportunité. L'étudiant pourrait en effet travailler au lieu d'étudier et ainsi contribuer au budget familial. Ce coût indirect augmente au fur et à mesure

de l'âge et en fait beaucoup d'adolescents quittent l'école ou ne la fréquentent plus à plein temps pour occuper un poste de ménagère ou d'aide auprès de la famille. Il s'agit bien entendu d'un calcul à court terme, mais pour une famille qui vit au bord de la misère, chaque centime compte.

- 276. Enfin, il faut aussi reconnaître que pour beaucoup de familles, il n'y a pas de véritables incitations à investir dans les études, sauf pour la minorité qui envisage de poursuivre dans les études postsecondaires. En effet, une année supplémentaire de collège et lycée ne leur permet pas d'accroitre l'employabilité de leurs enfants et donc qu'ils trouvent un poste de travail plus rémunérateur. Ici, on touche au problème du manque de liens entre le système scolaire et le marché de l'emploi, qui se traduit par des rendements faibles à investir dans l'éducation, en particulier secondaire. 118
- 277. Avant de revenir sur le problème de la qualité du système éducatif, il convient de signaler qu'il existe d'autres causes à l'abandon scolaire, outre la contrainte financière. La pression sociale sur les filles n'est pas à négliger dans une société où le mariage précoce et la maternité sont une réalité (les filles représentent environ 55% des jeunes qui ont abandonné dans les GCU).
- 278. La qualité. Une troisième carence majeure du système éducatif en milieu urbain concerne la qualité de l'enseignement qui ne prépare pas les jeunes aux marchés du travail. En milieu urbain, cette exigence est d'autant plus haute car, contrairement au monde rural, la majorité des emplois ne sont pas liés aux modes traditionnels de travaux liés à la terre. Si un enfant n'ayant pas suivi un enseignement secondaire a toujours la chance de travailler dans les champs, celui dans un GCU devra certainement se contenter de la prochaine combine qui lui permettra de survivre.
- 279. La qualité insuffisante de l'enseignement se retrouve en premier lieu dans les faibles résultats aux tests de fins de scolarité. Les taux de réussite au Certificat d'Etudes Primaires et Elémentaires (CEPE), au Brevet d'études du Premier Cycle (BEPC) et au baccalauréat sont respectivement de 63%, 48% et 41%. Au niveau international, les comparaisons placent aussi Madagascar en bas de l'échelle à la fin du cycle primaire. 119
- 280. Les indicateurs de qualité sont aussi indirects. L'enseignement est perturbé par la taille élevée des classes (plus de 50 élèves dans le primaire), les pratiques défaillantes des enseignants et le manque de contrôles au sein du système scolaire. Les enseignants ne sont pas

¹¹⁸ Le rendement de l'éducation est faible à Madagascar puisque le taux de rendement associé aux 6 années d'études secondaires n'était que de 5 % en 2005. En comparaison, le taux de rendement associé avec les études supérieures était de 15%. Source : Banque mondiale, *Madagascar Post Primary Education*, 2008.

¹¹⁹ Le test du PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Conférence Francophone des Ministères de l'éducation ou CONFEMEN) indique les mauvais résultats de Madagascar. En 2001-2002, Madagascar était un des pays les plus mal classés sur un échantillon de 6 pays africains francophones (devant le Sénégal mais derrière le Burkina, le Togo, la Cote d'Ivoire et le Cameroun), avec 1/3 des élèves de cinquième année qui reportaient des résultats non satisfaisants en mathématiques et en français.

toujours bien formés, ou informés des nouvelles méthodes, et leurs taux d'absentéisme sont élevés. Si dans le secteur public, les enseignants dans les grandes villes sont mieux formés (avec des diplômes) ils ont tendance à travailler moins que les 20 heures requises. ¹²⁰ Il n'existe guère d'incitations qui les poussent à se perfectionner le long de leur carrière car la formation continue est quasi-absente et leurs salaires sont basés sur leur expérience et non leur performance. Dans le secteur privé, les enseignants ont tendance à cumuler les charges dans plusieurs établissements, ce qui fait qu'ils sont moins disponibles pour encadrer les étudiants. D'une manière générale, la formation et l'encadrement des enseignants sont négligés ; par exemple, il n'y a que 6 conseillers pédagogiques pour 92 écoles au sein de la commune Urbaine d'Antananarivo.

- 281. Un enseignement de qualité nécessite aussi du matériel et des manuels didactiques. Selon une étude récente initiée par les partenaires techniques et financiers de l'éducation, le ratio ne serait que d'un livre par élève dans les écoles primaires publiques. Les problèmes de logistique sur le stockage et la distribution des manuels entraînent le retard de leur disponibilité au niveau des écoles. De plus, ces manuels sont utilisés pour les évaluations de fin de trimestre plutôt que pour les enseignements. Dans certaines écoles, les manuels sont uniquement utilisés à l'école car ils risquent d'être vendus ou d'être utilisés à d'autres fins. Les manuels sont quasiment absents au niveau du collège. Pour les lycées publics, les seuls manuels disponibles sont sur les langues vivantes. Les autres matériels didactiques sont uniquement disponibles dans les écoles nouvellement construites avec la collaboration des partenaires techniques et financiers, et dans la plupart des écoles privées.
- 282. Le curriculum n'est pas adapté. Il se focalise surtout sur un enseignement général, qui vise à préparer les élèves au passage à l'échelon supérieur, à savoir les études supérieures, même si celles-ci ne sont à la portée que d'une minorité d'étudiants qui d'ailleurs échouent pour la plupart lors de leur première année d'Université. Les étudiants ne sont pas préparés au marché du travail et se retrouvent sans emploi ou tout au moins sans aptitude pour trouver un emploi qualifié.
- 283. Cette lacune est surtout apparente dans l'enseignement technique et professionnel dont l'objectif direct est de préparer les jeunes au marché du travail. Or, celui-ci reste sous-développé à Madagascar car il n'est fréquenté que par environ 66 000 apprenants au niveau national en 2007-2008, soit moins de 10% des effectifs enregistrés dans les collèges et les lycées. Cette faible fréquentation traduit en partie le manque de ressources budgétaires captant seulement 2,3% du budget du Ministère de l'Education, mais aussi plusieurs insuffisances au niveau des enseignants et du curriculum. Les enseignants sont le plus souvent des théoriciens, sans grande expérience pratique, alors que le curriculum est défini sans concertation avec les employeurs car il n'existe pas de plateforme d'échanges avec le secteur

¹²⁰ Source : Enquête de la Banque mondiale, 2004

¹²¹ Madagascar, Plan d'action EPT 2010-2012, juillet 2010

privé.¹²² La formation dans les établissements publics est guidée par l'offre: 95% des inscriptions sont dans les filières du génie civil, industriel et tertiaire, très peu vont dans l'agriculture/élevage, les mines et le tourisme malgré la demande. Au fil des ans, la qualité des services des lycées techniques publics a baissé et leurs diplômés ont de plus en plus de difficultés à trouver un emploi.

284. Le secteur privé a certes réagi à l'inefficience des établissements publics de formation professionnelle, avec l'ouverture de nombreux centres d'enseignement au cours de ces dernières années. Cet élan est bienvenu, mais a besoin d'être réglementé. En effet, il n'y a aucun suivi après l'approbation initiale pour s'assurer que les normes soient respectées dans ces établissements. On note que 40% des sortants du système vont travailler dans l'informel ou poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur (48%) si bien que peu vont réellement aller travailler dans le secteur formel. Les employeurs importent des ouvriers qualifiés, ou s'engagent dans la formation continue qui est chère.

285. Enfin, la formation professionnelle doit cibler non seulement les jeunes qui optent pour une scolarisation post-primaire en dehors des filières du collège et du lycée, mais aussi les adultes qui se trouvent déjà sur le marché du travail. Malgré l'évidence que la formation continue entraîne des gains substantiels de productivité pour les travailleurs et, par ricochet, pour les entreprises qui les emploient (cf. encadré), force est de constater que ces programmes restent relativement marginaux à Madagascar. ¹²³ Ce manque d'ampleur s'explique en partie par le manque de moyens à la disposition des entreprises privées, qui sont pour la plupart de taille réduite, ce qui les empêchent de dispenser ou même de financer une formation continue à leurs employés. En plus, les incitations du secteur privé sont réduites à cause du risque que leurs employés, une fois formés, les quittent (un exemple classique de sous-investissement dans un "bien public").

La formation continue comme instrument de promotion des compétences

L'expérience récente indique que la formation au sein des entreprises permet d'accroître la productivité des travailleurs de manière significative. Par exemple, des gains de productivité aussi élevés que 25% ont été reportés dans les entreprises qui procurent une formation continue à leurs employés en Colombie et en Malaisie. Ces gains apparaissent encore plus grands dans les pays les plus pauvres comme le Nicaragua et l'Indonésie où ils atteignent jusqu'à 45%.

Les gains associés à la formation continue sont fortement liés à la qualité des cours, qui est systématiquement meilleure lorsqu'il existe une concurrence entre les formateurs et qu'ils sont ouverts au secteur privé. Quand les cours sont uniquement donnés par des institutions publiques centralisées, les gains de productivité ont tendance à disparaître.

L'information sur le marché du travail fait défaut sur l'ensemble des filières, et il est souvent difficile de connaître suffisamment à l'avance les tendances du marché malgré l'existence des organismes comme l'Observatoire National de Emploi et de la Formation (ONEF) du Ministère de l'Education, et de l'Organisation Malagasy de Emploi et de la Formation Professionnelle (OMEFP) du Ministère du Travail. Le manque de coordination entre ces deux ministères et avec les ministères sectoriels constitue également un problème.

Pour une description de ces efforts, cf. Rapport Pays, Banque mondiale : *Madagascar : A la recherche du temps perdu vers une croissance soutenue et équilibrée*, décembre 2008.

Vers la recherche de solutions

- 286. Offrir une éducation accessible de qualité et au plus grand nombre est une aspiration à laquelle souscrivent presque tous les gouvernements de la planète. Dans les grands centres urbains de Madagascar, ce défi est majeur car les décideurs politiques doivent non seulement faire face à plusieurs carences au sein du système scolaire mais encore répondre à une pression démographique qui va ajouter des demandes supplémentaires tant au niveau de l'infrastructure scolaire que du nombre d'enseignants.
- 287. L'accent est mis successivement sur (i) le besoin d'ajuster l'offre du système scolaire à l'augmentation de la demande, (ii) la nécessité de rattraper les jeunes qui abandonnent leurs études (en particulier au niveau du secondaire), et (iii) l'ajustement en termes de qualité pour répondre aux besoins du marché du travail.

Adapter l'offre à la pression démographique urbaine

288. Augmenter la capacité d'accueil du système scolaire va nécessiter des ressources financières supplémentaires. A titre d'illustration, plusieurs scénarii sont proposés dans l'encadré ci-joint de manière à montrer le nombre d'écoles, de salles de classes et d'enseignants qui pourraient être nécessaires dans les années à venir.

La pression démographique sur le système scolaire urbain

Deux scénarii sont développés en tenant compte des différents paramètres comme le coût unitaire, le taux d'encadrement et l'efficacité interne du système.

Le premier scénario conserve les mêmes tendances actuelles. Il montre que les effectifs du préscolaire, du collège et du lycée devraient doubler en 2020 dans les GCU, alors que celui du primaire augmentera de 75%. Par conséquent, il faudrait construire en moyenne 185 salles de classe par an pour le primaire public, 70 pour le collège public et 30 pour le lycée public. Environ 300 nouveaux enseignants par an devront être embauchés pour le primaire public.

Le deuxième scénario incorpore les objectifs du plan EPT de 2008 (ajusté en fonction de la performance actuelle du système). Les résultats indiquent que les effectifs augmenteront de 75% de plus pour le préscolaire mais les autres cycles changeront peu par rapport au premier scénario. Il faudrait 260 nouvelles salles de classe par an pour le primaire public, 90 par an pour le collège public et 30 pour le lycée public. Avec un taux de redoublement fixé à 5%, le même nombre d'enseignants est nécessaire pour les écoles primaires publiques des GCU que dans le premier scénario.

289. Parce que les décisions prises aujourd'hui peuvent être demain des sources d'inefficacité, le planificateur doit rapidement procéder à des choix stratégiques sur l'augmentation de l'offre entre les milieux ruraux et urbains et entre les différents niveaux d'enseignement. Ces choix font partie de la stratégie de l'éducation que se doit d'adopter le

pays en fonction de ses priorités et de ses contraintes budgétaires. Cette analyse est cruciale mais dépasse le cadre imparti dans cette étude. 124

- 290. L'augmentation de la capacité d'accueil du système scolaire va aussi exiger des choix sur l'aménagement de l'espace urbain. La densité et l'occupation souvent anarchiques des terrains vont compliquer, voire empêcher la construction de nouvelles écoles. Les extensions en hauteur ne seront pas toujours possibles car la base des édifices n'est pas assez solide pour les supporter. Il arrive également que les bâtiments ne peuvent pas être démolis car ils sont classés monuments historiques. L'aménagement de nouvelles écoles est une des préoccupations qui doit être inscrite dans le développement des plans d'Urbanisme, tel que discuté dans le chapitre 4 de cette étude. Une option possible serait également de réorganiser les écoles publiques d'enseignement secondaire en les regroupant par série afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures et équipements existants. On pourrait résoudre le problème d'accès relatif à l'éloignement par la mise en place de voucher (bons/chèques) de déplacement (à moindre coût) par la commune et/ou la région (cf. ci-dessous pour plus de détails).
- 291. Si le nombre d'enseignants semble relativement acceptable aujourd'hui dans les villes de Madagascar, il s'agit de prendre en compte dès aujourd'hui le besoin de répondre à l'augmentation des effectifs et du départ à la retraite de nombreux fonctionnaires dans les années à venir. L'âge moyen en 2010 des enseignants en classe fonctionnaires et/ou assimilés est de 55 ans pour la Capitale et 53 ans pour les GCU. Au total, environ 4 800 enseignants en classe fonctionnaire et/ou assimilés seront admis à la retraite d'ici 2015. Un effort de formation et de recrutement d'enseignants doit être parmi les préoccupations principales des autorités malgaches.
- 292. L'Etat malgache dispose de deux instruments pour mieux répondre à cette pression sur le système éducatif en milieu urbain : le partenariat avec le secteur privé et la décentralisation vers les communes.
- 293. Partenariat entre les secteurs public et privé. Les écoles privées sont un instrument privilégié pour augmenter la capacité d'accueil du système scolaire en milieu urbain. La concentration démographique leur offre un marché rentable. Afin de soutenir cet effort, le Gouvernement malgache a mis en place un système de subventions en faveur des écoles privées par : (i) l'octroi de caisse-école de 2 000 Ariary/élève (1 600 Ariary/élève en 2009); (ii) des aides financières aux enseignants en règle (20 000 Ariary/enseignant/an) ; (iii) l'allègement des frais imputés aux parents (30 000 Ariary/enseignant/mois pendant 9 mois) ; (iv) les kits

Pour une discussion sur la stratégie de l'éducation à Madagascar, cf. Banque Mondiale, *Madagascar Post Primary Education*, Septembre 2008, et Madagascar, Plan EPT, 2008.

¹²⁵ Selon une enquête menée par le MEN en 2008, un grand nombre de directeurs ont répondu que leur établissement était déjà saturé. 77 % des collèges publics, 44 % des collèges confessionnels et 32 % des collèges laïcs déclarent ne plus pouvoir accueillir le moindre élève supplémentaire. En moyenne, les établissements publics pourraient accueillir 13 élèves supplémentaires contre 42 dans le confessionnel et 60 dans le laïc. On peut ainsi s'apercevoir que même s'il existe une capacité excédentaire inutilisée dans les collèges privés, ce ne sera pas suffisant pour répondre aux besoins. [Rohen d'Aiglepierre, MEN 2008]

scolaires pour les élèves de 1ère année; et (v) les contrats programmes : en échange d'un soutien de l'État, l'opérateur privé s'engage à exécuter des tâches précises. Ce système a le mérite d'être égalitaire mais il n'est pas équitable car les écoles « riches » en profitent autant que les écoles « pauvres ». En plus, dans la mesure où les enfants issus des familles pauvres ont tendance à quitter l'école plus tôt que ceux des familles riches, le système favorise les classes les plus riches.

294. Notre recommandation serait donc de modifier le système de subventions aux écoles privées. L'objectif serait de promouvoir l'investissement et l'extension des écoles en associant plusieurs mesures incitatives :

- Accorder des crédits d'impôt sur les investissements effectués par les établissements privés.
- Offrir un soutien technique et financier de la part de l'État et des Directions Nationales aux entrepreneurs désireux d'ouvrir un établissement ou d'élargir au post-primaire un établissement existant.
- Encourager la création/institutionnalisation des écoles ouvertes rattachées aux écoles privées (ou publiques) existantes.

295. Ce système devra être combiné avec celui des « bons éducatifs», proposé ci-dessous, qui cherchera à promouvoir l'équité du système éducatif.

296. Vers un nouveau rôle des communes. La commune participe très peu au financement courant de l'éducation. Pour la commune urbaine d'Antananarivo par exemple, sa seule participation dans l'éducation concerne l'organisation du sport scolaire et la réhabilitation des écoles primaires publiques¹²⁶. Nous reviendrons sur le problème de la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement dans la troisième partie de cette étude, mais l'éducation est généralement perçue comme un des secteurs prioritaires pour une politique de décentralisation. C'est pourquoi une des solutions pourrait être d'accélérer ce processus en assignant certaines tâches aux communes tout en leur transférant plus de ressources selon des règles claires qui prendraient simultanément en compte leurs besoins, efforts et résultats (cf. page 149 pour un exemple dans le secteur de la santé). Dans le court terme, cette décentralisation pourrait inclure la gestion de la construction de salles de classe, l'allocation de bourses d'études aux élèves, l'identification et la facilitation du partenariat avec le secteur privé et les opérateurs économiques locaux, et le recrutement et la prise en charge du salaire des enseignants communautaires.

Rattraper les exclus et aider les familles vulnérables

297. Afin de réduire les abandons à l'école et de remobiliser les exclus du système, le premier effort est de réduire le coût des études pour les familles pauvres. En parallèle, il est nécessaire

¹²⁶ La commune urbaine de Toamasina participait au budget d'investissement de la Cisco à raison de 15 millions d'Ariary par an mais cet appui a été suspendu depuis 2009.

d'accroitre les gains espérés qui peuvent être attendus de l'éducation sur le marché du travail. En d'autres termes, l'objectif est d'augmenter le taux de rendement associé aux études par ces deux leviers.

298. La réduction des coûts doit cibler les familles les plus vulnérables, qui ne peuvent supporter de payer les études secondaires de leurs enfants. Si une telle mesure ne peut pas être généralisée car elle coûterait trop chère, il est possible de mettre en place un système de bons éducatifs associés à un programme de transferts de ressources conditionnels dont les principes de fonctionnement sont résumés dans l'encadré ci-dessous. Ce système ne permettrait pas seulement d'améliorer l'accès des jeunes méritants à l'enseignement post primaire mais également de pousser les écoles d'accueil à accroître leur qualité car les bénéficiaires ne choisiront que les meilleures d'entre elles.

Stratégie de mise en place du système de bons éducatifs

Les bons éducatifs : c'est un type de subside public offert aux apprenants qui leur permettent de choisir l'établissement éducatif selon leurs préférences c'est-à-dire un transfert direct de l'Etat vers les apprenants pour une prise en charge des coûts éducatifs (une partie ou la totalité des coûts de scolarisation dans une école publique ou privée) et ceci indépendamment du choix de l'établissement éducatif. C'est donc un droit à une prise en charge par l'Etat des frais liés à la scolarisation. Les points suivants sont à regarder :

- Ciblage/sélection des élèves : catégories d'enfants éligibles, critères de sélections, processus d'inscription au programme, entité en charge de la sélection
- Ciblage/sélection des établissements éducatifs : catégories d'établissements éducatifs éligibles, critères de sélections, informations rendues disponibles pour le choix des parents et la mise en concurrence des établissements, incitations à envisager pour que les collèges (écoles ?) acceptent les bons éducatifs, entité en charge de la sélection, localisation géographique de l'utilisation du bon éducatif
- Coût unitaire/nature du soutien : frais pris en charge, coûts fixés au niveau central / flexibilité au niveau local, soutiens monétaires/ pédagogiques
- Contrepartie des élèves et parents : versement conditionné par des résultats académiques
- procédures de suivi, durée, mode de versement annuel / trimestriel
- Gestion du programme / régulation : entité en charge du programme, procédures de suivi/évaluation, sécurisation des soutiens financiers, coûts de fonctionnement
- Financement du système : circuit de financement, soutenabilité du financement public, financement privé

La mise en place de ce système doit s'accompagner par l'accès à des informations fiables pour que les parents puissent prendre la meilleure décision pour la scolarisation de leurs enfants et que la concurrence se fasse sur les prix et sur la qualité de chaque établissement.

299. En parallèle à la réduction des coûts des études, les familles doivent aussi acquérir la certitude que l'école reste le meilleur investissement pour leurs enfants. L'enseignement doit être mieux aligné avec les attentes du marché du travail. Plusieurs suggestions seront proposées dans la section suivante pour améliorer le curriculum notamment au niveau de

l'enseignement secondaire et professionnel, mais cet effort doit s'accompagner par des alternatives au système traditionnel pour les jeunes qui se sont radicalement éloignés du système scolaire et qui n'ont que peu de chance d'y retourner.

- 300. L'éducation non formelle et l'alphabétisation doivent être encouragées de manière à offrir une alternative crédible aux enfants et jeunes qui ont abandonné l'école. En collaboration avec les ONG et les institutions privées (laïques ou confessionnelles), qui ont l'expérience en la matière, il faut alors définir des programmes différenciés visant des populations très ciblées selon la tranche d'âge. Plusieurs initiatives d'animation de jeunesse en partenariat avec les PTF et surtout les ONG ont été enregistrées pour la réinsertion scolaire : sport et événements sportifs, éducations ludiques etc. L'éducation non formelle ne concerne pas uniquement l'alphabétisation mais s'accompagne de promotion d'activités génératrices de revenus et également insertion professionnelle, compétences de la vie courante, campagnes de sensibilisation, changement des comportements (des femmes notamment) en matière de reproduction et de santé des enfants, à l'identité culturelle, à la participation communautaire, à la tolérance et à l'aptitude des individus à réaliser leur plein potentiel dans des sociétés de plus en plus dépendantes du savoir, etc.
- 301. Aider le privé et les ONG à développer des écoles ouvertes pour accueillir les jeunes plus de 10 ans est aussi une proposition. Ce type d'école permettra aux jeunes qui ne peuvent pas fréquenter l'école formelle pour diverses raisons d'étudier avec un horaire souple (cours du soir, de fins de semaine ou d'autres formules) et de se présenter aux examens proposés dans l'enseignement classique, ainsi qu'aux professionnels et aux exclus du système éducatif de reprendre leurs études.

Améliorer la qualité de l'enseignement

- 302. Les familles envoient leurs enfants à l'école, et les enfants ont plus envie d'y rester, si cela leur rapporte quelque chose. Ce gain est lié à la qualité de l'enseignement, qui lui-même est en grande partie associé à la capacité du système scolaire à les préparer pour le marché du travail. Dans un pays comme Madagascar, où 2/3 des familles se trouvent en deçà du seuil de pauvreté, l'instruction leur est utile si elle leur permet d'améliorer leur quotidien.
 - 303. Au-delà du débat sur la langue d'enseignement, qui reste fort controversé, plusieurs actions pourraient être mises en place simultanément afin de favoriser l'adaptation des stratégies d'enseignement vers des stratégies d'apprentissage.
- 304. Améliorer la formation des enseignants en combinant plusieurs approches, y compris le partenariat avec le secteur privé, les ONG et la formation des enseignants à distance utilisant des supports écrits ou autres technologies comme la radio, enseignement par ordinateur ou sur internet. Le raccourcissement de la formation initiale peut être aussi efficace si elle est accompagnée d'un encadrement bien structuré dans les premières années d'enseignement de l'enseignant. Au sein de chaque établissement, les enseignants devraient pouvoir bénéficier

d'une formation continue concrète, disponible sur place et associée à la pratique et à la collaboration entre pairs par la mise en place de réseaux d'enseignants.

- 305. Favoriser la « semi-spécialisation » des enseignants dans les collèges car elle aide à résoudre le problème du manque d'enseignants et, surtout, de leur sous utilisation dans les écoles publiques. Dans le même ordre d'idées, il est recommandé d'encourager la maîtrise de la gestion de classes multigrades. 127
- 306. Intégrer les compétences d'employabilité dans le processus d'enseignement et d'apprentissage. Afin d'assurer l'efficacité externe des apprenants, il est important que les jeunes aient le minimum de compétences transversales requises par le milieu du travail. 128 L'adoption de ce système améliorera la pertinence de l'enseignement et donnera aux apprenants non seulement les qualifications pour entrer dans le monde du travail mais également pour continuer les études supérieures. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles matières mais de les intégrer dans les processus d'enseignement et d'apprentissage.
- 307. Améliorer la pratique pédagogique pour que les enseignants apprennent aux élèves à apprendre. L'utilisation d'outils d'enseignement et d'apprentissage conçus localement contribue à une maîtrise de l'enseignement et de l'apprentissage tout en prenant compte des motivations des élèves. 129
- 308. Au-delà de ces mesures, la mise en place d'un système d'évaluation, certainement au niveau des enseignants, mais aussi des acquis des élèves, permettrait de mieux juger les progrès réalisés par le système dans sa globalité et de corriger ses imperfections au fur et à mesure. L'expérience de l'Ouganda (cf. encadré) permet entre autres de : (i) déterminer le développement du niveau d'achèvement scolaire de l'élève dans l'enseignement primaire, (ii) analyser les variations dans le rendement des élèves par région, sexe, lieu etc., (iii) étudier les facteurs qui influencent le rendement des élèves, (iv) renforcer la capacité du système éducatif en évaluation nationale, (vi) donner des recommandations pour l'élaboration des politiques pour améliorer la qualité de l'éducation.

Le système d'évaluation des acquis en Ouganda

1. Objectifs: (i) déterminer le niveau des acquis des élèves en écriture-lecture et calcul (literacy and numeracy) en anglais, (ii) analyser l'achèvement des élèves en fonction du genre, âge,

¹²⁷ A Madagascar, l'enseignant tend plutôt à diviser l'heure impartie (généralement une demi journée car l'école fonctionne déjà en double vacation) entre les deux classes (organisation séquentielle de l'enseignement) au lieu d'organiser les enseignements à ce que le premier groupe font des exercices d'application ou recherche pendant que l'enseignant fait un travail direct avec le deuxième groupe et ainsi de suite. Ce qui réduit de moitié le temps d'apprentissage.

Prise d'initiative, communication, travail d'équipe, technologie de l'information, résolution de problèmes, autoévaluation, planification et l'apprentissage.

L'adoption de la méthode sur l'apprentissage de la mathématique et la science du projet régional africain SMASSE pourrait servir d'exemple pour aider les enseignants et les apprenants.

- milieu, et zone, (iii) analyser les modèles de réussite, (iv) comparer avec les résultats d'évaluation précédente
- 2. Fréquence : tous les trois ans en écriture-lecture, calcul, sciences et études sociales (écriture-lecture, calcul tous les ans)
- 3. Niveau : 3^e année et 6^e année
- 4. Résultat évalué : écriture-lecture, calcul en anglais
- 5. Entité évaluateur : Uganda National Examinations Board
- 6. Echantillonnage : trois écoles par district
- 7. Analyse: Les notes des élèves sont classées suivant quatre niveaux: avancé (38-50/50)*, adéquat (20-37/50), basique (15-19/50), inadéquat (0-14). Les résultats sont interprétés en fonction du genre, âge, milieu et zone.
- 8. Utilisation des résultats : Les résultats sont affichés dans les salles de classe et les leçons apprises sont rapportées aux enseignants, directeurs, superviseurs et inspecteurs, formateurs et décideurs afin qu'ils s'impliquent davantage et prennent leur responsabilité dans l'amélioration des acquis des élèves.

*Notes pour la 3^e année.

Source: V. Greaney, T. Kellagh, Banque mondiale, 2008

- 309. L'instauration d'un fonds compétitif, accessible aux écoles, pourrait les encourager à prendre des initiatives visant à améliorer la qualité de leur enseignement. Ces initiatives pourraient porter sur l'amélioration des conditions matérielles de l'enseignement et de l'apprentissage par exemple (manuels scolaires et autres supports de lecture, environnement physique sans danger et relativement confortable...) ou pour renforcer le leadership scolaire et l'autonomie de l'école.
- 310. Les autorités doivent garantir la qualité de l'enseignement donné par les écoles privées. Pour cela, la première mesure est de mettre en place un système d'information qui permettrait aux parents d'élève de prendre des décisions en toute connaissance de cause sur la qualité et le coût de chaque établissement. Une telle base de données mettrait en concurrence les écoles, y compris publiques, et procurerait une « prime à la qualité ». La deuxième mesure, liée à la première, serait d'instaurer un système d'accréditation qui touchera aussi bien les collèges et lycées privés que publics. En rendant public le niveau de qualité atteint par une école, l'accréditation est un outil puissant pour le développement et la pérennisation de la qualité de l'éducation car elle améliore l'efficacité de l'investissement privé dans l'éducation et protège les parents et élèves des promesses et pratiques frauduleuses. Une fois l'accréditation obtenue, les écoles doivent maintenir le statut accrédité comme condition de financement public, que ce soit par le biais de budgets, des subventions ou des bons éducatifs. Ainsi, les établissements devraient être encouragés techniquement et financièrement à atteindre les standards de qualité fixés par l'État. Une mise en place possible du système d'accréditation au niveau collège et lycée est présentée dans l'encadré ci-dessous.

Ī	Accréditation et assurance qualité au niveau des collèges et lycées								
	1. Standards d'accréditation								
	Phase	Collège				Lycée			
	Renforcement	Acquisition	de	matériels	d'apprentissage,	Approbation du Plan de développement			

de la capacité	formation des enseignants et formation en	scolaire par le Fonds de Développement		
de la capacite	leadership	des Ecoles		
	Collaboration avec les réseaux d'écoles	Capacité à gérer des fonds de manière		
	Capacité à gérer des fonds de manière efficace	efficace et transparente		
	et transparente			
	Approbation du comité des parents d'élèves			
Mise en œuvre	Adoption du nouveau curriculum national	Adoption du nouveau curriculum national		
	Nouveaux manuels disponibles avec un ratio	Nouveaux manuels disponibles avec un		
	livre par élève au moins égal à 2 :1	ratio livre par élève au moins égal à 2 :1		
	Bibliothèque qui fonctionne	Bibliothèque qui fonctionne		
	Taux d'abandon réduit	Capacité de développer un curriculum		
	Amélioration de l'assiduité des enseignants	optionnel		
	Approbation de l'association des parents	Taux d'abandon réduit		
	d'élèves	Amélioration de l'assiduité des		
		enseignants		
		Approbation de l'association des parents d'élèves		
Impact au niveau	Mise en œuvre soutenu de la réforme	Mise en œuvre soutenu de la réforme		
de l'école	Participation active de l'association des	Meilleure performance des élèves au		
	parents dans la mise en œuvre	baccalauréat		
	Evaluation des acquis des élèves mesurés à			
	partir des échantillons des élèves de 8 ^e année			
	Taux d'abandon plus réduit			
	Amélioration du taux d'achèvement			

- 2. Niveaux d'accréditation : trois niveaux d'accréditation pourraient être envisagés :
 - accréditation provisoire phase 1 : lorsque l'école a atteint les indicateurs de la phase de renforcement de la capacité ;
 - accréditation provisoire phase 2 : lorsque l'école a respecté les normes de mise en œuvre de la réforme (ou pour les écoles ayant obtenu une accréditation complète mais qui a reculé au cours du temps);
 - accréditation complète : lorsque l'école a respecté les normes de l'impact de la réforme.
- 3. Décisions d'accréditation: les décisions sont prises de manière transparente par un organisme indépendant qui n'est pas responsable pour le financement ou la gestion de la performance scolaire et possède une expertise crédible pour prendre de telles décisions. Il est possible de mettre en place un Conseil Régional d'Accréditation regroupant pendant une période déterminée les professionnels de l'éducation, les entreprises privées, les autorités locales, secteur scolaire public et privé, la communauté au sens large.
- 4. Processus d'accréditation : un processus progressif d'évaluation des performances et de recommandation d'accréditation serait approprié. La première étape pourrait concerner les écoles et établissements bénéficiant de l'aide du MEN sur la base du rapport d'évaluation de performance sur le renforcement de la capacité et la mise en œuvre de la réforme.
- 5. Reconnaissance de l'accréditation : outre la certification, le plus important est la communication au public pour s'assurer que les parents comprennent l'objectif et le processus.

Source: John Middleton, MEN Nov. 2008

- 311. L'alignement du système scolaire sur les besoins du marché du travail reposera sur le développement de la formation professionnelle qui doit devenir la voie de prédilection des adolescents qui commencent leur cycle secondaire et qui n'ont ni l'ambition, ni l'envie de continuer des études supérieures. La stratégie de la réforme des formations technique et professionnelle, élaborée en 2008, a proposé la création de :
 - L'Agence Nationale de Formation qui serait chargée de gérer, de coordonner et d'harmoniser toutes les ressources humaines et les qualifications professionnelles à Madagascar. Cette agence permettrait de pallier le problème de la multiplicité des tutelles ministérielles et ainsi mieux coordonner les formations technique et professionnelle en général. A court terme, l'Agence ciblerait les secteurs/filières prioritaires et à long terme, tous les secteurs seront représentés dans l'agence.
 - Lycées de carrière: En partenariat avec les employeurs du secteur privé, leurs élèves recevraient une formation professionnelle dans un certain nombre de secteurs prioritaires. Le partenariat sera axé sur le financement des coûts d'investissement et de fonctionnement de ces nouveaux lycées et en échange, ces investisseurs auront un droit de regard dans la gouvernance, le curriculum et la gestion des écoles.
 - Un fonds compétitif pour l'amélioration de la qualité et de la pertinence des formations au niveau des établissements de Formations Professionnelle et Technique afin que ces établissements répondent effectivement aux besoins de l'économie et du marché de travail.
- 312. La réussite de la formation professionnelle est largement tributaire de la mise en place de partenariats avec le secteur privé, qui peuvent prendre plusieurs formes y compris (i) le financement ou la réhabilitation de l'infrastructure; (ii) l'achat de matériels/outils pédagogiques (livres, manuels, équipements de laboratoire); (iii) le financement de bourses scolaires; (iv) le paiement des enseignants ou des formateurs; (v) l'enseignement par des cadres de l'entreprise; (vi) l'offre de stages aux étudiants et (vii) la gestion ou la co-gestion de l'école.
- 313. Comme cela avait été mis en évidence dans le chapitre 3 consacré au développement des entreprises et de l'emploi, la recherche de partenariats doit s'étendre aux opérateurs de l'informel qui sont prédominants dans l'économie du pays, et aux entreprises étrangères car elles possèdent des compétences techniques et de gestion acquises grâce à leurs activités sur les marchés internationaux.

Conclusion: Un tour d'horizon qui illustre l'urgence

- 314. Cette deuxième partie a permis de faire un tour d'horizon des problèmes que rencontrent les habitants dans les villes malgaches pour créer une entreprise, trouver un emploi, sécuriser un terrain et un logement, se déplacer, boire et se laver, et s'éduquer. Tous les aspects de la vie économique et sociale en milieu urbain n'ont pas été couverts, et toutes les villes n'ont pas été examinées, mais la démarche a été suffisamment générale pour illustrer la hauteur et la diversité des défis qui se présentent aux décideurs politiques malgaches face à une urbanisation croissante de la population.
- 315. Les villes malgaches sont encore loin d'exploiter leur potentiel de croissance économique, notamment en raison de l'insuffisance des effets d'agglomération. Les entreprises et les consommateurs n'ont pas encore atteint une masse critique suffisante, sauf peut être dans la capitale, pour générer les réseaux et les économies d'échelle qui se trouvent à la base des gains de compétitivité et d'efficience du secteur privé. Malgré un esprit d'initiative entrepreneuriale qui se traduit par la création de nombreuses petites entreprises chaque année, les blocages administratifs et le manque de soutien nuisent à leur essor, les confinant dans l'informel, et les empêchant de se perfectionner et de créer des emplois de qualité en nombre suffisant. Au bout du compte, si la population active au sein des villes travaille, ses occupations sont peu rémunérées, instables et avec peu de savoir-faire.
- 316. La qualité de la vie urbaine et le dynamisme de son tissu économique sont affectés par les carences dont souffre le marché foncier. Sa gestion actuelle est inefficiente, inéquitable et opaque. Bien que la majorité des parcelles soient titrées dans les agglomérations malgaches, le marché formel est quasi-paralysé en raison du manque de sécurisation juridique des titres (non mis à jour), la lourdeur et le coût des procédures, le manque d'information, la faiblesse en moyens financiers et humains des services administratifs, et la corruption. Le marché semi-informel (les « petits papiers ») sert de soupape de sécurité, mais n'offre qu'une protection juridique partielle. L'espace urbain est donc utilisé de manière sous-optimale, désorganisé et source de pertes économiques importantes. Les entreprises ne peuvent pas aisément accéder à des terrains et les ménages ne peuvent sécuriser leur propriété, les empêchant de vivre dans un logement décent, et d'exploiter leur richesse comme une garantie pour l'obtention de crédits bancaires.
- 317. La croissance des villes est facilitée par le déplacement des personnes, des biens et des services. Ce n'est pas un hasard que la majorité de la population urbaine à Madagascar se concentre autour du corridor Toamasina-Antananarivo-Antsirabe qui bénéficie de routes pavées en bon état, du chemin de fer, et des plus grands ports et aéroports du pays. Par contre, l'urbanisation augmente le risque de congestion, même si ce dernier est surtout visible au sein de la capitale qui regroupe près de 3 millions de personnes. Parce que la croissance démographique urbaine est en marche, il convient dès aujourd'hui de lancer une politique visant à améliorer l'infrastructure, les transports publics et les comportements qui ne sont pas toujours adaptés aux besoins des villes.

- 318. De plus en plus de ménages urbains ont des difficultés à accéder à de l'eau potable et les problèmes d'assainissement deviennent plus visibles. L'infrastructure est désuète, vétuste, mal entretenue. Malgré l'urgence, il n'y a pour ainsi dire pas eu de nouveaux investissements, sans doute à cause du manque de financement mais aussi par une absence de prise de responsabilité qui est diluée parmi de nombreuses agences. Ces carences au niveau de l'offre sont exacerbées par les comportements inadaptés en matière d'hygiène et de gestion de déchets par de nombreux ménages, nouveaux immigrés dans les villes, et par l'aménagement anarchique du territoire qui ne laisse guère de place pour les infrastructures, même simples comme des raccordements aux réseaux existants.
- 319. Les opportunités pour étudier sont plus grandes en ville que dans les campagnes. Il y a davantage d'écoles, surtout secondaires, et les enseignants y sont mieux formés. Pourtant, le système scolaire est mis à rude épreuve par l'arrivée massive de nouveaux élèves. Il faudra très rapidement construire de nouvelles écoles, notamment à travers de nouveaux partenariats, et former davantage de maîtres, surtout que près de la moitié d'entre eux sont prévus partir à la retraite d'ici 2015. Si les enfants vont presque tous à l'école primaire dans les centres urbains, les taux d'abandon augmentent au fur et à mesure du cycle scolaire. Non seulement les frais de scolarité pèsent sur les budgets des ménages les plus pauvres, mais beaucoup ne perçoivent pas le gain futur d'investir dans des études. La réponse est donc d'aider financièrement les familles les plus pauvres et d'aligner la formation, y compris professionnelle, aux besoins du marché du travail pour que l'éducation devienne un investissement rentable.
- 320. Ce tour d'horizon met en évidence les urgences. Il a cependant laissé de côté la question du rôle que doivent tenir les acteurs et parties concernées dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie en faveur des villes. La prochaine partie de cette étude porte donc l'attention sur les autorités locales qui, à la lumière de l'expérience internationale, devraient définir et guider ce processus.

PARTIE III : LE ROLE DES AUTORITES LOCALES DANS LE DEVELOPPEMENT DES VILLES 130

- 321. Au cours de ces dernières décennies, l'expérience internationale a montré que les autorités municipales jouent un rôle majeur dans le développement et la qualité des conditions de vie à l'intérieur des villes. Ce rôle elles l'exercent directement en fournissant services et biens publics; tels que l'eau, l'assainissement et l'éducation. Elles l'exercent aussi indirectement par la réglementation qu'elles édictent, notamment en matière d'aménagement du territoire et de gestion du foncier. Bref, les gouvernements locaux sont perçus comme étant les piliers sur lesquels doivent reposer les politiques de proximité.
- 322. A Madagascar, le rôle des gouvernements municipaux est marginal car leurs actions visent le plus souvent à combler le vide créé par la non-intervention du pouvoir central plutôt qu'à mettre en œuvre une véritable politique décentralisée de proximité. En effet, les compétences des communes sont mal définies et quand elles tentent de les exercer il apparaît qu'elles n'ont ni les moyens financiers ni les moyens humains de les assumer pleinement, engendrant une situation proche de l'anarchie. ¹³¹
- 323. Le désarroi auquel se trouvent confrontés les gouvernements locaux face à la pression démographique et aux défis urbains peut s'illustrer à travers quelques exemples. Le budget de la commune urbaine d'Antananarivo est environ 7 fois moins élevé que celui de la ville de Dakar pour un nombre d'habitants comparable. Les villes secondaires que sont Toliara et Moramanga ont respectivement des budgets d'investissement de 7 000 et 2 000 US\$ par an. Au delà du manque de ressources budgétaires, qui trouve son origine dans la faiblesse de leurs propres revenus et l'insuffisance des transferts en provenance du pouvoir central, les gouvernements municipaux s'illustrent par leurs déviances en termes de gouvernance et leur manque de capacité technique.
- 324. Dans cette partie nous commencerons par dresser un état des lieux du contexte politique et administratif dans lequel s'inscrivent les communes à Madagascar. Ce rapide survol, en partie historique, montrera que les relations entre les niveaux de gouvernement manquent de cohérence et de stabilité et que la répartition des compétences est floue et incertaine. Le deuxième chapitre reviendra sur les causes qui sont à l'origine de ces dysfonctionnements en mettant en avant (i) les incohérences entre les processus de décentralisation politique, administrative et budgétaire, (ii) le manque de ressources

¹³⁰ Ce chapitre se base sur les travaux menés sous la conduite d'Albert Daussin-Charpantier (consultant) et avec la participation de Claude Fahoniza et Hariravo Andrianarivelo (consultants): *Rapport sur les finances publiques communales dans plusieurs centres urbains de Madagascar,* septembre 2010.

¹³¹ Il existe pourtant des efforts, soutenus par les partenaires techniques et financiers, pour clarifier les responsabilités et les fonctions des communes. Voir, par exemple, *Le guide du maire*, PROGRAMME PNUD MAG/97/007 – DAP 1, "Gouvernance et Politiques Publiques pour un Développement Humain Durable", mars 2000.

budgétaires dont souffrent les communes, (iii) leurs déviances en matière de gouvernance et (iv) leurs insuffisances en moyens humains. Le troisième chapitre proposera, en partie à partir du bilan des deux premiers, une série de recommandations. Enfin, la conclusion rappellera que le renforcement du rôle des communes doit s'inscrire dans une vision globale du partage des pouvoirs au sein de la société et des institutions malgaches et sur le soutien qu'il convient d'accorder au développement communautaire.

Chapitre 8 : Un état des lieux chaotique – le rôle imprécis des communes face au défi urbain

325. Les communes ne sont pas actuellement en mesure de faire face au défi urbain à Madagascar. Malgré la place qui leur est en principe accordée dans le processus historique de décentralisation politique, leurs compétences restent mal définies et sont souvent peu ou mal exercées. Dans ce contexte, les politiciens locaux ne sont que rarement responsables devant leurs administrés. Les ménages urbains blâment soit le gouvernement central, soit le chef de quartier (souvent nommé par le pouvoir central) en cas de défaillance. Au bout du compte, malgré une place prépondérante dans l'architecture politique du pays, les communes constituent le « maillon faible » dans le dispositif public visant à répondre aux multiples défis urbains.

Dans le processus historique de la décentralisation politique la place de la commune s'est affirmée peu à peu

326. Procédant du déterminisme historique résultant de la période coloniale, Madagascar reste, dans les années qui suivent l'indépendance, encore très largement marquée par la tradition jacobine et centralisatrice française. Chacun des différents régimes qui vont se succéder va chercher à imposer sa vision de la décentralisation.

- La première république (octobre 1960 à décembre 1975) a maintenu pour l'essentiel, le système de décentralisation et de déconcentration légué par le colonisateur et qui faisait la part belle, comme en France, aux services de l'Etat central au détriment des collectivités locales. A cette époque, Madagascar avait, outre l'échelon de l'Etat central, 4 niveaux d'administration territoriale : 6 provinces, les préfectures, les souspréfectures et les communes. Les collectivités (communes, provinces) étaient fortement encadrées par l'Etat central et leurs initiatives soumises à un contrôle a priori.
- La deuxième république (décembre 1975 à mars 1993), en se convertissant au principe du « centralisme démocratique » a tenté d'instaurer un système alliant décentralisation et centralisation, dans le cadre d'un régime socialiste, et comportant 5 niveaux de découpage territorial : L'Etat central, les 6 provinces baptisées faritany, environ 100 districts appelés Fivondronana, un millier de communes dénommées Firaisana et une dizaine de milliers de Fokontany, consacrant ainsi l'importance de la cellule traditionnelle villageoise, Fokonolona, qui existait sur les hautes terres.

¹³² Au cours d'une enquête auprès de ménages en 2006, ceux-ci avaient répondu que la responsabilité de leur fournir de l'eau potable incombait par ordre décroissant d'importance aux bailleurs de fonds (43%), aux chefs de quartiers (20%), à l'Etat central (18%) et puis enfin aux communes (17%). Source : R. Markus, *Rapid Political Analysis: Madagascar*, mai 2009.

- La troisième république (mars 1993 à novembre 2010), dans sa première phase, introduit une organisation territoriale à 4 niveaux: Etat, Région, Département, Commune qui ne fut jamais appliquée. C'est à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1998 qu'apparaît un nouveau système à 4 niveaux avec l'Etat, 6 Provinces autonomes, 22 régions et 1557 Communes. La région devenant alors un démembrement de la province autonome et non plus de l'Etat central. Enfin la révision constitutionnelle du 4 avril 2007 va venir supprimer les provinces autonomes et consacrer les régions et les communes comme seules collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière.
- La quatrième république (novembre 2010) qui revient à la structure à quatre niveaux qui a existé entre 1998 et 2007, en distinguant comme « Collectivités Territoriales décentralisées de la République les Communes, les Régions et les Provinces » (article 143).
- 327. Parmi les différents supports territoriaux de la décentralisation, qui ont été expérimentés, la commune est incontestablement celui dont l'existence s'est définitivement imposée comme le cœur du processus de décentralisation. Depuis 1996, on peut constater que les communes sont les seules collectivités territoriales décentralisées réellement opérationnelles et qu'elles ont progressivement acquis une certaine légitimité comme le montre le taux de participation aux élections communales du 12 décembre 2007 qui était supérieur à ceux des élections législatives et du référendum. Certaines grandes communes, dès les élections de 1999, ont même permis l'émergence d'une nouvelle source de légitimité politique : c'est ainsi que la mairie de la commune urbaine d'Antananarivo a pu servir de tremplin politique à Marc Ravalomanana pour s'imposer à la présidentielle de 2001 et à Andry Rajoelina pour accéder au pouvoir en 2009.
- 328. Cette montée en puissance des communes dans le processus de décentralisation politique s'est affirmée en partie par la suppression (puis la réapparition) des provinces et le rôle ambigu des régions et des *fokontany*, qui apparaissent plus comme des échelons du pouvoir central déconcentré que comme des entités décentralisées et autonomes. Les *fokontany*, qui connurent sous la deuxième république, une période éphémère où on aurait pu penser qu'ils allaient devenir des supports de la décentralisation, sont devenus, depuis 2007, l'ultime structure déconcentrée de l'état puisque c'est ce dernier qui nomme leurs chefs et qui les rémunère.

Les compétences relatives aux affaires de la commune sont mal définies

329. Si les communes constituent en principe aujourd'hui le pilier du processus de décentralisation politique, leurs compétences administratives restent mal définies, créant un flou et un manque de responsabilisation et de redevabilité de la part des élus locaux. Ce flou

légal ouvre la porte à diverses interprétations, comme le démontre le rapide survol des principaux articles de la nouvelle Constitution adoptée en novembre 2010 (cf. encadré).

330. Force est de constater que les compétences des collectivités territoriales sont très mal définies, car toutes les entités (communes, fokontany, régions, et provinces) cumulent plus ou moins les mêmes responsabilités. Ce flou n'est pas nouveau puisqu'il se trouvait déjà dans la Constitution de 2007 où la région et la commune se voyaient reconnaître les mêmes compétences théoriques (cf. articles 141 et 147).

Le flou autour des compétences attribuées aux collectivités territoriales dans la Constitution

Article 149.- Les communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial. Leurs compétences tiennent compte essentiellement des principes constitutionnels et légaux ainsi que du principe de proximité, de promotion et de défense des intérêts des habitants.

Article 152.- Le Fokonolona, organisé en fokontany au sein des communes, est la base du développement et de la cohésion socioculturelle et environnementale.

Article 153.- Les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale. En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

Article 157.- Les Provinces sont des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière. Elles assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des collectivités territoriales décentralisées dans la province. Les provinces mettent en œuvre la politique de développement d'intérêt provincial défini et arrêté en conseil provincial. En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de la province et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

331. Il est certain que la Constitution ne doit définir que les grandes lignes, et que le législateur se doit de compléter le cadre juridique par des textes d'application. Or, aujourd'hui, le dernier texte en vigueur est la *loi 94-007 du 26 avril 1995*. L'Article 15 précise que les domaines de compétence de la commune ont trait notamment à (i) l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune ; (ii) la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ; (iii) la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain; (iv) toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ; (v) la réalisation d'actions d'aides sociales ; (vi) les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ; (vii) 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 ; (viii) la prévention et la lutte contre les feux de

brousse ; (ix) la gestion de son patrimoine propre ; (x) la construction et la gestion des équipements et infrastructures socio-sportifs; (xi) la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et de mesures appropriées contre les calamités naturelles ; et (xii) la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat. Ces dispositions anciennes paraissent toujours en vigueur puisqu'on les retrouve dans les visas de décisions administratives intervenues après l'adoption de la constitution de 2007.

- 332. En réalité les communes exercent les compétences qu'elles se reconnaissent. Paradoxalement, ce flou institutionnel explique que les communes exercent une grande diversité de compétences en relation avec l'intérêt de leur territoire et de leurs habitants, avec plus ou moins de bonheur, seules ou avec d'autres intervenants, quand elles ne les abandonnent pas purement et simplement à ces derniers. A partir des renseignements collectés et des entretiens effectués, une classification sommaire des modes d'exercice des compétences peut être esquissée –largement inspirée par la situation d'Antananarivo (Tableau 16). Elle permet de mettre en évidence cinq cas de figure :
 - Un premier cas où les compétences sont partiellement décentralisées et exercées par les communes. Les deux exemples sont l'éducation et la santé où les communes sont responsables de certaines activités locales.
 - 2. Un deuxième cas est constitué par les compétences qui devraient être en principe exercées conjointement par les communes et l'Etat central mais qui restent exclusivement sous la responsabilité de ce dernier. Parmi celles-ci nous trouvons, par exemple, la sécurité qui est exercée par l'Etat central, et l'électricité sous la responsabilité de l'entreprise publique JIRAMA.
 - 3. Un troisième cas est relatif aux compétences qui sont financées et exercées par des partenaires venant de l'extérieur, y compris les bailleurs de fonds, les ONGs, les régions et les villes. Ces derniers sont les principaux intervenants dans les domaines de la protection sociale, des transports et de la protection de l'environnement. D'une manière générale, la presque totalité des investissements est financée sur fonds extérieurs à l'image de ce qui se passe au niveau du budget de l'Etat central.
 - 4. Un quatrième cas rassemble les compétences qui sont assumées en partenariats avec des partenaires locaux, soit des entreprises, soit des particuliers. Ce mode d'intervention est présent dans l'entretien des rues et dans l'approvisionnement de l'eau et la voirie.
 - 5. Un cinquième cas concerne les compétences qui ne sont exercées par personne, y compris la commune, comme l'urbanisme, la circulation, la protection sociale.
- 333. Cette typologie reste imparfaite et peut varier selon la commune/ville et le temps. Elle montre qu'il n'existe pas de véritable stratégie de partage des responsabilités autour d'une politique de la ville. Les acteurs agissent plus selon un comportement opportuniste (la

disponibilité du financement ou l'urgence), ce qui nuit à la cohérence de l'ensemble et à une action coordonnée dans le temps.

Tableau 16 : Une typologie des compétences au sein des villes malgaches à travers quelques exemples concrets

Compétences partiellement décentralisées et exercées par les communes	Compétences principalement exercées par l'Etat central, les régions, ou les entreprises d'Etat	Compétences principalement financées et exercées par les partenaires extérieurs	Compétences qui s'organisent spontanément ou hors budget avec le concours d'entreprises ou de citoyens bienfaiteurs.	Compétences non ou mal exercées par la commune faute de moyens financiers et/ou humains
Education de base: Les communes fournissent le terrain, assurent, en contrepartie d'une subvention versée par l'état, le gardiennage et l'entretien des bâtiments scolaires. Elles sont, en outre, chargées d'organiser les cantines scolaires ou toute autre activité annexe pouvant accroitre les recettes des écoles. Les autres compétences restent toutefois exercées au niveau central (ou au niveau des services déconcentrés techniques correspondants), telles que construction, salaires des enseignants et budget	Adduction eau potable et électricité: Sous la responsabilité du Ministère de l'eau et de l'Energie ainsi que de la JIRAMA qui intervient dans toutes les communes urbaines du pays.	Sécurité alimentaire: Actuellement de nombreuses O.N.G sont en charge de la situation des plus démunis en lieu et place des communes. Il y a également des interventions ciblées de certains bailleurs (UNICEF, FID).	Transports: les transports publics de voyageurs s'organisent pratiquement sans intervention de l'Etat et des communes.	Urbanisme: La lutte contre les constructions illicites est pratiquement inexistante dans les centres urbains, en particulier à Antananarivo.
de fonctionnement. Centres de santé de base (C.S.B.). Le partage entre l'Etat et la commune se fait selon les mêmes principes que pour les E.S.P., l'Etat central allant jusqu'à fournir les médicaments.	Entretien réparation et gros travaux d'infrastructures. A titre d'exemple, on peut citer : le pont de Sabotsy Namehana, le tunnel d'Ambanidia à Antananarivo ou encore les travaux de			Régulation de la circulation et lutte contre les embouteillages : Les communes, notamment la CUA, ne disposent d'aucun spécialiste en ces domaines.

	réhabilitation des		
	routes urbaines et		
	d'aménagement des		
	espaces verts en		
	bordure du littoral à		
	Toliara		
Sécurisation foncière :	Sécurité générale :		Traitement du
Dans le cadre du	Cette mission		problème des
programme national	communale		mendiants des
foncier (P.N.F.) qui a	traditionnelle avec la		clochards et des
débuté en 2005, a été	salubrité est		prostituées : Là
lancé en direction des	entièrement exercée		encore on constate
communes un	par les services de la		que Tananarive n'a
important mouvement	police et de la		pas de programmes
de décentralisation de	gendarmerie d'état.		sociaux destinés à
la gestion foncière, qui			traiter ce problème
relevait jusqu'alors de			qui est abandonné aux
l'Etat seul. Le			ONG
recouvrement des			
impôts fonciers est à			
présent de la			
responsabilité des			
communes.			
			Collecte et gestion
			intégrée des
			déchets. A
			Moramanga et à
			Toliara les ordures
			s'entassent dans
			différents lieux
			éparpillés faute de
			camions pour les
			•
			transporter. Dans la zone urbaine
			d'Antananarivo l'OPCI
			GIDS est en principe
			en charge de cette
			compétence, mais
			n'est efficace sur le
			terrain.
			Service d'incendie :
			Au sein de la CUA, ce
			service fonctionne
			avec des matériels
			limités. Il n'y a que
			deux casernes pour
			toute la ville avec un
			rayonnement
			restreint.

Chapitre 9 : Comprendre l'inefficacité des communes

334. L'incapacité des autorités municipales à assurer leur rôle dans la gestion des villes trouve son origine dans plusieurs causes. Il est tentant de mettre en avant leurs ressources financières qui, il est vrai, sont fortement limitées. Pourtant, cet argument serait réducteur d'une réalité plus complexe car leur manque d'argent est en partie le reflet de leur quasi absence de coopération avec l'Etat central, du peu de confiance que celui-ci leur témoigne et de leurs insuffisances en ressources humaines, en gouvernance et en coordination intercommunale. Sur cette base, nous nous proposons de distinguer les causes suivantes : (i) les incohérences politiques et administratives ; (ii) leur manque de ressources budgétaires ; (iii) leurs défaillances en matière de gouvernance ; et (iv) leur carences en ressources humaines.

Les incohérences politiques et administratives

335. Les communes se trouvent au milieu d'une chaîne administrative, où elles ne maitrisent ni leurs relations vers le haut (l'Etat central) ni vers le bas (les chefs de quartiers). Les relations entre les communes et l'Etat central, notamment ses services déconcentrés, sont mal définies et empreintes de méfiance. Les informations recueillies sur le terrain font ressortir que ces relations ne correspondent pas à une mission de conseil et d'appui destinée à aider les communes à se prendre progressivement en charge, mais sont vécues comme une forme de rivalité avec la conviction exprimée ou sous entendue que les élus municipaux n'ont pas le niveau pour résoudre les problèmes locaux auxquels doit faire face la population. Pour beaucoup de fonctionnaires centraux, la chaîne administrative allant du pouvoir central aux chefs de district devrait passer par des régions à la tête desquelles ne devraient pas se trouver des élus, comme le prévoit la constitution et la loi, mais des préfets de région issus des rangs des administrateurs civils considérés comme plus compétents et plus neutres. Cette défiance à l'égard des élus municipaux n'est évidemment pas de nature à asseoir l'autorité de ces derniers.

336. Le statut ambigu des Fokontany fragilise l'institution communale. Très ancienne forme d'organisation des cellules villageoises des hautes terres (les Fokonolona), le Fokontany est une institution collective dont l'existence est bien antérieure à celle des communes. On peut cependant, désormais, le considérer comme constituant un quartier d'une commune. Si, dans cette optique, il devrait être sous l'autorité du maire de la commune, il apparaît en réalité comme une structure déconcentrée de l'Etat dès lors que les chefs de Fokontany ne sont plus, depuis l'intervention du décret du 19 février 2007, désignés par le maire mais par le chef de district-représentant local de l'Etat-et pris en charge par le budget de l'Etat central. Il résulte de cette situation une fragilisation de l'exécutif des communes qui nous a été confirmée lors de nos entretiens avec les maires ou leurs adjoints. 133

¹³³ Il pourrait être argumenté que la nomination des chefs de Fokontany par le représentant de l'Etat garantit la neutralité de ces derniers. Mais si l'on allait au bout d'un tel raisonnement, il faudrait aussi que le pouvoir central nomme les maires.

- 337. Ce mélange des genres ,qui affaiblit le pouvoir des autorités municipales, est encore plus net à Antananarivo que dans les autres communes avec l'existence sur le territoire de la capitale d'un Préfet de police qui nomme les chefs d'arrondissement (équivalents des chefs de district) qui eux-mêmes nomment les chefs de fokontany placés sous leur autorité. Cette situation explique que le délégué d'arrondissement nommé par le maire ait beaucoup moins de poids que le chef d'arrondissement, agent de l'Etat. De ce mélange des genres, il ne peut résulter que confusion et opacité, nuisant à une relation harmonieuse et stable entre les différents niveaux d'administration, 134 chaque niveau développant ses propres règles de fonctionnement le conduisant à s'orienter vers une forme d'autarcie.
- 338. La pratique que le pouvoir central fait, par ailleurs, de la délégation spéciale constitue une autre entorse au principe de la décentralisation et nuit à la stabilité du pouvoir politique et administratif des communes. Cette pratique directement inspirée par l'exemple de la France consiste, en cas de blocage des institutions d'une commune par suite de querelles internes et d'absence de majorité pour voter le budget, d'une part à procéder à la dissolution du conseil municipal en conseil des Ministres, d'autre part à nommer une délégation spéciale de 2 ou 3 personnes chargée d'expédier les affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil municipal, élection qui doit avoir lieu rapidement et dans les délais fixés par la loi. Or, l'usage qui est fait à Madagascar de cette prérogative gouvernementale va directement à l'encontre de l'autonomie communale puisque la pratique tend à se répandre soit d'écarter un maire qui déplait en nommant un PDS (Président de délégation spéciale), soit même de désigner un PDS pendant le déroulement du processus électoral. Plusieurs grandes villes sont ainsi dirigées (Antananarivo, Toamasina, Fort Dauphin, Nosy Be, Sainte Marie etc.) par des PDS.
- 339. Toutes ces entorses à une saine pratique de la décentralisation et plus généralement à une conduite normale de la démocratie ne sont pas de nature à convaincre que le pays est engagé dans un réel processus de décentralisation.
- 340. Enfin, le rôle des communes se heurte de plus en plus aux changements démographiques et économiques qui prennent place à l'intérieur et autour des agglomérations urbaines. Le gouvernement communal n'a pas d'autorité sur les décisions qui sont prises en dehors de son territoire, ce qui nuit à la cohérence des politiques d'aménagement, de voirie, de services publics et de transport. Par exemple, la CUA ne peut pas agir dans les communes qui l'entourent alors que les interactions sont évidentes.
- 341. Bien entendu, le législateur malgache a prévu des mécanismes de coordination entre communes pour résoudre ces problèmes. Malheureusement, le cadre légal reste très lapidaire (Article 148 de la Constitution de 2007 qui se borne à disposer que « les communes peuvent se constituer en groupement pour la réalisation de projets de développement communs ».) Sur un

Nous avons même rencontré un chef de Fokontany d'Antananarivo qui croyait être nommé par le maire et semblait ne pas connaître son chef de district.

plan institutionnel, il n'existe aucune structure et aucune subvention pour encourager la coopération intercommunale.

342. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater qu'il y a très peu d'organismes de coopération intercommunale et encore moins qui fonctionnent réellement ou qui survivent à l'arrêt des financements (extérieurs) qui ont été à l'origine de leur création. L'exemple type de ce mode de création est celui de l'O.P.C.I. GIDS en 2009, avec l'appui de l'A.F.D.et qui réunit 13 communes, dont Antananarivo, pour la gestion intégrée des déchets. Depuis sa création, il n'a toujours pas recruté le moindre agent administratif pour assurer sa direction technique. Le second exemple est celui de l'O.P.C.I. FIFTAMA qui réunit 29 communes de la périphérie de d'Antananarivo mais pas cette dernière. A son actif, on peut mettre le recensement, pour le compte des communes membres, des redevables des impôts fonciers I.F.P.B. et de l'impôt synthétique I.S. ainsi que l'opération Ezaka Kopia de délivrance de copies pour les nouvelles naissances et la régularisation des anciennes. Certes l'embryon d'un service d'incendie s'est mis en place mais il ne rayonne guère au-delà de la commune de Tanjombato. Malgré ses débuts prometteurs, le FIFTAMA, originellement composé d'un secrétaire général, de 2 directeurs et de 6 cadres et agents d'appui, fonctionne maintenant au ralenti avec seulement 2 personnes en raison de la réticence des communes à payer leurs cotisations.

Le manque de ressources budgétaires

- 343. Si les communes apparaissent comme l'élément incontournable de la politique de décentralisation, leurs moyens financiers ne sont pas à la hauteur du rôle qui devrait être le leur pour une mise en œuvre effective d'une politique de proximité. En 2005, le budget cumulé de toutes les communes de Madagascar ne représentait qu'environ 1,5% du budget national.
- 344. La faiblesse des ressources financières des communes s'illustre à la lumière des budgets prévisionnels des villes d'Antananarivo, Toliara et Moramanga qui n'atteignaient respectivement que 25 milliards, 2,3 milliards et 0,2 milliard d'Ariary (tableau 17). Quant aux montants réellement engagés, ils n'étaient finalement que de 11 milliards, 1,1 milliard et 0,15 milliard, soit l'équivalent de 4,4 US\$ par habitant et par an à Antananarivo, 3,7 US\$ à Toliara et 1,8 US\$ à Moramanga. A titre de comparaison, une ville comme Dakar dispose d'un budget municipal par habitant 7,6 fois plus élevé que celui de la Commune Urbaine d'Antananarivo pour approximativement le même nombre d'habitants.
- 345. Il a été très difficile de se procurer des documents budgétaires fiables et établis de manière cohérente sur plusieurs années. Les changements de nomenclature d'une année sur l'autre ne facilitant pas, par ailleurs, le travail de comparaison. Nous avons même parfois été confrontés à des tableaux originaux fournis par la commune qui comportaient des erreurs grossières mais qui ont acquis une valeur légale pour avoir été signés par le trésorier officiel de la commune et avoir été votés par le conseil municipal. Quant aux comptes rendus d'exécution ils sont soit inexistants soit produits trop tardivement pour s'insérer dans un processus budgétaire normal soit, en tout cas, toujours révélateurs du caractère non sincère des budgets votés.

Tableau 17: Budget prévisionnel et administratif, en million d'Ariary

	Moramanga, 2008		Toliara,	2008	Antananarivo,	Antananarivo, 2007	
	BP (CA	ВР	CA	BP	CA	
Recettes totales	226	150	3330	1114	24974	11072	
Recettes internes	211	123	3076	988	21424	9440	
Fiscales	90	27	2209	486	8014	4450	
IFPB	61	7	598	149	7704	2110	
IFT	5	0	185	0	0	0	
Taxe prof.	0	0	243	0	206	1640	
IS	3	3	2	202	0	0	
Autres	21	17	1182	135	104	700	
Non-fiscales	121	96	867	502	13410	4990	
Redev., dom	45	39	540	186	4100	1740	
Marchés			200	200	2610	1800	
Ordures			65	69	6280	1450	
Autres	76	57	63	47	420	0	
Transferts et							
subventions	15	27	254	127	3550	1632	
Dépenses totales	243	137	3330	933	27100	14390	
Dépenses courantes	241	132	3330	918	18330	11230	
Salaires	176	113	1662	722	15850	9490	
Autres	64	19	1668	197	2480	1740	
Dépenses en capital	2	4	0	14	8770	3160	
Solde	-17	13	0	182	-2126	-3318	

Source: Communes et propres calculs.

Note: BP= Budget prévisionnel et CA= compte administratif

346. Les ressources propres des communes comptent pour plus de 3/4 de leur budget et incluent trois catégories qui sont par ordre d'importance : la fiscalité foncière, les redevances directes sur les opérations commerciales (marchés, transports) et autres sources (ramassage ordures). Comme décrit dans le <u>chapitre 4</u> consacré au foncier, le potentiel de la fiscalité foncière est loin d'être réalisé car l'assiette est mal définie en l'absence d'inventaire récent du patrimoine immobilier. En plus, les taux de recouvrement sont très faibles (28,6% en 2008 et 15 % 2009 à Ivato). Ces faiblesses traduisent le manque de moyens et peut être de détermination des services communaux chargés du recouvrement mais aussi la capacité de résistance à l'impôt de certains contribuables. Les mêmes carences sont observées pour le

¹³⁵ La responsabilité du recouvrement de l'impôt foncier sur les surfaces bâties a été transférée aux communes depuis 2008.

recouvrement des autres catégories d'impôts et de redevances, notamment commerciales, par l'administration communale. 136

347. Les transferts de l'Etat vers les communes sont faibles et imprévisibles, ce qui nuit à la qualité de la gestion budgétaire communale (cf. encadré). Pour les trois communes de notre échantillon, ces transferts ne représentent que 15% de leurs revenus totaux. Au-delà de leur montant infime, les règles de répartition restent opaques et répondent plus à des impératifs politiques qu'économiques ou sociaux. En plus, les montants attendus ne sont pas les montants reçus (l'écart est du simple au double entre les comptes administratif et prévisionnel) et les retards dans les transferts sont importants.

La décentralisation budgétaire vers les communes ne s'est pas accélérée au cours de ces dernières années

Si certains efforts en direction de la décentralisation budgétaire ont été réalisés, notamment à travers l'élaboration d'une stratégie en 2005,¹³⁷ ceux-ci ont plus servi à créer un nouveau cadre institutionnel de soutien¹³⁸ que de mettre en place des actions concrètes qui attribueraient davantage de responsabilités budgétaires aux entités politiques décentralisées.

Globalement, il n'est guère possible de discerner une véritable volonté politique de donner plus de ressources aux communes, soit par le transfert accru de responsabilité en matière d'impôts¹³⁹ (ce qui leur permettrait d'accroître leurs propres ressources) soit par une hausse significative des transferts financiers en provenance de l'Administration centrale. L'introduction du Fonds de Développement Local -FDL)¹⁴⁰ n'a conduit qu'à une hausse des ressources transférées vers les communes équivalent à 0,6% des dépenses publiques totales en 2008. Ce manque de volonté s'illustre encore dans le domaine de l'éducation qui devrait constituer une priorité de la décentralisation vers les gouvernements locaux, mais dont seulement 0,7% des ressources propres de l'Etat consacrées à ce secteur, soit environ 3 milliards d'Ariary, avait été transféré vers les communes en 2007.

348. Le montant limité de ressources disponibles pour les autorités municipales explique que leurs dépenses budgétaires soient extrêmement restreintes, presque exclusivement consacrées au fonctionnement et surtout aux salaires. A titre d'illustration, la Commune Urbaine

La commune de Mahajanga a lancé, avec le soutien de l'AFD, un important effort de recouvrement des taxes/redevances sur les marchés.

Gouvernement of Madagascar, "Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D)". Décembre 2005.

¹³⁸ Notamment avec la création du Ministère de la Décentralisation et l'adoption de mesures visant à simplifier et à encourager les liens entre les services déconcentrés et les communes.

¹³⁹ Certains efforts de simplification ont pris place au niveau des taxes immobilières et professionnelles, sans avoir une incidence majeure sur la répartition entre les communes et l'Administration centrale.

¹⁴⁰ Le Fonds de Développement Local (FDL) qui est souvent annoncé comme l'élément central de la politique de décentralisation à Madagascar ne représentait que 0,6% du Budget National dans la Loi de Finance 2009. Non seulement cette part est dérisoire mais elle est inférieure à celle de 2008 (0.8%). Le principal avantage du FDL est qu'il propose une formule de répartition entre les communes basées sur des critères économiques, démographiques et sociaux, plutôt que sur des décisions ad hoc qui ne sont pas toujours transparentes.

d'Antananarivo indique avoir dépensé uniquement 3 milliards d'Ariary en 2007, soit moins de 1 US\$ par habitant, en investissement. La commune de Toliara avait investi uniquement 7 000 US\$ et Moramanga 2 000 US\$ en 2008.

349. A ce stade, il convient de noter que la majorité des investissements réalisés dans les villes ne sont généralement pas inclus dans les budgets communaux. D'abord, l'Etat central et certaines sociétés d'Etat comme le JIRAMA sont responsables d'une large part des projets d'infrastructure. Les Ensuite, beaucoup de partenaires extérieurs (comme les régions les villes (jumelage) et les ONG) préfèrent utiliser leurs propres procédures budgétaires en raison de leur manque de confiance dans les budgets municipaux. Selon le Gouvernement, il existe une cinquantaine de partenariats au niveau des communes malgaches pour un montant de projets qui se situerait autour de 5 millions US\$ par an. Toutefois, si cette pratique repose sur un critère d'efficacité, elle contribue à accroître la négligence comptable et n'incite pas à l'amélioration des procédures budgétaires. Elle est révélatrice d'une pratique qui conduit beaucoup de bailleurs extérieurs à réaliser eux-mêmes un investissement pour le remettre ensuite à la commune sans que cette dernière ait toujours été pleinement associée à sa réalisation et à son financement. Il n'est dès lors pas étonnant qu'ensuite le fonctionnement de ces réalisations ne soit pas assuré de manière satisfaisante par la commune.

Enfin, le troisième type d'investissement qui prend place hors des budgets dans les villes malgaches est le partenariat avec des opérateurs privés. Ce type d'investissement constitue une forme de mécénat où les autorités locales démarchent des riverains pour des travaux d'entretien ou d'aménagement d'infrastructure (par exemple des voies à rénover ou la mise en place de bornes fontaines). Cette démarche a le mérite de rapprocher l'administration et les usagers, ainsi que de mettre à contribution le secteur privé. La CUA a ainsi développé un programme d'investissement pour l'entretien des ruelles, la construction de lavoirs et de points d'eau qui est composé de 54 projets pour un financement total de 139 millions d'Ariary (soit 700 000 US\$). Le succès de cette initiative repose largement sur le fait que les financeurs bénéficient directement de la réalisation de ces petits projets publics d'aménagement. Pour vertueux que ce système puisse apparaître, il repose sur des arrangements qui échappent à toute règle budgétaire et à tout contrôle. C'est pourquoi un doute légitime s'installe sur le point de savoir si les généreux financeurs n'obtiennent pas, en contrepartie de leur participation, la bienveillance, l'indulgence ou le concours de la ville pour certains de leurs projets. Néanmoins, dans son principe, c'est une initiative qui mérite d'être encouragée compte tenu de la faiblesse des budgets d'investissement communaux.

_

Toutefois, il est difficile à la lecture du Budget de l'Etat central de comprendre la logique de l'allocation géographique de ses projets d'investissements, notamment dans les centres urbains II serait intéressant d'examiner le budget d'investissement de l'Etat central pour faire ressortir les investissements qui prennent place dans les centres urbains de Madagascar. Malheureusement, cette répartition géographique n'existe pas et nécessiterait des ressources qui dépassent le cadre de cette étude. En se rappelant que près de 2/3 des investissements publics sont financés par des ressources extérieures, il peut cependant être extrapolé que les centres urbains sont largement ignorés par les bailleurs.

351. Au bout du compte, les pratiques hors- budget en matière d'investissement et la quasiabsence de moyens pour les autorités locales empêchent le développement d'une politique de proximité coordonnée et cohérente au cours du temps. Les rares projets d'investissement qui se réalisent répondent plus à une logique électorale ou aux initiatives des bailleurs sans que les gouvernements locaux soient véritablement intégrés dans les processus de décision et de mise en œuvre. Cette quasi-exclusion explique leur manque d'appropriation et les déviances en termes de gouvernance qui sont décrites ci-dessous.

Les défaillances en matière de gouvernance

- 352. En guise de préambule, la bonne gouvernance commence souvent par une politique de communication et de partage de l'information. Dans ce domaine, les carences sont criantes car, comme indiqué auparavant, les informations budgétaires sont généralement manquantes, incomplètes et imprécises. Ces carences masquent des défaillances sérieuses tant dans la préparation que dans l'exécution et le contrôle des budgets communaux. 142
- 353. La préparation des budgets. Pour la vaste majorité des communes, la présentation du budget relève plus de la propagande électorale que du souci de prévoir de manière sincère les recettes et les dépenses à venir. L'un des moyens d'apprécier la sincérité d'un budget consiste à comparer les prévisions (Budget prévisionnel -BP) avec les résultats du compte administratif (CA). Ce n'est d'ailleurs pas un exercice facilement réalisable à Madagascar, compte tenu du fait que de nombreuses communes se dispensent de faire un CA et que même une grande commune comme la ville d'Antananarivo l'établit régulièrement avec un retard inacceptable. C'est ainsi qu'à la date du vote de son BP 2010 la ville ne disposait que du CA 2007. Que ce soit en recettes ou en dépenses, l'écart entre le budget voté et celui exécuté était de plus de 50 % pour les trois communes de notre échantillon (cf. tableau 17). Certes, le budget étant par définition un acte prévisionnel, il n'est pas anormal que le CA, qui retrace les réalisations tant en recettes qu'en dépenses, soit différent mais si les écarts vont du simple au double voire plus, c'est le signe que les prévisions étaient pour le moins fantaisistes. Plus grave, ces écarts se répètent au cours du temps, sans aucun effort d'ajustement des autorités.
- 354. Les explications qui nous ont été données pour justifier ces errements relèvent bien du calcul, mais du calcul politique. Il s'agit pour l'équipe en place de montrer à son électorat qu'elle va réaliser beaucoup de choses. Dans ces conditions, elle ne peut pas présenter un budget réaliste, tenant compte de la capacité à réaliser, car il faudrait le faire baisser parfois de moitié. Comme par ailleurs on se garde bien de communiquer sur les CA, ce qui serait évidemment suicidaire, l'opinion publique n'est pas en mesure de faire les rapprochements nécessaires

¹⁴² Si, par exemple, une évaluation du type PEFA prenait place au niveau des finances municipales, il est presque certain que tous les indicateurs seraient uniformément au plus bas et fort éloignés des normes internationales. Détails sur la méthodologie : http://www.pefa.org/pfm performance frameworkmn.phpwww. Pour Madagascar, voir Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République de Madagascar selon la méthodologie PEFA, Mai 2008.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la manière dont on peut faire un budget réaliste quand on ne dispose, comme ce fut le cas pour le budget 2010 de Tananarive, que du CA 2007.

surtout quand les C.A.-lorsqu'ils existent- sont votés avec 2 ou 3 ans de retard. Une motivation supplémentaire pour approuver des budgets irréalistes est de permettre l'engagement des lignes budgétaires correspondantes et ainsi de procurer un pouvoir de négociation aux services concernés, notamment lors des passations de marché.

- 355. L'exécution du budget. Théoriquement, les communes sont astreintes à établir un C.A. mais beaucoup ne le font pas ou le font avec retard et de manière souvent partielle. Les retards et les manquements aux règles de bonne gestion financière au sein des communes reflètent en grande partie un manque de maîtrise de la chaine de la dépense. Il n'existe que peu de suivi et de contrôles sur les engagements et les paiements qui sont faits par les différents services des municipalités, parfois pour des raisons techniques, souvent à cause d'un faible niveau de compétences et aussi malheureusement à cause de la corruption qui explique que les fonds n'arrivent pas toujours aux destinataires initialement prévus.
- 356. Les déviances en termes de pratique budgétaire expliquent que le recours à la corruption soit quasiment institutionnalisé, même s'il est très difficile d'obtenir des renseignements précis sur le sujet. De même, les procédures de passation de marché ne semblent guère respectées même si une évaluation est difficile car il n'existe simplement pas de mécanismes de contrôle et de suivi tant par l'autorité de régulation des marchés que par les communes elles-mêmes.
- 357. *Les contrôles*. La décentralisation constituant un long apprentissage de la liberté, de la responsabilité et de l'honnêteté, il est indispensable que, tout en respectant l'autonomie des collectivités, des contrôles soient exercés dans l'intérêt même d'une bonne gouvernance locale. Or, aujourd'hui, ces contrôles sont quasiment absents.
- 358. En principe, le gouvernement central possède un droit de regard sur les comptes des communes. Les C.A., lorsqu'ils existent, devraient être transmis au Ministère de la décentralisation qui devrait les envoyer à la Cour des comptes pour un simple contrôle de régularité. A ce jour, ce circuit de contrôle des CA est pratiquement non opérationnel. En parallèle, le Ministère des Finances est responsable du contrôle des budgets des 115 communes urbaines et rurales de première catégorie sur 1557. Ce mécanisme devrait impliquer le réseau du Trésor mais la couverture actuelle semble très limitée car les comptes des communes ne sont, le plus souvent, pas transmis, et, quand cela arrive, ils ne sont pas toujours en état d'être contrôlés. Les retards sont donc majeurs et les contrôles très limités même pour la CUA.
- 359. Au niveau des communes elles-mêmes, les contrôles sont en général effectués par des comptables nommés par le maire. Il existe donc des risques de conflits d'intérêts, car le principe fondamental de la séparation de l'ordonnateur et du comptable devient une pure fiction

¹⁴⁴ La production de CA est maintenant exigée pour recevoir les transferts du FDL.

Le BIANCO reçoit continuellement des plaintes de la part des usagers sur le comportement abusif des services administratifs décentralisés.

lorsque ce dernier est nommé par le premier. ¹⁴⁶ Ajoutons que le Chef de district n'a aucun pouvoir de contrôle du contenu de l'équilibre ou de la sincérité des budgets communaux, son pouvoir se limitant à un simple contrôle de légalité d'ailleurs peu exercé.

360. Cette absence de contrôle et d'encadrement des finances communales contribue non seulement à accroître les risques de mauvaise gouvernance des autorités locales, mais elle les prive d'un outil pédagogique qui leur permettrait d'améliorer leur gouvernance et donc leur crédibilité au cours du temps. Elle traduit des incompétences techniques et un manque d'expérience.

Les insuffisances en ressources humaines

361. Les compétences des communes apparaissent relativement limitées, restreintes par la faiblesse de leurs budgets et de leurs effectifs. A partir des renseignements laborieusement collectés- au près de 22 communes de l'agglomération d'Antananarivo (dont la CUA) et de la commune de Moramanga, un ordre de grandeur des effectifs communaux a pu être estimé. Le nombre d'administrés par agent communal semble varier entre 374 à Tanjombato et 4 019 à Bemasoandro en passant par 477 à Antananarivo, soit moins de 3 000 employés pour cette dernière. Ces taux sont faibles, notamment par rapport aux villes françaises (où il est égal à 150 pour une ville comme Lyon et environ 30-50 dans des villes moyennes de province). Un tel écart ne peut évidemment trouver aucune justification rationnelle reposant sur le service à rendre à la population, mais il est probablement en relation avec la richesse des communes.

362. Malgré les effectifs réduits au sein des communes, les coûts salariaux comptent pour 2/3 de leurs dépenses. Les salaires semblent compétitifs en comparaison de ceux pratiqués par le secteur privé même si le manque de transparence est notoire, il convient tout de même de souligner que ces salaires se situent en haut de l'échelle de ceux qui sont constatés pour les ménages vivants dans les centres urbains de Madagascar. A titre de rappel (cf. chapitre 2), seuls 3 ménages sur 5 à Antananarivo déclarent toucher plus de 100 000 Ariary par mois et seulement 1 sur 5 plus de 300 000 Ariary par mois.¹⁴⁷

363. Il est encore plus difficile de cerner le niveau de qualification des fonctionnaires employés par les communes. Si d'une manière générale, les fonctionnaires ont un niveau moyen d'éducation plus élevé que le reste de la population, les enquêtes auprès des ménages ne permettent pas de différencier les agents de l'Etat central et ceux des communes. L'expérience sur le terrain semble montrer que le niveau d'éducation de ces derniers est hétérogène mais faible en moyenne, avec une maitrise limitée du français pour un grand nombre d'entre eux. D'ailleurs, le manque de formation et de capacité des fonctionnaires communaux est le principal argument avancé par les services centralisés pour freiner le transfert des ressources budgétaires auprès des communes dans le cadre de la

¹⁴⁶ Article 24 du D E C R E T N° 2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

¹⁴⁷ Pour plus de détails sur les revenus, voir la première partie de cette étude.

décentralisation. Un état des lieux des qualifications et du niveau de compétence des fonctionnaires communaux devrait être une priorité.

364. Le faible niveau de compétence des agents communaux trouve en partie son origine dans leur manque de motivation lié à la fragilité de leurs statuts. En effet, la plupart d'entre eux sont des contractuels de droit privé et ils ne peuvent accéder à la sécurité de l'emploi, sous une forme qui les rapprocherait un peu de la situation des fonctionnaires d'Etat, qu'après 6 ans de service dans la même commune. Mais comme la fréquence des changements à la tête des municipalités conduit, à chaque fois, au renvoi des personnels en place au profit de nouveaux recrutés proche de la mouvance des élus accédant au pouvoir, leur confirmation est très rare. La conséquence la plus grave de cet état de fait est que les communes ne disposent que d'une mémoire administrative limitée et que leurs agents restent inexpérimentés.

365. Enfin, l'absence de passerelles entre fonctionnaires d'Etat et agents communaux est préjudiciable à une décentralisation harmonieuse. En France, dans les communes les plus importantes, il est fréquent de trouver des personnels d'Etat en détachement et réciproquement de voir des fonctionnaires territoriaux accéder, par la même voie, à des emplois d'Etat. Cette interpénétration est évidemment très favorable à l'émergence d'une culture très bénéfique au déroulement harmonieux de la décentralisation, alors qu'à Madagascar la coupure est quasi totale et contribue certainement à l'incompréhension que nous avons notée entre représentants de l'Etat déconcentré et représentants des communes.

Chapitre 10 : Vers une action concertée en faveur des communes

366. L'objectif est de clarifier et de consolider le rôle des communes qui est incontournable dans la mise en place d'une politique de proximité au sein des villes. Ce chapitre propose une démarche articulée autour de quatre axes principaux, qui se déclinent eux-mêmes en 13 recommandations (cf. tableau 19). Le premier axe vise à clarifier les relations institutionnelles entre les différents niveaux de gouvernement qui est le point de départ pour mieux définir et ancrer les compétences et responsabilités des communes. Le deuxième axe préconise une mise en adéquation de leurs ressources budgétaires avec leur rôle en portant l'attention sur leurs ressources propres et les transferts en provenance de l'Etat central. Le troisième axe inclut une série de recommandations pour améliorer la gouvernance et la gestion budgétaire communale, qui est aujourd'hui fortement déficiente. Le quatrième axe propose plusieurs actions afin de renforcer les capacités humaines et techniques au sein des administrations municipales.

Tableau 18: Synthèse des recommandations en faveur des communes

Axes	Recommandations		
Clarifier les relations institutionnelles	Définir le rôle des régions et des provinces		
entre niveaux d'administration	 Renforcer le réseau déconcentré de l'Etat qui doit irriguer l'ensemble du territoire. 		
	 Assoir l'autorité exclusive de la commune sur son territoire ainsi que la légitimité démocratique du maire 		
	 Définir les compétences attribuées aux communes selon un processus évolutif. 		
	 Favoriser la coopération intercommunale qui doit devenir un des outils majeurs de la décentralisation et du développement urbain. 		
Accroitre les ressources budgétaires	6. Rendre la fiscalité locale plus performante		
des communes	 Augmenter les transferts en utilisant des règles de distribution claires et incitatives. 		
Améliorer la gouvernance financière	8. Elargir la participation à la préparation du budget		
des communes	9. Améliorer l'exécution de la chaine de dépenses		
	10. Etablir des contrôles internes et externes fiables		
	 Inclure les ressources non-budgétaires dans les budgets 		
Renforcer les ressources humaines	12. Créer un statut de la fonction publique territoriale		
	 Organiser des passerelles systématiques entre la fonction publique d'Etat et la future fonction publique territoriale 		

367. Il est à noter que ces 4 axes doivent être interprétés comme les éléments d'une même démarche car ils ne vont pas l'un sans l'autre. Par exemple, un accroissement des ressources mises à la disposition des communes doit nécessairement s'accompagner d'une meilleure

gouvernance et d'un renforcement de leur capacité. Ces efforts relatifs à la gestion financière ne peuvent prendre place que dans un contexte où il est demandé plus aux communes, sinon il n'y aurait guère de motivation de la part des pouvoirs décentralisés à s'améliorer.

Clarifier les relations institutionnelles entre niveaux d'administration

368. Comment situer l'expérience malgache de décentralisation ? Même si les gouvernements successifs ont tous affirmé vouloir placer la décentralisation au centre de leur action, on peut légitimement se demander si le pays a définitivement tranché entre centralisation et décentralisation tant le pouvoir s'évertue à reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre. On a déjà eu l'occasion de regretter la pratique de la nomination trop systématique et trop politique de PDS et celle de la nomination des chefs de Fokontany par les représentants de l'Etat central.

Il est tentant de situer le degré d'évolution de l'expérience malgache en matière de décentralisation à partir de l'expérience française. Un bref survol de cette dernière est possible en distinguant trois phases. La première, antérieure à 1981, ne laissait que peu de place aux collectivités locales (Communes et Départements) et aux Etablissements Publics Régionaux, prédécesseurs des Régions. L'Etat centralisateur les encadrait étroitement et assurait même l'exécutif des départements et des E.P.R. La seconde phase, à partir des lois Deferre des années 1981 et 1982 devait opérer un vaste bouleversement institutionnel en transférant aux élus l'exécutif des départements et des régions- qui accèdent au rang de collectivités territoriales en 1986, en supprimant la tutelle de l'Etat remplacée par un contrôle de légalité et en opérant les premiers transferts de compétence avec par exemple celle de la construction et de l'entretien des collèges et des lycées respectivement aux Départements et aux Régions. Pendant cette phase les services déconcentrés de l'Etat sont très présents et effectuent de nombreuses missions pour le compte des collectivités locales. Ce sont par exemple les services de l'équipement de l'Etat qui sont chargés des routes départementales sous l'autorité du Président du conseil général et de l'instruction des permis de construire sous l'autorité des maires. Ce qui caractérise cette phase 2 c'est que les services de l'Etat sont mis à disposition des exécutifs des collectivités locales, qui certes se plaignent de leur tendance à vouloir décider à leur place mais ont les moyens juridiques, s'ils le veulent, de se faire entendre et respecter.

370. La troisième phase est récente, puisqu'elle trouve sa source dans la réforme constitutionnelle de 2003 réalisée par le gouvernement Raffarin. C'est la phase de généralisation des transferts de compétence (par exemple presque toutes les routes nationales sont transférées aux départements) accompagnés des transferts de ressources et du transfert des personnels de l'Etat qui jusqu'alors gérait ces compétences sous la forme de la mise à disposition. C'est ainsi que des milliers de fonctionnaires de l'Etat ont été transférés dans les collectivités locales soit par voie de détachement soit par intégration directe. Désormais, les collectivités locales françaises volent de leurs propres ailes.

371. Au vu de ce schéma simplifié, il est possible de se poser la question de savoir à quel stade se trouve Madagascar dont nombre de textes constitutionnels ou législatifs s'inspirent

directement de l'expérience française. A bien des égards on peut observer que le pays se situe encore largement dans la phase 1 que le pouvoir central a du mal à abandonner, même si la phase 2 est déjà bien amorcée puisque l'Etat a commencé à déconcentrer ses services au niveau régional et irrigue l'ensemble du territoire avec ses chefs de district.

- 372. De cette analyse rapide nous dégageons plusieurs recommandations qui ont toutes pour but de chercher à arrêter le paysage de la décentralisation qui doit s'organiser autour de la commune.
- 373. Recommandation 1: Définir le rôle des régions et des provinces. L'Etat doit définitivement trancher quant au statut des régions et des provinces (réintroduites en 2010). Si elles ont vocation à devenir réellement par delà l'affirmation qu'en fait la constitution des collectivités décentralisées de plein exercice, il faut qu'elles cessent de se confondre avec l'échelon déconcentré correspondant de l'Etat et qu'elles soient dotées d'un exécutif dédié exclusivement à la gestion des affaires relevant de la compétence de la collectivité. Cette voie semble être celle qui a été choisie par la nouvelle Constitution approuvée en Novembre 2010 mais elle doit se traduire rapidement par l'adoption des textes d'application qui définissent leurs compétences et leurs attributions de manière concrète. Sinon, l'anarchie actuelle va continuer à prospérer. A Toliara, même pendant leur suppression entre 2007 et 2010, les services provinciaux ont continué à être le centre d'immatriculation automobile et ont délivré les autorisations de port d'armes et diverses autres autorisations relevant du Ministère de l'intérieur. Le chef de Région nous a confirmé détenir une lettre aux termes de laquelle toutes les compétences de la Province lui étaient transférées, mais il n'a pas réussi à nous expliquer pourquoi ce n'était pas appliqué. Il y a une absence évidente de communication (voire de volonté de communiquer) entre les deux entités et un très grand flou sur la répartition des compétences entre la collectivité qui existe et celle qui, n'en finissant pas de disparaître, vient d'ailleurs de renaitre!
- 374. Au fond, on peut quand même se demander si plutôt que de maintenir artificiellement une collectivité décentralisée au niveau régional et provincial, dont l'utilité ne parait pas évidente dans le processus de décentralisation, il ne vaudrait pas mieux, afin d'éviter une dispersion des capacités et des ressources qui sont extrêmement limitées à Madagascar, concentrer tous les efforts sur le renforcement des services déconcentrés de l'Etat aux niveaux provincial et régional, réservant pour une phase ultérieure la réflexion sur l'opportunité de créer à ces niveaux des collectivités locales de plein exercice, car aujourd'hui la preuve est faite que ce sont les communes qui doivent être le fer de lance de la décentralisation. La France est passée par une étape de cette nature à l'époque où la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) animait les circonscriptions d'action régionale. Pour nous résumer nous pensons que, compte tenu des ressources limitées du pays, c'est au niveau communal que doit s'enraciner le processus de décentralisation et que les niveaux régional et provincial ne devraient servir de support qu'aux services de l'Etat.
- 375. Recommandation 2 : Renforcer le réseau déconcentré de l'Etat qui doit irriguer l'ensemble du territoire. La décentralisation ne se décrète pas, elle s'organise dans la durée.

Paradoxalement, elle ne peut réussir qu'avec un renforcement des services déconcentrés qui aident les collectivités à se prendre progressivement en charge, comme le montre clairement l'expérience française. Or, cette coopération entre services est aujourd'hui virtuellement absente.

- 376. Bien entendu, des instructions très fermes devront être données aux services déconcentrés par les Ministères de l'intérieur et de la décentralisation pour qu'ils ne se posent pas en rivaux des collectivités mais bien en « accoucheurs » de leurs potentialités, car leur vocation, à terme de plusieurs années, est de leur transférer le maximum de responsabilités et également de personnels. Pour renforcer les services déconcentrés, il faut qu'y soient envoyés les meilleurs fonctionnaires de l'Etat fût-ce au détriment des effectifs des administrations centrales dont l'expérience française montre qu'ils sont toujours inutilement pléthoriques.
- 377. Tant que les services déconcentrés n'auront pas été ainsi renforcés et valorisés, l'expérience en cours concernant la mise en place des centres d'appui aux communes (C.A.C.) devra être encouragée et poursuivie. Rappelons que cette initiative du ministère de la décentralisation, financée par de nombreux intervenants extérieurs (le programme Suisse SAHA, le FID, le PNUD, le SCAC du ministère français des affaires étrangères, etc.) a pour objet de mettre en place une équipe de deux ou trois conseillers animateurs qui, sur un espace géographique donné, vont assurer l'interface entre les services déconcentrés, les intervenants extérieurs et les communes, afin d'aider ces dernières à concevoir, à faire naitre et à réaliser leurs projets.
- 378. Recommandation 3 : Asseoir l'autorité exclusive de la commune sur son territoire ainsi que la légitimité démocratique du maire. Si Madagascar désire véritablement vivre une expérience réussie de décentralisation, il lui faut revenir à la situation antérieure à 2007 et redonner aux maires le pouvoir de nommer les chefs de Fokontany parmi 3 candidats issus d'une élection interne aux Fokonolona afin que l'entité communale ne soit pas corsetée par ses propres quartiers sur lesquels elle n'aurait pas autorité. Dans le même ordre d'idées, l'usage des délégations spéciales doit être réservé aux cas de blocages institutionnels et il faut cesser de nommer des PDS pour des raisons politiques, car accepter la décentralisation c'est en même temps accepter la démocratie.
- 379. Recommandation 4: Définir les compétences attribuées aux communes selon un processus évolutif. Rien ne sert de transférer des compétences si les communes n'ont pas les capacités humaines de les mettre en œuvre. Mieux vaut laisser d'importantes responsabilités aux échelons déconcentrés de l'Etat tant que les équipes communales ne sont pas prêtes à les assumer. Toutefois, prudence ne signifie pas immobilisme et les réussites de plusieurs projets-pilotes de décentralisation, notamment dans le domaine de l'éducation, ont montré qu'un transfert de responsabilité aux communes pouvait porter ses fruits (cf. encadré). Des tâches simples, proches des préoccupations de leurs administrés, sont en général mieux effectuées par les autorités locales que centrales, qui n'ont qu'un intérêt limité à les mettre en place et à les suivre au cours du temps.

Les résultats prometteurs de la décentralisation dans l'éducation

L'initiative prise en 2003 de financer directement les écoles primaires (suite à la déclaration de la gratuité de l'enseignement primaire public) a permis de relever que les faiblesses portent plus sur l'acheminement des ressources au niveau des écoles que sur la capacité des communautés à décider et à gérer les fonds qui leurs sont octroyés. Cette situation a été aussi observée dans le cadre de l'initiative de gestion directe par les communautés locales et communes du financement des constructions scolaires.

En outre, le financement direct des écoles et la délégation de la maîtrise d'ouvrage pour les constructions scolaires ont permis une plus grande participation des administrations territoriales et communautés locales dans les processus de décision, créant une dynamique positive non seulement en termes de compétence mais aussi en matière de responsabilisation sur le terrain. Les associations communautaires, y compris les parents d'élèves et parfois les notables et les responsables de l'administration territoriale, ont joué un rôle de plus en plus actif dans ce processus.

- 380. L'important à ce stade est d'insister sur la nécessité de clairement identifier et caractériser ces transferts de compétence afin de responsabiliser les autorités communales et de les accompagner dans les transferts de ressources nécessaires à leur exercice. Mais il convient de tenir compte de la grande hétérogénéité du paysage communal malgache car toutes les communes ne se trouvent pas au même stade de développement, toutes n'ont pas les mêmes ressources financières et humaines et donc les mêmes capacités de réactivité au processus de décentralisation. C'est pourquoi nous suggérons qu' un système expérimental soit mis en place offrant aux communes la possibilité de passer un contrat avec l'Etat énumérant les compétences qu'elles souhaitent et qu'elles peuvent exercer et précisant les ressources dont elles pourraient disposer qu'il s'agisse de ressources fiscales ou de subventions destinées à encourager cette contractualisation.
- 381. Recommandation 5 : Favoriser la coopération intercommunale qui doit devenir un des outils majeurs de la décentralisation et du développement urbain. Les agglomérations urbaines grandissent, ce qui met en avant le besoin de coopérer au niveau intercommunal. Les communes ont encore du mal à bien utiliser la formule de l'O.P.C.I. qui leur est le plus souvent imposée par des bailleurs extérieurs soucieux de rendre plus efficaces leurs contributions au développement des communes.
- 382. La coopération intercommunale doit être encouragée à travers la diffusion d'information sur les formules disponibles et par la mise en place de crédits d'encouragement et d'accompagnement nécessaires par le Ministère de la décentralisation. Mais auparavant, il faudra revoir les termes trop vagues de l'article 148 de la Constitution et prévoir diverses formules d'O.P.I. adaptées aux différents types de communes, car les communes rurales, urbaines ou une grande conurbation comme Antananarivo n'ont pas toutes les mêmes objectifs de coopération. En cette matière, Madagascar pourrait s'inspirer des formules françaises de la communauté de communes , de la communauté d'agglomération , voire pour Antananarivo, de la communauté urbaine, sachant que chacun de ces types de coopération comporte une série de compétences obligatoires et des compétences facultatives, ce qui donne un cadre de

référence qui n'existe pas à Madagascar puisque l'article 148 parle seulement de projets de développement communs sans plus de précisions.

383. Et, si ces dispositifs devaient apparaître comme trop complexes, peut être pourrait- on explorer les deux autres voies suggérées dans Landscope N 2 de juin 2009 de l'observatoire foncier de Madagascar qui, après le constat de l'échec de la formule de l'O.P.C.I. comme support d'un guichet foncier, propose de localiser la coopération intercommunale soit au près de la commune la plus importante concernée¹⁴⁸ qui fera payer aux autres le service rendu, soit de confier la gestion des intérêts communautaires à une entité privée sous la forme de la concession ou de l'affermage.¹⁴⁹ Mais il convient d'observer que, si de telles formules peuvent se révéler efficaces, elles ont pour inconvénient de ne pas responsabiliser l'ensemble des communes impliquées.

Accroitre les ressources budgétaires des communes

384. Une fois les objectifs clairement définis en matière de répartition de compétences et de relations entre les différentes collectivités, les communes doivent posséder les moyens financiers pour assumer leurs rôles. Il y a deux options: (1) la décentralisation des responsabilités en matière de politique et de recouvrement des impôts; et (2) les transferts financiers en faveur des autorités locales. La littérature économique a montré que chacun de ces instruments présente ses mérites et ses inconvénients, variables en fonction du contexte. Par exemple, le recouvrement des impôts au niveau local a le mérite de créer un lien direct entre les recettes et dépenses, alors que les transferts permettent une péréquation interrégionale qui module les ressources mises à disposition selon les besoins et les capacités de chaque collectivité locale.

385. Au cours de ces dernières années, le Gouvernement malgache a envisagé de recourir à ces deux types d'instruments, mais les résultats concrets sont restés limités. En ce qui concerne le transfert de compétences en matière de politique fiscale et de recouvrement des impôts, il faut reconnaître qu'après le transfert de la fiscalité foncière (et autres impôts directs telle que la redevance en 2006), la marge de manœuvre à Madagascar demeure fortement limitée en raison du poids des impôts indirects (notamment la Taxe sur la Valeur Ajoutée et les droits de douanes) qui comptent pour plus de ¾ des recettes fiscales. Ces impôts indirects doivent rester sous la responsabilité de l'Etat central pour des raisons d'économie d'échelle et de

¹⁴⁸ Le bureau de développement de Tananarive B.D.A. qui , en partenariat avec l'A.F.D., est chargé de l'élaboration des stratégies de développement spatial de la ville et de son agglomération, de la coordination et du suivi des opérations d'aménagement financées par l'Etat, les communes et les différents bailleurs de fonds, pourrait servir de base à cette nécessaire mise en commun des intérêts convergents de cet ensemble de communes dont le destin est lié. Mais il faudra qu'il devienne moins dépendant de la seule ville d'Antananarivo, faute de quoi il risque de ne rester qu'un simple bureau d'étude

¹⁴⁹ Enfin, il reste une troisième voie qui est celle de l'association, beaucoup plus souple à mettre en œuvre, mais qui est souvent exposée à de graves dérapages budgétaires faute de comporter les gardes fous qui existent dans les établissements publics.

compétences.¹⁵⁰ Il est également difficile d'envisager le transfert des impôts sur le revenu au niveau local en raison des inégalités géographiques qui existent actuellement à Madagascar. Par exemple, les communes urbaines seraient trop avantagées par rapports aux communes rurales, ce qui nécessiterait un rééquilibrage à travers des transferts financiers en provenance de l'Etat central. En fin de compte, le partage des responsabilités explique que les ressources propres des communes sont et resteront limitées.

- 386. Dans ce contexte restrictif, il peut être quand même soutenu que les ressources propres des communes peuvent être augmentées car elles sont loin de réaliser leur potentiel, et que l'Etat central se doit de revoir son dispositif de transfert qui n'est guère incitatif et transparent.
- 387. Recommandation 6 : Rendre la fiscalité locale plus performante. Les communes sont responsables du recouvrement d'un certain nombre de taxes et de redevances locales, y compris la fiscalité foncière. Leur marge de progression est immense, comme l'ont démontré nos exercices de simulation sur la fiscalité foncière qui montraient que les recettes actuelles pourraient être multipliées par 5 voire par 10 dans les communes comme Toliara et Ivato.
- 388. La première action passe par une meilleure évaluation de l'assiette fiscale en encadrant le système déclaratif. La fiscalité malgache est essentiellement fondée sur un système déclaratif, qui a l'avantage d'alléger les charges et les coûts de l'administration, mais implique un civisme spontané dont bien peu de contribuables paraissent disposer à faire preuve. Il convient donc de l'encadrer d'une part avec la généralisation de la collecte informatique des données et, d'autre part, avec un contrôle de l'estimation de la valeur des biens matériels en référence aux prix du marché. Il n'est évidemment pas question de ne retenir que les prix du marché pour calculer la valeur des biens à taxer, mais leurs moyennes doivent au moins servir de références de contrôle pour détecter les déclarations pas trop éloignées de la réalité.
- 389. Simultanément, il faut encourager les recensements communaux. L'exemple de la ville de Tanjombato qui, en suivant à la loupe les redevables de l'impôt synthétique, a porté son taux de réalisation 2008 à 342% de sa prévision initiale montre que la connaissance approfondie de la matière imposable est fiscalement extraordinairement rentable. Mais il faut pour cela porter la plus grande attention à la composition des groupes d'agents recenseurs. A Antananarivo, nous avons pu constater qu'ils étaient composés de 15% d'agents communaux permanents et de 85% d'extras payés au minimum 10 000 Ariary par jour ou au nombre de fiches remplies .Ce système ne garantit naturellement pas la fiabilité des données recueillies et ce serait un « investissement » rentable que d'affecter plus d'agents communaux à cette tâche. Un tel effort, comme cela a été indiqué dans le chapitre consacré au foncier, devrait porter sur les biens immobiliers.
- 390. Enfin, la troisième action est d'améliorer la capacité de recouvrement des administrations communales, qui est très faible. Sans entrer dans les détails, nous nous

¹⁵⁰ Pour des arguments allant dans ce sens, voir. R. Bahl, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, World Bank, janvier 1999.

bornerons à suggérer que les agents chargés de cette mission, qu'ils appartiennent au personnel du Trésor ou qu'ils relèvent de l'administration communale, soient incités à l'augmentation de leur rendement par des formules d'intéressement attractives et dont les montants soient dissuasifs par rapport aux sollicitations dont ils pourraient être l'objet de la part de contribuables. En outre, les sanctions prévues pour le non paiement des impôts doivent être effectivement mises en œuvre tant par l'administration fiscale que par l'appareil judiciaire. L'expérience internationale montre que le développement du civisme est fortement encouragé lorsque l'exemple vient d'en haut et que les responsables politiques ne cherchent pas à échapper à l'impôt (notamment foncier). On pourrait d'ailleurs suggérer, qu'en plus de la déclaration obligatoire de son patrimoine, tout citoyen briguant un poste de responsabilité politique apporte la preuve qu'il est à jour de ses obligations fiscales. Encore faudrait-il évidemment qu'une autorité indépendante ait les moyens de faire respecter ces règles de bonne gouvernance.

- 391. Recommandation 7: Augmenter les transferts en utilisant des règles de distribution claires et incitatives. Si les efforts sur la fiscalité locale sont prioritaires, leurs fruits se récolteront dans la durée. Les transferts de ressources en provenance de l'Etat central doivent et devront rester un des instruments majeurs de la décentralisation budgétaire, surtout dans le court terme. Or, les mécanismes actuels de transferts souffrent de deux carences majeures : (i) les montants alloués aux communes sont faibles par rapport aux besoins de ces dernières et (ii) les mécanismes de répartition entre les communes ne sont pas transparents et incitatifs.
- 392. En ce sens, les autorités malgaches pourraient s'inspirer de l'exemple du Brésil où l'allocation régionale des moyens financiers transférés dans le secteur de la santé est déterminée en fonction de : (i) l'importance démographique de la région et (ii) des besoins exprimés par chacune d'entre elles (cf. encadré). L'adoption de tels critères objectifs contribuerait à instaurer des règles claires et stables de répartition des ressources en provenance de l'Etat, sans pour autant, en cas d'urgence ou d'impératifs politiques particuliers, exclure, au cas par cas, de recourir à des règles dérogatoires de répartition à condition que cela se fasse en totale transparence.

Une méthodologie pour allouer les transferts d'investissement entre les communes –Le secteur de la santé au Brésil

L'allocation des dépenses d'investissement par région est une question qui préoccupe les autorités malgaches. Afin de les aider dans cet exercice, nous proposons ci-dessous une méthodologie qui a été développée par le Gouvernement du Brésil pour le secteur de la santé et qui devrait être perçue comme une invitation à la réflexion. Afin d'éviter que l'allocation régionale des projets soit déterminée uniquement par la capacité des gouvernements locaux à formuler leurs demandes et par des décisions arbitraires des autorités centrales, ils ont mis en place un système qui fixe des plafonds par région déterminés par : (i) le nombre d'habitants dans chaque région et (ii) un indicateur de besoin dans chaque région. Ce dernier facteur a été défini comme le montant de dépenses de fonctionnement dans le secteur de la santé dans chaque région car il a été perçu comme un bon indicateur des besoins sanitaires dans la région et que les données le concernant étaient facilement disponibles et contrôlées par l'Etat. Cet indicateur de dépenses a été préféré à des indicateurs de performance comme les

couvertures de taux de vaccination dont les statistiques ne sont pas toujours fiables ou disponibles.

La formule utilisée est la suivante.

$$I_i / I = a(pop_i / pop) + (1 - a)(X \max - X_i) / (X \max - \hat{X})$$

avec I représentant l'investissement public dans le secteur de la santé , I_i l'investissement public dans le secteur de la santé dans la région i, pop la population totale, pop_i la population dans la région i, \hat{X} le montant moyen de dépenses de fonctionnement dans le secteur de la santé qui est utilisé comme un indicateur des besoins d'investissement pour ce secteur, Xmax le montant maximal de dépenses de fonctionnement atteint dans une région, et X_i le montant des dépenses de fonctionnement dans la région i.

Selon cette formule, l'allocation de l'investissement en santé par région dépend positivement de la part de la population régionale dans la population totale et de l'écart relatif entre les dépenses de fonctionnement dans la région qui dépense le plus et la région en question.

Source: Philip Musgrove: Equitable Allocation of Ceilings on Public Investment, HCD Working Paper, Banque mondiale, 1996

393. Enfin, les autorités centrales pourraient introduire un mécanisme de concurrence entre les communes à travers leur politique des transferts financiers. Les fonds transférés, d'une année à l'autre, pourraient être en partie déterminés par les résultats obtenus par chaque commune. Concrètement, un contrat pourrait être signé entre les communes et le fond définissant, en fonction des performances de la commune, le montant des subventions qui lui sera alloué. En cas de contre performance, les subventions de l'année suivante seraient réduites voire supprimées. Certain pays ont déjà mis en place des fonds dont l'accès est soumis à compétition, obligeant les collectivités décentralisées à se réformer et à accroître leur efficience pour pouvoir obtenir les financements qu'elles sollicitent.

Améliorer la gouvernance financière des communes

- 394. Apporter plus de responsabilité institutionnelle et davantage de ressources financières impose une amélioration significative de la gouvernance financière au sein des communes. Il convient d'améliorer la préparation et l'exécution budgétaires, y compris les procédures de passation de marché, ainsi que les contrôles tant internes qu'externes. En fait, ces mesures de gouvernance se doivent d'accompagner toute démarche de transfert de ressources et de responsabilités vers les communes (comme cela est en fait déjà en partie appliqué pour les fonds transférés à partir du FDL).
- 395. Recommandation 8 : Elargir la participation à la préparation du budget. Au cours des entretiens que nous avons eus tant avec des fonctionnaires de l'Etat qu'avec des élus, jamais on n'a évoqué devant nous les citoyens. Cela montre que l'implication de la société civile dans la gouvernance publique n'est encore une priorité ni au niveau central ni au niveau local, malgré les déclarations d'intention affichées ici ou là. Si l'on veut convaincre les administrés que payer des impôts ne sert pas qu'à assurer la rémunération des agents municipaux mais permet de

promouvoir des actions collectives répondant à leurs besoins fondamentaux, alors il faut associer les citoyens à l'élaboration et au contrôle des budgets et des comptes administratifs.

396. La méthode pour y parvenir existe. Il s'agit du budget participatif qui a été lancé en 1988 par la ville de Porto Alegre au Brésil et est aujourd'hui adopté par plus de 1 300 collectivités à travers le monde. Les citoyens peuvent aider à construire les budgets des collectivités locales en définissant, au fur et à mesure du déroulement du mandat des élus, les priorités qui leurs paraissent incontournables. C'est un processus de coproduction de la décision publique qui responsabilise à la fois les élus et les citoyens et qui permet que les réels besoins des administrés soient mieux pris en compte dans les décisions budgétaires. Un début d'expérimentation a commencé à Madagascar, notamment dans le cinquième arrondissement d'Antananarivo, qui doit être poursuivi. ¹⁵¹ Cependant, pour aboutir à une généralisation de cet acte majeur de bonne gouvernance que représente le budget participatif, une loi devrait être adoptée pour consacrer et préciser les droits des citoyens à l'information et à la communication des documents budgétaires comme l'a fait la France avec la loi du 6 février 1992. Cet acte peut aider à surmonter la réticence naturelle des élus à l'introduction de la transparence dans les finances communales.

397. Recommandation 9: Améliorer l'exécution de la chaine de dépenses. L'analyse des budgets des trois communes que sont Antananarivo, Toliara et Moramanga a montré que les comptes exécutés étaient très éloignés des prévisions budgétaires, démontrant ainsi le besoin impératif qu'il y a d'apporter une cohérence et un suivi aux dépenses réalisées par les communes. Il est donc essentiel de raccourcir les délais de production des comptes administratifs, qui ne sont que rarement produits ou qui le sont avec des retards inacceptables (comme 2 à 3 ans pour la CUA).

398. La priorité doit être aussi donnée à la maitrise de la chaine de la dépense, notamment en matière salariale qui constitue, de loin, le plus gros poste dépensier des communes. Cet effort doit inclure un audit de la solde visant à identifier le véritable nombre d'agents publics et à évaluer l'ensemble de leurs rémunérations monétaires et non monétaires, car aujourd'hui c'est le règne de la non transparence qui prévaut. Sur cette base, un système de paiement des salaires doit être mis en place permettant de contrôler la masse salariale et de mieux payer ceux qui font un réel travail.

399. Il faut, par ailleurs, veiller à l'utilisation de procédures compétitives et transparentes pour l'attribution des marchés publics. Les mêmes recommandations qui ont été faites au gouvernement central dans les récentes études de la Banque mondiale devraient s'appliquer aux gouvernements locaux. Ces recommandations incluent: (i) la publication des informations sur les plus gros marchés et leur attribution; (ii) l'utilisation de procédures

¹⁵¹ Le processus de budget participatif est soutenu dans plusieurs communes, notamment rurales, concernées par la redistribution des revenus fiscaux associés aux grands projets miniers. Le Ministère de la Décentralisation compte appuyer une cinquantaine de communes en matière de budget participatif.

¹⁵² Voir par exemple, Banque mondiale, *Revue des dépenses publiques*, 2007.

concurrentielles en limitant les attributions directes à des cas précis définis par les textes de lois ; (iii) une revue systématique des contrats attribués en utilisant un système de contrôle *ex post* et aléatoire et (iv) la mise en place de sanctions claires et punitives pour ceux qui violent les règles tant dans l'administration publique que dans les entreprises privées. L'Autorité en charge de réguler la passation des marchés publics se doit de porter son attention sur les communes urbaines où sont attribués les plus gros marchés.

- 400. Recommandation 10: Etablir des contrôles internes et externes fiables. Ces contrôles sont pratiquement inexistants aujourd'hui, et font naitre un sentiment d'impunité qui est largement répandu au sein des administrations locales. La mise en place de systèmes de contrôles internes est nécessaire mais prendra du temps dans les communes qui n'ont pas les ressources humaines et financières pour mettre en œuvre des systèmes fiables et exhaustifs. L'action à entreprendre dans l'immédiat serait de procéder à la séparation effective des ordonnateurs et des comptables au sein des municipalités.
- 401. En parallèle, il faut renforcer le contrôle que doit exercer l'Etat central par une meilleure couverture des communes par les services du Trésor qui ne jouent pas vraiment leur rôle d'auditeur. Pendant une période de transition, il pourrait être envisagé de recommander et même de subventionner le recours à un auditeur externe indépendant pour les communes ayant un budget supérieur à un certain montant. C'est la solution qu'a adoptée spontanément et avec succès la commune de Tanjombato. A terme, le Ministère des Finances devrait améliorer sa couverture du contrôle des ordonnateurs en nommant plus d'agents du Trésor, qui devraient se répartir la responsabilité de plusieurs collectivités.
- 402. La Cour des Comptes, pas plus que les tribunaux financiers provinciaux, ne sont en capacité de faire face à cette tâche de contrôle des comptes des communes. Une solution pourrait être de confier cette mission de contrôle aux chefs de district, qu'il conviendrait de renforcer en personnels spécialistes des questions financières. En s'inspirant de l'exemple français (antérieur à la décentralisation), son rôle devrait se limiter à présenter des observations à la collectivité à charge pour elle de s'y conformer dans un délai prescrit. Faute pour cette dernière de revoir son budget selon les indications du chef de district ce dernier aurait le pouvoir de régler d'office le budget de la collectivité. Confier une telle mission aux chefs de district, avec évidemment la possibilité pour les communes de faire appel de ses décisions devant le tribunal financier provincial, permettrait de généraliser des contrôles qu'actuellement ni la Cour des comptes ni les tribunaux financiers ne sont en mesure d'effectuer convenablement. Il s'agirait, en fait, de déconcentrer le contrôle budgétaire pour le rendre plus efficace et lui permettre de contribuer à l'initiation des équipes municipales aux rigueurs de la gestion financière.
- 403. Enfin, une dernière mesure complémentaire pourrait être instituée, au nom d'une volonté politique de transparence, qui consisterait à faciliter l'ouverture aux administrés d'une procédure de recours simplifiée contre les décisions de la commune ou la qualité des services rendus par elle. Certes, l'organisme BIANCO joue déjà en partie ce rôle en examinant les plaintes dont il est saisi et en les transférant au pouvoir judiciaire quand il les juge fondées,

mais le procédé est long, et indirect, et n'aboutit que rarement à des sanctions. On pourrait envisager que les chefs de districts, auxquels aurait été confié le pouvoir de contrôler les budgets communaux (voir supra) constituent le premier échelon d'examen des réclamations des administrés.¹⁵³

404. Recommandation 11: Inclure les ressources non-budgétaires dans les budgets. La recommandation vise à suggérer l'adoption d'une loi rendant obligatoire l'inscription dans les budgets de tous les financements extérieurs d'où qu'ils proviennent (bailleurs de fonds, jumelage, secteur privé, ONG). Outre qu'une telle disposition accroitrait la transparence des finances communales par une meilleure information, elle permettrait une planification budgétaire et ainsi apporterait une cohérence aux actions des exécutifs locaux et de leurs partenaires, à la fois dans le court et moyen terme, au sein des communes. Bien entendu, cette démarche doit s'accompagner d'un droit de regard des partenaires sur l'utilisation de leurs fonds et sur les procédures qui seront utilisées afin de garantir la redevabilité des autorités communales. Les financements en partenariat avec le secteur privé doivent être inclus dans cet effort, tout au moins dans une annexe du budget, de manière à identifier clairement les mécènes et ainsi éviter tout conflit d'intérêt.

405. Cette pratique aurait plusieurs avantages car elle permettrait que les autorités locales s'approprient davantage les projets financés par les partenaires extérieurs. Les derniers doivent avoir la volonté d'enseigner aux collectivités « la manière de faire » en les associant à l'élaboration et à la réalisation des projets, plutôt que le simple souci de leur « offrir clefs en main » un équipement qu'elles devront gérer en le découvrant. Les des devront gérer en le découvrant des des devront gérer en le découvrant de le simple souci de leur « offrir clefs en main » un équipement qu'elles devront gérer en le découvrant.

406. L'inclusion des financements extérieurs et privés dans le budget permettrait également d'accroitre la cohérence et la coordination entre ces projets. C'est ainsi que, faute d'avoir associé les ministères compétents à sa démarche, la ville de Moramanga essaie en vain, depuis 2003, de débloquer à la douane de Toamasina des containers envoyés par sa ville jumelle de la Réunion. Il faut souhaiter que l'atelier national sur la coopération décentralisée, organisé en mai 2010 à Tananarive, débouche rapidement sur des mesures de clarification et notamment sur l'édiction de l'obligation de budgéter les aides en espèces obtenues et d'inscrire dans les actifs de la commune les matériels reçus. Quand on prend connaissance de la variété des matériels fournis (camion de pompier, ambulance, véhicules de ramassage des ordures ménagères etc.) ou des constructions réalisées (C.S.B., E.P.P., complexes sportifs et culturels, infrastructures communautaires de base) on mesure l'intérêt et l'urgence de donner à cette forme de coopération une assise juridique solide.

Le BIANCO devrait pouvoir exiger que les cadres communaux et les élus soient astreints à l'obligation de déclarer toute participation à des entreprises, des commerces ou des associations susceptibles soir d'être fournisseurs de la commune soit d'en recevoir des subventions.

¹⁵⁴ Selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la décentralisation, l'aide extérieure procurée aux communes provient à 85% des collectivités françaises.

¹⁵⁵ C'est aussi une des principales recommandations émanant de l'atelier sur la coopération décentralisée, juin 2010. Afin de systématiser cette pratique, il est même proposé de développer un texte réglementaire sur la coopération décentralisée.

Renforcer les ressources humaines

- 407. La plupart des agents des collectivités locales, dont les compétences sont rarement en adéquation avec les fonctions qu'ils sont censés exercer, ne bénéficient que d'une sécurité de l'emploi limitée et d'aucune perspective de carrière. Or, le succès de la politique de décentralisation repose largement sur leur capacité à aider les maires, souvent inexpérimentés, à gérer efficacement les affaires de la commune. Il convient donc d'attirer des fonctionnaires expérimentés et de jeunes diplômés vers les fonctions territoriales en rendant celles-ci plus attrayantes.
- 408. La mise en place d'un système visant à une amélioration des ressources humaines dans les communes n'est pas indépendante de l'effort visant à mieux gérer la solde et les rémunérations. L'audit de la solde, proposé ci-dessus, devrait servir de base à une réforme de la fonction publique même si l'expérience internationale rappelle qu'elle prendra du temps car elle implique une volonté politique, des moyens financiers et un changement de comportement qui ne sont pas encore présents au sein des administrations décentralisées.
- 409. Le renforcement des ressources humaines au sein des communes dépendra en grande partie de la collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat et des efforts de coordination entre les communes elles- mêmes, comme cela a été préconisé auparavant (cf. recommandations 1 et 2).
- 410. En outre, deux actions complémentaires nous paraissent devoir être recommandées en matière de gestion des ressources humaines et qui visent à améliorer le sentiment d'appartenance à la fonction publique :
- 411. Recommandation 12 : Créer un statut de la fonction publique territoriale qui doit être à la fois protecteur pour les agents et ne pas constituer un carcan pour les collectivités locales.
- 412. A nouveau, le modèle français pourrait ici servir de référence, car il alimente les différents corps de la fonction publique territoriale par la voie du concours, mais sans que la réussite au concours confère automatiquement un poste dans une collectivité. Le mécanisme est le suivant : le jeune reçu à l'un des concours organisés est inscrit sur une liste d'aptitude pour une durée de un an qui peut être prolongée une fois. Il lui appartient, sur la base de cette inscription, de présenter sa candidature dans la ou les collectivités de son choix. Si le maire décide de se séparer de lui, il est pris en charge par l'établissement public Centre nNtional de la Fonction Publique Territoriale C.N.F.P.T. mais aux frais de la collectivité qui l'a licencié. Au bout de 2 ans, s'il n'a pas retrouvé de poste, la contribution de la commune est très sensiblement diminuée et elle cesse lorsque le fonctionnaire a retrouvé un emploi ou a refusé trois propositions correspondant à son grade. Il peut alors soit être licencié soit admis à faire valoir ses droits à la retraite s'il en remplit les conditions.
- 413. La création d'un établissement public, selon le modèle décrit ci-dessus, qui assure à la fois la formation des agents, leur préparation aux concours et leur gestion lorsqu'ils se trouvent

entre deux affectations, serait extrêmement bénéfique au développement de la qualité des personnels communaux à Madagascar. Un partenariat avec l'Ecole Nationale d'Administration Malgache (ENAM) permettrait d'assurer la formation des personnels communaux du rang d'administrateur qui paraît correspondre aux fonctions de Secrétaire Général des plus grosses communes de Madagascar. Les formations que serait amené à diffuser un tel centre devraient bien entendu être ouvertes aux élus intéressés.

414. Recommandation 13: Organiser des passerelles systématiques entre la fonction publique d'Etat et la future fonction publique territoriale. Lorsque les différents grades de la fonction publique territoriale auront été définis par la loi-sans doute par analogie avec ceux de la fonction publique d'Etat, il conviendra de prévoir expressément la possibilité de détachement de l'une vers l'autre. Afin d'accroître encore l'interpénétration entre les services centraux et décentralisés, leurs cadres supérieurs devraient suivre une formation commune à l'E.N.A.M.

Conclusion : Aider les exécutifs communaux à sortir du cercle vicieux de la sous-administration et de la non-existence budgétaire

- 415. Les équipes municipales ont évidemment à jouer un rôle central et déterminant dans la gestion des villes. Pourtant, les usagers attendent peu de leurs élus communaux car ils constatent tous les jours que la majorité des investissements, qui améliorent leur cadre de vie, sont réalisés par l'Etat central ou à défaut par des ONG et différents partenaires internationaux ou nationaux extérieurs. Souvent aussi, ils sont amenés à déplorer que certains services soient peu ou pas rendus, comme en matière de voirie et d'assainissement.
- 416. Les relations institutionnelles entre les différents niveaux d'administration, le partage de leurs responsabilités tant en matière de recettes que de dépenses souffrent d'une regrettable confusion que la rédaction souvent imprécise des textes constitutionnels et législatifs ne contribue pas à éclaircir. La difficulté à exister administrativement qui caractérise les exécutifs municipaux est entretenue par le manque chronique de ressources financières qui leur permettraient d'avoir des projets et par la faiblesse criante de leurs ressources humaines-qui leur donneraient les moyens de les mettre en œuvre. C'est là un cercle vicieux qui s'auto-entretient et qui explique les déviances que l'on constate en termes de gestion budgétaire et de gouvernance et qui conduit à leur sous administration généralisée et à l'inexistence de toute politique de proximité dans les villes malgaches.
- 417. Si l'on veut que les exécutifs locaux jouent le rôle qui doit être le leur sur le territoire dont ils sont les élus, il faut commencer par définir clairement la place qu'ils doivent occuper dans le processus de décentralisation et les relations qu'ils doivent entretenir avec les autres collectivités décentralisées (régions et désormais aussi provinces) et les services de l'Etat centraux et déconcentrés.
- 418. Il faut ensuite définir simplement les règles de partage des compétences et des responsabilités. Mais au lieu de s'en remettre pour cela à des textes généraux et impératifs, mieux vaut sans doute-, à partir d'une liste de compétences transférables, développer une politique de contractualisation offrant aux communes la possibilité de choisir celles des compétences qu'elles se sentent en mesure d'exercer en fonction de l'Etat de leur développement et pour lesquelles des ressources leur seraient allouées par l'Etat. Autrement dit, plutôt que de vouloir tout réglementer et uniformiser en imposant le « menu du jour », il pourrait y avoir un grand intérêt à promouvoir une décentralisation à la carte qui tiendrait compte des écarts de développement entre les communes malgaches. L'expérimentation sera nécessaire de manière à tenir compte de l'évolution des besoins, des capacités et des résultats au sein de chaque commune. Toutefois, prudence ne signifie pas immobilisme et les carences du système actuel indiquent que l'action est indispensable.
- 419. Une attention particulière devrait être apportée au fonctionnement des grandes communes urbaines, car c'est sur leurs territoires que s'additionnent les nombreuses difficultés qu'engendre une urbanisation galopante et mal maitrisée. L'Etat doit les aider à améliorer leur

gouvernance et leur gestion des finances publiques notamment en conditionnant ses aides au respect d'une stricte orthodoxie budgétaire. Aucune subvention ne devrait pouvoir être attribuée tant qu'une commune n'est pas en mesure de présenter un document budgétaire sincère, équilibré et comportant l'ensemble des recettes et dépenses transitant par ses services, y compris celles qui sont trop souvent hors budget. De même aucune subvention ne devrait être renouvelée si son utilisation ne fait pas l'objet d'un compte rendu d'exécution fiable convainquant et transparent.

- 420. Bien qu'un certain nombre d'axes de réformes aient été proposés dans cette partie de l'étude pour améliorer l'efficacité des exécutifs municipaux, force est de reconnaître que cet effort prendra du temps. C'est pourquoi il est important de souligner que les autorités municipales ne devront pas se borner à fournir des services ou à réaliser des investissements, mais qu'il leur incombe également de devenir les accoucheurs et les facilitateurs des initiatives extérieures publiques ou privées dont on a vu qu'elles jouaient un rôle primordial dans nombre de secteurs urbains essentiels au bien être des citoyens.
- 421. Ce rôle nouveau ne pourra s'exercer que si l'Etat central, de son coté, renonce au formalisme et au pointillisme administratifs et accepte de faire du travail à la carte sur les projets de développement émanant des investisseurs privés désireux d'acheter des terrains et de créer des entreprises. Leurs demandes devront être traitées dans un esprit « commando » et devront rassembler autour d'une table agents de l'Etat, responsables communaux et investisseurs avec le souci et la volonté de trouver la solution administrative légale permettant de déboucher sur une décision positive, plutôt que de recenser les multiples obstacles administratifs pouvant dissuader l'investisseur de réaliser son projet.

PARTIE IV : UN PLAN D'ACTION POUR REUSSIR UNE POLITIQUE DE LA VILLE

- 422. L'analyse doit déboucher sur l'action sinon elle devient inutile. L'objectif de cette quatrième et dernière partie est donc de proposer un plan d'action auquel de nombreux acteurs pourront souscrire. Ce plan s'inspire des recommandations sectorielles qui ont été développées à la fin des chapitres qui composent la deuxième partie de cette étude et des mesures cherchant à renforcer le rôle des communes qui sont présentées en conclusion de la troisième partie. Il ne sera donc pas entièrement nouveau pour ceux qui auront lu en détail les parties précédentes qui composent cet ouvrage.
- 423. Le plan d'action ici présenté est cependant original car il est construit en mettant l'accent sur deux caractéristiques inédites qui seront à la base de sa réussite. Premièrement, il met en avant les synergies transversales qui se doivent d'exister pour créer un mouvement en faveur des réformes. Le principe est simple : il s'agit de privilégier les actions qui agissent simultanément sur plusieurs objectifs comme, par exemple, améliorer la fluidité du transport urbain pour que les enfants puissent aller rapidement à l'école ou encourager la formation professionnelles des adolescents qui ont quitté le système scolaire dans le but de les aider à trouver un emploi. Nous croyons que l'émergence de ces synergies est essentielle dans un contexte où le maximum de résultats doit être obtenu avec le minimum de moyens.
- 424. La deuxième caractéristique est que le plan d'action se doit de promouvoir l'inclusion et la participation du maximum d'acteurs présents dans les villes. Une partie de notre analyse a été consacrée à montrer que l'implication des gouvernements communaux est indispensable alors qu'ils sont en partie désemparés en raison de leur manque de moyens tant techniques que financiers et des incertitudes autour du cadre légal et institutionnel dans lesquels ils doivent opérer. Les entreprises privées sont plus perçues comme des rivaux que des partenaires et les usagers (et citoyens) ne sont pas vraiment impliqués car, souvent, attendent que leurs problèmes se résolvent par une intervention venue de l'administration, voir des ONG et des partenaires. La promotion d'une approche participative est importante pour identifier de nouvelles sources de financement, notamment par des partenariats, mais aussi pour accroître la visibilité des actions et ainsi augmenter la redevabilité de ceux qui les entreprennent. Un certain nombre de recommandations ont été formulées dans la partie III de cet ouvrage pour renforcer le rôle des communes et encourager des partenariats avec les autres acteurs opérant dans les villes malgaches.
- 425. Afin d'optimiser ces deux caractéristiques, un plan d'actions est développé autour de trois axes complémentaires, à savoir : (i) l'accélération du développement par la diversification des opportunités économiques dans les villes ; (ii) l'amélioration des conditions de vie des ménages urbains afin de réduire les inégalités ; et (iii) l'engagement d'une politique de protection sociale pour que la pauvreté urbaine ne se transforme pas en misère. Ces trois axes sont importants individuellement mais leur combinaison doit être privilégiée car la croissance

doit être partagée et inclusive pour générer un cercle vertueux tant économique que social et ainsi réduire les risques d'instabilité politique.

Le défi Politique de la ville: Les acteurs • 3 Axes/Objectifs: urbain est: • Accélérer le développement économique Une réalité Améliorer les Une conditions de vie •Une et les urgence opportunité opportunités et de réduire les d'agir économique inégalités afin •Un défi • Que la « pauvreté ne se transforme •Une rupture pas en misère » sociale 2/21/2011

Graphique 15: Les principes de notre démarche

426. La synthèse de notre plan est présentée dans le tableau ci-dessous, qui propose 12 actions principales, bâties autour des trois axes précités. Une indication sur les acteurs concernés y est inclue, ainsi qu'une référence aux recommandations sectorielles qui peuvent être retrouvées dans le rapport. Le lecteur pourra donc, au besoin, revenir automatiquement sur les détails de chaque mesure en appuyant sur le lien électronique inscrit dans la dernière colonne. Ce plan d'actions ne cherche toutefois pas à quantifier les coûts associés aux mesures proposées et à fixer un ordre rigide de priorités. Ces « oublis » sont volontaires afin de motiver l'appropriation des réformes proposées en laissant aux autorités le soin de prendre ces décisions (même si elles devront prises en concertation avec les autres acteurs) et de laisser une place à l'expérimentation dans un contexte marqué par une forte volatilité.

- 427. Il est important de préciser que ce plan d'actions doit être vu comme un menu car les priorités varient suivant les besoins, les ressources et les capacités des villes du pays. C'est ainsi que l'assainissement est certainement une priorité dans la capitale, elle l'est moins intensément à Toliara ou dans les autres villes secondaires. Par contre, l'accès aux marchés fait cruellement défaut dans des villes moyennes alors qu'il est relativement acceptable pour l'agglomération d'Antananarivo.
- 428. Le décideur politique pourra aussi chercher à rationnaliser ses choix sur la base de certains principes qui ont fait leur preuve à la lumière de l'expérience internationale. Premièrement, il est généralement admis qu'il faut concentrer l'action sur les mesures qui ont le plus de chances de parvenir à des résultats tangibles et rapides afin de créer une dynamique en faveur des réformes. Deuxièmement, il est conseillé de chercher des mesures qui sont

 $^{^{\}rm 156}$ Cet outil de navigation n'est pas disponible sur la version « papier »du rapport.

susceptibles d'engendrer des bénéfices doubles (« une pierre, deux coups ») de manière à maximiser leurs gains par rapport à leurs coûts. Troisièmement, les actions pérennes doivent être favorisées, car le développement s'inscrit dans la durée et les résultats doivent survivre à la fin d'un financement extérieur ou d'un appui ponctuel d'une ONG. Enfin, il est important que les mesures soient placées sous la tutelle d'un responsable bien défini à l'avance pour qu'il s'approprie les mécanismes de suivi et d'évaluation (voir de sanctions). L'utilisation, non-exhaustifs, peut guider certains choix, comme l'illustrent les quelques exemples ci-dessous. La finalisation du cadre légal autour des partenariats public-privé dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ne devrait pas rencontrer de forte opposition mais l'arrivée de producteurs et de distributeurs privés pourraient augmenter l'offre de ce secteur en milieu urbain, répondant ainsi aux attentes des usagers, mais aussi en créant de nouveaux postes de travail. L'entretien des routes ou des petites infrastructures de base pourraient en partie se faire en collaboration avec les communautés locales, qui en contre partie pourrait recevoir des vouchers pour le financement des études et/ou le transport scolaire.

Tableau 19 : Plan d'actions pour le développement des villes

ACTIONS	MESURES/REFORMES	ETAT CENTRAL	COMMUNES	AUTRES ACTEURS	REFERENCES SECTORIELLES
AXE 1 : ACCELERER LE DEVE	LOPPEMENT ET DIVERSIFIER LES	OPPORTUNITES ECONOMIO	UES	710120110	323737112223
Rationaliser, simplifier et décentraliser les procédures administratives auxquelles sont soumises les entreprises	Mettre en œuvre le programme FIAS/EDBM Simplifier les permis d'opérer et autorisation délivrées par communes Rapprocher l'administration des usagers	Volonté politique de rationaliser les procédures Décentralisation administrative pour une politique de proximité Coopération entre services déconcentrés et décentralisés Politique de concurrence entre les	Clarification des procédures locales Renforcement technique des administrations Amélioration des contrôles et lutte contre les abus	Partenariats avec les entreprises privées en amont (pour identifier contraintes) et en aval (pour vérifier les résultats)	Chapitre 3 pages 36 et suivantes.
2. Lancer une politique de soutien aux PME	Promouvoir l'accès au crédit Encourager l'accès au marché (y compris international) Promouvoir l'accès Incourager l'accès au marché (y compris international)	communes Lancement de partenariats avec les banques commerciales pour des programmes de matching grants Appui en matière de formation Promotion en faveur de l'adoption de normes de qualité et d'hygiène Promotion à l'étranger et mise en contact avec réseaux d'acheteurs/ Distributeurs	Collecte et diffusion de l'information sur les entreprises, les consommateurs et les potentialités locales Création de centres d'appui et d'information en faveur des PME. Encourager les réseaux et collaboration entre PME	Partenariats avec les banques commerciales et opérations de jumelage avec des municipalités à l'étranger dans un but de promotion économique au niveau local	Chapitre 3 – pages 40 et suivantes
3. Promouvoir l'emploi par la formation	 Améliorer la qualité de l'enseignement post-primaire Intégrer une prime à la performance dans le système de subventions aux écoles privées Renforcer la formation professionnelle 	Adoption d'un curriculum national en adéquation avec les attentes du marché du travail Mise en place d'un système d'évaluation des enseignants et des acquis Accréditation des écoles privées Promotion de filière d'apprentissage	Gestion de l'allocation de bourses d'études et bons éducatifs aux élèves. Identification et facilitation de partenariats avec le secteur privé et les opérateurs économiques locaux.	Collaboration avec le secteur privé dans la provision de services et dans la définition des besoins Appui financier et techniques des PTF	Chapitre 7 – pages 117 et suivantes

4. Faciliter le fonctionnement du marché foncier	Sécuriser les titres fonciers existants Faciliter les opérations immobilières privées Améliorer la gestion du patrimoine foncier de l'Etat	Promotion de formation continue au sein des entreprises. Actualisation des titres à partir d'un inventaire et procédure déclarative Simplification des procédures requises pour opérations immobilières et transfert des compétences au niveau local Renforcement de capacité technique et financière des services de l'aménagement du territoire Diffuser les informations sur les transactions effectuées par l'Etat, notamment lors de cession de terrain	Pouvoir la délégation et harmonisation entre procédures nationales et locales (y compris les quartiers) Renforcement de capacité, surtout en matière de recouvrement fiscal, à travers un mécanisme basé sur la performance Création d'une agence foncière à Antananarivo pour recueillir et partager information sur le marché immobilier Création de guichets fonciers communaux dans les communes urbaines ayant une part significative de leur superficie couverte par la propriété privée non titrée	Renforcement du pouvoir judiciaire pour imposer sanctions en cas d'abus ou d'occupation illicite	Chapitre 4 pages 61 et suivantes
5. Améliorer la mobilité urbaine et interurbaine	Encourager la mobilité interurbaine, notamment sur le corridor Antananarivo-Toamasina et villes secondaires isolées Réduire la congestion dans les centres urbains, surtout à Antananarivo	Entretien et constructions de voies stratégiques Promotion de la concurrence dans et entre modes de transports sur les corridors Désengorger entrées et sorties des villes avec zones aménagées	Renforcement du respect du Code de la route Gestion des transports collectifs Aménagement de l'espace autour de zones stratégiques urbaines (arrêt bus, centre commercial, zone franche)	Partenariats avec le secteur privé pour le développement et l'entretien de l'infrastructure (grandes entreprises, société de transports) Encouragement des initiatives des transporteurs pour améliorer fluidité et sécurité	Chapitre 5— pages 77 et suivantes

5. Faciliter l'accès à la	Harmoniser	Actualisation des titres	Adoption (ou	Mobilisation des	Chapitre 4 -
terre et au logement	l'aménagement de	à partir d'un	actualisation) des	PTF pour appui	pages 61 et
0	l'espace urbain	inventaire et	plans d'Urbanisme	technique et	suivantes
	autour d'un plan	procédure déclarative		financier	Juivanices
	stratégique	, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	Création d'une		
	Actualiser les titres	Décentraliser	agence foncière		
	en possession de	compétences et	pour		
	'	harmonisation des	l'agglomération		
	ménages	relations	d'Antananarivo		
	Encourager la		u Antanananvo		
	distribution de	administrations	Cuitala at faurations		
	nouveau titres ou	centrale, communales	Guichet fonciers		
	certificats pour ceux	et fokontany	pour la distribution		
	qui n'ont pas sécurisé	(quartiers)	de certificats		
	leur droit de		fonciers		
	propriété	Adoption de règles			
	 Améliorer la gestion 	transparentes pour la	Soutien en faveur		
	du patrimoine de	cession et l'utilisation	d'Initiatives/projet-		
	l'Etat, notamment	du domaine public.	pilotes		
	pour la mise en place		communautaires de		
	d'une politique social	Amélioration de la	légalisation des		
	du logement	gestion de la Société	« petits papiers » au		
	-	d'Etat, responsable de	niveau de quartiers.		
		la promotion du			
		logement social	Lancement d'une		
			campagne de		
			sensibilisation du		
			devoir de payer		
			l'impôt foncier pour		
			financer une		
			politique de		
			logement social		
. Améliorer l'usage de	•Combler les déficits en	Mobilisation de	Campagne de	Partenariats	Chapitre 6 –
l'eau et la gestion des	matière	ressources	communication	avec secteur	pages 96 et
déchets	d'infrastructure	budgétaires pour	pour les usagers	privé pour	suivantes
	sanitaire et	investissement et	pour see acagos	production et	
	d'assainissement	entretien	Renforcement de	distribution de	
	u assairiisseirierit	Chiletien			
	●Póformor la cadra				
	Réformer le cadre institutionnel et légal	Finalisation du cadro	capacité de	l'eau	
	institutionnel et légal	Finalisation du cadre	l'administration		
	institutionnel et légal pour mieux définir les	légal pour PPP et mise	•	Promotion de	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités	légal pour PPP et mise en place de l'agence	l'administration locale	Promotion de solutions	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les	légal pour PPP et mise	l'administration locale Encouragement de	Promotion de solutions techniques	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau	l'administration locale Encouragement de solutions locales par	Promotion de solutions techniques simples	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le	l'administration locale Encouragement de	Promotion de solutions techniques simples adaptées au	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés	Promotion de solutions techniques simples	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire)	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire)	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire) Coordonner la politique de	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des réseaux	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain Mobilisation des	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire)	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire) Coordonner la politique de	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des réseaux	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain Mobilisation des	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire) Coordonner la politique de l'Assainissement par la	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des réseaux	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain Mobilisation des PTF devant	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire) Coordonner la politique de l'Assainissement par la mise en place du comité interministériel	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des réseaux	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain Mobilisation des PTF devant	
	institutionnel et légal pour mieux définir les responsabilités •Adapter les comportements des usagers au milieu	légal pour PPP et mise en place de l'agence de régulation de l'eau Besoin de revoir le rôle et le fonctionnement de la JIRAMA (y compris sa grille tarifaire) Coordonner la politique de l'Assainissement par la mise en place du	l'administration locale Encouragement de solutions locales par communautés Autonomie financière des agences responsable de l'entretien des réseaux	Promotion de solutions techniques simples adaptées au contexte Collaboration avec ONG sur le terrain Mobilisation des PTF devant	

8. Amener l'éducation post primaire à la majorité des jeunes	Ajuster l'offre (bâtiments, enseignants) à la pression démographique dans les villes Retenir les élèves le long du cycle scolaire Offrir alternatives à l'enseignement « classique » (voir action 3)	communes pour entretien du réseau d'assainissement Mobilisation de ressources budgétaires pour financer nouvelles infrastructures publiques Révision du système de subventions en faveur des écoles privées (incitations à l'investissement) Politique de recrutement et formation des enseignants Allégement de la contrainte financière pesant sur les ménages pauvres par l'introduction de bons éducatifs	Entretien des établissements scolaires	Rôle du secteur privé pour la provision et la diversification des enseignements	Chapitre 7 – pages 113 et suivantes
9. Mieux connecter les gens	 Favoriser le déplacement entre communes urbaines Raccourcir les temps de déplacements à l'intérieur des agglomérations 	Entretien et constructions de voies stratégiques	Amélioration de la sécurité des piétons (3/4 des déplacements) par l'aménagement de trottoirs Amélioration des conditions des transports publics (taxi be) par une plus grande vigilance dans le respect des règles Aménagement de l'espace autour de zones stratégiques urbaines (arrêt bus, centre commercial, zone franche)	Encouragement des initiatives des transporteurs pour améliorer fluidité et sécurité	Chapitre 5— pages 77 et suivantes
	PROTECTION SOCIALE POUR QUE	LA PAUVRETE NE SE TRANS	FORME PAR EN MISERE	T	
10. Redonner l'espoir par l'écoute	 Encourager la scolarisation des enfants exclus Enregistrer à l'État civil les familles 	Initiatives cultivant synergies entre écoles et autres bénéfices sociaux (école/hygiène/vaccin ation, école/repas). Gratuité des frais scolaires et	Lancement de programmes ciblés pour l'enregistrement à l'Etat civil	Coopération avec ONG	Pages 183 et suivantes

		parascolaires (transports) Aider le privé et les ONG à développer des			
11. Cibler les plus démunis pour encourager l'emploi et leur fournir un socle de protection sociale	Alléger la contrainte financière des démunis Encourager l'inclusion dans le marché du travail	écoles ouvertes Hausse des ressources budgétaires pour la politique de protection sociale Responsabilisation des communes par une décentralisation accrue (politique de proximité) Développement de programmes intégrés encourageant l'auto- emploi et l'appui aux petits métiers urbains	Intensification des programmes de Haute Intensité de Main d'œuvre Projets pilotes de transferts d'argents (« cash transferts ») sous conditions	Partenariats avec secteur privé et ONG	Pages 185 et suivantes
12. Encourager les initiatives des populations	Favoriser la mutualisation de l'informel Appuyer la diffusion d'information et opinions par support technologique (téléphonie portable)			Projet de mutuel de santé Organisation de la production (ex. sur les décharges) pour accroitre leur pouvoir de négociations et répartir les risques	Pages 188 et suivantes

Axe 1 : Accélérer le développement et les opportunités économiques

- 429. La croissance urbaine représente avant tout une opportunité économique. Déjà l'appareil de production national, à l'exception des mines et du secteur primaire, est concentré autour des villes, ce qui signifie qu'une amélioration de l'efficience urbaine aurait tout de suite des implications majeures sur le PIB national. A titre d'exemple, un gain de 10 % des rendements économiques au sein des centres urbains permettrait d'engendrer une hausse de 7% du PIB. Le même effet d'entraînement ne serait pas aussi visible en matière d'emploi car 2/3 de la force de travail est encore localisée dans les campagnes mais, dans une approche dynamique, les villes restent le meilleur véhicule pour créer et diversifier les emplois dans le pays et ainsi absorber les nombreux jeunes qui débouchent chaque année sur le marché du travail.
- 430. Une combinaison de 5 actions prioritaires est proposée pour encourager la croissance économique, à travers la création d'entreprises et d'emplois qui est indispensable pour générer et encourager les effets d'agglomération qui demeurent limités dans les métropoles malgaches. L'émergence de ces effets est fortement associée au dynamisme entrepreneurial qui est brimé par plusieurs contraintes dans le climat des affaires et par le manque de soutien aux petites et moyennes entreprises. Avant de passer en revue ces 5 actions, il est utile d'insister sur la nécessité d'adopter une approche intégrée car, comme l'illustre le paradoxe du sous-développement de l'entrepreneuriat privé à Toamasina, il ne suffit pas d'offrir un ou deux atouts si les barrières subsistent par ailleurs et suffisent à décourager les investisseurs.

Le paradoxe de Toamasina ou l'importance d'une approche intégrée

L'exemple de Toamasina met en évidence que la combinaison de contraintes est en fait la principale entrave au développement des activités économiques. Un modèle simpliste et déterministe de la localisation d'activités, basé sur la présence purement quantitative de l'électricité, la connectivité, les écoles et l'administration prédirait pour cette ville un dynamisme privé important. En effet, elle est bien connectée avec le plus grand port national, dispose d'une Université Publique, d'une bonne qualité de l'électricité et de la présence de services administratifs tant déconcentrés que décentralisés.

Pourtant, malgré ces atouts, il n'a que peu de nouvelles entreprises qui se créent et, surtout, qui grandissent à Toamasina. En effet, l'Université ne contribue pas à accroître l'employabilité des étudiants qui ne trouvent pas d'emplois. L'administration y est présente mais guère effective dans ses services aux entreprises qui renoncent à leurs investissements. Le manque de disponibilité de terrains est aussi un obstacle fréquemment cité par les investisseurs potentiels. L'action se doit d'être intégrée pour qu'elle porte ses fruits car les progrès réalisés sur une contrainte peuvent être neutralisés par le maintien ou l'émergence d'une autre barrière.

431. Dans ce sens, l'établissement de zones franches ou industrielles peut représenter une voie intéressante. Bien que leur réussite au niveau international soit encore débattue, elles ont contribué à l'essor de la filière textile et de la confection à Madagascar. Les deux conditions nécessaires à leur réussite est qu'elles soient bien gérées (car elles sont souvent à l'origine de

corruption) et qu'elles ne retardent pas l'adoption de réformes plus générales dans le climat des affaires. La persistance d'un traitement de faveur encourage le « lobbying » et entraine des distorsions dans l'allocation des ressources et des facteurs dans le moyen terme.

- 432. Si ces deux conditions doivent être nécessairement remplies, elles ne sont pas suffisantes pour garantir le succès des zones. Pour cela, il faut encore que les zones permettent de simplifier les procédures administratives, ce qui s'obtient par la minimisation des formalités et la délocalisation des services concernés auprès des zones. Ensuite, le terrain ne doit pas seulement être disponible mais aussi aménagé (c'est ce qui est en train de se faire en partenariat avec le gestionnaire de la zone à Fort Dauphin). Enfin, il doit exister une densité suffisante d'entreprises pour générer des effets d'agglomération, notamment pour atténuer les lacunes de marchés dont souffrent de nombreuses entreprises malgaches en matière d'accès au crédit, de formation et d' information. 157
- 433. Dans les zones franches d'Antananarivo et d'Antsirabe où sont établies plus d'une centaine d'entreprises de la filière textile, ces effets d'agglomération se sont développés. Non seulement les entreprises se sont organisées autour, par exemple, de programmes de formation mais elles se sont aussi associées pour établir des partenariats avec le gouvernement, ou les partenaires techniques et financiers. Ces effets positifs sont plus importants que les éventuels avantages fiscaux dans une perspective de croissance soutenue du secteur privé. La mise à niveau de l'infrastructure de communications, suite à des investissements massifs au cours des 5 dernières années, offre des perspectives dans la filière des nouvelles technologies, notamment dans des activités à faible contenu de connaissance, comme les centres d'appels. La création de zones industrielles ou de technopoles, en collaboration avec le secteur privé et les centres d'enseignement, pourrait favoriser leur essor. Le regroupement de simples unités d'assemblage ou de *processing* pourrait aussi voir le jour autour des points de sortie du pays, notamment l'aéroport d'Ivato et le port de Toamasina dont les alentours restent sous-utilisés.
- 434. En conclusion, la création de zones franches/industrielles n'est pas la panacée en matière de développement industriel mais elle permet d'adopter une politique cohérente sur un espace restreint. Un certain nombre de pré requis sont nécessaires en matière de gestion, transparence et volonté d'aller de la part du secteur privé. Sans ce dernier, l'expérimentation est toujours possible, mais devient coûteuse. Or, Madagascar n'a que peu de ressources, tant financières qu'humaines, qu'il vaut mieux mettre l'accent sur les secteurs où la participation du secteur privé est déjà bien établie.

¹⁵⁷ Ces principes sont inclus dans le projet de pôles intégrés de croissance, soutenu par la Banque mondiale, qui cherche à promouvoir des effets d'agglomération autour des zones d'Antananarivo/Antsirabe pour l'industrie textile et les TIC, de Nosy Be pour le tourisme, et Fort Dauphin pour les mines.

<u>Action 1</u> : Rationaliser, simplifier et décentraliser les procédures administratives

435. L'analyse du <u>chapitre</u> 3 a permis de mettre en évidence que les petites et moyennes entreprises, y compris les micro-entreprises et celles de l'informel, ne jouent pas leur rôle de moteurs de croissance et de pourvoyeurs d'emplois au sein des villes malgaches. Les procédures administratives sont lourdes et complexes, décourageant les entrepreneurs à s'établir officiellement et/ou à étendre leurs opérations car les coûts dépassent les bénéfices. Au bout du compte, il est recommandé d'alléger ces formalités pour ne plus briser dans leur élan ces jeunes et nouvelles entreprises.

436. A Madagascar, il existe déjà plusieurs études, notamment celles du FIAS et le CEM, qui ont dressé une liste de recommandations précises pour rationaliser les démarches que doivent effectuer les entreprises lors de leur création et de leurs opérations (cf. pages 39). Sans revenir sur les détails, certaines formalités peuvent être éliminées car redondantes, alors que d'autres peuvent être simplifiées, notamment en matière de licences sectorielles et permis d'exploitation. ¹⁵⁸ Ce programme doit être mis en œuvre, avec urgence, car il se traduirait automatiquement par une progression de Madagascar dans le classement du rapport *Doing Business* (140ème en 2010). Cet effort porterait ses fruits comme l'avait démontré la création des zones franches, qui en simplifiant au maximum les interactions entre les entreprises et les administrations, avait permis l'essor du secteur textile et de la confection dans les zones urbaines d'Antananarivo et d'Antsirabe (400 entreprises générant 200 000 emplois).

437. L'effort de rationalisation des procédures administratives doit prendre place tant au niveau de l'administration centrale que celle des communes. L'importance de ces dernières est indéniable car une multitude de permis d'opérer, de redevances et des taxes sont sous leur responsabilité. Si elles n'ont pas toujours un poids financier important, elles sont sources de délais et de nuisance pour de nombreux opérateurs qui s'en plaignent de manière relativement uniforme.

438. Parce qu'une politique de proximité repose sur un lien étroit entre les entreprises et les services administratifs concernés, notre recommandation est de favoriser l'implémentation des ces derniers dans les centres urbains. De plus en plus, les investisseurs prêtent une attention particulière au climat des affaires qu'ils trouvent dans les villes, qui restent leur destination privilégiée, et pas seulement sur l'ensemble du territoire. Si les centres urbains offrent généralement de meilleurs services administratifs que la moyenne dans le pays, en tant que chefs-lieux régional ou de districts, ceux-ci restent toutefois insuffisants. Par exemple, l'investisseur qui désire s'installer à Toamasina doit presque obligatoirement venir à Antananarivo pour obtenir les autorisations nécessaires. La vaste majorité des permis sectoriels, tels qu'environnementaux ou de travail, ne sont délivrés que par les administrations centrales dans la capitale.

168 | Page

¹⁵⁸ Pour plus de détails, cf. FIAS ou CEM, *A la Recherche du temps perdu vers une croissance soutenue et équilibrée*, décembre 2008. Bien que la fiscalité locale a été simplifié e en 2008, il existe encore de nombreuses redevances et taxes qui pénalisent les entreprises.

439. C'est pourquoi plusieurs pays ont choisi de favoriser une politique de proximité en déconcentrant ou en décentralisant un certain nombre de leurs services. En Suisse, mais aussi au Brésil, il n'y a plus besoin de venir à la capitale pour s'installer dans une ville secondaire grâce à une délégation intelligente des responsabilités et une utilisation habile des réseaux logistiques et informatiques. La délégation des responsabilités offre aussi l'opportunité de développer une politique de concurrence entre les municipalités, voire les quartiers. C'est ainsi que les services communaux les plus efficaces pourraient se valoriser auprès des investisseurs potentiels et augmenter leur pouvoir d'attraction, comme l'ont fait des villes/communes dans des pays comme les USA.

440. Si la décentralisation des services administratifs a déjà commencé à Madagascar, avec la responsabilité de recouvrement de certains impôts au niveau des communes à partir de 2008, cet effort reste encore modeste. Il est entendu que la décentralisation des compétences administratives se doit d'être graduelle car elle doit tenir compte des faibles capacités locales. Plutôt que de proposer une liste des compétences administratives qui pourraient être décentralisées, nous préférons mettre en exergue les critères qui pourraient être utilisés pour un tel processus.

- Le premier critère devrait être celui du principe de subsidiarité qui propose que la compétence soit placée au niveau du gouvernement le plus proche des bénéficiaires ;
- Le deuxième critère est de prendre en compte la capacité respective de chaque administration à livrer les services ;
- Le troisième critère est de minimiser les risques de conflits d'intérêt dans les prises de décisions.
- 441. Sur la base de ces principes, des contrats de délégation de compétences pourraient être passés entre le pouvoir central et les communes —leur contenu pouvant varier suivant les besoins et les capacités de chacune d'entre elles.
- 442. Enfin, la mise en place d'une politique de proximité passe aussi par un renforcement des partenariats. D'abord il est essentiel d'améliorer la coordination entre les services déconcentrés et décentralisés comme cela avait été argumenté dans la partie III de cette étude avec la création d'un statut de fonctionnaire territorial. Ensuite, dans l'idée de favoriser l'émergence de groupes ou réseau d'entreprises, la coordination avec le secteur privé est indispensable pour mieux comprendre les besoins des entreprises et ainsi adapter les services administratifs à leurs attentes.

¹⁵⁹ Par exemple, l'Etat de Genève a mis en ligne un service d'appui aux PME (https://ge.ch/ecoguichetpmepmi/) afin de les soulager dans leurs démarches avec l'administration. Bien entendu, Madagascar ne peut se transformer en la Suisse dans l'immédiat mais il n'en reste pas moins que la réflexion sur la décentralisation des compétences mérite d'être lancée dans ce domaine de soutien au secteur privé.

Action 2 : lancer une politique de soutien aux PME en matière d'information et de réseaux

443. Au-delà de la rationalisation des procédures administratives, les autorités peuvent intervenir de manière ciblée, principalement pour compenser des déficiences du marché, afin de favoriser l'émergence et le développement de PME. Dans la littérature économique, il est généralement admis que l'intervention de l'Etat est justifiée en ce qui concerne (i) l'accès au crédit; (ii) la promotion des réseaux de distribution et (iii) la formation professionnelle. Dans chacun de ces domaines, il y a un risque que les PME soient désavantagées car leur taille et leurs faibles capacités internes les empêchent de couvrir les coûts fixes qui sont importants.

444. Les autorités ont donc un rôle à jouer par un certain nombre d'actions au niveau national visant à améliorer l'accès à l'information, à la formation des entreprises, et à la réduction des coûts. Les principales recommandations, notamment celles qui avaient été avancées dans le *Country Economic Memorandum* et les notes de politiques économiques récemment publiées par la Banque mondiale, sont résumées ci-dessous :

- Accès au financement: le développement de partenariats avec les banques commerciales, comme par exemple des programmes de « matching grants », et le développement des microcrédits qui visent à appuyer les petites entreprises;
- Accès aux marchés: les actions doivent privilégier la formation des entreprises qui doivent se mettre au niveau des normes internationales et la mise en réseaux avec des partenaires à l'étranger;
- Formation continue: les partenariats avec le secteur privé, tant au niveau de la provision des services que sur la définition des besoins ainsi que sur les financements, tout en suivant les résultats obtenus. Les autorités malgaches pourraient s'inspirer de l'expérience menée au <u>Sénégal</u>, à travers le Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (FONDEF), ou au <u>Kenya</u> grâce à la distribution de "vouchers" à des entreprises et à des employés dans des micros et petites entreprises (cf. chapitre 3).

445. En parallèle, les autorités locales peuvent et doivent appuyer les entreprises, notamment en mettant à leur disposition de l'information sur les possibilités de partenariats et de synergies —de manière à promouvoir les économies d'échelle au niveau de la production et des fournisseurs et ainsi contribuer à la création de réseaux. De la même manière, l'information sur les consommateurs peut aider à encourager les effets d'agglomération au niveau de la distribution. Enfin, il n'est pas inutile de fournir une base de données tant sur les banques et institutions financières -que sur les distributeurs qui sont opérationnels dans les villes.

¹⁶⁰ Cf. les notes de politiques économiques sur le marché financier et la promotion des exportations, publiées dans *Madagascar : Vers un agenda de relance économique*, Banque mondiale, juin 2010.

446. Ce rôle de pourvoyeur d'information a été compris par de nombreuses villes de par le monde qui y consacrent des ressources importantes. Parce qu'acquérir des informations fiables est un exercice difficile et coûteux pour les PME à Madagascar, il est recommandé que la CUA crée un service de promotion économique et d'appui aux entreprises car elle concentre la grande majorité des créations d'entreprises dans le pays.

<u>Action 3</u>: promouvoir l'emploi à travers une meilleure adéquation de l'éducation et de la formation professionnelle.

- 447. Avant de décrire les mesures spécifiques en faveur de la promotion de l'emploi, il convient de rappeler que ce soutien passe souvent par l'appui aux entreprises car si ces dernières sont plus performantes, elles devraient en principe embaucher davantage. Cette action sur la demande est nécessaire, mais il faut toutefois faire plus du côté de l'offre pour accroître l'employabilité des travailleurs malgaches, notamment en mettant en adéquation le système scolaire avec les demandes des employeurs.
- 448. La première recommandation est donc d'améliorer la qualité de l'enseignement pour augmenter les taux de rendement de manière à ce que les familles perçoivent leur investissement dans l'éducation comme rentable. En milieu urbain, cette exigence est d'autant plus haute que les jeunes doivent acquérir les aptitudes qu'exige un poste de travail car, contrairement au monde rural, la majorité des emplois ne sont pas liés aux modes traditionnels de travaux liés à la terre. Si un enfant en milieu rural n'ayant pas acquis de compétences lors de son enseignement secondaire a toujours l'option de travailler dans les champs, celui dans un centre urbain ne pourra qu'être à la recherche de la prochaine combine qui lui permettra de survivre.
- 449. L'amélioration de la qualité de l'enseignement passe par l'adoption de plusieurs mesures, décrites dans le <u>chapitre 7</u> qui incluent : (i) la révision du curriculum national vers des stratégies d'apprentissage ; (ii) l'amélioration de la formation des enseignants et de leur gestion ; (iii) l'intégration des compétences d'employabilité dans le processus d'enseignement et d'apprentissage ; (iv) la modernisation de la pratique pédagogique pour que les enseignants apprennent aux élèves à apprendre ; (v) la mise en place d'un système d'évaluation tant au niveau des enseignants que celui des acquis des élèves ; et (vi) l'introduction d'un fonds compétitif qui serait accessible pour les écoles qui proposeraient des initiatives pour améliorer la qualité de leur enseignement.
- 450. En raison de la place prépondérante des écoles privées en milieu urbain, celles-ci doivent contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. La première mesure est de mettre en place un système d'information qui permettrait aux parents d'élève de prendre des décisions en toute connaissance de cause sur la qualité et le coût de chaque établissement. Une telle base de données mettrait en concurrence les écoles, y compris publiques, et procurerait une « prime à la qualité ». La deuxième mesure, liée à la première, serait d'instaurer un système d'accréditation des collèges et lycées privés. En diffusant l'information sur le niveau

de qualité atteint par chaque école, l'accréditation est un outil puissant pour le développement et la pérennisation de la qualité de l'éducation car elle améliore l'efficacité de l'investissement privé dans l'éducation et protège les parents et élèves des promesses et pratiques frauduleuses. Une fois l'accréditation obtenue, les écoles doivent maintenir le statut accrédité comme condition de financement public, que ce soit par le biais de budget, des subventions ou des bons éducatifs.

451. La « prime à la qualité » est essentielle pour la formation professionnelle car sa finalité est de préparer les élèves directement pour le marché du travail (les lycées et les collèges sont souvent perçus comme une étape intermédiaire vers l'enseignement supérieur). Au vu des taux d'abandon lors du secondaire, il serait logique d'attendre que la formation professionnelle soit la voie privilégiée pour la majorité des étudiants à Madagascar, mais ses effectifs actuels sont 10 fois moins grands que ceux des lycées et collèges du pays. Le développement de ce secteur doit inclure (i) la mise en place de l'Agence Nationale de Formation pour coordonner ce secteur; (ii) la création de lycées de carrière et (iii) le développement de partenariats avec les employeurs du secteur privé, y compris du secteur informel, comme les maîtres-artisans, de manière à ce que les étudiants puissent acquérir une large palette de compétences et expériences professionnelles. La "formalisation " de l'apprentissage traditionnel est préconisée car ce dernier reste le mode prévalant d'acquisition des compétences dans un pays comme Madagascar (cf. l'expérience du <u>Bénin</u> dans le chapitre 7).

<u>Action 4</u>: faciliter l'accès au foncier par l'établissement d'un marché opérationnel et fluide.

- 452. Aujourd'hui, il est extrêmement difficile pour une entreprise non seulement d'identifier un terrain mais aussi de le sécuriser. Les parcelles n'ont pas toujours des titres fonciers et, quand elles en ont, ceux-ci ne sont pas fiables. En plus, les procédures de transfert et d'acquisition sont complexes, sources de délais qui peuvent se compter en années, avec des services légaux et administratifs incompétents et le plus souvent corrompus. L'Etat plutôt que de jouer un rôle de régulateur et/ou de facilitateur sur ce marché est fréquemment un frein car il ne respecte pas les règles qu'il a lui-même édictées.
- 453. Le manque de sécurité foncière n'est pas seulement un obstacle à l'installation de nouvelles entreprises mais il est aussi une contrainte à l'essor du crédit bancaire. Cette logique est essentielle comme l'ont démontré les travaux de H. de Soto au Pérou. ¹⁶¹ Un des instruments nécessaires au développement du crédit est la disponibilité de garanties acceptées par les banques, le plus souvent constituées de terrains appartenant à l'entreprise. Peu de (petites et moyennes) entreprises malgaches sont aujourd'hui capables de fournir un titre foncier dépourvu d'ambigüité, ce qui nuit à leur dynamisme et à leur compétitivité.

¹⁶¹ H. de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, 2000.

- 454. La première recommandation est donc de sécuriser légalement et juridiquement les parcelles dans et autour des centres urbains. Quand les titres n'existent pas (ce qui est fréquent dans les banlieues des grandes agglomérations ou dans les villes moyennes), l'initiative des guichets fonciers qui sont responsables de délivrer des certificats fonciers mérite d'être poursuivie, voire intensifiée car elle simplifie les procédures et a déjà montré des résultats probants au cours de ces dernières années (cf. chapitre 4 pour des détails).
- 455. Quand les titres existent (ce qui est surtout le cas dans la CUA), l'effort est de clarifier leur statut légal en procédant à un inventaire foncier et à une mise à jour des livres fonciers. Cet inventaire pourrait dans un premier temps se focaliser sur les grandes parcelles, celles qui sont susceptibles de rapporter le plus de recettes fiscales (car le taux d'évasion de l'impôt foncier est spectaculaire). Les propriétaires seraient tenus de déclarer leurs propriétés et de montrer que leur titre foncier est à leur nom et actualisé; sinon ils seraient pénalisés. Cette approche déclarative aurait le double avantage de ne demander que peu de moyens aux communes et d'être consensuelle car elle ne pénaliserait que ceux qui ne veulent pas se mettre en conformité avec la loi. Elle suppose cependant un horizon limité et la volonté politique d'appliquer des sanctions pour ceux qui resteront en situation d'illégalité.
- 456. En parallèle, et en priorité, il faudrait aussi faciliter la mise en adéquation du marché semi-informel aux règles du marché formel (voir action 6 pour plus de détails) car nombre de PME sont obligés de passer par ce marché pour sécuriser (partiellement) leur droit de propriété ou de location.
- 457. Une des contraintes à l'établissement d'un marché foncier opérationnel et fluide est la lourdeur des procédures pour acquérir et transférer un titre foncier. Aujourd'hui les délais sont tellement longs que le marché formel est sclérosé, avec par exemple environ 2 000 opérations foncières par an dans la commune urbaine d'Antananarivo, entraînant une « fuite » vers le marché informel (ou semi-informel). Parmi les mesures de simplification à envisager, il peut être mis en avant (i) la délégation des pouvoirs de signature en dessous du Ministre en charge de l'Aménagement du territoire ; (ii) la décentralisation de plusieurs formalités aux services communaux ou de quartiers, qui ont déjà un rôle actif dans le marché des « petits papiers » ; et (iii) la mise en place de tribunaux d'exception pour régler les litiges fonciers, y compris ceux avec l'administration si celle-ci n'est pas capable de répondre aux sollicitations dans des délais acceptables.
- 458. En plus de la simplification des procédures et leur décentralisation, il est indispensable de renforcer la capacité des services concernés. Toutefois, ce renforcement doit accompagner, et non précéder la simplification des formalités. Si les procédures restent trop compliquées et centralisées, l'administration foncière va s'essouffler derrière des chimères. Ce renforcement de capacité doit aussi s'accompagner de mesures de suivi et d'évaluation de manière à s'assurer que les réformes sont réellement mises en œuvre dans un secteur où la nontransparence et la corruption sont fréquentes.

- 459. Une des responsabilités majeures des pouvoirs publics pour le fonctionnement harmonieux du marché foncier consiste en la mise à disposition de l'information. Aujourd'hui, la plupart des opérations se passent dans la quasi-clandestinité, sans renseignements sur les montants et les personnes impliquées. Les intermédiaires fonctionnent sans règles de conduite, laissant la place à tous les abus. Un opérateur ne peut fonctionner sans informations fiables sur les terrains disponibles, leur état juridique et leur prix. C'est pourquoi la création d'une Agence foncière, sur la base d'un partenariat privé-public, notamment pour la ville d'Antananarivo, pourrait s'avérer utile pour recueillir ces informations et les partager avec le public.
- 460. Finalement, l'Etat doit montrer l'exemple en améliorant la gestion de son patrimoine foncier qui est aujourd'hui sources d'importantes pertes économiques. La première action serait d'identifier les usages qui sont faits des parcelles appartenant au domaine de l'Etat (tant public que privé). Sur la base de cet inventaire, il deviendrait alors possible de poser les jalons d'une politique générale et cohérente de l'aménagement de l'espace et du logement (cf. action 6).

Action 5 : améliorer la mobilité urbaine et entre les villes

- 461. Le développement des entreprises est fortement lié à la mobilité des biens et des personnes. Parce que les centres urbains rapprochent les distances et offrent une densité de réseaux de transport plus élevée que la moyenne nationale, ils deviennent automatiquement des lieux privilégiés pour les entrepreneurs. La répartition géographique des entreprises à Madagascar n'échappe pas à cette règle ; elles sont localisées pour la plupart dans le corridor Antsirabe-Antananarivo-Toamasina.
- 462. Les recommandations, dérivées de l'analyse présentée dans le <u>chapitre 5</u>, sont de deux types. D'abord, il s'agit de continuer à améliorer la mobilité entre les villes, notamment sur le corridor Antsirabe-Antananarivo-Toamasina. Au-delà de l'entretien et la mise à niveau des infrastructures routière et ferroviaire, plusieurs mesures visant à améliorer la fluidité du trafic doivent être considérées, y compris le développement de zones de débarquement à l'entrée et sortie de la ville d'Antananarivo et du port de Toamasina. La mise en place d'un environnement véritablement concurrentiel entre le transport routier et le chemin de fer doit aussi devenir une priorité en veillant au respect des règles par les transporteurs (par exemple la charge à l'essieu). Ensuite, les choix doivent être stratégiques et s'inscrire dans une vision globale de l'aménagement du territoire de manière à faciliter les transports interurbains qui restent très difficiles sur la presque totalité du pays (par exemple, il faut trois jours de routes pour relier la ville de Fort Dauphin à la capitale).
- 463. La concentration démographique au sein de l'agglomération urbaine d'Antananarivo provoque des effets de congestion qu'il convient de réduire. Ceux-ci nuisent au déplacement des travailleurs et à celui des marchandises et représentent donc une perte financière tant pour les travailleurs que pour les dirigeants des entreprises. Les recommandations ne sont pas ici détaillées car elles sont en fait le pendant de celles qui sont proposées autour de l'action 9 qui a pour objectif de mieux connecter les gens.

Axe 2 : Améliorer les conditions de vie et réduire les inégalités

- 464. Encourager la croissance économique n'est pas une fin en soi. Elle est indispensable mais elle ne mène pas automatiquement à une amélioration des conditions de vie de la majorité des ménages qui est en somme tout l'objectif ultime du développement économique. C'est pourquoi la croissance doit être partagée pour générer les effets croisés et multiplicateurs qui peuvent stimuler la croissance à travers une augmentation du pouvoir d'achat des ménages qui à son tour entraine une augmentation de leur demande et capacité à investir tant en capital physique qu'humain. Ce cercle vertueux est aussi nécessaire pour minimiser les tensions sociales qui ne manquent pas d'apparaître lorsque les inégalités deviennent trop grandes. Ce dernier défi est particulièrement important car les écarts de richesse sont davantage visibles dans les villes que dans les campagnes.
- 465. Afin de répondre à ce défi, l'approche est construite autour de quatre actions principales qui visent à (i) faciliter l'accès à la terre et au logement aux ménages ; (ii) améliorer l'accès à l'eau potable et la gestion des déchets ; (iii) promouvoir l'éducation post-primaire et motiver ceux qui abandonnent le système scolaire, et (iv) aider les déplacements notamment pour ceux qui cherchent un travail ou vont à l'école.

Action 6 : faciliter l'accès à la terre et au logement

- 466. L'accès à la propriété foncière est déterminante dans un pays comme Madagascar car la grande majorité des ménages ne peuvent pas accumuler d'autres richesses, vu la faiblesse de leurs revenus. D'ailleurs, la pauvreté est souvent liée à la possession ou non d'une parcelle de terre, qui leur permet de sécuriser un logement décent et de cultiver leur jardin (car près du quart de la consommation alimentaire à Antananarivo est produite dans la ville elle-même).
- 467. La terre n'est pas uniquement importante pour sécuriser un habitat mais joue un rôle majeur dans l'intégration des ménages au processus de développement économique et cela dans une perspective dynamique où les ménages pourraient obtenir des crédits auprès des institutions bancaires grâce à la garantie que leur procurait la propriété foncière. Ce levier permet non seulement d'encourager et de diversifier la croissance mais il est aussi un des outils majeurs pour promouvoir l'inclusion économique.
- 468. Le principal problème que l'on retrouve dans les centres urbains est que la majorité des ménages détiennent des titres, qui ne sont soit pas actualisés soit pas officiels car uniquement validés par les « petits papiers ». Ces derniers sont un substitut à la paralysie du marché formel et fonctionnent en partie grâce à la reconnaissance des chefs de quartiers –ils ne sont donc pas complètement informels car ces chefs sont nommés par le pouvoir central.
- 469. Afin de remédier à ce problème, une première piste de solutions a été proposée dans l'action 4 qui met l'accent sur l'actualisation des titres existants à travers un recensement des biens immobiliers en utilisant une approche déclarative sur une période limitée. Cette piste doit

être complémentée par un rapprochement du système semi-informel des petits papiers vers le cadre légal formel. Une passerelle existe déjà puisque les petits papiers sont en partie officialisés par les représentants des quartiers mais, par contre, ils n'ont aucune reconnaissance aux autres niveaux de l'Etat. Il existe des expériences dans d'autres pays, décrites à la page 64, qui peuvent servir d'inspirations aux décideurs politiques malgaches. Des projets-pilotes pourraient être initiés dans certains quartiers, avec la mise en place d'une coopération et coordination entre les autorités. Ces expériences requièrent cependant une clarification et une mise en cohérence des relations institutionnelles entre les différents niveaux de l'Etat, notamment entre le pouvoir central, les communes et les chefs de quartiers. La suggestion formulée tant dans le chapitre 4 sur le foncier que dans la partie III de cette étude serait de responsabiliser davantage les communes en décentralisant les compétences en matière de gestion foncière qui sont aujourd'hui au niveau central tout en les harmonisant avec les activités des fokontany.

- 470. L'accès à la propriété et au logement sera aussi encouragé si l'Etat améliore la gestion de son patrimoine immobilier. L'Etat est propriétaire de nombreux terrains, certains sont occupés par des bâtiments publics, d'autres squattés illégalement ou inexploités. Souvent, aussi, le domaine foncier de l'Etat est cédé à des particuliers ou à des opérateurs économiques à travers des procédures opaques. Cette gestion inappropriée explique que l'utilisation du domaine de l'Etat est loin d'être optimale et source de tension sociale. La recommandation est que l'Etat se doit de respecter les règles qu'il a lui-même émises, en actualisant ses titres fonciers et en suivant les procédures inclues dans la loi lorsqu'il procède à des opérations immobilières.
- 471. Une politique transparente repose aussi sur la diffusion de l'information, qui devrait être disponible avec une indication de tous les détails (superficie, prix, noms) sur les transactions effectuées par les pouvoirs publics, y compris l'Etat central, les entreprises publiques, les agences, les régions, les provinces, les communes et les quartiers.
- 472. Enfin, il est recommandé que l'Etat utilise une partie de ses terrains pour la promotion d'une politique de logements sociaux. Il y a en effet un fort déficit de logements dans les centres urbains, notamment dans la périphérie de la capitale où la population s'installe à un rythme extrêmement rapide, souvent dans des conditions précaires sur des terrains non-habilités et donc dangereux. Une politique de logements sociaux permettrait de coordonner l'aménagement du territoire, de sécuriser les zones d'aménagement et d'offrir un gîte décent à des groupes défavorisés. En 1970, l'Etat avait créé la société SEIMAD –(en fait la triple fusion absorption de la SIM, de la SEURMAD et de l'OHE) en lui donnant la responsabilité de mener une telle politique mais ses activités sont devenues dérisoires au fil des années. Cette société souffre d'une mauvaise gestion interne, de l'utilisation illégale de ses terrains et d'un manque de ressources financières.
- 473. Le développement de logements sociaux pourrait se financer sur la base de la fiscalité foncière. Si celle-ci est aujourd'hui presque inexistante, son potentiel reste immense (nos simulations, dans le chapitre 4 <u>tableau 1</u>2, avaient montré que ses revenus pouvaient se

multiplier par 10 dans certaines communes urbaines). Les autorités locales pourraient ainsi motiver le paiement des impôts en liant explicitement les revenus collectés à la construction de logements, ce qui aurait le bénéfice de mettre en évidence l'incivisme de ceux qui ne paient pas leurs obligations fiscales. Un système d'exonérations fiscales pourrait être envisagé pour les propriétaires qui envisagent de construire des logements. L'appui des partenaires au développement serait également crucial, tant pour conseiller que pour financer la mise en œuvre de cette politique.

Action 7 : améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement

- 474. Posséder un logement décent est nécessaire mais cela implique l'accès à de l'eau potable et à des réseaux d'assainissement. Or, ces deux services de base sont pratiquement absents pour la majorité des habitants des villes malgaches qui n'ont que des solutions individuelles comme jeter ou enterrer leurs déchets ou aller chercher de l'eau aux bornes fontaines. Ces solutions, si elles fonctionnent dans les zones rurales ou les petites villes, ne sont guère opérationnelles dans les grands centres urbains. Les bornes fontaines sont saturées et les déchets tant liquides que solides ne peuvent pas s'accumuler indéfiniment dans les rues.
- 475. Comme cela a été argumenté dans le <u>chapitre 6</u>, un certain nombre d'actions doivent prendre place tant au niveau de l'offre que de la demande. Du côté de l'offre, le déficit en matière d'infrastructure est tellement visible qu'une mobilisation générale devrait prendre place devant l'urgence. Le réseau d'eau potable doit être amplifié, avec de nouvelles connections et bornes fontaines, et les réseaux collectifs d'assainissement, qui pour ainsi dire inexistants sauf dans quelques quartiers de la capitale, doivent être construits en toute priorité. Cette mobilisation doit d'abord être financière car il est estimé que les fonds dirigés actuellement vers les secteurs de l'eau et de l'assainissement sont 5-7 fois inférieurs à ceux qui auraient permis d'atteindre les objectifs du Millénaire en 2015. Il faut donc augmenter le budget public (aujourd'hui égal uniquement à 2% du Budget de l'Etat), ce qui suppose sans aucun doute un appui des partenaires au développement qui sont restés discrets dans leur appui à ces secteurs.
- 476. En parallèle, il faut aussi donner les moyens à la JIRAMA de mettre en œuvre son programme d'investissements car cette société est aujourd'hui responsable de fournir de l'eau dans pratiquement tous les centres urbains de Madagascar. Au-delà des efforts qui doivent être produits pour améliorer la gestion interne de cette société, les experts semblent s'accorder qu'elle n'est pas aujourd'hui en mesure de générer les fonds propres suffisants pour financer un programme d'investissements, même modeste. Cette insuffisance explique que le nombre de nouveaux raccordements et de construction de bornes fontaines soit resté si faible au cours des dernières années. La recommandation serait de revoir les tarifs et le recouvrement qui restent insatisfaisants comme cela est argumenté dans le chapitre 6 (cf. page 97).
- 477. Le développement de partenariats doit devenir prioritaire. Les partenaires potentiels sont nombreux dans les villes, à commencer avec les opérateurs privés qui peuvent être attirés par un marché de consommateurs jusqu'aux ONG (qui sont déjà présentes à travers plusieurs

initiatives notamment pour la gestion des bornes fontaines) et les associations d'usagers. Ces partenariats permettraient d'accroitre les ressources financières et aussi la concurrence (en assouplissant le quasi-monopole de la JIRAMA en milieu urbain) tout en augmentant la responsabilisation des parties prenantes car aujourd'hui il semble que peu de monde se mobilise autour du problème de l'eau et de l'assainissement dans les villes malgaches. Plusieurs exemples internationaux de réussite tant de partenariats avec des producteurs privés qu'avec des coopératives d'usagers sont présentés dans le <u>chapitre 6</u>.

- 478. Une meilleure gestion de l'eau et de l'assainissement impose aussi des réformes dans le cadre légal et institutionnel (cf. page 94). Celui-ci est actuellement incomplet et si complexe qu'il est presque impossible de discerner les responsabilités. Notre proposition est double : d'abord simplifier le cadre, puis décentraliser un certain nombre de compétences, notamment d'entretien et de petits investissements, au niveau des communes. Bien entendu, comme argumenté dans la partie III, ce dernier mouvement doit s'accompagner d'un appui technique et financier de la part des services déconcentrés de l'administration centrale ainsi que d'une clarification générale sur le rôle des communes au sein des centres urbains.
- 479. Enfin, les efforts au niveau de l'offre, indispensables et urgents, ne sauraient être pleinement efficaces que s'ils sont accompagnés par une adaptation du comportement des usagers. Ceux-ci, surtout les nouveaux arrivés, ne possèdent pas les connaissances des règles (simples) qu'impose une cohabitation dans une zone à forte densité de population. Une panoplie d'actions allant dans ce sens est proposée dans le chapitre 6 (cf. page 101) qui repose sur l'application des quelques principes de base. Parmi ceux-ci, il convient de souligner l'importance de créer des synergies qui permettent d'engendrer des doubles bénéfices (comme l'hygiène à l'école ou sur le lieu de travail), la communication et l'information, et le partage des responsabilités.

Action 8 : garantir l'éducation à la majorité des enfants et des jeunes

- 480. Offrir des opportunités passe par une éducation de qualité accessible à tous. Or, aujourd'hui, le taux d'abandon scolaire reste un des problèmes majeurs dans les villes malgaches, notamment à partir du cycle post-primaire. Ce défi risque même d'augmenter car la pression démographique va se traduire par l'arrivée de nombreux élèves supplémentaires au cours de ces prochaines années, testant encore plus la résistance du système scolaire.
- 481. Les autorités doivent prendre conscience de ce problème urbain, rarement discuté dans les stratégies nationales de l'Education, car il ne va pas disparaitre ; au contraire il va s'amplifier si rien n'est fait. Comme préconisé dans le <u>chapitre</u> 7, il est nécessaire de répondre à la croissance de la population scolaire en milieu urbain par la construction de nouvelles écoles et la formation de nouveaux enseignants (des simulations sont présentées à la page 113). Le Budget de l'Etat devra être mis à contribution et des choix stratégiques devront être effectués afin de définir les priorités dans le secteur.

- 482. Parce que les ressources publiques seront insuffisantes, le secteur privé devra être mis à contribution. Fort heureusement, les écoles privées comptent traditionnellement pour une part significative de l'enseignement dans les centres urbains, et cet effort devra s'intensifier dans les prochaines années. Pour cela, la recommandation est de modifier le système actuel de subventions pour introduire des incitations fiscales à l'investissement (tant pour les nouvelles constructions que les extensions) (cf. détails page 114). Le secteur privé peut aussi contribuer à la formation de nouveaux enseignants en participant à des programmes, soit en tant que fournisseur de services ou soit en y envoyant des enseignants-candidats.
- 483. Bien que des ressources financières supplémentaires soient nécessaires pour financer les besoins du secteur de l'éducation en milieu urbain, il faut aussi s'assurer que chaque dollar/Ariary est utilisé de la manière la plus efficiente possible. L'amélioration de la gestion financière du Ministère de l'Education doit donc devenir une priorité mais celle-ci doit s'accompagner par deux mesures qui nous apparaissent importantes. La première est de décentraliser un certain nombre de responsabilités (avec le budget correspondant) aux communes car les projets-pilotes initiés depuis 2003 ont montré leur réussite (cf. encadré page 146). La deuxième mesure est de chercher à accroître la participation des familles et de la société civile. Les associations de parents contribuent déjà au financement de certaines catégories d'enseignants et de nombreuses ONG sont impliquées dans la construction et la gestion d'écoles. Ces mouvements peuvent être encouragés et coordonnés par les pouvoir publics, notamment par la mise en place de système d'accréditation et de suivi des acquis (cf. pages 118 à 120).
- 484. Au-delà de la qualité de l'infrastructure et de l'encadrement, les élèves et étudiants abandonnent aussi leur scolarité parce que celle-ci pèse démesurément sur la contrainte budgétaire de leur famille. Si l'accès à l'école primaire est gratuit (en ne comptant pas les coûts indirects), les exigences financières augmentent au fur et à mesure du cycle scolaire, notamment parce que la part de l'enseignement privé y est croissante. Il existe aujourd'hui un système de subventions mais qui n'est guère équitable car il ne favorise pas les familles les plus démunies. La proposition formulée dans le chapitre 7 est de revoir ce système sur la base d'un système de « vouchers » ciblant les groupes les plus pauvres et leur laissant le choix de l'établissement scolaire (cf. page 116 pour plus de détails).
- 485. Les taux de rétention sont aussi influencés par d'autres facteurs tels que l'adéquation de la formation au marché du travail et l'intérêt de l'enseignement. Ici, les solutions se rapprochent de celles qui ont été proposées autour de l'action 4 décrite ci-dessus.

Action 9: mieux connecter les gens

486. Connecter les gens se trouve au centre du partage économique. Si les opérateurs économiques et les ménages ne peuvent pas interagir, ou seulement à travers des coûts exorbitants, le risque est qu'un grand nombre d'entre eux se retrouvent en marge des processus de production et de distribution. Ce risque existe à Madagascar, même si les villes sont mieux connectées que les campagnes, car de nombreux centres urbains se trouvent

encore isolés et il devient de plus en plus difficile de se déplacer au sein de l'agglomération d'Antananarivo.

- 487. La connectivité peut être virtuelle ou physique. Il est évident que l'explosion des moyens de communication, tel que la téléphonie portable, sont en train de bouleverser les règles du jeu, même à Madagascar qui se trouve pourtant encore en retard par rapport aux normes internationales (environ 1/3 de la population malgache possède un téléphone portable). Plus les entreprises et les ménages seront connectés virtuellement, moins les déplacements physiques seront nécessaires. Toutefois, la substituabilité n'est pas parfaite car il faudra par exemple continuer à acheminer des biens pour se nourrir et des matériaux pour construire des logements.
- 488. La stratégie pour améliorer la connectivité physique à Madagascar repose sur deux actions principales. La première est de répondre au besoin de mieux connecter les communes urbaines entre elles. Aujourd'hui, il faut encore 36 heures pour joindre Fort Dauphin à Toliara alors que la distance à vol d'oiseau n'est que de 300 km. Une ville comme Mahajanga n'est pratiquement reliée qu'à Antananarivo que par une route pavée alors qu'elle est relativement plus proche de Nosy Be et Antsiranana. Les retombées économiques d'une meilleure connectivité physique sont évidentes mais évidemment des choix prioritaires doivent être effectués en raison de ressources techniques et financières insuffisantes. Sur cette base, un certain nombre de principes doivent être retenus, qui sont brièvement rappelés ci-dessous (pour détails cf. page 77): (i) assurer la cohérence en termes de connectivité sur l'ensemble du réseau ; (ii) privilégier les effets multiplicateurs qui sont proportionnels à la densité économique et démographique ; (iii) ne pas oublier l'entretien et (iv) encourager la concurrence entre transporteurs et entre modes de transport.
- 489. La deuxième action vise à améliorer les déplacements à l'intérieur des villes, surtout l'agglomération d'Antananarivo qui concentre déjà la moitié de la population urbaine. Comme la marche à pied est le moyen de transport privilégié pour ¾ des déplacements en ville, reflétant sans nul doute la précarité financière de nombreux ménages et correspondant aussi à la proximité des lieux d'achats et des services, la recommandation principale doit donc porter sur ce moyen de transports. Dans le chapitre 5, l'accent a été mis sur deux mesures complémentaires : (i) améliorer les conditions de la marche à pied par un meilleur entretien des trottoirs et (ii) offrir graduellement des alternatives par le développement du transport public et ou des véhicules à deux roues (cf. page 79 pour des détails).
- 490. La fluidité des déplacements serait améliorée par une meilleure gestion des transports publics. Les « taxis be » fonctionnent déjà relativement bien en termes de couverture géographique, et le prix des billets semble raisonnable en l'absence de subventions. Les améliorations doivent surtout porter sur les conditions de transports qui sont extrêmement dangereuses et sources de nuisances à cause du non respect des règles de conduite élémentaires. La mise en place d'un système de rémunération qui prendrait en compte la sécurité, et pas seulement la rentabilité économique, nous paraît être une priorité. Ces mesures incitatives devraient être complétées par des sanctions en cas de non respect des règles.

491. L'adaptation de l'infrastructure de transport au sein des villes reste une préoccupation. Elle est vétuste, ancienne et mal entretenue. Par exemple, les deux tunnels de la ville d'Antananarivo ont été construits en 1924 et 1938, alors que la rentabilité économique d'autres tunnels serait énorme. Si des travaux d'envergure seront nécessaires, il y a aussi un grand nombre de projets de taille modeste qui pourraient être initiés, avec des coûts économiques maitrisables, mais des retombées économiques indéniables. Plusieurs exemples sont offerts dans le chapitre 5 (page 77), qui mettent l'accent sur les axes de passage les plus fréquentés et les synergies entre les transports publics (arrêts), les autres véhicules à moteur et les piétons.

¹⁶² Voir, Jean-Jacques Helluin, *Penser, gérer, aider la ville à Madagascar : Une triple faillite, une tentative de réponse : le programme d'amélioration de la mobilité urbaine*, octobre 2010.

Axe 3 : Une politique de protection sociale pour que la pauvreté ne se transforme pas en misère

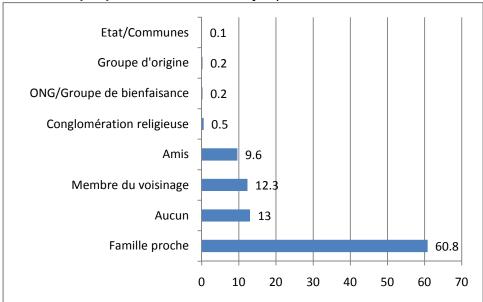
492. Les deux premiers axes du plan d'actions cherchent à promouvoir une croissance économique tout en y incluant le plus grand nombre d'opérateurs et de ménages possibles. Cette ambition justifie l'accent donné à la création et à l'expansion des PME, à la génération d'emplois, à l'opportunité des chances par l'éducation et à l'amélioration des conditions de vie par l'accès au logement et la provision adéquate de services de base tels que l'eau et la gestion des déchets. Or, malgré tous ces efforts, certains groupes défavorisés risquent de rester à l'écart des mécanismes traditionnels de croissance économique et de solidarité. L'analyse présentée dans le chapitre 2 avait en effet montré que l'exclusion urbaine était déjà une réalité, loin d'être marginale car elle concerne au moins 500 000 personnes et que beaucoup d'autres sont susceptibles de basculer dans la misère à tout moment en raison de leur précarité quasichronique.

493. L'exclusion urbaine est d'autant plus prononcée car les réseaux coutumiers de solidarité ont tendance à disparaître en ville : les groupements de paysans ainsi que la vie communautaire et familiale s'estompent à cause de l'espace réduit. Au niveau individuel, contrairement au monde rural, les ménages urbains n'ont plus forcément un lopin de terre où ils peuvent cultiver la nourriture qu'ils vont consommer. Aucun substitut n'est vraiment venu remplacer ces mécanismes traditionnels comme le confirment les réponses qu'ont données les ménages urbains lors de la récente enquête de l'UNICEF à Antananarivo et Toliara (graphique 16). A part la famille et parfois les voisins, il n'existe pratiquement pas de soutien collectif et organisé pour les ménages urbains, ce qui empêche la diversification des risques et l'émergence d'économies d'échelle –deux caractéristiques essentielles aux mécanismes d'assurance sociale. 163

494. Cet axe repose sur trois actions complémentaires. La première vise à redonner l'espoir à ceux qui sont exclus par la promotion de l'écoute et du dialogue, notamment par l'accès à l'éducation. La deuxième action cherche à encourager le soutien organisé par des mécanismes simples et collectifs, en mettant l'accent sur la génération de revenus comme les programmes de travaux à haute intensité de main d'œuvre et d'appui à l'auto-emploi. Enfin, la troisième action met en avant le besoin d'appuyer les initiatives qui émanent des groupes vulnérables eux-mêmes, par le soutien à leurs efforts de mutualisation. Bref, il s'agit de faire converger les efforts en provenance du haut (soit l'Etat) et de ceux d'en bas pour mettre en place une politique de soutien social dans les centres urbains de Madagascar. 164

¹⁶³ La générosité individuelle est importante et joue un rôle important dans le fonctionnement d'une société mais a forcément ses limites. Quand près de 40% des ménages urbains vivent avec moins de 50 US\$ par mois (ou 100 000 Ariary), la solidarité entre eux devient difficile car ils sont tout au même niveau de souffrance et généralement exposés aux mêmes risques.

Pour plus de détails sur cette vision, cf. la note de politique économique, Adolfo Brizzi : *Organisation sociale : une vue du bas ...pour aider le haut*, publiée dans *Madagascar : Vers un agenda de relance économique*, Banque mondiale, juin 2010.



Graphique 16: les soutiens reçus par les familles en détresse à Antananarivo

Source: Enquete Mc Ram, UNICEF, juillet 2010.

Action 10 : redonner l'espoir de se faire entendre puis écouter

495. Le constat est brutal. Le père Urfer, dans un essai provocateur, avance que l'urbanisation a entrainé une perte des valeurs, ne laissant que « l'envie et la peur » comme points de repère pour les ménages urbains vivant dans la misère. ¹⁶⁵ Cette fuite en avant traduit souvent le mépris et la difficulté pour ceux qui vivent dans la misère de se faire entendre puis écouter.

496. La première condition pour se faire entendre est d'abord d'exister. Or, les groupes qui vivent dans la misère extrême, comme cela est expliqué dans le chapitre 2 (cf. pages 20-21), n'ont pas de domiciles fixes et ne sont donc enregistrés ni au fokontaky, ni à l'Etat civil. Ils n'apparaissent jamais dans les enquêtes des ménages et sont ignorés par les politiciens en quête de reconnaissance. Souvent négligés, il faut leur donner une existence et lancer des programmes visant à leur permettre de s'inscrire dans les registres civils de l'Etat.

497. La deuxième condition pour se faire entendre puis écouter est de maîtriser les outils de la communication pour établir la base d'un langage commun. L'insertion des exclus est un travail de longue haleine car les murs de l'incompréhension sont difficiles à faire tomber. Toutefois, ces efforts doivent commencer par reconnaître que les langages sont souvent

¹⁶⁵ S. Urfer, *L'Espoir et le Doute - Un Quart de Siècle Malgache*, Série Questions Actuelles, Editions Foi et Justice, Antananarivo, 2006.

Les programmes de distribution de nourriture initiés par l'Etat, comme celui lancé en octobre 2010, reposent généralement sur les chefs de fokontany qui ciblent alors les familles qui sont enregistrées dans leur quartier.

différenciés entre les groupes de pauvres et ceux qui veulent les aider. Toutes les organisations rencontrées stigmatisent la patience et le besoin essentiel de redonner une dignité à ceux qui ont perdu l'espoir.

498. Parce que « la première violence est l'ignorance », il faut donner la priorité à l'éducation (cf. encadré). Or, les groupes marginalisés souffrent de taux de scolarisation très bas. A titre d'illustration, parmi les 192 enfants de 5 à 15 ans interrogés sur la décharge d'Andramiarama, 43 seulement fréquentaient l'école au début d'octobre 2009.

La première violence : c'est l'ignorance

« La première violence qu'on subit, c'est l'ignorance ». A Andramiarana, les gens n'ont pas de formation scolaire et sont victimes d'abus, car ils n'osent pas affronter ceux qui sont éduqués. On n'ose pas discuter avec ceux qui sont éduqués. A cause des carences dans notre éducation, c'est impossible pour nous de dialoguer avec eux. C'est pour ça qu'on n'a que du travail précaire, qui ne respecte aucune norme, avec un salaire minuscule.

C'est très difficile de communiquer quand on a été habitué à être mis à l'écart. On n'ose pas et on ne sait pas exprimer nos idées face à ceux qui sont allés à l'école. Notre mentalité est altérée à la base, car on a été habitué à être dominé. Il faut éduquer les enfants dès le plus jeune âge. Si la mère ne peut pas envoyer ses enfants à l'école, c'est un grand facteur de pauvreté pour eux ».

Source: ATD-Quart monde, Témoignage Mme Hanta, 21 juillet 2009

499. Pour motiver les familles démunies à envoyer leurs enfants à l'école, il faut cultiver les synergies, comme par exemple les cantines scolaires et les programmes de vaccination, qui visent à procurer de la nourriture et une hygiène aux enfants, en même temps que de leur donner une instruction de base (la distribution de « vouchers » comme argumenté dans l'action 8 n'est pas suffisante pour motiver les plus démunis). C'est sur cette logique que se base la réussite de projets de réinsertion sociale, comme celui d'AKAMASOA dirigé par le père Pedro. Les familles accueillies dans les villages construits par l'Association, en banlieue d'Antananarivo, s'engagent à travailler, à scolariser leurs enfants et à respecter les règles fondamentales de toute vie en société. En contrepartie, l'association leur fournit des logements, des ateliers de formation, des centres scolaires et des dispensaires. Ces effets croisés sont importants car ils multiplient les avantages et permettent de surmonter les craintes des démunis. L'expérience prouve que le pas le plus difficile est celui de surmonter la honte et la peur de franchir pour la première fois la porte d'une école ou d'un centre de santé, c'est-à-dire d'affronter le regard des autres.

500. Le développement de partenariats est aussi important car la scolarisation impose une infrastructure (bâtiment et enseignants) qui est souvent manquante. Par exemple, grâce à

¹⁶⁷ Reconnue d'utilité publique par décret du gouvernement malgache en février 2004, honorée par plusieurs récompenses nationales et internationales, l'association Akamasoa est connue par son fondateur charismatique, le père Pedro Opeka.

l'appui d'un donateur privé, ATD Quart Monde a pu permettre la réhabilitation d'un bâtiment de l'Ecole Primaire Publique la plus proche de la décharge d'Andramiarana. En échange de ce service, la directrice de l'EPP a accepté de scolariser gratuitement 69 enfants de la décharge.

<u>Action 11</u> : cibler les plus démunis pour encourager l'emploi et leur fournir un socle de protection sociale

- 501. Quand on n'a rien, un peu c'est déjà beaucoup. L'aide financière n'est pas un substitut à la formation mais devient souvent indispensable pour la survie. Le défi est d'identifier les moyens financiers pour aider les plus démunis puis de les cibler et enfin de s'assurer que ce soutien financier atteint vraiment les bénéficiaires intentés tout en leur procurant les incitations qui parviendront à générer des effets positifs dans la durée.
- 502. La première étape est donc de s'assurer que des moyens financiers existent car sans argent, il n'y a pas d'aides financières. Or, aujourd'hui, un regard au budget de l'Etat nous enseigne que la part consacrée à la solidarité sociale en milieu urbain est incongrue. De même, les communes n'ont généralement aucune ressource pour assurer ces fonctions de solidarité. En réalité, les seules actions entreprises sont ponctuelles, parfois avec des motivations politiques, ou financées devant l'urgence par des initiatives de bailleurs de fonds (par exemple l'UNICEF) ou des ONG. La recommandation première est donc d'augmenter les ressources budgétaires en direction de la protection sociale. En parallèle, parce que la solidarité est avant tout une affaire de proximité, il faut davantage responsabiliser les communes. Celles-ci doivent recevoir directement les moyens financiers pour assurer ce rôle mais aussi pour coordonner et suivre les actions entreprises par le secteur privé et la société civile (cf. page 150 pour une discussion sur les besoins d'inclure les dépenses hors-budgétaires).
- 503. La deuxième étape est de cibler les groupes les plus démunis. Il n'est simplement pas possible de soutenir tous les groupes vulnérables dans la mesure où la moitié des ménages urbains vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le chapitre 2 avait mis en évidence que les groupes en détresse sont en majorité constitués de jeunes (voire d'enfants) qui présentent les caractéristiques suivantes : (i) pas de domicile fixe ; (ii) descendants des esclaves (les *andevo*) et (iii) migrants récents sans attache familiale dans l'agglomération urbaine. La recommandation est donc de cibler en priorité ces groupes.
- 504. La troisième étape est de choisir le mode le plus adéquat pour aider ces groupes vulnérables. Pour cela, une bonne politique se juge dans sa capacité à engendrer une dynamique positive dans la durée et non par des coups qui n'ont aucune chance de résister à l'épreuve du temps car il ne faut pas transformer ces groupes en assistés qui survivent grâce à l'Etat par des systèmes de subventions. La recommandation est donc de mettre en place des systèmes d'appui simples qui visent à encourager leur insertion dans le monde du travail.

L'expérience internationale a montré que deux types de programmes devraient être encouragés: 168

- Les programmes à haute intensité de main d'œuvre qui permettent d'occuper une main d'œuvre défavorisées pour des travaux d'utilité publique. Si plusieurs initiatives coexistent aujourd'hui à Madagascar (dont le FID et celle du BIT), elles manquent d'envergure financière car ne touchent qu'une part infime des populations vulnérables. En plus, elles souffrent de déficience en matière de gestion interne. Cette dernière carence nuit non seulement à leur efficacité, mais aussi à leur bonne gouvernance, ce qui engendre un cercle vicieux à l'encontre de leur extension. En effet, si ces programmes ne peuvent pas assurer qu'ils sont bien gérés et que leurs résultats sont fiables, il devient alors difficile de mobiliser le budget national et les bailleurs de fonds, ce qui limite à son tour leur portée.
- Les programmes encourageant l'auto-emploi et le développement de petits métiers urbains à travers une approche intégrée. L'expérience internationale a montré que leur réussite est fortement liée : (i) au ciblage précis des bénéficiaires potentiels ; (ii) à la possibilité d'obtenir une aide financière accordé sur un partage adéquat des risques entre l'agence et le bénéficiaire ; (iii) aux mesures d'accompagnement en matière de formation ; et (iv) à la mise en place de mécanismes solides de suivi et d'évaluation qui empêchent les abus et les interférences politiques. A Madagascar, il n'existe pas encore de programmes qui intègrent ces quatre dimensions si bien que les autorités pourraient s'inspirer des exemples décrits dans l'encadré ci-dessous. 170

Les programmes intégrés de promotion de l'auto-emploi et de microcrédits

Ouganda: Programme pour la promotion des enfants et de la jeunesse (PCY) a été mis en place entre 2003 et 2006 dans le cadre d'une approche intégrée. Il vise à promouvoir l'emploi chez les jeunes désavantagés qui se trouvent en situation de chômage ou de sous-emploi, en particulier dans les zones rurales, en offrant une palette de services comme: (i) promotion du travail social; (ii) information et conseils; (iii) soutien à l'entreprenariat et à l'auto-emploi; et (iv) développement de compétences locales (médecine traditionnelle, prévention du SIDA, etc...). Le programme offre également une assistance aux réfugiés. Le programme a reposé sur une collaboration de multiples agences et ministères y compris ceux du Travail, de la Jeunesse et de l'Education de manière à développer des synergies et à favoriser son alignement sur la stratégie nationale de l'emploi des jeunes. La première évaluation en 2004 a montré que le revenu des participants était en moyenne 26% plus élevé que celui des membres des autres communautés. En plus, les sources principales de revenu chez les jeunes provenaient des salaires (23%) et des activités du groupe (38,5%), alors que dans les autres communautés, celles-ci étaient de l'agriculture de subsistance (76%). Enfin, le programme a renforcé les

¹⁶⁸ Betcherman, Luinstra, and Ogawa, *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Economies*, World Bank, 2004.

Pour une évaluation récente de ces programmes, cf. *Travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)* pour la protection sociale à Madagascar : problèmes et options de politique, juillet 2008.

¹⁷⁰ Il existe de multiples agences de microcrédits ou des ateliers de formation sponsorisés par des ONG, mais pas vraiment d'initiatives qui intègrent la formation et le crédit simultanément.

capacités humaines, institutionnelles et méthodologiques du gouvernement et des autres participants dans leur effort d'assistance auprès des jeunes.

Philippines: Le Programme de développement des jeunes dans les fermes (FYDP) a pour objectif de promouvoir l'emploi chez les jeunes dans les zones rurales. Le programme cible des jeunes entre 15-24 ans et offre des formations spécialisées en gestion ainsi que des activités comme des échanges internationaux et des stages à travers sa collaboration avec le Département de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Il a également mis en œuvre un soutien financier pour les micro-entreprises et les projets de taille réduite. Entre 1989 et 1992, le programme a offert des formations à un total de 2 436 fermes et des crédits à plus de 156 micro-entreprises dans 78 provinces.

Kenya: Projet Baobab est un programme géré par une ONG qui enseigne aux jeunes encore à l'école secondaire des compétences pour atteindre une indépendance économique et cela en partenariat avec des écoles secondaires. Il cible des jeunes, principalement des femmes, localisées en zone rurale et est articulé autour de trois éléments suivants: (i) Compétences générales: Formation introduite en 2ème et 3ème années du cycle secondaire visant à promouvoir la communication, l'information et l'auto-assurance; (ii) Compétences entrepreneuriales: Cours introduit en 4ème année du cycle secondaire visant à transmettre des connaissances sur la gestion d'une entreprise et de projets, y compris l'organisation de stages et d'exercices concrets; (iii) Appui financier: les participants peuvent soumettre des projets à un comité composé de représentants du secteur privé pour obtenir des microcrédits et ainsi lancer une activité. En outre chaque année, 3 ou 4 prix de 100 US\$ sont donnés en prime aux meilleurs étudiants de la volée. L'évaluation de ce programme a montré que 50% des appuis financiers permettaient de développer des activités avec des marges de gains, même si environ 20% des autres cessaient leurs activités par un échec.

Inde: Microcrédits pour la jeunesse. L'initiative menée en Inde appelée Commonwealth Youth Credit Initiative (CYCI) propose des micro-crédits à travers un ciblage précis des bénéficiaires potentiels. Elle vise des jeunes gens sans emploi et offre également des mesures d'accompagnement comme de la formation et de l'assistance technique. L'objectif est de créer des opportunités d'emploi à un coût moindre en promotionnant l'auto-emploi et les petites entreprises tout en favorisant l'essor des jeunes et organisations. Les crédits sont offerts à des taux subventionnés en partenariat avec des ONGs et des fournisseurs de formation et d'assistance aux entreprises. Le programme est articulé en trois étapes successives: (i) Pre-Crédit (ciblage et présélection); (ii) programme de formation (cours, assistance technique, etc.); et (iii) apport financier (crédit, programme financier, cours et suivi et évaluation). En Inde, le CYCI a commencé par un projet pilote de 3 années à travers lequel 82% des bénéficiaires ont réussi à démarrer et à établir une activité de manière pérenne. La participation des femmes a dépassé 75% du total qui a atteint 2 500 jeunes gens. Ce succès a permis l'extension de ce programme à plusieurs pays d'Asie et d'Amérique Latine. En Afrique, il a été initié au Ghana en 2005 et des contacts ont été pris avec les autorités du Cameroun, Mozambique, Seychelles et Sierra Leone.

Source: Pezzullo (2005) et Betcherman et al, (2007).

505. La mise en place de ces programmes à haute intensité de main d'œuvre et d'appui à l'auto-emploi et aux petits métiers doit reposer sur des partenariats forts, tant avec la société civile que le secteur privé. La société civile offre une plateforme intermédiaire utile pour identifier, entrer en contact et suivre les groupes vulnérables. Quant à la participation du secteur privé, elle est importante pour garantir que ces initiatives sont en adéquation avec les

demandes du marché du travail. Dans ce sens, la formation doit être ciblée pour éviter l'éparpillement des ressources et des efforts. L'expérience des ONG (Père Pedro, ATD Quart Monde, Enda) rappelle que les formations simples, voire artisanales, sont celles qui permettent d'accroître l'employabilité des personnes démunies, qui sont le plus souvent sans éducation de base. Les formations dans les bâtiments, la confection, la soudure, la menuiserie, la mécanique doivent être privilégiées. Quand la formation devient plus sophistiquée, par exemple l'initiation à l'informatique (initiative conjointe ATD-Quart Monde/DTS-MOOV), les résultats sont restés décevants malgré les efforts consentis car les élèves n'étaient pas en mesure d'acquérir les éléments de base (le plus souvent analphabètes) pour devenir employables par une entreprise.

506. Enfin, il convient d'examiner la pertinence de programmes de transferts d'argents (« cash transfers ») en contrepartie de conditions visant à la mise en place d'un socle de protection sociale et de développement humain. Ces programmes ont été popularisés grâce à leur réussite dans plusieurs pays d'Amérique Latine (Brésil et Mexique) et sont maintenant mis en œuvre dans un certain nombre de pays africains (Tanzanie, Ghana).¹⁷¹ Leur principe de fonctionnement est simple: les familles démunies reçoivent une somme d'argent si elles adoptent un comportement qui leur permette d'acquérir une meilleure protection sociale et de construire leur avenir (comme mettre leur enfants à l'école, de les vacciner, etc.). Leur succès repose sur le transfert d'une somme d'argent qui soulage la contrainte financière des ménages et introduit une incitation qui les pousse à changer de comportement. L'expérience a montré que pour réussir, ces programmes doivent être capables de cibler les familles qui sont le plus dans le besoin et de s'assurer que ce sont bien elles qui reçoivent l'argent suite à l'adoption d'un nouveau comportement qui correspond aux objectifs accordés. Pour cela, ces programmes doivent s'appuyer sur une structure d'accompagnement composée des autorités et de la communauté locales ainsi que (souvent) des ONG. Or, malheureusement, cette structure n'existe pas encore pleinement dans les villes malgaches, limitant la portée de ces initiatives. Plusieurs projets-pilotes ont été commencés, à petite échelle, dont les résultats semblent prometteurs. Par exemple, l'UNICEF et l'ONG ATD-Quart-Monde se sont associés pour mettre en place de tels transferts pour les familles de la décharge d'Andramiarana (environ 120 familles) qui a entraîné une augmentation de 33 à 99% de leur enregistrement auprès des autorités du quartier, de 22 à 63% du taux de scolarité de leurs enfants âgés entre 5 et 15 ans, et de 28 à 52% du taux de consultation médicale.

<u>Action 12</u>: encourager les initiatives des populations pour les aider à devenir visibles et autonomes

507. La solidarité est une démarche qui a ses propres limites, car il ne suffit d'aider les pauvres mais il faut aussi encourager les pauvres à s'aider eux-mêmes. Le principal instrument est d'encourager l'organisation des pauvres. Si individuellement, le pauvre ne compte pas beaucoup tant financièrement que politiquement, il augmente ses chances de se faire entendre en tant que force collective. Les politiciens viennent à leur écoute et même les entreprises

¹⁷¹ Il existe une vaste littérature sur ces programmes de transferts d'argent (conditional cash transfers). Pour un résumé de cette expérience, y compris avec des films, cf. http://go.worldbank.org/GMI4UN3QA0

perçoivent leur regroupement comme un marché potentiel. Toute comparaison n'est pas raison, mais la réussite des regroupements sociaux en Inde démontre qu'une telle démarche est importante, et devrait être encouragée à Madagascar. ¹⁷²

508. La proposition est d'encourager les efforts de mutualisation à deux niveaux :

- Production: Les pauvres sont sans travail stable et décent mais sont occupés à de multiples occupations pour survivre. Par exemple, un certain nombre d'entre eux récupèrent des déchets pour les revendre à des intermédiaires qui profitent d'eux car ils ne sont pas organisés en collectivité. S'ils pouvaient s'organiser et travailler ensemble, ils pourraient alors accroître leur poids dans les négociations et augmenter le prix pour leur travail ainsi que de mieux s'assurer contre les risques. C'est dans ce sens que l'initiative de recyclage de déchet à Set-Setal (un quartier de 45 000 personnes à Dakar) a poussé un groupe de femmes à se mutualiser en les aidant à créer un fonds d'épargne qui leur a permis de financer l'achat d'outils et d'accroître leur rendement et leur gain.
- Assurance sociale: Il s'agit de diversifier les risques en construisant un réseau de solidarité en cas de besoin et d'urgence médicale. Dans ce sens, l'initiative de mutuel de santé AFAFI rappelle que ce genre d'expérience peut réussir si les motivations des participants sont augmentées par des avantages concrets, comme l'accès simultané à des services de santé et à un microcrédit.

Le projet de mutuel de santé : AFAFI (Aro ho an'ny Fahasalaman'ny Fianakaviana qui signifie protégeons la santé de la famille)

En s'inspirant d'un programme de mutuelles de santé démarré en 2002 en Inde, près de Bombay, qui regroupe aujourd'hui 30 000 adhérents, l'association Inter Aide a lancé en 2007 une mutuelle de santé à Tana, l'AFAFI, dans les 1° et 4° arrondissements de la Commune Urbaine d'Antananarivo, ainsi que dans la commune rurale d'Itaosy. Le nombre d'adhérents était très modeste tant que l'adhésion était facultative. En 2008, l'adhésion est devenue obligatoire pour tous les bénéficiaires de micro crédits de l'Institution Cefor (crédit et formation) car la plupart des non remboursements étaient liés à des problèmes de santé. Aujourd'hui, environ 5 000 emprunteurs sont membres de la mutuelle AFAFI, qui ne cesse de s'étendre.

La cotisation mensuelle, 1 500 Ariary par famille, constitue sa seule ressource pour financer son fonctionnement. Ses prestations sont avant tout de : (i) sécuriser ses adhérents en cas de maladie, (ii) assurer une meilleure continuité des traitements, (iii) réduire les exclusions financières, (iv) réduire le délai de recours aux traitements, (v) défendre les intérêts de ses adhérents, (vi) former les adhérents sur la santé, et (vii) favoriser l'entraide et la solidarité.

Les emprunteurs et toute personne de plus de 18 ans habitant dans la zone d'intervention d'AFAFI, peuvent adhérer, ainsi que leurs époux et enfants de moins de 18 ans, sur présentation de pièces justificatives.

Afin de favoriser l'accès à des soins de qualité à un prix abordable, AFAFI a choisi de collaborer avec

¹⁷² Pour plus de détails, cf. la note de politique économique, Adolfo Brizzi, op. cit.

différentes structures de santé publique, hôpitaux et centres de santé de base. Elle a aussi mis en place des partenariats avec des structures de santé privées telles que Laboratoire d'Analyse Médicale, pharmacies et médecins libéraux. Ces partenaires ont mis en place des systèmes de tiers-payant, de remboursements ou de réductions pour les adhérents.

Conclusion: Se donner les moyens d'y croire

- 509. Instaurer une politique de la ville est devenu une urgence à Madagascar. Les mouvements migratoires ne vont pas s'arrêter, mais plutôt s'accélérer, car les centres urbains vont continuer d'attirer les populations rurales qui ne voient guère d'opportunités économiques et sociales dans les campagnes. Non seulement les villes se multiplient mais elles s'étendent, à commencer par Antananarivo qui regroupe déjà dans son agglomération plus de 2,5 millions d'habitants qui pourraient atteindre, au rythme actuel, 4 millions en 2015 et vers 10 millions à l'horizon 2025.
- 510. Pour la majorité des pays, l'urbanisation représente une opportunité, alors que les villes malgaches sont encore loin d'exploiter leur potentiel démographique et économique. Le plan d'actions cherche à combler cette lacune en proposant 12 actions majeures pour : (i) promouvoir la croissance économique et l'emploi ; (ii) partager les gains afin d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre et ainsi réduire les inégalités ; et (iii) encourager la mise en place de mécanismes d'inclusion pour réduire la misère.
- 511. Au-delà d'une marche à suivre, le plan d'action vise à mobiliser les acteurs qui composent le paysage urbain à Madagascar. La réussite des actions proposées ne dépendra pas seulement de leur contenu mais aussi de la volonté de les mettre en œuvre. Dans ce sens, nous avons vu dans la partie III de cette étude que les communes sont amenées à jouer un rôle central, car une politique de la ville réussie passe par une maîtrise de la proximité. Plusieurs recommandations ont été développées dans le tableau 19 pour favoriser cette évolution. Cette maîtrise sera aussi influencée par la capacité de mobilisation financière et technique des autorités tant centrales que locales, et de leur coopération à l'intérieur d'un cadre légal et institutionnel bien établi. Afin de mener une politique de proximité efficace, il sera également crucial de baliser et mettre en œuvre le processus de décentralisation afin d'exploiter les synergies entre les administrations déconcentrées et locales plutôt qu'à les opposer.
- 512. Ensuite, la participation du secteur privé sera essentielle pour combler les besoins de financement auxquels doit faire face le secteur public et pour développer les transferts de compétences qui sont si importants pour dynamiser l'économie urbaine. La recherche de partenariats doit favoriser non seulement la création d'entreprises mais aussi la provision d'infrastructure (eau, assainissement) et de services sociaux (écoles).
- 513. Enfin, les actions proposées doivent être appropriées par la société civile et les usagers. Cette prise de conscience fait encore défaut car la population malgache a traditionnellement tendance à reposer sur les initiatives venant du haut, voire de l'extérieur. La question qui se pose est alors comment mobiliser les populations concernées? Les autorités malgaches pourraient s'inspirer de l'initiative (*Accra speaks* –cf. encadré) qui propose une approche d'écoute où les citoyens peuvent s'exprimer sur la qualité des services qu'ils reçoivent. Cette ouverture pourrait en outre s'appuyer, comme le propose l'économiste en chef de la Région Afrique à la Banque mondiale Shanta Devararajan, sur la mutation technologique en cours sur

le continent africain et dans une moindre mesure au sein de la société malgache : «Plutôt que d'imposer des conditions, les nouveaux outils technologiques peuvent aider les pauvres à exercer un contrôle sur les prestataires de services ». 173 Alors que près de 7 millions de malgaches ont accès à un téléphone portable, on peut facilement imaginer que les parents (ou les élèves eux-mêmes) envoient un SMS quand un professeur est absent, quand il n'y a pas de médicaments dans un centre de soins ou encore quand des travaux censés se dérouler sur une route sont inexistants.

Accra S'exprime (Accra Speak)

La ville d'Accra au Ghana, sous l'initiative de son maire et avec l'appui de plusieurs partenaires techniques et financiers, a mis en place un système de cartes qui permettent aux citoyens de s'exprimer sur la performance des services de la ville, y compris : toilettes et assainissement, gestion des déchets solides et liquides, éducation, et routes. Les citoyens ont également l'opportunité de classer ces services et d'identifier leurs priorités.

Un des aspects de cette initiative est aussi de donner la possibilité aux citoyens de donner leur opinion sur la qualité des fonctionnaires et de leur performance.

L'appui et l'implication du maire a augmenté la visibilité de cette initiative, en donnant le sentiment non seulement au citoyen qu'il est écouté mais aussi au fonctionnaire que sa performance est suivie et évaluée par les citoyens qui doivent devenir leurs clients privilégiés.

514. Avant de conclure, il convient de souligner que la mise en œuvre d'une politique de la ville va coûter de l'argent, qu'il faudra trouver, justifiant encore plus le besoin d'impliquer le maximum d'acteurs. Par son rôle central, la commune doit prendre l'initiative de mener une politique de génération de revenus, qu'elle a fortement négligé jusqu'à aujourd'hui. Les options existent, si elles ont été abordées dans différentes parties de cette étude, une synthèse peut s'avérer utile. La première option est de rentabiliser les impôts et redevances dont elle a la responsabilité, en premier lieu, la fiscalité foncière dont le potentiel pourrait se multiplier (cf. les exemples dans le chapitre 4), mais aussi les redevances sur les activités commerciales (marchés, etc.). Même s'il est difficile de répertorier le patrimoine immobilier de l'Etat (y compris celui des communes), celui-ci n'est pas négligeable en milieu urbain et des ventes ou locations, dans un respect des règles de transparence, possèdent le potentiel de générer des revenus non négligeables pour le financement d'infrastructures dans les villes.

515. En parallèle aux efforts de la commune, l'Etat central doit adopter une véritable politique de transferts, en distinguant les communes selon leurs statuts. La Commune Urbaine d'Antananarivo se différencie par ses besoins, sa capacité et sa taille des autres villes de Madagascar, qui elles-mêmes sont différentes des villages. Le Ministère de l'Intérieur a bien adopté une classification des communes en distinguant celles qui sont urbaines (de 1ere et 2eme catégorie) et rurales, mais elle est ancienne et ne correspond plus à la réalité. La politique

¹⁷³ S. Devavarajan, Le Développement 3.0, sur son blog: <u>www.africacan</u>.org.

de transfert doit reposer sur des règles d'allocation simples de manière à assurer une transparence. Elle peut aussi s'appuyer, et cela est recommandé dans l'étude, sur une politique de contractualisation entre l'Etat central et la commune qui s'établirait sur une liste de compétences à fournir par la commune. Le contrat serait adapté en fonction des résultats de la commune (de manière à fournir des incitations) et pourrait s'inscrire dans le cadre d'un fonds qui instaurerait un degré de compétition entre les communes et récompenserait les meilleures d'entre elles.

- 516. L'Etat central doit contribuer au développement des villes par sa politique d'investissement, qui reste pourtant difficile à cerner. Il n'existe pas de classification (évidente) des projets d'investissements selon leur localisation géographique, ne permettant pas de discerner leur distribution entre les milieux rural et urbain, et entre les villes du pays. Cette lacune trouve son origine dans les déficits en termes de préparation et de planification du Programme d'Investissement Public (PIP) qui répond plus à l'urgence et aux disponibilités de financement en provenance de l'extérieur. En effet, 2/3 du PIP est financé traditionnellement par des fonds extérieurs qui, semblent-t-ils, ont négligé l'espace urbain au cours de la dernière décennie.¹⁷⁴
- 517. La liaison est évidente pour argumenter que les partenaires extérieurs doivent jouer un rôle croissant dans le financement d'une politique de la ville à Madagascar. Cela concerne surtout les bailleurs traditionnels car d'autres partenaires sont déjà présents sur le terrain, comme le jumelage avec des régions ou des villes et les ONG. Leur action devrait cependant être mieux coordonnée (à la fois verticalement avec le pouvoir central et horizontalement entre plusieurs communes qui cohabitent sur un espace urbain commun) et incorporée dans les budgets des communes pour une meilleure appropriation par les élus locaux qui imposent pas seulement une inauguration mais un entretien dans la durée.
- 518. Au-delà du secteur public, les autres agents offrent des sources potentielles de financement non-négligeables. L'étude a souligné l'importance des partenariats privé-public dans des domaines comme l'éducation, la formation professionnelle, l'eau, l'assainissement, les routes, et la gestion du foncier. La participation des usagers (et des communautés locales) est aussi préconisée. Comme plusieurs exemples de tels partenariats jalonnent le texte et il n'y a guère besoin d'y revenir.
- 519. L'expérience internationale rappelle que le développement et l'aménagement harmonieux de l'espace repose sur un équilibre fragile où de multiples intérêts doivent être pris

Voir l'étude publiée par l'Institut des métiers de la ville, lle de France-Antananarivo, Carole Guilloux, *Le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar*, décembre 2010. L'examen des programmes de la Banque mondiale et de l'Union Européenne –représentant environ 60% de l'aide officielle à Madagascar avant la crise, confirme que ces deux bailleurs n'ont pas accordé une place prioritaire au développement urbain. Seul le projet de la Banque mondiale (Pôles Intégrés de Croissance) a explicitement intégré cet objectif même s'il peut être argumenté que certains projets sectoriels dans les services sociaux ont partiellement une couverture urbaine. L'AFD semble été le seul bailleur de fonds (avec peut être la coopération japonaise) qui a financé des projets d'infrastructure urbaine au cours de ces dernières années.

en compte. Souvent, ces intérêts convergent comme par exemple autour du besoin de construire des routes pour faciliter le déplacement des personnes et ainsi faciliter l'embauche des entreprises. Parfois, au contraire, ils s'opposent comme la nécessité de constituer des réserves foncières pour construire des égouts à la place de logements. C'est pourquoi il faut s'accorder sur une stratégie transversale, inclusive et partagée de manière à minimiser les conflits.

520. Comme pour toute politique économique, il n'existe par UNE politique de la ville. C'est pourquoi l'expérimentation sera importante dans le processus. Le « mieux est l'ennemi du bien » et la recherche de l'idéal peut mener à l'inaction. Or, celle-ci est dangereuse car l'urgence est grande, en particulier en matière d'hygiène et d'assainissement. L'adoption de mesures simples, concrètes, doit être prioritaire comme des systèmes organisés de pré-collecte de déchets et d'excréments dans les quartiers (grâce à une mobilisation sociale) et cela en attendant qu'une infrastructure d'assainissement soit mise en place dans la durée. En matière de transport, les contraintes se trouvent en partie dans les comportements inadaptés des conducteurs, y compris des transports collectifs, et pas seulement dans les insuffisances en matière d'infrastructures.

Les dangers de l'urbanisation : Londres en 1858

Il y a cent cinquante ans, un été caniculaire réduisait la Tamise à une sorte de cloaque répugnant. L'engouement général pour les toilettes à chasse d'eau, qui venaient d'être inventées, avait fait de Londres un grand égout à ciel ouvert. Les exhalaisons étaient tellement insoutenables que les tribunaux riverains se voyaient contraints d'écourter leurs sessions. Comme d'autres villes européennes à l'époque, Londres subissait régulièrement des épidémies de choléra, et l'on croyait encore que les « miasmes » contenus dans l'air étaient responsables de la propagation de la maladie.

La conviction que la puanteur était « pestifère » eut un effet remarquable sur l'efficacité des membres du Parlement : les fenêtres et les terrasses du palais de Westminster donnant sur la rive nord du fleuve, ils affectèrent à la hâte un budget spécial de 3 millions de livres — du jamais-vu — à la transformation des égouts.

Le Metropolitan Board of Works se vit confier le pouvoir d'intervenir dans tous les arrondissements, sous l'autorité de l'ingénieur Joseph Bazalgette. Ce fut, avec la législation en matière de santé publique et la réforme de l'administration locale, un progrès salutaire et le début d'une révolution du système de santé publique dans toute la Grande-Bretagne, qui s'étendit ensuite à l'Europe et à l'Amérique du Nord en pleine industrialisation.

Source : Maggie Black, Le tabou des excréments, péril sanitaire et écologique : En 1858, la Grande Puanteur de Londres, Monde Diplomatique, janvier 2010.

521. Pour conclure, le regroupement des personnes et des entreprises sur un espace connecté correspond à une logique économique et sociale qui tend à privilégier les échanges et la constitution de réseaux. Or, ce processus comprend ses dangers dont certains ont été passés en revue dans cette étude et qui sont expérimentés par de nombreuses villes en développement : hygiène, violence, pollution, etc. Ils ont aussi été vécus par les grandes

métropoles dans les pays industrialisés et la description des problèmes d'assainissement à Londres au XIXème siècle ne sont pas rappeler ceux qui existent aujourd'hui à Antananarivo (cf. encadré). Ce rappel historique illustre que si l'urbanisation est une opportunité, ses bénéfices ne sont pas automatiques et qu'une réponse doit être donnée par une politique de la ville cohérente et volontariste. Les dangers sont inhérents à tout processus évolutif, mais ils ne sont pas irrémédiables si tous ensemble on se donne les moyens d'y croire.... et d'agir.

ANNEXE: STATISTIQUES DEMOGRAPHIQUES SUR LA POPULATION URBAINE A MADAGASCAR

Tableau 1: Liste des communes avec plus de 20 000 habitants, 2008/09

REGIONS	COMMUNE	POPULATION	DENSITE
TOTAL PAYS		20966930	
TOTAL (<20 000 hab.)		13178872	
TOTAL (>20000 hab.)		7788058	
TOTAL COMMUNES URBAINES		1726862	
ATSIMO ANDREFANA	ANALAMISAMPY	20043	20
HAUTE MATSIATRA	ALATSINAINY IALAMARINA	20115	91
ANALANJIROFO	AMBAHOABE	20148	27
HAUTE MATSIATRA	MAHADITRA	20242	97
ANALAMANGA	IVATO FIRAISANA	20271	5464
ATSIMO ANDREFANA	LAZARIVO	20290	29
ATSINANANA	BRICKAVILLE	20310	150
AMORON I MANIA	AMBATOMIFANONGOA	20321	123
ANOSY	MAHATALAKY	20397	34
MENABE	ANKILIZATO	20442	8
ALAOTRA MANGORO	ANDILAMENA	20507	13
VAKINANKARATRA	ALAKAMISY	20595	301
HAUTE MATSIATRA	ANDRAINJATO AVARATRA	20621	1672
VAKINANKARATRA	AMBOHITSIMANOVA	20653	149
ALAOTRA MANGORO	MANAKAMBAHINY ANDREFANA	20663	116
ITASY	MIANTSOARIVO	20720	127
HAUTE MATSIATRA	MAHASOABE	20871	189
ALAOTRA MANGORO	AMBATOSORATRA	20881	88
SAVA	TSARABARIA	20934	50
ATSINANANA	AMBODIHARINA	20952	58
VAKINANKARATRA	ANTSAMPANDRANO	20994	35
ITASY	ANDOLOFOTSY	21159	58
SOFIA	MAROVATO	21181	25
ATSIMO ANDREFANA	TANAMBAO II TSF NORD	21213	8418
HAUTE MATSIATRA	ANDOHARANOMAITSO	21215	95
SAVA	FARAHALANA	21232	75
SAVA	AMPOHIBE	21245	96
ATSINANANA	MAHATSARA	21300	52
ANDROY	BEKITRO	21322	34
ANALANJIROFO	MIARINARIVO	21394	35

REGIONS	COMMUNE	POPULATION	DENSITE
HAUTE MATSIATRA	IARINTSENA	21397	32
AMORON I MANIA	TSARASAOTRA	21522	109
ALAOTRA MANGORO	DIDY	21528	13
VATOVAVY FITOVINANY	AMBOHINIHAONANA	21674	52
SAVA	ANDAPA	21952	510
VAKINANKARATRA	TSINJOARIVO	21959	66
HAUTE MATSIATRA	ANDRANOVORIVATO	21967	95
ANALAMANGA	IVATO AEROPORT	22019	3506
ANALANJIROFO	ANDASIBE	22019	40
VAKINANKARATRA	MANDROSOHASINA	22054	206
ANDROY	MAROALOPOTY	22072	284
VAKINANKARATRA	FIDIRANA	22093	79
VAKINANKARATRA	AMBOHIBORONA	22122	126
ANALANJIROFO	AMPASIMBE MANANTSATRANA	22361	135
ALAOTRA MANGORO	AMPITATSIMO	22436	296
VATOVAVY FITOVINANY	VOHILAVA	22489	47
ANALAMANGA	TALATA VOLONONDRY	22567	256
BONGOLAVA	AMBALANIRANA	22593	75
VAKINANKARATRA	AMBATOMENA	22636	161
ATSINANANA	AMBODIMANGA TOAMASINA I	22788	5784
VAKINANKARATRA	AMBOHIMANAMBOLA	22807	40
ITASY	MANDIAVATO	22861	92
ATSINANANA	AMPASIMBE ONIBE	22874	101
ATSINANANA	BETSIZARAINA	22923	94
SOFIA	MANDRITSARA	22932	877
ANDROY	SIHANAMARO	23061	49
VAKINANKARATRA	SOANINDRARINY	23169	156
ANALANJIROFO	SOANIERANA IVONGO	23475	114
BOENY	SITAMPIKY	23505	9
AMORON I MANIA	SANDRANDAHY	23600	122
VAKINANKARATRA	MANDOTO	23712	78
AMORON I MANIA	MIARINAVARATRA	23760	45
ITASY	AMBOHIMANDRY	23798	129
BOENY	ANKAZOMBORONA	23873	15
SOFIA	АМВОНІТОАКА	23978	141
ATSINANANA	AMBINANINDRANO	23980	37
ANALAMANGA	AMBOHIMIADANA	24051	141
DIANA	ANTSOHIMBONDRONA	24208	111
ANDROY	ANTANIMORA ATSIMO	24214	20
ANALAMANGA	ANOSIALA	24224	444
HAUTE MATSIATRA	ALAKAMISY AMBOHIMAHA	24392	190
SOFIA	MAROMANDIA	24419	22

REGIONS	COMMUNE	POPULATION	DENSITE
ALAOTRA MANGORO	ANOSIBE AN'ALA	24524	38
BONGOLAVA	BELOBAKA	24546	14
ANALAMANGA	AMBOHIDRAPETO	24733	6214
ALAOTRA MANGORO	AMBOHIBARY	24915	26
VAKINANKARATRA	AMBATOMIADY	24994	148
ANALANJIROFO	VOHILENGO	25246	190
SOFIA	TSARAHONENANA	25461	44
ATSINANANA	MAHANORO	25469	95
VAKINANKARATRA	ANTANAMBAO	25470	83
ANALANJIROFO	SAINTE MARIE	25483	137
VATOVAVY FITOVINANY	NOSY VARIKA	25496	99
ANALAMANGA	FENOARIVO	25505	1485
ANDROY	TRANOROA	25677	29
ANALANJIROFO	AMBINANITELO	25699	21
VAKINANKARATRA	ВЕТАГО	25716	476
VAKINANKARATRA	ANTSAHALAVA	26090	230
ALAOTRA MANGORO	AMBOHIJANAHARY	26215	70
AMORON I MANIA	AMBATOFINANDRAHANA	26273	30
ATSIMO ANDREFANA	AMPANIHY OUEST	26292	17
SAVA	AMBODIANGEZOKA	26294	86
VAKINANKARATRA	AMBOHIMANDROSO	26297	251
IHOROMBE	IHOSY	26489	881
ATSIMO ATSINANANA	FARAFANGANA	26557	984
ANALANJIROFO	MANANARA AVARATRA	26671	161
ATSIMO ANDREFANA	ANKILILOAKA	26820	31
AMORON I MANIA	SOAVINA	26822	86
VATOVAVY FITOVINANY	IKONGO	26843	53
ATSIMO ANDREFANA	ANDROKA	26977	16
VATOVAVY FITOVINANY	SAHAVATO	26981	108
ANDROY	ANDALATANOSY	27168	44
SOFIA	MORAFENO	27286	29
VAKINANKARATRA	MANODIDINA NY GARA AMBILOMBE	27402	1919
AMORON I MANIA	FANDRIANA	27449	111
BONGOLAVA	TSIROANOMANDIDY VILLE	27713	774
ATSIMO ANDREFANA	ANKAZOABO SUD	27716	20
HAUTE MATSIATRA	AMBALAVAO	27749	278
BONGOLAVA	FENOARIVO CENTRE	27773	13
ANALANJIROFO	MAROANTSETRA	27979	839
ANDROY	BELOHA	28005	27
VAKINANKARATRA	ANKAZOMIRIOTRA	28229	70
ANOSY	AMBOASARY ATSIMO	28386	132
BOENY	MANARATSANDRY	28658	74

REGIONS	COMMUNE	POPULATION	DENSITE
ATSIMO ANDREFANA	AMBAHIKILY	28798	74
ANALAMANGA	ALATSINAINY BAKARO	28831	161
VATOVAVY FITOVINANY	SOAVINA	28859	70
VAKINANKARATRA	AMBATOLAMPY	28905	1021
VAKINANKARATRA	AMPITATAFIKA	29348	194
ANOSY	BETROKA	29427	151
BOENY	MADIROVALO	29444	27
MENABE	BELO SUR TSIRIBIHINA	29980	63
ALAOTRA MANGORO	AMPARAFARAVOLA	30037	76
VATOVAVY FITOVINANY	MANANJARY	30108	822
VAKINANKARATRA	ANDRANOMANELATRA	30120	208
ANALANJIROFO	AMPASINA MANINGORY	30246	148
ATSIMO ATSINANANA	VANGAINDRANO	30387	437
ATSIMO ANDREFANA	BETANIA	30424	15846
ATSIMO ANDREFANA	BESAKOA	30469	1452
ANDROY	TSIHOMBE	30664	32
ANALAMANGA	AMBAVAHADITOKANA	30899	4984
ATSIMO ANDREFANA	SAKARAHA	31239	31
VAKINANKARATRA	VINANINONY ATSIMO	31375	101
ANDROY	JAFARO	31531	29
VATOVAVY FITOVINANY	MANAKARA	31604	1086
ANALANJIROFO	AMBODIMANGA II	32299	164
BONGOLAVA	TSIROANOMANDIDY FIHAONANA	32372	25
BONGOLAVA	MAHASOLO	32434	78
ANALAMANGA	AMBOHITRIMANJAKA	32745	1445
ATSIMO ANDREFANA	MAHAVATSE II	33003	26402
ANALAMANGA	ANKARAOBATO	33431	12069
BONGOLAVA	FIRAVAHANA	33444	43
VAKINANKARATRA	AMBOHITOMPOINA	33551	69
VAKINANKARATRA	SOAMALAZA MAHATSINJO	33643	1352
MENABE	BEMANONGA	33990	26
BONGOLAVA	ANKADINONDRY SAKAY	34105	83
BOENY	MAROVOAY VILLE	34593	372
ATSINANANA	ANJOMA	34614	6827
VAKINANKARATRA	FARATSIHO	34745	101
SAVA	ANTALAHA AMBONIVOHITRA	34994	215
AMORON I MANIA	AMBOSITRA I	35155	2296
ATSIMO ANDREFANA	EJEDA	35304	27
ANALANJIROFO	MAHAMBO	35369	133
VAKINANKARATRA	MIANDRARIVO	35469	77
ITASY	SOAVINANDRIANA	35500	178
IHOROMBE	RANOHIRA	36187	15

REGIONS	COMMUNE	POPULATION	DENSITE
DIANA	HELL-VILLE	36626	1258
DIANA	AMBANJA	37189	460
ANALANJIROFO	VAVATENINA	37235	142
ANALAMANGA	MAHITSY	37250	355
ALAOTRA MANGORO	MORAMANGA	37260	913
ATSINANANA	MASOMELOKA	37302	111
VAKINANKARATRA	AMBANO	37449	277
HAUTE MATSIATRA	TANANA AMBONY	38280	5963
ANALANJIROFO	SARANAMBANA	38812	53
ATSIMO ANDREFANA	FOTADREVO	38933	40
ALAOTRA MANGORO	MORARANO CHROME	39034	84
SAVA	ANTSIRABE NORD	40146	95
ANALAMANGA	ALASORA	40676	1841
MENABE	MORONDAVA	41672	1192
SAVA	SAMBAVA CU	41672	421
VAKINANKARATRA	AMBOHIBARY	42143	165
SOFIA	MATSONDAKANA	42264	26
ANALANJIROFO	FENERIVE EST	42765	1864
DIANA	AMBILOBE	43545	333
ATSIMO ANDREFANA	ITAMPOLO	43727	12
ITASY	ANALAVORY	44013	154
VAKINANKARATRA	ANTSENAKELY ANDRAIKIBA	44216	2353
VAKINANKARATRA	ANTSIRABE AFOVOANY ATSINANANA	44695	1498
BOENY	AMBATO AMBARIMAY	44925	77
ATSINANANA	TANAMBAO V	45851	24519
ITASY	IMERINTSIATOSIKA	46381	255
ANALAMANGA	BEMASOANDRO	48173	13923
ANALAMANGA	ANDOHARANOFOTSY	49181	6664
ANALAMANGA	TALATAMATY	49242	4452
ANALAMANGA	ANDRANONAHOATRA	49535	12933
ANALAMANGA	TANJOMBATO	50128	10969
ANALAMANGA	AMPITATAFIKA	52382	2638
ANALAMANGA	SABOTSY NAMEHANA	56565	2495
ANALAMANGA	ANTEHIROKA	59069	3604
ANOSY	FORT-DAUPHIN	61008	1636
ANDROY	AMBOVOMBE	61737	129
VAKINANKARATRA	MAHAZOARIVO AVARABOHITRA	62512	2134
VAKINANKARATRA	ANTANIFOTSY	63137	188
ALAOTRA MANGORO	AMBATONDRAZAKA	64710	5840
ANALAMANGA	AMBOHIMANGAKELY	64975	1900
ATSINANANA	MORARANO	69693	14672
ANALAMANGA	ANKADIKELY ILAFY	75338	2287

REGIONS	COMMUNE	POPULATION	DENSITE
HAUTE MATSIATRA	TANANA AMBANY	80673	9273
ATSINANANA	ANKIRIHIRY	90715	5925
BOENY	MAHAJANGA i	99958	13257
DIANA	DIEGO SUAREZ	110406	1537
BOENY	MAHABIBO	111830	2576
ANALAMANGA	6E ARRONDISSEMENT	127602	7254
ANALAMANGA	3E ARRONDISSEMENT	131203	18743
ANALAMANGA	2E ARRONDISSEMENT	187752	13655
ANALAMANGA	1ER ARRONDISSEMENT	243750	25181
ANALAMANGA	4E ARRONDISSEMENT	250137	19212
ANALAMANGA	5E ARRONDISSEMENT	306581	12822

Source : cartographie censitaire

Tableau 2 : Distribution régionale de la population vivant dans des communes de plus de 20000 habitants, 2007/08

Regions	Population	% total
ALAOTRA MANGORO	352710	0.05
AMORON I MANIA	204902	0.03
ANALAMANGA	2168815	0.28
ANALANJIROFO	457201	0.06
ANDROY	295451	0.04
ANOSY	139218	0.02
ATSIMO ANDREFANA	498192	0.06
ATSINANANA	458771	0.06
BOENY	296828	0.04
BONGOLAVA	234980	0.03
DIANA	251974	0.03
HAUTE MATSIATRA	317522	0.04
IHOROMBE	62676	0.01
ITASY	214432	0.03
MENABE	126084	0.02
SAVA	228469	0.03
SOFIA	187521	0.02
VAKINANKARATRA	978300	0.13
VATOVAVY FITOVINANY	214054	0.03

Source : cartographie censitaire

Tableau 3 : Taux de croissance des communes urbaines (définition administrative), 1993-2008/09

Regions	Communes	Taux de croissance
DIANA	AMBILOBE	324%
ANALANJIROFO	SAINTE MARIE	224%
ANOSY	BETROKA	222%
ANALANJIROFO	FENERIVE EST	215%
BOENY	AMBATO AMBARIMAY	198%
SOFIA	MANDRITSARA	145%
ALAOTRA MANGORO	AMBATONDRAZAKA	134%
IHOROMBE	IHOSY	121%
BONGOLAVA	FENOARIVO CENTRE	114%
ATSIMO ANDREFANA	SAKARAHA	111%
ANOSY	FORT-DAUPHIN	99%
ALAOTRA MANGORO	MORAMANGA	98%
SAVA	SAMBAVA CU	89%
DIANA	DIEGO SUAREZ	87%
MENABE	BELO SUR TSIRIBIHINA	85%
ATSIMO ATSINANANA	VANGAINDRANO	83%
ANALANJIROFO	MAROANTSETRA	83%
ANDROY	BELOHA	79%
ANALAMANGA	Antananarivo (CUA)	76%
DIANA	AMBANJA	73%
MENABE	MORONDAVA	66%
BOENY	MAROVOAY VILLE	65%
AMORON I MANIA	AMBOSITRA I	64%
ALAOTRA MANGORO	ANDILAMENA	62%
ATSIMO ANDREFANA	ANKAZOABO SUD	57%
ANALANJIROFO	VAVATENINA	57%
BONGOLAVA	TSIROANOMANDIDY VILLE	55%
VATOVAVY FITOVINANY	MANANJARY	54%
VAKINANKARATRA	AMBATOLAMPY	53%
ATSIMO ATSINANANA	FARAFANGANA	52%
ANDROY	TSIHOMBE	51%
SAVA	ANDAPA	50%
ATSIMO ANDREFANA	AMPANIHY OUEST	50%
SAVA	ANTALAHA AMBONIVOHITRA	46%
ALAOTRA MANGORO	ANOSIBE AN'ALA	45%
AMORON I MANIA	AMBATOFINANDRAHANA	44%
HAUTE MATSIATRA	AMBALAVAO	41%
VAKINANKARATRA	FARATSIHO	40%
ANDROY	AMBOVOMBE	36%
VAKINANKARATRA	ANTANIFOTSY	35%

Regions	Communes	Taux de croissance
ITASY	SOAVINANDRIANA	33%
VAKINANKARATRA	BETAFO	31%
VATOVAVY FITOVINANY	MANAKARA	27%
ATSINANANA	BRICKAVILLE	24%
AMORON I MANIA	FANDRIANA	24%
VATOVAVY FITOVINANY	IKONGO	18%
ANOSY	AMBOASARY ATSIMO	16%
ANALANJIROFO	MANANARA AVARATRA	1%
ATSINANANA	MAHANORO	-1%
VATOVAVY FITOVINANY	NOSY VARIKA	-2%
ANALANJIROFO	SOANIERANA IVONGO	-7%
ALAOTRA MANGORO	AMPARAFARAVOLA	-9%

Source: Recensement (1993) et cartographie censitaire (2008/09)