

**RAPPORT FINAL DE LA MISSION D'EVALUATION A MI-PARCOURS DU
PROJET DE DEVELOPPEMENT REGIONAL D'AMBATO-BOENY
(PDRAB)**

juin 2003

Abréviations

AO	Appel d'Offres
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
APD	Avant Projet Détaillé
APS	Avant Projet Sommaire
ATC	Agent Technique Communal
CADL	Cellule d'Appui au Développement Local
CAF	Comité d'Approbation des Financements
CAOC	Commission d'Appels d'Offres Communale
CID	Comité Intercommunal de Développement
CISCO	Centre d'Inspection Scolaire
CLM	Commission Locale des Marchés
CN	Coordonnateur National
CRS	Cadre de Résultats Stratégiques
CSB	Centre de Santé de Base
CODE	Comité de Développement
CTP	Conseiller Technique Principal
DIREF	Direction Régionale des Eaux et Forêts
EIDL	Expert International en Développement Local
EPP	Ecole Primaire Publique
FADEL	Fonds d'Appui au Développement Local
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
FIC	Fonds d'Investissement Communal
FIIC	Fonds d'Investissement Inter-Communal
FIV	Fonds d'Investissement Villageois
F mg	Franc malgache
GDRN	Gestion Durable des Ressources Naturelles
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GEP	Gestion, Entretien & Police
INSTAT	Institut National de la Statistique
IREDEC	Institut de Recherche et d'Application des Méthodes pour le Développement Communautaire
MPI	Micro-Périmètre Irrigué
OF	Organisme de Financement
ONE	Office Nationale pour l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunale
OS	Opérateur Spécialisé
PCC	Président du Conseil Communal
PDC	Plan de Développement Communal
PDRAB	Projet de Développement Régional d'Ambato-Boeny
PDV	Programme de Développement Villageois
PIB	Produit Intérieur Brut
PIC	Plan d'Investissements de la Commune
PIL	Plan d'Investissements Local
PIV	Plan d'Investissements Villageois
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSDR	Programme de Soutien au Développement Rural
PTA	Plan de Travail Annuel

PTAC	Plan de Travail Annuel de la Commune
RAFT	Rafitra Andrin'ny Fampandrosoana ao amin'ny Tanana – Association Villageoise
RFUS	Registre Foncier Urbain Simplifié
RLSE	Responsable Local de Suivi-Evaluation
SAC	Schéma d'Aménagement Communal
SCD	Structure Communale de Développement
SIG	Système de Gestion de l'Information
STC	Service Technique Communal
TVA	Taxe de valeur Ajoutée
UDAC	Unité d'Appui à l'Autopromotion Communautaire
UNOPS	United Nations Office for Project Services
VNU	Volontaire des Nations Unies
VOI	Vondron'Oloha Ifotony

Table des matières

Résumé analytique

1. INTRODUCTION

2. LA SITUATION AVANT-PROJET

- 2.1. Contexte national
- 2.2. Contexte sous-régional
- 2.3. Le projet

3. DESCRIPTION DU PROJET

- 3.1. Origine du projet
- 3.2. Objectifs et résultats du PDRAB
- 3.3. Les activités du PDRAB
 - 3.3.1. Résultat 1 : Les structures de gouvernance locale ont acquis la capacité d'une programmation participative d'investissements socio-économiques
 - (1) Niveau communal
 - (2) Niveau intercommunal
 - (3) Niveau villageois
 - 3.3.2. Résultat 2 : Mise en œuvre des PILs par le biais d'un outil de financement décentralisé (FADEL)
 - (1) Le manuel FADEL – les règles du jeu
 - (2) Mise en place du FADEL
 - (3) Le FIV
 - 3.3. Résultat 3 : Accès à des infrastructures socio-économiques appropriées à la promotion du développement local
 - (1) Passation des marchés
 - (2) Réalisation des infrastructures
 - (3) Gestion, entretien et police des infrastructures
 - (4) Réhabilitation de la circulation de la RN33B reliant Andranofasika et Ambato-Boeny et d'autres actions de désenclavement
 - 3.3.4. Résultat 4 : Promotion de l'économie rurale par l'augmentation et la diversification de la production rurale tout en favorisant la gestion durable des ressources naturelles
 - (1) Augmentation et diversification de la production rurale
 - (2) Gestion durable des ressources naturelles (GDRN)
 - 3.3.5. Communication
- 3.4. Modalités d'exécution et budget
 - 3.4.1. Modalités d'exécution
 - 3.4.2. Budget

4. EVALUATION DU PROJET

- 4.1. Forces, faiblesses et contraintes
- 4.2. La conception du projet
 - 4.2.1. Reformulation du PDRAB

- 4.2.2. Pertinence, clarté et réalisme des objectifs et résultats attendus et de la stratégie de mise en œuvre du PDRAB
- 4.2.3. L'adéquation du cadre logique aux besoins des bénéficiaires directs (collectivités locales) et indirects (populations)
- 4.2.4. Conditions critiques et des hypothèses de départ
- 4.3. Mise en place des intrants
 - 4.3.1. Financements
 - 4.3.2. Personnel du projet
- 4.4. Supervision et cadre de performance
 - 4.4.1. Gestion du projet
 - (1) *La direction du projet*
 - (2) *Programmation des activités*
 - (3) *Evaluation du personnel*
 - 4.4.2. Suivi et évaluation
 - (1) *Existence et qualité des données de base ou d'études de référence et le suivi de l'impact du projet*
 - (2) *Dispositif de suivi-évaluation*
 - 4.4.3. L'assistance technique
 - (1) *FENU*
 - (2) *UNOPS*
 - (3) *Relations PDRAB et institutions locales*
- 4.4. Les résultats attendus
 - 4.4.1. Résultat 1 : Les structures de gouvernance locale (11 communes et 20 communautés villageoises) ont acquis la capacité d'une programmation participative d'investissements socio-économiques de développement.
 - (1) *Niveau communal*
 - (2) *Niveau intercommunal*
 - (3) *Niveau villageois*
 - (4) *Remarques générales*
 - 4.4.2. Résultat 2 : Mise en œuvre des PILs par le biais d'un outil de financement décentralisé (FADEL)
 - (1) *La conception du FADEL*
 - (2) *Application des procédures FADEL*
 - (3) *Le FIV*
 - 4.4.3. Résultat 3 : Accès à des infrastructures socio-économiques appropriées à la promotion du développement local
 - (1) *Passation des marchés*
 - (2) *Travaux*
 - (3) *Gestion, entretien et police (GEP) et l'utilisation des infrastructures*
 - 4.4.4. Résultat 4 : Promotion de l'économie rurale par l'augmentation et la diversification de la production rurale tout en favorisant la gestion durable des ressources naturelles
 - (1) *Gestion durable des ressources naturelles (GDRN)*
 - (2) *Augmentation et diversification de la production rurale*
 - 4.4.5. Communication
- 4.5. Les objectifs du PDRAB
 - 4.5.1. L'objectif immédiat : Promotion d'un développement socio-économique durable et participatif géré par des structures de gouvernance locale décentralisées
 - (1) *Niveau communal*

(2) Niveau intercommunal

(3) Niveau villageois

4.5.2. L'objectif de développement : Améliorer de façon durable les modes et moyens d'existence des populations de la région d'Ambato-Boeny

4.6. Impact sur la politique nationale et la répliquabilité

5. LECONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. Leçons

5.2. Recommandations

RESUME ANALYTIQUE

I. DONNÉES DE BASE DU PROJET

Pays concerné :	République de Madagascar
Type d'évaluation :	Évaluation à mi –parcours
Numéro du projet :	MAG/99/CO1 – MAG/99/004
Titre du projet :	Projet de Développement Régional d'Ambato-Boeny (PDRAB)
Agence nationale de tutelle :	Ministère Chargé de la Décentralisation et le Développement des Provinces Autonomes
Agence d'Exécution :	UN Office for Project Services (UNOPS)
Date d'approbation du projet :	Février 2000
Date de début du projet :	Septembre 1999
Date de clôture du projet :	Juin 2003
Date de l'évaluation :	Février 2003
Contribution au projet :	
FENU	4.223.000 \$US
PNUD	1.444.559 \$US
Budget total :	5.667.559 \$US

1. INTRODUCTION

Ce document constitue le rapport de l'évaluation à mi-parcours du Projet de Développement Régional d'Ambato-Boeny (PDRAB), financé par le FENU, le PNUD et le Gouvernement de Madagascar. Notons que l'évaluation, bien que libellée « à mi-parcours », s'agit plutôt d'une évaluation finale, compte tenu de la décision prise par le FENU de boucler son financement à partir du 30 juin 2003 (six mois plus tard que prévu).

L'équipe de la mission d'évaluation a été composée de : M. Alfred Rahevivo, spécialiste en matière de génie rural ; M. Thomas d'Aquin Raelina, agronome et spécialiste en matière de l'approche villageoise et le suivi-évaluation ; et M. Mike Winter (chef de la mission), spécialiste en matière de gouvernance et développement local. Le calendrier de la mission, ainsi que la liste de personnes rencontrées, figure en annexe de ce rapport.

Dans la mesure du possible, la mission s'est efforcée d'adopter une démarche participative et itérative. Autant d'acteurs que possibles ont été consultés par la mission – populations locales, élus et responsables communaux, services techniques déconcentrés, autorités administratives, représentants des entreprises, membres de la Cellule d'Appui au Développement Local (CADL, l'équipe technique du projet) et des opérateurs spécialisés impliqués dans les activités du projet, personnel du PNUD et du FENU, autorités nationales. Toutefois, la mission souligne que ses visites sur le terrain (dans les villages et les communes) ont été limitées par les sérieuses difficultés de déplacement dans la zone d'intervention du PDRAB, largement inondée pendant la saison des pluies. La mission a également eu l'occasion de consulter la documentation disponible concernant le projet.

La mission a effectué la restitution de ses constats, conclusions et recommandations au niveau d'Ambato-Boeny (auprès de la CADL) ainsi qu'au niveau d'Antananarivo (auprès du PNUD et des représentants du Gouvernement). L'aide-mémoire de la mission a été soumis aux autorités au niveau national.

2. LA SITUATION AVANT-PROJET

2.1. Contexte national

Avec une superficie de 587.000 km², Madagascar compte près de 15 millions d'habitants à l'heure actuelle. Plus de la moitié (56%) des malgaches ont moins de 20 ans et 78% de la population vivent en milieu rural.

En 2000, la croissance du PIB – estimée à 4.7% - a dépassé la croissance démographique, ce qui s'est traduit par une croissance du PIB par habitant de 1.4%. Les efforts produits ont également permis de réduire le déficit public à 2.3% du PIB, de limiter l'inflation (+7.4%) et de stimuler la consommation des ménages. Toutefois la croissance des activités du secteur primaire (+1.9%) est restée limitée et très inférieure à celle des secteurs secondaire et tertiaire.

Selon le Rapport sur le Développement Humain (2001) du PNUD, les indicateurs sociaux sont alarmants et n'ont pas cessé de décliner durant la dernière décennie. Madagascar se trouve, selon cet indice en 2001, au 134^{ème} rang mondial.

Au démarrage du projet, en 2000, le pays se trouvait dans une phase de transition vers la mise en place des différents organes et structures des provinces autonomes. La loi organique No. 2000-16 déterminant le cadre de gestion des provinces autonomes vient d'être votée et le gouvernement estime que la décentralisation du pouvoir de la capitale aux provinces et de la province aux régions et aux communes peut constituer l'une des meilleures manières d'associer les citoyens à la gestion des affaires de la nation et d'en accroître l'efficacité.

2.2. Contexte sous-régional

La zone d'intervention du projet correspond au Fivondronava (sous-préfecture) d'Ambato Boeny. Cette entité géographique, territoriale et administrative occupe une superficie de 9,183 km² dans la partie centrale de la province de Mahajanga. La province de Mahajanga (Majunga) est caractérisé par la faiblesse du taux d'alphabétisation (31% pour les femmes et 40,6% pour les hommes), de l'accès à l'eau potable (21,1%), de l'accès à l'assainissement (13,4%) et aux services de santé (34,9%), ainsi que par l'insuffisance du personnel médical (1 médecin pour 1.3926 habitants). L'espérance de vie à la naissance (55,5 ans) est voisine de la moyenne nationale. La densité de la population est de 11,5 habitants au km².

Ambato Boeny, le chef lieu de la sous-préfecture, est une petite ville située à la confluence de la rivière Kamoro et du fleuve Betsiboka, au milieu de leurs plaines alluviales. Distante de 144 km. de Mahajanga, la ville est reliée au réseau routier national (RN4) par la route nationale temporaire RN33B, longue de 25 km.

La majeure partie de la sous-région correspond la vallée de la Moyenne Betsiboka et à la basse vallée de la Kamoro. Ces vallées sont bordées de plateaux : le plateau gréseux de la réserve intégrale de l'Ankarafantsika au Nord, le plateau calcaire de l'Ankara au Sud. et le plateau basaltique d'Antinamena à l'Ouest. Le Fivondronana d'Ambato Boeny regroupe 11 communes : Ambato-Boeny, Madirovalo, Sitampiky, Ankirihitra, Ankijabe, Andranofasika, Anbondromamy, Tsaramandroso, Manerinerina, Anjajia, Andranomamy.

Cette région a un très fort potentiel agricole. On y cultive à grande échelle le coton, l'arachide et le riz. En périphérie, les zones non-inondables présentent des systèmes agricoles plus diversifiés, dominés par la riziculture, l'élevage et la pêche. Avec une précipitation annuelle de 1400mm, les espaces productifs sont rythmés par les crues et les décrues des eaux. Durant la saison des pluies, la majeure partie du Fivondronana est inondée due aux difficultés d'évacuation de l'eau – une grande partie de l'intérieur reste très isolée, voire complètement inaccessible. Les activités tournent au ralenti, seules les hautes terrasses peuvent recevoir des cultures pluviales.

Le pluriethnisme du Fivondronana d'Ambato-Boeny est indéniable. Toutefois, la région est aujourd'hui dominée par les Merina et les Betsileo, migrants venus du sud et du centre de Madagascar. Les Sakalava (les plus anciens occupants) ne représentent que 20% de la population totale. La cohabitation entre les ethnies s'est toujours bien

passée probablement à cause de la disponibilité des terres pour les nouveaux migrants, et la migration saisonnière des pêcheurs, marchands ambulants et ouvriers agricoles.

Le tableau ci-après présente quelques données essentielles sur ces communes et ces villages.

Tableau 1 : données socio-démographiques de la sous-région d'Ambato-Boeny

Communes	Nbre de Fokontany	Nbre de villages	Population
Ambato-Boeny	10	74	31.565
Madirovalo	17	64	23.271
Sitampiky	13	-	9.855
Ankijabe	8	66	9.188
Ankirihitra	7	46	8.642
Andranofasika	2	40	4.378
Anbondromamy	3	12	5.024
Tsaramandroso	7	39	6.835
Manerinerina	10	43	20.632
Anjajaja	6	26	6.260
Andranomamy	10	31	12.326

Source : Fivondronana Ambato Boeny

Dans un contexte d'avant-projet, le document de projet (élaboré en 1999) recense les principales problématiques de la sous-région :

- les carences de la gouvernance locale, notamment :
 - la faiblesse de l'institution communale ;
 - le faible niveau d'organisation et de structuration du monde rural ;
 - l'absence des espaces de concertation et de réseaux de collaboration entre les différents acteurs (administration, communes, société civile, opérateurs économiques, ...).
- le manque d'accès aux infrastructures et services de base, manifesté par :
 - l'enclavement aigue de la sous-région, lié surtout à la rupture de la route liant Ambato-Boeny à la RN4 (route nationale entre Antananarivo et Mahajanga), l'absence de bac pour le franchissement du fleuve Betsiboka et le mauvais état de la majeure partie des pistes rurales ;
 - le nombre insuffisant de points d'eau potable, d'infrastructures d'assainissement et de santé, et d'infrastructures scolaires ;
 - le mauvais état de la plupart des infrastructures marchandes.
- les insuffisances de la mise en valeur de l'espace productif, notamment :
 - la faible maîtrise de l'eau dans les terres « baihohos » (pour les cultures de décrue) et dans les bas-fonds irrigables ;
 - la faible diversification des productions agricoles ;

- les difficultés de commercialisation, liées plus particulièrement à l'enclavement.
- la dégradation des ressources naturelles, liée – entre autres – aux facteurs suivants :
 - l'exploitation incontrôlée du bois, exploité principalement pour la carbonisation ;
 - les feux de brousse ;
 - l'exploitation importante de certaines ressources forestières (notamment le raphia) ;
 - la pression démographique (croissance et migrations), problématique surtout pour la réserve naturelle de l'Ankarafantsika, située à la lisière nord de la sous-région.

2.3. Le projet

Le PDRAB s'inscrit dans le cadre de l'appui au processus de décentralisation et au développement local à l'échelle des 11 communes de la sous-région d'Ambato-Boeny. Il fournit un appui direct aux institutions communales, aux organisations villageoises et aux organisations socioprofessionnelles pour la prise en charge de l'ensemble du processus de développement sous-régional, autour de cinq grands axes :

- le renforcement des structures de gouvernance locale et de leurs capacités ;
- la mise en place d'un système de planification des investissements locaux et d'un outil de financement décentralisé géré par les communes ;
- la fourniture d'infrastructures et de services de base pour la valorisation des potentiels économiques locaux ;
- l'appui aux initiatives d'augmentation et de diversification des productions rurales tout en favorisant la promotion de systèmes durables de gestion des ressources naturelles ;
- la diffusion, à l'intérieur et à l'extérieur de la sous-région, d'informations utiles et des acquis relatifs aux approches décentralisées de planification, de financement et de gestion du développement local.

Il s'agit donc d'un projet pilote ayant pour but de tester les modalités de transfert de ressources et de compétences au niveau des collectivités décentralisées, notamment à travers la mise à disposition d'un Fonds d'Appui au Développement Local (FADEL).

Le projet a pour mission principale de tester et de créer une situation propice et un environnement favorable à l'épanouissement du Fivondronana à travers : i) la promotion des initiatives individuelles ; ii) la création d'une espace de concertation et de décision à tous les échelons ; et iii) l'instauration de la bonne gouvernance à tous les niveaux de l'administration locale.

3. DESCRIPTION DU PROJET

3.1. Origine du projet

L'actuel projet est – en quelque sorte – la deuxième phase du PDRAB, dont la première phase (conçue en 1993-94) consistait en un projet basé sur la démarche de « l'éco-développement participatif ». La première phase a démarré en juillet 1995 et a pris fin en août 1999. Malgré des problèmes liés à l'approche, l'évaluation de PDRAB I a recommandé qu'une deuxième phase du projet soit préparée afin de consolider les acquis. Le PNUD et le FENU ont accepté de formuler une deuxième phase du PDRAB, tout en insistant sur sa réorientation vers l'approche « Fonds de Développement Local », mettant un accent sur l'appui aux collectivités territoriales et la promotion de la bonne gouvernance.

3.2. Objectifs et résultats du PDRAB

Le document de projet (du 22 février 2000) décrit les composantes du cadre logique du PDRAB de la manière suivante :

- Objectif de développement : Améliorer de façon durable les modes et moyens d'existence des populations de la région d'Ambato-Boeny.
- Objectif immédiat : Promotion d'un développement socio-économique durable et participatif géré par des structures de gouvernance locale décentralisées.
- Résultat 1 : Les structures de gouvernance locale (11 communes et 20 communautés villageoises) ont acquis la capacité d'une programmation participative d'investissements socio-économiques de développement.
- Résultat 2 : Mise en œuvre des PILs par le biais d'un outil de financement décentralisé (FADEL)
- Résultat 3 : Accès à des infrastructures socio-économiques appropriées à la promotion du développement local
- Résultat 4 : Promotion de l'économie locale par l'augmentation et la diversification de la production rurale tout en favorisant la gestion durable des ressources naturelles.

Au cours de 2000, une mission d'appui en matière de suivi-évaluation (menée par un consultant FENU, a proposé quelques modifications légères au cadre logique. Ces modifications ont été validées lors de l'atelier de validation du système de suivi-évaluation du PDRAB, tenu à Mahajanga en août 2001. Depuis, donc, le cadre logique du PDRAB est composé des objectifs et des résultats suivants :

- Objectif de développement : Amélioration durable des modes et moyens d'existence dans la sous – région d'Ambato-Boeny
- Objectif immédiat : Promotion d'un développement socio-économique durable et participatif géré par les structures de gouvernance locale décentralisées
- Résultat 1 : Les structures de gouvernance locale ont acquis la capacité d'une programmation participative d'investissements socio-économiques

- Résultat 2 : Un système de planification des investissements locaux et un outil de financement décentralisé (FADEL) opérationnels
- Résultat 3 : Accès à des infrastructures socio-économiques appropriées à la promotion du développement local
- Résultat 4 : Promotion de l'économie rurale par l'augmentation et la diversification de la production rurale tout en favorisant la gestion durable des ressources naturelles

Toutefois, la mission a constaté que dans la pratique (élaboration des PTA, présentations et rapports), le projet se réfère toujours aux formulations du document de projet. En conséquence, ce rapport retient la première formulation des objectifs et des résultats attendus.

3.3. Les activités du PDRAB

3.3.1. Résultat 1 : Les structures de gouvernance locale ont acquis la capacité d'une programmation participative d'investissements socio-économiques

Ce volet du projet vise surtout le renforcement des capacités des acteurs locaux – à tous les niveaux – afin qu'ils planifient et gèrent le développement local. De manière générale, les activités liées à ce résultat ont été la formation et l'appui institutionnel et organisationnel. En décrivant ces activités, on doit distinguer entre les niveaux communaux, intercommunaux et villageois.

(1) Niveau communal

(a) Formation

Au niveau communal, le PDRAB a assuré un programme important de formation à l'intention des responsables locaux¹. La plupart de ce programme a été élaboré de façon participative par l'Institut de Recherche et d'Application des Méthodes pour le Développement Communautaire (IREDEC) en juin 1999 à travers un diagnostic. A partir du diagnostic, les différents thèmes de formation ont été identifiés. Le tableau suivant indique les thèmes de formation et leur ciblage.

¹ par ailleurs, notons que le Directeur Général de la Décentralisation et du Développement des Provinces Autonomes estime que les onze communes appuyées par le PDRAB ont bénéficié de plus de formation que toutes les autres communes malgaches.

Tableau 2 : formations au niveau communal

Formation	Cibles
Institution communale	Elus, administration, agents communaux
Rôles et attributions des maires et des conseillers communaux	Maires. Présidents des Conseils Communaux
Gestion financière, comptabilité, budgétisation	Maires, secrétaires comptables
Amélioration des recettes fiscales	Responsables communaux
Mécanismes FADEL	Responsables communaux
Mise en œuvre FADEL	Maires, secrétaires comptables
Mécanismes d'audience publique	Responsables communaux, Agents Techniques Communaux (ATC), secrétaires comptables
Evaluation participative	Responsables communaux, ATC
Gestion de marchés et maîtrise d'ouvrage	Agents communaux, services techniques
Dépouillement & analyse des dossiers de présélection	Maires, ATC
Montage de micro-projets	ATC, maires, Comité d'Approbation de Financement (CAF)
Mécanisme d'audience publique	Maires, PCC, ATC, secrétaires comptables
Ateliers sur les recettes fiscales	Maires, responsables communaux

La plupart de ces formations ont été organisées de manière « classique » (sessions formelles) ; d'autres (notamment sur la fiscalité locale) ont été menées à travers la tenue des ateliers.

La mise en œuvre du programme de formation communale a été largement assurée par des consultants nationaux, les opérateurs spécialisés, l'équipe du projet et (en matière de la fiscalité locale) les services étatiques compétents.

En plus de la formation, plusieurs responsables communaux ont participé aux différents voyages d'échange d'expériences organisés par le PDRAB – des visites au nord du Madagascar, aux hautes terres et aux communes d'Antananarivo et d'Antsirabe.

(b) Mise en place des Services Techniques Communaux (STC)

Dès son démarrage, le PDRAB a constaté la faible capacité technique au niveau des communes. En 1998, pendant la première phase du PDRAB, le projet avait déjà tenté de résoudre ce problème au niveau de la ville d'Ambato Boeny en s'appuyant sur la création d'un STC. A partir de 2000, le PDRAB a essayé de généraliser l'expérience dans l'ensemble des communes appuyées par le projet – aujourd'hui, 10 des 11 communes ont pu recruter leurs Agents Techniques Communaux.

Le recrutement des ATC se déroule dans le cadre d'une convention spécifique entre chacune des communes et le PDRAB. Ces conventions spécifient les responsabilités de chacun – *grosso modo*, la commune prend en charge le salaire de son ATC, tandis que le PDRAB fournit un modeste appui matériel (bicyclette, fournitures de bureau) et assure la formation de l'ATC. Les conventions sont accompagnées des Termes de Référence pour l'ATC (spécifiques à chaque commune), décrivant ses tâches. De façon générale, les ATC s'occupent de l'ensemble des tâches liées à

l'exécution des plans annuels d'investissements, ainsi que la gestion du développement local (suivi-évaluation, animation, supervision, etc.).

Dans un premier temps, le projet – dans le souci d'alléger les charges financières – a voulu encourager les communes à se mettre en groupes pour la mise en place des STC – l'idée au début était qu'un ATC pouvait travailler au compte de deux ou trois communes à la fois. Apparemment les maires ont préféré d'avoir leurs propres ATC, malgré les charges.

(c) Mise en place des Structures Communales de Développement (SCD)

Le PDRAB est actuellement en train de susciter la mise en place des SCD. La SCD sera composée des représentants des villages, de la société civile, des services techniques et des élus. Selon les orientations du Gouvernement, la SCD aura le rôle de piloter le processus de développement communal. Pour le moment, aucune SCD n'a été officiellement installée.

(d) La planification communale

Au niveau de chacune des communes, le PDRAB a appuyé l'élaboration d'un Plan de Développement Communal (PDC). L'élaboration des PDC a été faite en deux vagues. En 2000, le projet a testé sa méthodologie à travers l'élaboration des PDC des communes de Madirovalo et d'Andranofasika. Par la suite, en début 2001, le projet (faisant recours aux services de l'IREDEC) a appuyé l'élaboration des PDC des neuf autres communes.

La méthodologie utilisée a été la suivante. Au niveau de la commune, des représentants de tous les villages ainsi que des services techniques et d'autres personnes-ressources sont conviées à une série d'ateliers, tenus au chef lieu de la commune. Pour chaque commune, trois ateliers (d'une durée de 1 à 2 jours chacun) sont organisés :

- l'atelier « diagnostic », permettant aux participants de faire un diagnostic initial de la commune (atouts, faiblesses), de se rappeler des compétences de la commune, d'identifier les problèmes majeures de la commune et d'analyser les problèmes ainsi identifiés (en utilisant l'arbre à problème comme outil privilégié) ;
- l'atelier « alternatives », visant l'objectivation des problèmes identifiés lors du premier atelier (détermination des objectifs correspondant aux problèmes) et, en conséquence, l'identification des solutions appropriées ;
- l'atelier « finalisation », pour localiser des actions à exécuter et les prioriser ; la dernière étape de l'atelier est consacrée à la programmation des investissements à être pris en charge par le FADEL du PDRAB.

Ces trois ateliers sont tenus de façon « décalée » dans le temps – en général, trois semaines séparent chaque atelier. Selon la CADL, cette intervalle entre chaque atelier permet aux facilitateurs (IREDEC) d'analyser les résultats et préparer le prochain atelier.

A la fin de ce processus, l'équipe de facilitateurs prépare le PDC proprement dit. Les PDC des communes d'Ambato-Boeny prennent la forme suivante :

- une section d'introduction, expliquant la méthodologie utilisée ;
- la présentation sommaire de la commune (avec des données plus détaillées en annexe) ;
- le diagnostic de la commune, résumant les principaux problèmes identifiés ;
- le schéma d'aménagement, généralement limité à l'identification des actions en fonction des objectifs (déterminés selon les problèmes identifiés lors du diagnostic) ;
- le programme pluriannuel de développement communal, présenté en forme de tableau et suivant le schéma d'aménagement ;
- le programme d'investissements de la commune (PIC), un tableau spécifiant les investissements, leur localisation et leur coût estimatif, ainsi que les responsabilités de chaque acteur et l'échéancier pour la réalisation des infrastructures.

La plupart des PDC sont des documents d'une cinquantaine de pages.

Une fois que le PDC est finalisé et accepté par l'exécutif de la commune, il est soumis au conseil communal pour adoption et approbation. Par la suite – et en fonction du PDC – le plan annuel d'investissements est élaboré.

En termes de la planification annuelle, le PDRAB a introduit et appuyé l'utilisation des Programmes de Travail Annuel de la Commune (PTAC). Le PTAC résume les différentes activités prévues par la commune (par ex. « environnement », « promotion féminine », « infrastructures », « élaboration budget », etc.) et spécifie les activités, l'échéancier, la localisation et les responsables. C'est censé être un outil de travail pour la commune, lui permettant de bien planifier les activités.

(e) Registre Foncier Urbain Simplifié (RFUS)

L'objectif premier du RFUS est de doter la ville d'Ambato-Boeny d'outils simples mais performants et opérationnels susceptibles de contribuer à l'amélioration des ressources financières de la commune. Il s'agit d'aider cette collectivité à :

- développer ses ressources financières locales ;
- maîtriser la gestion de son patrimoine foncier ;
- constituer une base de données nécessaire à la programmation et à l'émission des rôles.

Le RFUS est considéré comme la mise au point d'un adressage de propriétés, la constitution des fichiers fiscaux ainsi que l'informatisation des opérations d'édition des rôles et de gestion des avertissements. Il est basé sur :

- une cartographie parcellaire numérisée élaborée à partir d'une photographie aérienne au 1/10000^{ème} ; d'une stéréo restitution et de travaux de complètement de terrain ; d'un plan parcellaire de 1/2000^{ème} avec indication des bâtiments remarquables ;
- un système d'adressage composé de deux modes complémentaires : une adresse géo-codifiée (quartier, lots et parcelle) attribuant à chaque parcelle, élément de base, un code et une adresse postale (rues et entrées de parcelles) ;

- une base de données urbaines informatisée constituée à partir d'une enquête foncière exhaustive sur l'ensemble des parcelles, des bâtiments, des logements et des activités.

La passation de marché pour la réalisation du RFUS avec un bureau d'études spécialisé a été initiée et pilotée par le projet.

La réalisation du plan parcellaire au 1/20000 avec indication des informations de base est terminée. Il reste à faire l'utilisation de cet outil :

- pour l'opération d'immatriculation foncière ;
- pour l'établissement d'un plan d'aménagement de la ville d'Ambato-Boeny ;
- pour l'amélioration des ressources foncière de la commune.

La mission a constaté que le maire d'Ambato-Boeny demeure réticent quant à la mise en place et, surtout, à la mise en application du RFUS - malgré qu'il reconnaît que c'est un outil pertinent et efficace pour gérer la situation foncière et pour améliorer des ressources fiscales de la commune. A plusieurs reprises, le PDRAB a du directement intervenir auprès des quartiers et d'autres responsables communaux pour que le RFUS puisse être réalisé.

(2) Niveau intercommunal

La dimension inter-communale, dans la conception initiale du projet, devait prendre la forme d'un Comité Intercommunal de Développement (CID), regroupant l'ensemble des communes de la sous-préfecture. Suite à la sortie du décret no. 99-952 (du décembre 1999) régissant la création des Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI), le CID embryonnaire a été érigé en OPCI. Avec l'appui d'un juriste, l'OPCI d'Ambato-Boeny a été légalisé en août 2000.

L'OPCI – dont l'assemblée générale est composée des représentants de chaque commune – a été appuyé par le PDRAB pour la planification intercommunale. Le plan d'activités de l'OPCI a été élaboré de plus ou moins la même manière que les PDC.

Bien que l'OPCI semble avoir démarré avec dynamisme, il est clair qu'aujourd'hui cette instance intercommunale est peu fonctionnelle. D'une part, son fonctionnement (réunions, communication) coûte assez cher en termes de temps ; d'autre part, certaines communes ont eu des énormes difficultés pour respecter leurs engagements financiers. En plus, il y a eu une forte « politicisation », liée le plus souvent au comportement des députés qui s'ingèrent dans les affaires intercommunales.

(3) Niveau villageois

Le PDRAB se distingue d'autres projets de type FDL en intervenant directement dans une vingtaine de villages (dans les six « anciennes » communes ciblées pendant la première phase du projet). Ces villages sont bénéficiaires également du programme de renforcement des capacités.

(a) Formation

Le projet a entrepris – généralement, à travers ses opérateurs spécialisés (FIVE-TAFA et l'UDAC) – une large éventail de formations à l'intention des responsables villageois :

- diagnostic participatif et élaboration des programmes de développement villageois (PDV) ;
- approche/ programmation participative (démarches PDRAB) ;
- animation, organisation et gestion des associations ;
- élaboration ou montage de dossiers des micro-projets ;
- gestion des projets communautaires ;
- rôles et attributions des leaders villageois ;
- outils simplifiés de gestion et de comptabilité ;
- analyse de faisabilité et mobilisation des bases de données ;
- financement de proximité et auto financement ;
- élaboration et application de Dîna dans la vie socio-économique villageoise ;
- Fonds d'Appui au Développement Local (FADEL).

Les principaux bénéficiaires de ces formations au niveau villageois ont été les responsables des RAFT (Rafitra Andrin'ny Fampandrosoana ao amin'ny Tanana – ou Associations Villageoises) et les responsables des différentes organisations paysannes identifiées par le projet.

(b) Planification villageoise

Dans chacun des 20 villages appuyés par le projet, le PDRAB a initié un processus de planification villageoise. Les PDV (Programme de Développement Villageois) – pour la plupart finalisés en 2001 – sont des documents brefs et simples (d'une vingtaine de pages). Notons que la priorisation des actions n'a pas été faite en fonction d'un plafond budgétaire, et que les PDV ressemblent à des catalogues de « doléances ».

Les PDV sont soumis aux conseils communaux pour approbation. Les investissements ainsi identifiés sont financés par le canal du Fonds d'Investissement Villageois, instrument financier à ne pas confondre avec le FADEL proprement dit.

(c) Appui institutionnel

Le PDRAB appuie une pléthore de groupements et d'associations dans les 20 villages. Le tableau suivant récapitule les associations ainsi appuyées.

Tableau 3 : organisations paysannes appuyées par le PDRAB (en 2002)

Village	Type d'association				Total
	GEP	Femmes	RAFT	Autres	
Amborondolo	3	2	1	1	7
Ambatoloaka	3	1	1	3	8
Bemololo Ankilahila	3	1	1	2	7
Ankaraobato	2	1	1	1	5
Ankifatry	1	1	1	2	5
Ankarambilo	3	2	1	4	10
Ambohimiarina	2	2	1	2	7
Maevarano	5	1	1	2	9
Mahatazantsoa	3	1	1	-	5
Bemailaka	5	3	1	2	11
Ambongomaranitra	8	1	1	3	13
Ambanjabe	3	1	1	-	5
Mailaka	4	3	1	1	9
Andranotomendry	5	2	1	1	9
Ampombilava	6	1	1	2	10
Ambahary	4	1	1	-	6
Amboanio	3	-	1	-	4
Befotaka	4	-	1	1	6
Morarano	4	1	1	2	8
Ampombikely	5	2	1	1	9
	76	27	20	30	153

Notes : GEP = groupes d'usagers pour la Gestion/Entretien/Police des infrastructures (puits, CSB, écoles, MPI, etc.)

Ces différents groupements et associations ont été les bénéficiaires du programme de formation.

En plus de l'appui en matière de formation, le PDRAB a également appuyé la formalisation du statut de la plupart de ces organisations, notamment les RAFT. De façon spécifique, les RAFT ont été appuyés pour l'élaboration et la formalisation de leurs *dina*, codes réglementaires (inspirés de la tradition coutumière) régissant la gestion des biens et des affaires publics (y compris la gestion et l'exploitation des ressources naturelles).

3.3.2. Résultat 2 : Mise en œuvre des PILs par le biais d'un outil de financement décentralisé (FADEL)

Cette composante du projet vise la mise en place des instruments pour financer les actions et les infrastructures identifiées à travers le processus de planification participative. Selon le document de projet, trois instruments étaient prévus, à savoir :

- le Fonds d'Investissement Intercommunal (FIIC, 200.000 \$ US) ;
- le Fonds d'Investissement Communal (FIC, 800.000 \$ US) ;

- le Fonds d'Investissement Villageois (FIV, 800.000 \$ US).

Dans la conception initiale du projet, ces trois instruments constituent le Fonds d'Appui au Développement Local (FADEL).

(1) Le manuel FADEL – les règles du jeu

En 2000, le manuel de procédures pour le FADEL a été élaboré et en suite validé par l'ensemble des parties prenantes (Gouvernement, autorités provinciales et locales, responsables communaux, CADL). Le système de financement proposé par le manuel a plusieurs caractéristiques :

- deux phases, dont la première est considérée d'être transitoire. Pendant cette phase, le PDRAB fonctionne comme Comité d'Approbation des Financements (CAF) et l'Organisme de Financement (OF) ; en plus, pendant cette phase le projet ne transfère pas des fonds aux comptes communaux (utilisés uniquement pour les contreparties communales), mais paye les entreprises directement. Pendant la deuxième phase – définitive – le CAF est autonome du projet ainsi que le CAF, et les communes sont directement responsables pour la gestion du trésor ;
- un circuit d'approbation *a priori* des dossiers de *micro-projets* soumis par les communes. Le CAF doit statuer sur l'éligibilité des micro-projets présentés avant d'autoriser leur financement par l'OF ;
- des dotations financières annuelles, modifiables (par 15% à 20%) selon la performance de la commune en question. L'évaluation est faite par le Comité de Développement², composé dans une large mesure par les représentants des communes d'Ambato-Boeny ;
- les critères d'éligibilité s'appliquent uniquement à la nature des micro-projets, et non aux communes. Toute commune de la sous-préfecture d'Ambato-Boeny est automatiquement éligible pour bénéficier des subventions FADEL ;
- l'existence de « guichets », tels que 40% des dotations des communes étant réservés aux investissements villageois et 15% des investissements devant être utilisés pour la protection et la gestion des ressources naturelles ;
- des dotations financières déterminées au préalable (dans le manuel), de manière à favoriser les « anciennes » communes. Le tableau suivant présente les dotations prévues dans le manuel.

² le CODE était initialement conçu comme étant un comité local de pilotage du PDRAB.

Tableau 4 : dotations financières des communes

Commune	Nbre d'habitants*	Dotation annuelle (millions de F mg)**	Dotation minimum destinée aux villages
Ambato-Boeny	31.565	563	220
Andranofasika	4.378	183	73
Ambondromamy	5.024	120	48
Andranomamy	12.209	120	48
Anjajia	6.260	120	48
Ankijabe	9.188	253	101
Ankirihitra	8.642	120	48
Madirovalo	23.271	456	183
Manerinerina	16.239	355	142
Sitampiky	9.855	120	48
Tsaramandroso	6.835	219	88
Total	133.466	2.630	1.047

* selon le recensement de juillet 1998

** 1,00 \$ US = 6.300 F mg (approximativement)

- le déblocage des subventions FADEL à partir du moment où les communes ont mobilisé leurs contreparties (ou « apports bénéficiaires »), variant de 10% en nature (pour les investissements sociaux dans les villages) à 50% en numéraire pour les équipements dans les projets générateurs de revenus. La subvention des projets « communaux » (écoles, centres de santé, puits) est généralement conditionnée à la mobilisation d'une contrepartie de 10% en numéraire.

Notons que le manuel FADEL, dans la réalité, **ne régit que le FIC et le FIIC** (même si les dotations de l'OPCI ne sont pas explicitement mentionnées dans le manuel). Cette observation découle du fait que les dotations prévues (voir le tableau 4) – prévues pour **deux** cycles annuels – ne totalisent que 800.000 \$ US. En fait, le FIV ne fait pas l'objet des dispositions décrites dans le manuel. Par ailleurs, il est remarquable que le manuel de procédures pour le FADEL ne mentionne nulle part les 3 instruments financiers (FIIC, FIC et FIV) décrits par le document de projet.

(2) Mise en place du FADEL

(a) Phases transitoires et définitives

La phase transitoire du système a débuté en fin 2000 pour les communes de Madirovalo et d'Andranofasika (dont les PDC étaient élaborés en 2000) et en août 2001 pour les 9 autres communes. Pendant cette phase :

- le projet a été responsable pour contrôler l'éligibilité des micro-projets et pour approuver leur financement (selon les critères décrits dans le manuel FADEL) ;
- les marchés ont été passés par la Commission Locale des Marchés (CLM, voir ¶ ??), présidée par le Directeur du Développement des Provinces Autonomes de Mahajanga;

- les communes (à l'exception d'Ambato-Boeny, commune de 1^{er} catégorie, dont la fonction de comptable est assurée par le Trésor – en la personne du percepteur de la sous-préfecture) ont ouvert des comptes bancaires pour abriter leurs contreparties. Les entreprises ont effectivement présenté deux factures pour paiement – une adressée à la commune (habituellement pour 10% de la valeur totale des travaux) et l'autre adressée au PDRAB (pour le reste de la valeur des travaux réalisés) ;
- le paiement pour les investissements financés par le FIV (pour lesquels aucune contrepartie numéraire n'est exigée) a été entièrement géré par le PDRAB pendant la phase transitoire.

A partir d'août 2002, le PDRAB a appliqué la phase définitive du FADEL, dont les caractéristiques sont :

- le CAF, composé des représentants des services techniques de la sous-préfecture, assure l'approbation des micro-projets présentés par les communes (dans le cadre du FIC) et les villages (dans le cadre du FIV). Une fois que les micro-projets sont approuvés et que les contreparties ont été mobilisées, le CAF autorise le projet à effectuer des virements aux comptes des communes ;
- le PDRAB ne joue le rôle du trésor (en amont), n'étant plus impliqué dans la gestion des contrats des entreprises ;
- les marchés sont passés par la Commission d'Appels d'Offres Communale (CAOC) de la commune intéressée, présidée par le maire de la commune ;
- les investissements financés par le FIV sont gérés par les communes, même si ces investissements ne figurent pas dans leurs PDC ;
- la commune assure le paiement à 100% des entreprises à partir de son compte bancaire, alimenté par ses contreparties financières ainsi que par le PDRAB. La commune gère non seulement le paiement pour des investissements financés à partir du FIC, mais également les investissements financés par le FIV.

Notons que la phase définitive devait être introduite plutôt, en début 2002 – le retard est largement expliqué par la crise politique malgache du premier semestre de 2002, crise qui a joué considérablement sur la mise en œuvre du projet de façon générale.

L'application des critères d'évaluation de la performance communale n'a pas été très stricte, ni très « objective ». Le CODE, censé d'utiliser une grille d'évaluation (élaborée par le FADEL, et comprenant des critères tels que la mobilisation antérieure des apports, niveau des activités GDRN, existence de prévisions budgétaires, etc.), n'a pas réellement joué son rôle. Selon certains, l'évaluation du CODE (dont la majeure partie des membres sont les représentants des communes) a été plus ou moins un processus de « marchandage » - bien qu'il y ait eu des bonifications (pour 4 communes) et des sanctions (pour 3 communes) pour les dotations de 2002.

(b) Les investissements (FIC et FIIC) et la consommation des dotations financières

Le tableau suivant présente les investissements financés à travers le FIC (y compris certains investissements qui n'ont pas encore démarré).

Tableau 5 : investissements (projets) financés par le FIC et le FIIC (2000-2003)

Commune	Education	Puits	Santé	Marché & abattoir	Maison poly- valente	Autres	Total
Ambato-Boeny	3	-	-	1	-	3	8
Andranofasika	-	4	-	-	-	-	-
Ambondromamy	-	-	-	-	1	-	1
Andranomamy	1	5	1	-	-	-	7
Anjajia	1	4	-	-	-	-	5
Ankijabe	-	4	-	-	1	1	6
Ankirihitra	1	-	-	-	-	2	3
Madirovalo	2	-	1	2	-	1	6
Manerinerina	3	-	-	-	-	-	3
Sitampiky	-	4	-	1	-	-	5
Tsaramandroso	-	-	1	-	-	-	1

A partir de ce tableau, on remarque que les micro-projets les plus priorisés sont les puits et les bâtiments scolaires.

Quant à la consommation de leurs dotations financières, le tableau 6 fournit le montant utilisé (réellement et non en termes de programmation) jusqu'à la fin 2002.

Tableau 6 : consommation des dotations FIC

Commune	Total 2000-2002		% consommé.
	Dotation (F mg)	Consommation (F mg)	
Ambato-Boeny	1,126,000,000	188,602,215	16.7
Ambondromamy	240,000,000	7,299,000	3.0
Andranofasika	329,400,000	52,750,647	16.0
Andranomamy	264,000,000	156,293,243	59.2
Anjajia	240,000,000	96,121,440	40.1
Ankijabe	556,600,000	191,491,864	34.4
Ankirihitra	240,000,000	71,926,666	30.0
Madirovalo	1,459,200,000	528,182,311	36.2
Manerinerina	639,000,000	201,993,714	31.6
Sitampiky	264,000,000	122,979,899	46.6
Tsaramandroso	394,200,000	167,120,130	42.4
Totaux	5,752,400,000	1,784,761,129	31.0

Le tableau démontre qu'en général le taux de consommation des dotations FIC a été assez faible – en moyenne, environ 30%. Ce faible taux de consommation des dotations peut être expliqué par plusieurs facteurs :

- le ralentissement des activités pendant la crise politique de 2002 ;

- les difficultés rencontrées dans la mobilisation de la contrepartie communale. Pour l'équipe du projet, ces difficultés (affichées par l'ensemble des communes) ont constitué le facteur déterminant dans le faible taux d'utilisation du FIC – et le projet a déployé des efforts considérables pour aider les communes à mobiliser leurs apports numéraires ;
- le fait que certaines dotations sont probablement supérieures à la capacité d'absorption des communes (certainement le cas d'Andranofasika, même si les conditions politiques dans la commune étaient réunies).

Pour ce qui concerne le FIIC, l'OPCI a utilisé sa subvention pour doter chaque commune d'une radio BLU, l'objectif étant d'améliorer la communication dans la sous-région. L'achat des radios a permis à l'OPCI de consommer presque 70% de sa dotation.

(3) Le FIV

Le FIV – fonds mis à la disposition des 20 villages appuyés par le PDRAB – n'obéit pas aux procédures décrites dans le manuel FADEL. Ce fonds a été utilisé pour financer une gamme d'actions au niveau des villages – infrastructures socio-économiques (puits, micro-barrages, écoles, centres de santé), activités de reboisement, etc. Notons que le FIV est important – en moyenne, 20.000 \$ US par village par an ; par ailleurs, c'est le même montant que les dotations annuelles des cinq « nouvelles » communes.

Contrairement au FIC, le FIV n'est pas alloué aux villages à travers des dotations prédéterminées. Il est alloué en fonction des besoins prioritaires identifiés lors de la planification villageoise ; toutefois, le PDRAB affiche une tendance d'allouer le FIV afin que chaque village puisse avoir un puits, une école, un centre de santé et un micro-périmètre irrigué (MPI).

Selon les données disponibles, en fin 2002 le FIV a été consommé à environ 50%, un taux de consommation sensiblement plus élevé que celui du FIC. Dans une large mesure cela peut être expliqué par le fait que le financement des investissements villageois n'est pas conditionné à la mobilisation des apports numéraires, mais uniquement à la mobilisation d'une contrepartie en nature (main d'œuvre, ramassage des matériaux, etc.). A cet égard, le PDRAB semble appliquer les dispositions du manuel FADEL³, sauf pour ce qui concerne les investissements à caractère productif (surtout les MPI) – le manuel précise que l'apport local doit être de 15% de la valeur totale de l'investissement, dont 5% en contrepartie numéraire, le reste en nature ; le projet, ayant constaté que les MPI sont des investissements très coûteux (et la contrepartie numéraire étant donc hors de la portée des communautés villageoises), a modifié la conditionnalité pour que l'apport entier (15%) soit en nature.

3.3. Résultat 3 : Accès à des infrastructures socio-économiques appropriées à la promotion du développement local

³ même si ces dispositions, selon la lecture de la mission d'évaluation, ne s'appliquent qu'aux investissements « villageois » consentis par les communes à partir de leurs dotations financières. N'oublions pas que le manuel précise qu'au moins 40% des investissements financés par le FIC doivent être faits au niveau villageois.

Les activités liées à ce résultat concernent le processus d'exécution des PIL – passation des marchés, gestion des contrats, suivi des travaux, et la GEP (Gestion/Entretien/Police) des infrastructures par la suite. En plus, ce résultat comprend la réhabilitation de la RN33B.

(1) Passation des marchés

Un manuel de passation des marchés a été établi par le projet. Ce manuel est une version simplifiée de la réglementation des marchés publics appliquée à Madagascar selon le décret N° 98-559 du 25 septembre 1998. Il contient les éléments essentiels de ce qu'il faut connaître sur les différentes étapes et les procédures en matière de passation de marchés, à savoir :

- l'établissement des cahiers de charge ;
- l'approbation des cahiers de charge ;
- le lancement des appels d'offres (AO) ;
- le dépouillement et analyse des offres ;
- la passation des marchés ;
- le suivi d'exécution des marchés ;
- la réception des travaux.

Au niveau de chaque commune, une Commission d'Appel d'Offres Communale (CAOC) a été instituée en 2002 pour la passation des marchés relatifs à la réalisation des investissements communaux ou villageois programmés dans les PIC ou PIV. Selon le manuel FADEL, la CAOC est composée de :

Président : Le maire de la commune concernée.

Membres : L'ATC (l'Agent Technique Communal) ;
Le Secrétaire Trésorier de la Commune ;
Le représentant de l'Inspection d'Etat de Mahajanga ;
Le représentant de la Contrôle des Dépenses engagées de Mahajanga ;
Le représentant des Dépenses Publiques de Mahajanga.

Toutes les CAOC ont fonctionné ainsi lors des différentes phases d'analyse des offres et de passation des marchés. Une formation des membres de la CAOC a été assurée par le Projet via l'ONG AMR/HIMO au niveau des communes

Avant la mise en place de la CAOC (pendant la phase transitoire de la mise en œuvre du FADEL), une Commission Locale des Marchés (CLM) a assuré la passation des marchés réalisés dans le cadre du Projet. Cette commission locale était constituée par :

Président : Le Directeur du Développement des Provinces Autonomes de Mahajanga.

Membres : Le Sous-préfet de la Sous Région d'Ambato-Boeny ou son représentant
Le maire concerné ou son représentant.
Le service technique concerné ou son représentant.

Observateurs : Le représentant du PDRAB
 Le représentant du Maître d'Oeuvre

Les responsables communaux ont fait partie intégrante de la Commission Locale des Marchés. Les responsables ont été associés à chaque réunion de sélection des entreprises, de dépouillement des offres et de délibération de l'attribution des marchés.

Pendant l'analyse des offres et la passation des marchés, le projet a toujours apporté un appui important dans l'évaluation technique des offres.

Le tableau suivant indique le nombre de marchés passés par les différentes CAOC au cours de 2002.

Tableau 6 : processus de passation des marchés en 2002

Communes	AO lancés	Offres reçues	Marchés passés
OPCI	1	4	1
Ambato-Boeny	8	21	6
Ambondromamy	2	9	2
Andranomamy	2	3	1
Anjiajia	1	6	1
Ankijabe	4	8	4
Ankirihitra	1	3	1
Madirovalo	3	7	3
Manerinerina	4	9	3
Sitampiky	1	3	1
Tsaramandroso	5	13	5
TOTAL	45	123	40

Pour un AO lancé, Il faut remarquer, qu'en moyenne, la commune reçoit 3 offres même dans les localités difficiles d'accès comme Sitampiky et Ankirihitra. Cette situation montre que les entreprises sont intéressées par la réalisation des travaux se trouvant dans ces localités malgré le problème d'accès.

(2) Réalisation des infrastructures

La mise à disposition des infrastructures à des structures communales ou villageoises constitue l'une des activités principales du projet pour permettre à la population d'accéder aux services socio-économiques de base : alimentation en eau, marchés, écoles, périmètres irrigués, etc... La population locale en tant que bénéficiaire est plus ou moins impliquée depuis l'identification jusqu'à l'exploitation de ces infrastructures dans le cadre de l'approche participative (PDC/PDV, PIC/PIV).

Le coût total de l'ensemble des investissements (toutes taxes et apports bénéficiaires compris) réalisés dans le cadre de PDRAB II est dans le tableau ci-après/

Tableau 7 : coût total des investissements

	ANNEE		
	2000	2001	2002
Coût total investissement (F mg)	1.133.271.847	3.356.904.519	2.071.233.056

Le nombre et le type d'investissements par année sont indiqués dans le tableau suivant.

Tableau 8 : investissements financés par an

Investissements	ANNEE			Attente apports	TOTAL
	2000	2001	2002		
Puits	11	31	7		49
Maison polyvalente	1	1		2	4
Centre de Santé		4		1	5
Ecole	6	11	2	8	27
Marchés	1			1	3
Abattoir				1	1
Administration		1			1
MPI			7		8
Lavoirs		4	1		5
Voirie				1	1
Assainissement				2	2
Latrines	3	2		1	6
TOTAL	22	54	19	17	112

Le coût moyen par type d'investissement est donné par le tableau suivant.

Tableau 9 : coût moyen des investissements

Investissements	Unité	Coût moyen (en F mg)		
		2000	2001	2002
Puits	Unité	18.300.000	19.100.00	20.700.00
Maison polyvalente	Unité	63.200.000	188.500.000	
Centre de Santé	Unité		131.500.000	
Ecole (2 salles)	Unité	88.000.000	128.500.000	106.000.000
Marchés	Unité	232.700.000		
Abattoir	Unité			173.900.000
Administration	Unité	199.000.000		
MPI	Ha	4.800.000		
LAVOIRS	Unité		13.900.000	26.000.000

Notons que le coût moyen des infrastructures surtout pour les centres de santé et les écoles est nettement de la moyenne pratiquée sur d'autres projets (par ex. FID).

(3) Gestion, entretien et police des infrastructures

La gestion, l'entretien et la police (GEP) des infrastructures devront être assurés par les bénéficiaires et/ou les utilisateurs (commune, CSB, FRAM, CISCO, association des utilisateurs, ...) pendant son exploitation. Les termes et les coûts de ces prestations sont définis et budgétisés dans le PIV/PIC et les conventions spécifiques passées entre le CAF, la CADL, la Commune, le FRAM, la CISCO/CSB, ... Ces conventions déterminent les obligations et les responsabilités de chacun.

La GEP est assurée par une structure (association ou comité) constituée par les utilisateurs ou bénéficiaires de l'infrastructure. Ces structures n'ont été formalisées qu'en 2002 et plus de la moitié ne sont pas encore opérationnelles actuellement. Elles ont bénéficié des séances de formation de la GEP de la part d'un opérateur spécialisé (l'UDAC).

Un manuel de GEP a été élaboré pour chaque infrastructure (à l'exception de celui pour les MPI, actuellement en cours de rédaction) à la fin de l'année 2002. Le coût d'entretien a été calculé d'une façon analytique et normative. Chaque manuel fait état :

- des caractéristiques de l'infrastructure ;

- de ses modes d'utilisation, de gestion, d'entretien et de protection, qui sont repris (dans les cas des investissements au niveau des 20 villages) d'une façon détaillée dans les *dina* ;
- des travaux d'entretien à faire avec leur coût.

Le coût moyen prévisionnel de la GEP pour chaque type d'infrastructure (selon les différents manuels) est donné dans le tableau suivant.

Tableau 10 : coût moyen prévisionnel de la GEP par type d'infrastructure

Investissements	Coût moyen (F mg)
Puits	250.000
Maison polyvalente	600.000
Centre de santé	725.000
Ecole	500.000
Marché	2.500.000
MPI	75.000 / Ha

Dans les cas des structures de GEP opérationnelles, le recouvrement des coûts de gestion et d'entretien semble être bien assuré par les comités pour les puits : certains comités arrivent à un taux de recouvrement supérieur à 75% (adhésion et cotisation mensuelle). Concernant les écoles, la GEP revient au FRAM (association des parents d'élèves) qui est déjà institutionnalisée par l'ETAT. Le recouvrement des coûts par les FRAM opérationnels se déroule bien. Quant aux Centres de Santé, la GEP est assurée par le Comité de Gestion de Santé (COGES) qui est aussi institutionnalisée par l'Etat. La commune participe aussi à la maintenance de ces infrastructures selon ses moyens budgétaires.

Un cahier de suivi est rédigé pour chaque infrastructure pour permettre de suivre et d'évaluer la réalisation des consignes indiqués dans ce manuel.

(4) Réhabilitation de la circulation de la RN33B reliant Andranofasika et Ambato-Boeny et d'autres actions de désenclavement

Le désenclavement de la zone du Projet par la remise en état de la RN33B reliant Andranofasika et Ambato-Boeny fait partie de ce volet du projet. Le financement est assuré par le FENU pour 1.000.000 \$ US et par l'Etat malgache pour 5.750.000 F mg – la contribution effective de la contrepartie étatique étant une précondition pour le déblocage du financement FENU. A cause du retard de l'allocation de la part de l'Etat, les travaux de remise en état de la route se trouvent reportés d'année en année – ce qui a affecté énormément la mise en œuvre du projet et la vie économique et sociale de la sous-région (avec l'augmentation vertigineuse des prix de transport en passant de 40 F mg à 200 F mg le kg).

En 2002 , la part de l'Etat est programmés dans la loi des finances et sera mobilisée en 2003 pour permettre le démarrage des travaux . Cependant, compte tenu de l'aggravation des dégradations au niveau de la route entre 2000 et 2002 et le changement des prix des matériaux, l'enveloppe prévue ne pourra financer que des travaux confortatifs prioritaires : a mise en place d'un bac pour la traversée de Kamoro et la réhabilitation des derniers 5km au niveau d'Ambato-Boeny.

Parce que la RN33B n'a pas encore été réhabilitée, la mise en place d'un bac pour le franchissement de la Betsiboka entre Madirovalo et Ambato-Boeny (action prévue dans le document de projet) n'a pas eu lieu non plus – le bac n'ayant pas de sens tant qu'Ambato-Boeny n'est pas désenclavé à travers la réhabilitation de la RN33B. Toutefois, le projet a fait élaborer le dossier Avant Projet Sommaire (APS) et le dossier d'appel d'offres pour les études Avant Projet Détaillé (APD) pour le bac.

3.3.4. Résultat 4 : Promotion de l'économie rurale par l'augmentation et la diversification de la production rurale tout en favorisant la gestion durable des ressources naturelles

Les activités associées à ce résultat sont diverses mais ont été largement limitées aux 20 villages directement appuyés par le projet. Dans les 20 villages, les appuis effectués se basaient sur les résultats du diagnostic des ressources. Ces appuis ont concerné la promotion de la production rurale (amélioration et diversification des cultures, l'élevage et la pêche) et la gestion durable des ressources naturelles (sensibilisation, conservation, défense et restauration du sol, promotion de filières favorables à l'environnement). Plus particulièrement, l'appui fourni aux 10 villages en matière de gestion des ressources naturelles s'inscrit dans le cadre des textes mis en vigueur (GELOSE – Gestion Locale Sécurisée).

Le principaux partenaires associés à ce volet du projet ont été FIVE-TAFA (pour les appuis socio-organisationnels), le Centre FAFALIA (surtout pour la promotion de l'économie rurale, et l'augmentation et la diversification de la production rurale), et le Cantonement Forestier (surtout pour la mise en œuvre du processus GELOSE), ainsi qu'ANGAP (Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées, également impliquée dans le processus GELOSE).

(1) Augmentation et diversification de la production rurale

(a) Aménagement des MPI

Au total, le PDRAB a directement appuyé l'aménagement de 7 micro-périmètres irrigués (MPI), qui permettent l'irrigation d'appoint – bien que certains travaux sont toujours en cours d'exécution. Ces 7 périmètres couvrent environ 450 hectares de rizières. En plus, 2 MPI ont été aménagés en collaboration avec le PSDR (Programme de Soutien au Développement Rural, financé par le Gouvernement et la Banque Mondiale). Les groupes d'usagers de ces MPI ont été érigés en associations formelles et ont fait l'objet des séances d'animation ;

(b) Amélioration et diversification de la production agricole

Ce sous-volet de la composante a compris plusieurs activités, notamment :

- la recherche-action sur les cultures pluviales, les cultures de décrue, le maraîchage et la riziculture améliorée, sur plusieurs dizaines de sites. Les résultats prometteurs ont été diffusés auprès des bénéficiaires à travers des brochures et supports de communication ;
- la formation des paysans et paysannes en matière de plusieurs thèmes, notamment :
 - le maraîchage ;
 - les cultures de décrue ;
 - la culture de manioc ;
 - les cultures pluviales ;
 - la riziculture améliorée.

Suite aux sessions de formation, les participants ont mis en place des sites de démonstration ;

- l'organisation des visites d'échanges d'expérience (à l'intérieur et à l'extérieur de la zone d'intervention du PDRAB) ;
- l'étude de plusieurs filières prometteuses ou importantes (le raphia, le manioc, la banane, le miel et le maraîchage) ;
- l'élaboration des fiches techniques (riziculture améliorée, cultures de décrue, cultures maraîchères, culture de gros oignon/tomate/chou/carotte) ;
- la formation des services techniques communaux et des leaders et responsables villageois en matière de la vulgarisation agricole.

(c) Amélioration de la production animale

Les activités visant l'amélioration de la production animale ont été essentiellement les suivantes :

- la production fourragère (avec 4 espèces fourragères) et la conservation des fanes d'arachide ont été vulgarisées à travers des sites de démonstration et par la diffusion de supports de communication (brochures etc.) ;
- le projet a organisé une session de formation en matière de santé animale à l'intention des ATC et des responsables villageois ;
- l'organisation de l'association de pêcheurs d'un lac ;
- une étude sur la filière pêche.

(2) Gestion durable des ressources naturelles (GDRN)

Plusieurs activités liées à la GDRN ont été menées par le projet, notamment :

- des actions de sensibilisation et d'animation visant l'ensemble des 11 communes appuyées par le PDRAB. Ces actions ont pris la forme de la diffusion de supports de communication sur le vétiver, l'organisation des débats et projections vidéo dans les chefs lieux des communes et l'animation pendant les journées mondiales pour l'environnement à Ambato-Boeny ;
- l'appui à la gestion locale des ressources naturelles (en s'appuyant sur la loi GELOSE) dans 10 sites (couvrant une superficie totale d'environ 4.200 hectares) – la préoccupation principale étant de transférer des responsabilités

pour la gestion des RN (notamment les ressources ligneuses, l'objet d'une exploitation charbonnière assez lourde) aux usagers locaux. Les procédures adoptées par le projet ont été conformes aux textes en vigueur – mise en place des VOI (Vondron'Olona Ifotony organisation chargée de l'application de la *dina* relative à la GELOSE), mise à disposition des médiateurs environnementaux, , délimitation des périmètres forestiers, formation des VOI, implication du service forestier pour la contractualisation, élaboration des cahiers de charge et des plans simplifiés d'aménagement et de gestion, et soumission des dossiers aux autorités compétentes. Le processus est toujours en cours ;

- la mise en place des chantiers-écoles pour la vulgarisation de méthodes biologiques (plantation de vétiver) de lutte contre l'érosion ;
- l'appui au reboisement à travers la formation de pépiniéristes et la mise en place des pépinières forestières au niveau des communes et villages – une trentaine de pépiniéristes sont actuellement opérationnels. Notons que les programmes de reboisement des communes sont aujourd'hui financés par le FIC ;
- la promotion des filières appropriées pour l'environnement à travers :
 - la formation des pépiniéristes en matière d'arboriculture fruitière ;
 - la production et diffusion de fruitiers (papayers, agrumes, manguiers, etc.) ;
 - la promotion de l'anacardier (4.500 pieds plantés) ;
 - l'appui à la mis en place de quelques pépinières raphièrès ;
 - quelques tests de plantation de l'eucalyptus sur les terres inondées saisonnièrement ;
 - la formation d'une vingtaine de personnes en matière de l'apiculture.

3.3.5. Communication

Bien que ce n'est pas un résultat attendu du projet, le PDRAB mène quelques activités de communication, non seulement à l'intérieur de sa zone d'intervention mais également à l'extérieur. Ces activités ont été :

- la diffusion des rapports périodiques qui documentent les acquis et les expériences du projet ;
- l'édition et diffusion (dans la zone d'Ambato-Boeny) d'un bulletin de liaison périodique en malgache (« Korana ») ;
- la diffusion des émissions sur la radio ;
- la préparation d'un site-web ;
- des visites d'échange avec d'autres régions (nord, sud, et ouest) de Madagascar ;
- l'étude de capitalisation du PDRAB (actuellement en cours).

3.4. Modalités d'exécution et budget

3.4.1. Modalités d'exécution

Pour ce qui concerne le PNUD, l'agence d'exécution du PDRAB est l'UNOPS, qui gère le financement du PNUD (mais non le financement FENU).

Au niveau du Gouvernement, le PDRAB a été initialement placé sous la tutelle du Ministère du Budget et des Provinces Autonomes, et plus particulièrement la Direction des Finances Locales et de l'Action Economique, relevant de la Direction Générale de la Décentralisation. Depuis le démarrage du projet, il y eu une évolution institutionnelle, la Direction Générale ayant été érigée en Secrétariat d'Etat et, plus récemment, en Ministère. Toutefois, la tutelle du projet demeure la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement des Provinces Autonomes, dont un cadre (basé à Antananarivo) assure la fonction officielle de Directeur National du projet.

La mise en œuvre du projet est confiée à la Cellule d'Appui au Développement Local, basée à Ambato-Boeny. La direction de la CADL consiste en un Coordonnateur National, appuyé par un cadre international (jusqu'en fin 2001, un CTP et depuis début 2002 par un Expert International). Cette direction est assistée par une équipe pluridisciplinaire et technique (socio-économiste, agronome, ingénieur de génie rural, suivi-évaluateur, animateurs) et par le personnel d'appui (chargé des opérations, comptable, plantons, secrétaires, chauffeurs, etc.).

Au niveau local, le pilotage des orientations du projet est assuré par le Comité de Développement (CODE), mis en place depuis la première phase du PDRAB. Le CODE est composé des maires des communes de la sous-préfecture, quelques conseillers communaux de chaque commune, le Président de la Délégation Spéciale du Fivondronana, le Président du Comité Local de Développement (le député d'Ambato-Boeny) et le Directeur du Développement des Provinces Autonomes de Mahajanga, et d'autres personnes ressources.

3.4.2. Budget

Les apports financiers prévus du PNUD et du FENU sont :

FENU	4.223.000 \$ US
PNUD	1.444.559 \$ US
Total	5.667.559 \$ US

Le Gouvernement de Madagascar, pour sa part, apporte sa contribution au PDRAB de deux manières :

- la remise de la TVA sur l'ensemble des dépenses du projet, y compris celles relatives aux investissements communaux, intercommunaux et villageois ;
- la budgétisation d'environ 1.000.000 \$ US pour le co-financement de la RN33B.

4. EVALUATION DU PROJET

4.1. Forces, faiblesses et contraintes

La mission d'évaluation estime que les points forts du PDRAB sont, entre autres, les suivants :

- des grands efforts ont été consacrés à l'élaboration de procédures (passation des marchés, manuels etc.) pour le développement local et pour la structuration socio-organisationnelle (*dina*, RAFT, etc.) ;
- des grands efforts ont été consacrés au renforcement des capacités, surtout dans le domaine de la formation ;
- le projet cadre bien avec les politiques nationales (décentralisation, développement local, mise en place des provinces autonomes) ;
- l'introduction d'un instrument de financement du développement local (FADEL) a été une action innovatrice dans le contexte malgache ;
- l'introduction de la planification communale et locale a été également innovatrice dans le contexte malgache ;
- le système de suivi-évaluation et de programmation est performant et efficace (SGI, PTA, etc.) ;
- l'équipe de projet s'avère compétente et motivée, et démontre une bonne volonté ;
- la réalisation des infrastructures socio-économiques, le plus souvent de bonne qualité.

Cependant, comme tout projet, le PDRAB affiche quelques faiblesses, notamment :

- une mise en application insuffisante des procédures préconisées (GEP, passation des marchés, GELOSE, etc.) ;
- une faible pérennisation pour certaines infrastructures (surtout MPI) – bien que le projet déploie actuellement des efforts considérables dans ce sens ;
- l'insuffisance de participation/représentation dans la méthodologie de planification communale ;
- la cohabitation problématique entre éco-développement et FDL, ou entre l'approche communautaire et l'approche communale ;
- un instrument financier (FADEL) qui mise sur les micro-projets et non les communes ;
- une vision institutionnelle insuffisante (manque d'insistance sur l'élaboration des budgets communaux, peu d'accent mis sur le fonctionnement interne de la commune, l'application des textes et l'opérationnalisation du cadre institutionnel) ;
- l'insuffisance d'ouverture du projet aux autres interventions au Madagascar et aux autres interventions du FENU ;
- dans la conception de ses activités d'appui aux communes, le PDRAB n'essaie pas – autant que nécessaire – de s'imaginer à la place de l'Etat et de piloter des actions potentiellement répliquables à grande échelle.

Certaines de ces faiblesses méritent d'être relativisées compte tenu des nombreuses contraintes que le PDRAB a rencontré lors de son exécution. Les contraintes suivantes ont été recensées par la mission d'évaluation :

- la crise politique de 2002 ;
- des mauvaises habitudes des élus ;
- l'enclavement de la zone d'intervention ;
- les faibles capacités locales (y compris un faible taux d'alphabétisation) ;

- l'insuffisance des services techniques déconcentrés de l'Etat (moyens, personnel) ;
- un cadre réglementaire avec des insuffisances ;
- la mise en place progressive de l'équipe du projet ;
- une administration apparemment passive à l'égard des communes ;
- une durée courte pour le projet ;
- une conception incohérente du projet.

4.2. La conception du projet

4.2.1. Reformulation du PDRAB

La mission d'évaluation estime que les changements apportés au PDRAB en 1999 étaient très pertinents, pour des raisons suivantes :

- l'approche éco-développement s'est avérée lourde et inefficace. Par ailleurs, la pléthore d'enquêtes préalables associées à l'ancienne démarche avait été à l'origine de la crise de crédibilité pour le PDRAB I dans sa zone d'intervention ;
- la formulation de PDRAB I a eu lieu avant l'amorce de la nouvelle politique malgache de décentralisation, datant de 1995. Bien que la constitution de 1992 prévoyait les collectivités territoriales, ce n'était qu'à partir des lois et autres textes réglementaires de 1994-95 que les communes ont été mises en place en 1996. Le contexte institutionnel ayant changé, c'était donc pertinent de réorienter le PDRAB afin qu'il s'appuie directement sur les collectivités territoriales ;
- le FENU lui-même ne prône plus l'éco-développement, ayant constaté des nombreuses faiblesses de l'approche, surtout en matière de la pérennisation institutionnelle. Plusieurs autres projets du FENU en Afrique subsaharienne ont été réorientés à plus ou moins le même moment.

Toutefois, la mission estime que la réorientation du PDRAB n'a été que partielle et que le projet reste marqué par son « histoire ». La démarche éco-développement est toujours perceptible, surtout dans les interventions directes du PDRAB au niveau des communautés villageoises. L'inclusion de l'aménagement de la RN33B comme un volet du projet témoigne également les orientations antérieures du projet.

4.2.2. Pertinence, clarté et réalisme des objectifs et résultats attendus et de la stratégie de mise en œuvre du PDRAB

Les objectifs et résultats attendus du projet paraissent pertinents dans la mesure où ils visent à résoudre des problèmes réels dans la zone d'intervention. De plus, le développement local – ce qui correspond globalement à la démarche du PDRAB – est à l'ordre du jour au Madagascar ; et le fait de faire valoir les institutions locales ne peut que rendre plus pertinent le projet. Bref, ce que le PDRAB est censé réaliser (objectifs et résultats) est tout à fait pertinent.

Cependant, la pertinence de la stratégie de mise en œuvre du PDRAB n'est pas entièrement évidente. Plusieurs observations motivent cette remarque :

- l'institution communale et la qualité de la gouvernance locale (transparence, participation, reddition des comptes) ne paraissent pas être au centre des interventions du projet. Le souci de rendre transparente la gestion communale, par exemple, n'est pas évident dans la manière dont le PDRAB opère ;
- la stratégie de mise en œuvre du projet est telle que la CADL et les opérateurs spécialisés s'impliquent en « amont » et en « aval » des communes, ne responsabilisant pas autant que nécessaire les institutions communales et les responsables communaux. Parfois, on a l'impression que l'équipe du projet et les opérateurs mène des actions à la place (et – de temps à temps – à l'insu) des responsables communaux. L'effort de rendre réellement responsable l'institution communale n'est pas suffisant. Dans ce sens, le PDRAB demeure toujours un projet assez « classique » ;
- la stratégie de « faire faire » du projet – à travers la contractualisation des opérateurs spécialisés (OS) – laisse à désirer en termes de pérennisation. S'il est vrai que le PDRAB a impliqué les services déconcentrés de l'Etat dans ses activités, il est beaucoup moins évident que ces services pérennes ont été explicitement perçus comme des organisations d'appui aux collectivités territoriales. Les OS (généralement des ONG ou bureaux d'études), par contre, sont beaucoup moins pérennes – et il est peu réaliste de supposer que les communes seront disposées ou même en mesure de payer pour leurs services après la fermeture du projet. La mission reconnaît que les services déconcentrés, bien qu'ils sont pérennes, sont de faible capacité – mais cela ne doit pas occulter le fait que la décentralisation au Madagascar ne peut que se dérouler avec les « moyens de bord » ;
- l'approche « institutionnelle » - à savoir, faire fonctionner la décentralisation (application des textes et des procédures) à travers les interventions du projet – n'est pas évidente dans la stratégie du PDRAB. Le projet ne s'appuie pas systématiquement ou suffisamment sur le cadre institutionnel et juridique pour orienter ses actions – malgré qu'il est bien connu que très peu de communes fonctionnent selon les dispositions juridiques. Le projet aurait pu moduler sa stratégie d'intervention pour faire appliquer la loi ;
- enfin, la stratégie de mise en œuvre déployée par le projet n'a pas été explicitement conçue pour « simuler » ce que l'Etat malgache aura à faire au niveau de l'ensemble des communes du pays. Le PDRAB, dans ce sens, retient le caractère d'un « projet », au lieu d'être un laboratoire dans lequel on aurait pu tester des outils et des pratiques potentiellement répliquables à l'échelle nationale.

En termes de *clarté*, la mission estime que le cadre logique du PDRAB affiche quelques insuffisances, surtout concernant sa cohérence. Les résultats 3 et 4 se situent (selon le cadre logique) « en amont » de l'objectif immédiat (OI), bien qu'on peut supposer qu'ils devraient (logiquement) se situer en aval de l'OI. Dans le vrai sens de « faire faire », la mise en place des infrastructures et la promotion de l'économie rurale devraient être conçues comme étant des finalités de l'appui aux communes. Le résultat 3 (qui se réfère à la réalisation des infrastructures et leur utilisation par les populations), en particulier, pourrait être considéré un *indicateur* de l'objectif immédiat.

Par conséquent, la stratégie de mise en œuvre du projet souffre de quelques incohérences. D'une part, le PDRAB appuie les communes, afin qu'elles puissent piloter le développement local ; d'autre part, le projet intervient directement au niveau d'une vingtaine de villages à l'intérieur de 6 des 11 communes appuyées par le PDRAB. Il y a ici une tension, une cohabitation difficile entre deux approches très différentes qui se déroulent dans les mêmes lieux.

Quant au réalisme des objectifs et résultats attendus, la mission estime que le document de projet est trop ambitieux (même si la zone d'intervention du projet est assez restreinte). Le PDRAB affiche plus ou moins les mêmes ambitions que d'autres projets FDL, mais se donne seulement trois ans pour les réaliser – ce qui est peu réaliste pour un projet de développement institutionnel. Par exemple, pour ce qui concerne la mise en œuvre du FADEL, si l'on suppose que la première année était inévitablement consacrée à la mise en place des outils/procédures, dans la pratique le projet n'a permis que deux cycles annuels de planification. La mission estime que les ambitions du PDRAB sont justifiables dans le contexte malgache, mais que le temps alloué à la réalisation de ces ambitions n'a pas été suffisant.

4.2.3. L'adéquation du cadre logique aux besoins des bénéficiaires directs (collectivités locales) et indirects (populations)

Dans le contexte malgache – mise en place récente des communes, législation et cadre réglementaire particuliers – la mission estime que les objectifs et résultats attendus du PDRAB sont appropriés aux besoins des collectivités territoriales. Cependant, la mission déplore l'absence d'une préoccupation explicite de (1) la transparence du fonctionnement des institutions communales et (2) le contrôle (par les instances délibératives et – *a posteriori* – par la tutelle administrative de la gestion communale). Les communes rurales malgaches sont particulières dans le sens qu'elles jouissent d'une autonomie financière importante⁴

Quant à leur adéquation aux besoins des populations, les objectifs et résultats spécifiés dans le cadre logique du PDRAB paraissent tout à fait appropriés.

4.2.4. Conditions critiques et des hypothèses de départ

Le document de projet énumère plusieurs risques potentiels – externes et internes⁵ – pour la mise en œuvre du PDRAB dans son dernier chapitre.

Les risques « externes » identifiés sont :

- la dégradation continue de la route RN33B⁶, ce qui compromettrait non seulement le dynamisme de l'économie locale, mais aussi des actions prévues de

⁴ en général, dans les pays francophones les finances communes font partie de la comptabilité publique. Au Madagascar, par contre, les communes rurales (de 2^{ème} catégorie) gèrent leur propre comptabilité – ce qui est probablement positif, mais à condition que les citoyens exercent un contrôle sur la gestion communale (à travers les conseils communaux et d'autres mécanismes) et que l'Etat s'assure du contrôle *a posteriori* de la gestion communale.

⁵ notons que la distinction entre risques « externes » et « internes » paraît inappropriée – normalement, tous les risques identifiés devraient être « externes ».

⁶ lors de la formulation du projet, c'était la Route d'Intérêt Provincial (RIP) 104.

désenclavement en aval (le bac). Ce risque a été réel – et le projet n’a pas pu mettre en place le bac pour l’affranchissement de la Betisboka entre Madirovalo et Ambato-Boeny ;

- l’existence des textes législatifs régissant l’intercommunalité. En effet, cette hypothèse s’est avérée positive – les textes sur l’OPCI ont été publiés en fin 1999 ;
- la publication du décret d’application de loi GELOSE. Ce décret a été publié en 2001 – et donc l’hypothèse a pu se tenir ;
- les capacités limitées des communes pour gérer des fonds et pour passer des marchés. La mission estime que ce ne devait pas être un risque dans la mesure où c’était au PDRAB de renforcer les capacités des communes à bien gérer leurs finances et le processus de passation des marchés ;
- la volonté politique des autorités malgaches de mettre en œuvre la décentralisation. Ce risque, bien que réel en 1999, n’a pas été concrétisé pendant la vie du projet – par ailleurs, la mission constate que la volonté politique de mettre en œuvre la décentralisation a été fortement renforcée par le nouvel Gouvernement ;
- la volonté des autorités communales et villageoises à respecter les principes de l’approche participative. De toute évidence, ce problème n’a pas été rencontré durant la mise en œuvre du projet (même si la mission estime que la méthodologie de planification communale n’a pas été suffisamment participative – ce qui ne dépend pas de la volonté des autorités communales).

Les risques « internes » identifiés sont :

- les conditions de vie à Ambato-Boeny compliquent le recrutement et la gestion du personnel du projet. C’est un risque réel – mais apparemment le projet a pu mettre en place une équipe compétente malgré les difficultés liées à son recrutement ;
- la tendance de privilégier des investissements sociaux et urbains et des infrastructures dans les chefs-lieux des communes. En fait, les dispositions du FADEL (pourcentage minimal des investissements FIC au niveau villageois, pourcentage alloué aux actions GDRN) minimisent ce risque ;
- le faible degré de cohésion sociale dans la zone, résultat des migrations importantes. Le degré auquel ce risque a réellement eu des conséquences négatives pour le projet est très difficile à apprécier ;
- la possibilité de discordance politique entre les diverses instances politico-administratives (maire, député, conseil communal). Ce risque a été surtout ressenti au niveau de l’OPCI, où la politicisation a eu des effets néfastes sur le fonctionnement et la fonctionnalité de l’institution inter-communale.

A la lumière de l’expérience, la plupart des conditions critiques et hypothèses de départ paraissent bien identifiées. La crise politique malgache de 2002, bien qu’elle a eu des effets assez négatifs sur l’exécution du projet, n’était pas prévisible comme risque lors de la formulation du PDRAB – et son absence de la liste de conditions critiques est tout à fait compréhensible.

4.3. Mise en place des intrants

4.3.1. Financements

Le tableau suivant récapitule l'évolution des dépenses effectuées dans le cadre du PDRAB depuis 1999 et jusqu'en fin 2002.

Tableau 11 : dépenses réelles fin 2002 (\$ US)

	Fonds	1999	2000	2001	2002	Total	Taux
FENU	4.223.000	140.323	317.835	687.666	656.856	1.802.680	42,69%
PNUD	1.444.559	100.979	409.339	440.761	466.480	1.417.559	98,13%

De façon générale, les intrants PNUD sont destinés à financer les coûts de l'assistance technique et les frais récurrents (fonctionnement CADL, carburants, etc.). Quant aux apports du FENU, ils sont destinés à financer les investissements (FIC, FIIC, FIV), la rémunération des opérateurs spécialisés, l'achat de quelques équipements et la prise en charge de certains frais récurrents (notamment le salaire de l'expert national pour le suivi-évaluation).

Depuis la fin 2002, le projet fonctionne sur la base d'un préfinancement de l'UNOPS en attendant la révision budgétaire du PNUD.

Le tableau suivant démontre l'évolution des dépenses d'investissement jusqu'en fin 2002.

Tableau 12 : dépenses d'investissement fin 2002 (\$ US)

Fonds	Initial	Révisé	2000	2001	2002	Total	Taux (en fin 2002)
FIIC	200.000	240.220	14.320	150.900	-	165.220	68,78%
FIC	800.000	759.780	13.804	104.142	197.788	315.734	41,56%
FIV	800.000	800.000	31.951	156.157	202.249	390.357	48,79%
Route	1.000.000	1.000.000	-	-	-	-	00,00%
Total	2.800.000	1.800.000	60.075	411.199	400.037	871.311	31,11%

Il ressort du tableau 2 que la valeur des investissements consentis par le projet est nettement inférieure à celle prévue dans le document du projet. Cette situation s'explique par trois facteurs principaux, à savoir :

- la mobilisation difficile des apports préalables par les communes et communautés ;
- le ralentissement des activités du projet en 2002, lié à la crise politique qui a connue le pays ;
- la non-mobilisation (par le Gouvernement) de la contribution nationale destinée au co-financement de la RN33B.

Le déblocage des fonds FENU (au profit des prestataires et des entreprises) n'a pas été toujours facile. Le compte « imprest » de la CADL étant plafonné à 40.000 \$ US,

Il est souvent arrivé que les prestataires ont été obligés de se faire payer par le bureau PNUD à Antananarivo (environ 500 kms d'Ambato-Boeny) – ce qui a été coûteux en temps et en frais de déplacement.

Si la contribution du Gouvernement à travers l'exonération de la TVA a pu se concrétiser (parfois avec des retards), sa contribution à la réhabilitation de la RN33B n'est pas encore réalisée (bien qu'inscrite dans la loi des finances de 2002).

La gestion financière du PDRAB a fait l'objet d'un audit en 2001, couvrant la période 1999-2000. Le rapport de l'audit mentionne l'application satisfaisante du manuel de procédures.

4.3.2. Personnel du projet

Pour la plupart, la composition de l'équipe technique du projet a été conforme aux dispositions du document du projet, à savoir :

- un Coordonnateur National, de profile agronome ;
- un CTP, de profile agronome ;
- un VNU, spécialisé en matière du développement local ;
- un expert national agronome ;
- un expert national socio-économiste ;
- un expert national génie rural ;
- un expert national suivi-évaluation & communication.

Notons qu'à partir de décembre 2001, le poste de CTP avait été supprimé, pour être remplacé par un poste Expert International en Développement Local (en la personne de l'ancien VNU).

Pour un projet de type FDL, une telle équipe technique paraît sur-dimensionnée et « étrange » - normalement, les équipes FDL sont plus restreintes et composées des cadres de profile plus « institutionnel » (planificateur, formateur, etc.). Cependant, le PDRAB n'est pas un véritable FDL, demeurant assez fortement marqué par l'approche éco-développement – ce qui explique la composition et la taille de l'équipe CADL.

4.4. Supervision et cadre de performance

4.4.1. Gestion du projet

(1) La direction du projet

Entre septembre 1999 et décembre 2001, la direction opérationnelle du PDRAB a été assurée par le Coordonnateur National (CN) et le CTP (dont la mission du premier CTP a pris fin en juin 2000 et celle du deuxième a pris fin en décembre 2001). Pendant cette période, les CTP (en tant que « imprest account holders ») avaient la responsabilité de l'approbation des opérations financières, tandis que le CN et le comptable du projet avaient la responsabilité pour la certification des opérations. Depuis le départ du dernier CTP, la fonction d'approbation des opérations financières est assurée par l'Expert International en Développement Local (l'ancien VNU).

De toute évidence, la gestion du projet n'a pas changé depuis le départ du dernier CTP. La structure de la direction demeure « bicéphale » et, selon les autres membres de la CADL, reste toujours assez « procédurale ». Toutefois, ce constat ne peut qu'être provisoire dans la mesure où aucun audit financier n'a eu lieu depuis le départ du dernier CTP.

L'actuelle équipe de direction, composée du CN et de l'EIDL, semble fonctionner de manière très solidaire et de façon concertée.

(2) Programmation des activités

La programmation des activités du PDRAB se fait en cascade, de la manière suivante :

- chaque année, le projet organise un atelier de programmation annuelle. Ces ateliers durent quatre jours et regroupent non seulement la CADL mais aussi le CODE, la Direction Nationale (tutelle) du projet, le PNUD, le chargé de programme FENU, et l'administration. Le produit de l'atelier annuel de programmation consiste en le PTA ;
- au début de chaque mois, l'équipe se réunit pour dresser le bilan du mois passé et pour élaborer le plan de travail pour le mois à venir. Lors de cette réunion mensuelle, les orientations du projet sont discutées. Suite à la réunion, le plan de travail mensuel de chaque volet est affiché ;
- une fois par semaine, l'équipe du projet se réunit pour faire le compte-rendu des activités menées pendant la semaine passée et pour tracer son programme de tournées pour la semaine à venir. Cette réunion permet à rationaliser l'utilisation des véhicules du projet.

La mission constate que la planification des activités du projet est cohérente, transparente et efficace.

(3) Evaluation du personnel

Le CN effectue des évaluations du personnel chaque année, selon les procédures PNUD. La mission estime que ces évaluations sont pertinentes et permettent à apprécier la performance de tout un chacun.

4.4.2. Suivi et évaluation

(1) Existence et qualité des données de base ou d'études de référence et le suivi de l'impact du projet

Une étude sur la dynamique locale de développement dans la région d'Ambato-Boeny constitue un document de référence de la situation avant projet. Cette étude, réalisée en mars 1999 par le FENU/PNUD, donne des informations pertinentes sur les paramètres physiques, sociaux, économiques, culturelles et culturelles de cette sous-région. Elle intègre, par ailleurs, des schémas de mise en valeur des sous-espaces naturels et les options possibles d'aménagement de la sous-région. Cependant, l'étude

est beaucoup plus qualitative que quantitative, ayant un caractère assez « monographique » - et ne permettra pas à mesurer l'impact du projet.

Plus récemment, le PDRAB a commandité une étude menée par l'Institut National de la Statistique (INSTAT), dont l'objectif était de disposer :

- des indicateurs présentant la situation actuelle et devant servir de base de référence pour les activités de suivi et d'évaluation du projet ;
- d'une méthodologie de calcul et de suivi des principaux indicateurs.

La version provisoire de l'étude (qui a consisté en une série d'enquêtes auprès des ménages) a été présentée en février 2003 (lors de cette évaluation).

Dans la mesure où le rapport de l'INSTAT est toujours provisoire, Il est difficile d'apprécier les résultats de cette étude. Toutefois, les indicateurs liés à l'utilisation des infrastructures mises en place à travers le projet sont probablement les plus pertinents – mais pour les mesurer dans l'avenir, il va falloir mener encore des enquêtes au niveau des ménages (ce qui sera coûteux). En plus, compte tenu du fait que le PDRAB sera clôturé au cours de 2003, il est invraisemblable que de telles enquêtes pourront être menées.

Le rapport INSTAT mentionne et quantifie également des indicateurs tels que le PIB de la sous-région, le nombre d'habitants ayant un revenu inférieur à 1 \$ US par jour et les postes de dépenses. La mission estime que ces indicateurs sont intéressants, mais n'est pas de tout convaincue qu'ils permettront à mesurer l'impact du projet – tout simplement parce que beaucoup d'autres facteurs (pluviométrie, niveau de crue, environnement économique, etc.) interviennent, et no seulement les effets induits par le projet.

Bref, les données de base ne sont pas très satisfaisantes – sauf pour ce qui concerne le taux d'utilisation des infrastructures installées avec l'appui du PDRAB. Actuellement, les outils permettant l'évaluation d'impact du projet sur le système de vie de la population ne sont pas encore disponibles car cela demande des méthodes particulières de collecte et de traitement de données : des enquêtes statistiques, des enquêtes ménages dont le volume de travail et le dispositif requis dépassent certainement la dimension actuelle du volet.

Cependant, la mission note que le PDRAB est loin d'être le seul projet qui n'est pas suffisamment outillé pour mesurer son impact ou l'atteinte (ou non) de son objectif de développement.

En revanche, les outils et repères permettant d'apprécier l'évolution de la pratique en matière de gouvernance locale figurent déjà au niveau du logiciel du Système de Gestion de l'Information (SGI/MIS), récemment installé au niveau du projet. Ainsi l'on peut constater l'évolution de la transparence de gestion de la commune, les modes de communication et les supports d'information. Toutefois, la collecte et la saisie de données sont toujours en cours et donc les analyses ne sont pas encore disponibles.

(2) Dispositif de suivi-évaluation

En août 2000, avec l'appui d'un consultant en S/E, le projet procéda à la réactualisation du cadre logique pour être conforme à la réalité du projet. Un atelier a été organisé pour analyser la pertinence des différents indicateurs et valider ce recentrage du cadre logique.

La structure chargée du suivi-évaluation est handicapée par l'insuffisance de personnel marqué par l'absence de dispositif de terrain propre au PDRAB pour la collecte et l'exploitation des données et surtout les retentions d'information au niveau des collectivités. En effet le dispositif prévu est limité au recrutement d'un expert national. Par conséquent, le coût opérationnel de S/E est incontestablement faible par rapport aux autres volets.

Pour combler les lacunes, il a fallu recourir au service des ATC recrutés par les communes et des bénévoles élus par la population de par leur motivation et leur aptitude à suivre et communiquer des renseignements sur les activités initiées au niveau du village (les Responsables Locaux de Suivi-Evaluation) pour étoffer la collecte et l'analyse des données de suivi et d'évaluation.

Cependant, malgré la série de formations donnée aux RLSE, leur degré d'instruction et leur niveau de préoccupations actuelles ne permettent pas au projet de les convertir pour en faire de véritables techniciens. Malgré tout, la collecte des données s'effectue périodiquement conformément aux directives émanant du service S/E du projet à partir d'une série de canevas et un guide d'évaluation participative.

Collectées par les RLSE supervisés par les ATC et éventuellement par les animateurs, nous notons que les données de base nécessaires pour l'établissement des rapports d'évaluation périodiques manquent une certaine rigueur quant au remplissage des fiches d'évaluation participative. Ceci provient de l'absence de réseaux d'enquêteurs rattachés directement à la cellule de suivi évaluation et certaines incompréhensions sur les tenants et les aboutissants d'un dispositif de S/E. Toutefois, l'ENSE arrive tant bien que mal à respecter le calendrier de publication des différents rapports d'avancement mensuel, trimestriel et annuel.

Recruté en août 2000, l'expert national, responsable du volet suivi-évaluation dispose d'une compétence certaine mais il a eu du mal à imposer ses points de vue et sa stratégie pour le démarrage du système de suivi évaluation en tant qu'outil de pilotage et de gestion du projet conformément à ses termes de référence, en particulier l'élaboration des tableaux de bord pour les responsables des différents volets. Ce n'était qu'en mars 2001, après la validation du système de suivi-évaluation par toutes les parties prenantes du projet que le volet est devenu opérationnel. L'ENSE (Expert National Suivi-Evaluation), a travers les rapports périodiques publient et commentent l'état d'avancement des activités ce qui constituait un outil pour analyser l'efficacité et l'efficience du projet.

Quant à la cohérence entre le système de suivi-évaluation et les éléments du Cadre de Résultats Stratégiques (CRS) du FENU, la mission estime que le projet a pu faire un travail difficile. En effet, le caractère « hybride » du PDRAB (« ni FDL, ni éco-développement ») rend assez difficile la tâche de faire intégrer les indicateurs CRS dans le système du projet. Néanmoins, les PTA intègrent les indicateurs CRS.

4.4.3. L'assistance technique

(1) FENU

En dehors des missions de suivi (effectuées par le chargé du pays basé au siège et le chargé de programme basé à Antananarivo), l'assistance technique fournie par le FENU a consisté en :

- la mission d'élaboration du manuel de procédures pour le FADEL (avril 2000), composée d'un consultant international et d'un consultant national ;
- la mission d'appui en matière de suivi-évaluation (juin-juillet 2000), effectuée par un consultant international ;
- la mission d'appui en matière d'élaboration des PTA (conduite en 2002), effectuée par le Conseiller Technique chargé du Suivi-Evaluation du siège FENU ;
- la mission (en cours) visant la capitalisation des acquis du PDRAB.

La mission note que l'appui en matière de suivi-évaluation/PTA a été hautement apprécié par le projet – et que l'installation du Système de Gestion de l'Information (MIS) a aussi été très positive.

En ce qui concerne l'élaboration du manuel FADEL, la mission déplore le fait que les consultants impliqués n'étaient pas pleinement au courant des orientations du FENU en matière de la démarche FDL. La capitalisation au niveau du siège FENU n'a pas été valorisée au niveau du PDRAB, ce qui est regrettable.

(2) UNOPS

Depuis le début du projet, la CADL a toujours bénéficié d'un appui technique international recruté par l'UNOPS – à travers les CTP, jusqu'en fin 2001, et, depuis, à travers un Expert International en Développement Local (EIDL).

La mission fait deux remarques concernant cette assistance technique :

- les CTP et l'EIDL ont consacré beaucoup de leur temps à l'administration du projet – et peut-être moins de temps à l'appui technique proprement dit ;
- le profile professionnel de l'assistance technique internationale a toujours été de type « agronome » - et cela malgré la présence d'agronomes malgaches au niveau de la CADL. La mission estime que l'assistance technique internationale aurait pu être de profile « institutionnaliste » ou assurée par des personnes ayant de l'expérience en matière d'appui aux collectivités territoriales. Un tel profile aurait permis au projet de mieux tenir en compte les aspects institutionnels de sa démarche.

(3) Relations PDRAB et institutions locales

De toute évidence, les relations entre le projet et des institutions telles que le CODE et l'OPCI sont assez bonnes. La direction du projet a un esprit très consultatif

envers ces institutions, et les implique autant que possible dans le processus de prise de décision concernant, par exemple, les dispositions prises pour le FADEL.

4.4. Les résultats attendus

4.4.1. Résultat 1 : Les structures de gouvernance locale (11 communes et 20 communautés villageoises) ont acquis la capacité d'une programmation participative d'investissements socio-économiques de développement.

De manière générale, la mission estime que le PDRAB a consacré des efforts considérables pour atteindre ce résultat – et que le projet a certainement contribué à renforcer les capacités locales.

(1) Niveau communal

(a) Formation

La mission estime que les formations dispensées dans le cadre du projet ont été – pour la plupart – de qualité adéquate et ont permis de renforcer les capacités des différents acteurs communaux en matière de la planification et de la gestion du développement local. Il est certain que les responsables communaux sont maintenant beaucoup mieux placés pour piloter le développement local qu'ils en étaient lors du démarrage du PDRAB. C'est un acquis important.

Chaque formation a été accompagnée par la remise des supports, ce qui est positif, et qui contribue à la pérennisation des acquis. Egalement, les thèmes de formation sont pertinents au regard des objectifs du projet.

La mission constate que la mise en œuvre du programme de formation communale a été largement assurée par des consultants nationaux, l'équipe du projet et (en matière de fiscalité locale) les services étatiques compétents. La mission estime que cette stratégie a été efficace, mais qu'elle aurait pu avoir des effets plus pérennes par la mise en œuvre d'une stratégie parallèle de formation de formateurs visant la création d'un vivier de formateurs au niveau provincial ou local.

Les principaux acteurs « oubliés » par ce programme de formation sont (l'ensemble) des conseillers communaux, seulement les Présidents des Conseils Communaux (PCC) ayant bénéficiés systématiquement des sessions de formation. Cette omission est regrettable dans la mesure où les conseils communaux constituent les seuls contre-pouvoirs à l'exécutif communal et les seules instances de contrôle interne. Leur formation – en matière de l'institution communale et le cadre réglementaire régissant son fonctionnement – aurait pu permettre d'améliorer la qualité de la gouvernance locale.

La formation en comptabilité et en budgétisation – même si elle a été de qualité adéquate – démontre les limites de ce type de renforcement des capacités, basé uniquement sur la formation. En effet, très peu (voire aucune) de communes élaborent leurs budgets à temps et selon les procédures, et aucune commune n'a inclus les investissements programmés dans le cadre du FADEL dans son budget. La formation donc doit être accompagnée par des mesures incitatives pour que des nouvelles capacités soient appliquées – dans ce cas, le PDRAB aurait pu inciter les responsables

communaux à élaborer les budgets en insistant sur la budgétisation comme condition préalable à l'accès au FADEL. Il en est de même pour d'autres thèmes – comptes administratifs, respect des procédures, etc.

Un dernier point concerne le degré d'implication des femmes dans le programme de formation au niveau communal – en général, les femmes participent assez peu à ses formations. Environ 10% des auditeurs ont été des femmes. Cela est certainement lié au fait que très peu de femmes sont des responsables communaux.

(b) Mise en place des Services Techniques Communaux

Le PDRAB, ayant constaté la faiblesse technique des responsables communaux, a appuyé la création des STC au niveau de 10 communes. Les STC, créés par arrêté communal, consistent en des Agents Techniques Communaux (à raison d'un ATC par commune), recrutés et payés par les communes. Le PDRAB a fourni un modeste appui matériel (bicyclettes, quelques fournitures de bureau) aux STC ainsi mis en place ;

La mission estime que la mise en place des ATC a été faite sans suffisamment réfléchir :

- aux charges financières pour les communes. Les salaires des ATC (variant de 200.000 à 600.000 F mg par mois – entre 30 à 100 \$ US) impliquent un alourdissement considérable des budgets communaux de fonctionnement. Dans une petite commune comme Tsaramandroso, par exemple, le salaire annuel de l'ATC seul risque de représenter jusqu'à 8% du budget total ;
- aux besoins réels des communes en matière d'appui technique. Il n'est pas évident qu'une petite commune telle que Tsaramandroso a besoin de son propre ATC à plein temps (surtout dans une perspective d'après-projet) ;
- aux autres possibilités, telle que la mise à disposition des services techniques déconcentrés pour assurer l'appui technique aux communes.

(c) Mise en place des Structures Communales de Développement

Au niveau de chaque commune, le projet prévoit de mettre en place une Structure Communale de Développement (SCD), composée des représentants des villages, de la société civile, des services techniques et des élus. Selon les orientations du Gouvernement, la SCD aura le rôle de piloter le processus de développement communal. Dans la mesure où la SCD permet une représentation large de la population locale dans le processus de planification communale, la mission estime pertinente sa mise en place.

(d) La planification communale

Il est clair que Le PDRAB a été pilote en matière de planification communale au Madagascar. D'autres projets ainsi que le Ministère chargé de la Décentralisation se sont inspirés de l'expérience du PDRAB pour appuyer la planification communale dans d'autres régions. C'est un acquis considérable du PDRAB.

La mission constate que les PDC des 11 communes sont d'un format simple – monographie succincte, analyse sommaire des principaux problèmes, analyse des solutions et donc identification des actions, schématisation des programmes par axe

d'intervention et plan triennal d'investissements (ciblant le FADEL). La mission estime que les PDC sont appropriés par les responsables communaux et de par leur simplicité sont « utilisables » par les acteurs locaux. Il est vrai que les PDC auraient pu être plus analytiques, mais probablement au détriment de leur lisibilité et appropriation.

Toutefois, la méthodologie utilisée pour l'élaboration des PDC s'avère problématique à plusieurs égards, notamment :

- les 3 ateliers communaux (diagnostic, « alternatives » et finalisation) se sont déroulés de façon « décalée » dans chaque commune, de sorte qu'il y a eu quelques semaines entre chacun. Le temps entre chaque atelier a été utilisé par l'IREDEC (facilitateur du processus de planification communale) pour l'analyse des informations et la préparation de l'étape suivante. L'inconvénient réside dans le fait que les participants au premier atelier n'étaient pas forcément les mêmes au deuxième, encore moins ceux qui étaient au dernier atelier ;
- la planification communale prônée par le PDRAB n'a pas compris une phase préalable de concertation au niveau villageois (ce qui est habituelle chez d'autres projets de type FDL). Les représentants des villages et de la population ont été invités aux ateliers, tenus uniquement au niveau du chef lieu de la commune. Malheureusement, ce modèle n'a pas assuré une très bonne représentation ; le tableau suivant indique le nombre de participants recensés dans 3 séquences de planification communale.

Tableau 13 : représentation de la population dans le processus de planification communale

Commune	Popn. Totale	Nbre de participants atelier diagnostic		Nbre de participants atelier « alternatives »		Nbre de participants atelier finalisation	
		1 ^{er} jour	2 ^{ème} jour	1 ^{er} jour	2 ^{ème} jour	1 ^{er} jour	2 ^{ème} jour
Ankijabe	9.188	52	43	32	34	25	23
Manerinerina	16.239	38	48	32	34	29	29
Andranomamy	12.209	48	51	28	33	35	26

Le tableau démontre un faible niveau de représentation de la population lors de la planification communale, ce qui soulève des questions quant à la participation. Le fait que la planification communale, effectuée dans 9 communes en 2001, s'est déroulée pendant la saison des pluies n'a certainement pas incité la participation ;

- la priorisation des investissements en fonction de l'enveloppe financière allouée par le FADEL n'a pas été faite selon des critères évidents et « objectifs ». A Andranomamy, par exemple, les responsables communaux avouent que la priorisation a été faite par la levée des mains – démocratique, certes, mais assez subjective comme méthode. Il y a eu peu d'efforts pour que la priorisation soit plus objective et basée sur des critères clairs.

Dans les 6 « anciennes » communes, la planification communale appuyée par le projet s'articule difficilement avec la planification villageoise. Les PDV sont élaborés par les villageois et ne sont pas pris en compte dans les PDC – même si les conseils

communaux sont censés les approuver. Compte tenu du montage du FIC et du FIV, ce manque d'articulation n'est pas étonnant.

La mission déplore fortement le fait que le processus de planification annuelle pour 2002 n'a pas été « complété » par la budgétisation annuelle des PIC. Dans quelques communes, la contrepartie communale a été inscrite dans le budget, mais non la subvention FADEL. L'inscription des investissements dans les budgets communaux aura permis une meilleure institutionnalisation de la démarche.

(e) Registre Foncier Urbain Simplifié (RFUS)

La mission estime que le RFUS constitue un outil pertinent. Toutefois, la mission déplore la manière dont le RFUS a été piloté – par le PDRAB, plutôt que par la commune d'Ambato-Boeny.

(2) Niveau intercommunal

Le niveau intercommunal paraît problématique. D'une part, l'OPCI est peu fonctionnel, à cause des problèmes politiques à son sein. D'autre part, il n'est pas évident que l'OPCI soit une institution intercommunale – il regroupe l'ensemble des onze communes de la sous-préfecture et a tendance de réfléchir en termes d'une collectivité territoriale (département, région). L'OPCI semble programmer des actions (lycée, hôpital, etc.) qui relèvent normalement de la compétence d'une collectivité plus grande que la commune. Ce ne sont pas des problèmes spécifiques entre deux ou plus communes (par ex. une piste rurale reliant les chefs lieux des communes, une école utilisée par les élèves de deux communes) qui ont fait naître l'OPCI, mais le souci du PDRAB d'avoir un interlocuteur intercommunal. Ce ne veut pas dire que l'OPCI n'a pas de sens – mais en tant que pré-département, plutôt qu'en tant qu'institution intercommunale.

(3) Niveau villageois

(a) Renforcement des capacités

A la différence des formations au niveau communal, le programme de formation à l'intention des villages a donné plus de place aux femmes – un peu plus de 20% des auditeurs ont été des femmes.

On remarque que les exécutifs des RAFT ont été les principaux bénéficiaires des formations, ce qui nous semble normal étant donné les rôles et les responsabilités de ces deux structures dans la planification locale. Toutefois, au niveau des villages, les formations ont été verrouillées ou monopolisées par quelques individus dont le président du RAFT ou le RLSE. Le système d'indemnisation proposée semble être à l'origine de cette situation. A l'avis de la mission, le projet aurait dû adapter et revoir ses barèmes d'indemnité par rapport à ceux pratiqués actuellement par les autres projets qui sont installés dans la région.

La mission estime que les différents opérateurs spécialisés et personnes ressources recrutées pour assurer la formation au niveau villageois (et communal) sont des professionnels en matière de renforcement de capacités. La mission estime que les bénéficiaires des formations sont actuellement en mesure de s'organiser pour mieux

défendre leurs intérêts, identifier de façon réaliste leurs besoins, définir des priorités, prendre des décisions de façon concertée et mener des actions de développement dans le sens d'un plus grand niveau de responsabilité.

(b) Planification villageoise

Les RAFT jouent un rôle prépondérant dans le processus d'élaboration des PDV/PIV. Or l'élection des RAFT se passait au niveau des assemblées générales des fokontany. De ce fait, la représentativité de certains groupes et/ou hameaux n'est pas assurée tout au long du processus. Le cas de Bemailaka et de Maevarano démontre une certaine imperfection dans le choix et les modalités de mise en place des RAFT. D'ailleurs, mise en place en 2000 pour la plupart, un certain renouvellement doit être envisagé pour permettre l'introduction des représentants des élus et des associations d'usagers.

On pourrait cependant améliorer le système en instituant à la base, au niveau de chaque hameau et villages, une espace de concertation (comités de gestion de terroir ou structure villageoise de développement) lesquels désignent des représentants à l'échelle des quartiers (fokontany).

Dès lors que la représentativité ne soit pas bien assurée, les différentes priorités retenues au niveau de SAC et des PIV sont biaisés et ne tiennent pas compte des véritables aspirations des différents groupes sociaux. La mission constate que la mauvaise performance de certains villages résulte des conditions d'élaboration des PDV. Ce qui fait que la mobilisation des apports bénéficiaires et la mise en route des projets sont devenus difficiles.

(4) Remarques générales

Certains modules de formation ont fait l'objet de sollicitations des bénéficiaires (communes et villages) tandis que d'autres ont été proposés unilatéralement par le projet. La mission déplore que certains thèmes proposés par les villageois et les communes n'aient pas été prises en considération, alors qu'ils contribuent largement aux principes de lutte contre la pauvreté et de bonne gouvernance. Il s'agit des thèmes liés à **la sécurisation foncière, la décentralisation et les coopératives**.

La mission déplore que les modules concernant **la gouvernance locale, la notion de transparence, de responsabilité et d'imputabilité, l'Etat de droit** ainsi que **la législation communale** ne figurent pas au panel des programmes de formation. Ces modules auraient pu être développés pour permettre la participation effective de la population au mécanisme de prise de décision concernant la gestion et le contrôle des activités des élus et des fonctionnaires afin d'exercer un contre-pouvoir face à l'Administration et aux autorités locales.

4.4.2. Résultat 2 : Mise en œuvre des PILs par le biais d'un outil de financement décentralisé (FADEL)

(1) La conception du FADEL

La mission est de l'avis que le problème fondamental du FADEL réside dans le fait qu'il a été conçu – avant tout – comme un dispositif pour le financement des micro-

projets identifiés par les communes, et non comme un système pilote et test pour simuler des transferts fiscaux de l'Etat aux communes. En tant que tel, le FADEL oblige le PDRAB de réfléchir surtout en termes des micro-projets, au lieu de réfléchir en termes de l'appui aux communes et le développement institutionnel. Dans la mesure où le FADEL est un dispositif de financement des micro-projets (et non des communes), il s'approche à d'autres projets, tels que le FID et le PSDR – le résultat étant que le PDRAB est beaucoup moins innovateur qu'il aurait pu l'être.

Les critères d'accès aux fonds (« conditions minimales » dans le vocabulaire FDL) ne s'appliquent pas aux communes, mais aux micro-projets présentés par les communes (voir page 14 du manuel de FADEL). L'absence de tels critères démontre que peu d'efforts ont été déployés pour inciter la bonne gouvernance au niveau des institutions communales à travers le FADEL, ce qui est regrettable. On aurait pu insister sur une série de dispositions juridiques (affichage des PV des sessions du conseil communal, élaboration et approbation du compte administratif, élaboration et approbation du budget communal, etc.) pour inciter des meilleures pratiques en matière de gouvernance locale.

Le FADEL fonctionne sur la base d'un contrôle *a priori* des investissements communaux – le CAF statue sur l'éligibilité des investissements proposés (déjà approuvés par le conseil communal) et le financement ne se débloque qu'en fonction de la mobilisation effective de la contre-partie communale. Ce contrôle *a priori* va au contraire du cadre institutionnel et constitue une déresponsabilisation de l'institution communale. Le FADEL aurait du miser sur le contrôle *a posteriori*, en utilisant l'évaluation *ex poste* de la performance de chaque commune (apports mobilisés, investissements « corrects », effort fiscal, etc.) pour faire des bonifications (en cas de la bonne performance) ou pour effectuer des sanctions (en cas de la mauvaise performance).

Les dotations financières allouées aux communes par le FADEL ne sont pas cohérentes. Le tableau suivant récapitule les dotations annuelles initialement prévues dans le manuel FADEL.

Tableau 14 : dotations annuelles des communes

Dotations FIC

Coimmune	Population	\$ US	
		Dotation annuelle	Dotation/hbt/an
Ambato-Boeny	31,565	93,833	3.0
Ambondromamy	5,024	20,000	4.0
Andranofasika	4,378	30,500	7.0
Andranomamy	12,209	20,000	1.6
Anjajia	6,260	20,000	3.2
Ankijabe	9,188	42,167	4.6
Ankirihitra	8,642	20,000	2.3
Madirovalo	23,271	76,000	3.3
Manerinerina	16,239	59,167	3.6
Sitampiky	9,855	20,000	2.0
Tsaramandroso	6,835	36,500	5.3
	133,466	438,167	3.3

La logique de ces dotations n'est pas de tout évident. La mission a compris que les six « anciennes » communes bénéficient des dotations/habitant plus grandes que les cinq « nouvelles » communes ; mais, il y a une variation dans la dotation par habitant considérable entre les dotations de ces six communes (allant de 3 \$ US/habitant/an pour Ambato-Boeny jusqu'à 7 \$ US/habitant/an pour Andranofasika), dont la logique s'échappe à la mission d'évaluation. La base de calcul n'est pas de tout évidente et les dotations paraissent inéquitables, surtout à l'égard des « nouvelles » communes qui, quoique soit leur population, bénéficient des dotations forfaitaires de 20.000 \$ US par an.

Il est également clair que les dotations ne se réfèrent pas à la capacité d'absorption des communes, ni à leur capacité de mobiliser des contreparties financières. L'analyse des comptes communaux de Madirovalo et d'Andranofasika, effectuée par le PDRAB en 2000, montre que ces deux communes n'étaient pas en mesure de mobiliser leurs dotations FIC à partir de leurs ressources propres.

L'apport des bénéficiaires demandé (50% en numéraire) pour les micro-projets générateurs de revenus des groupements féminins incluant des équipements semble être excessif et donc démotivant.

La mission, bien qu'elle comprenne le souci d'insister sur les apports des bénéficiaires, souligne qu'il y a d'autres manières d'atteindre le même objectif. De plus, la « logique » de simuler un système de transferts fiscaux soulève la légitimité de la contre-partie communale ; dans la mesure où c'est l'Etat qui confère des compétences et des responsabilités aux communes, est-il légitime d'exiger des contre-parties communales avant d'accorder des subventions (nécessaires pour que les communes puissent remplir leurs mandats) ? On aurait pu s'appuyer sur l'effort fiscal (et son amélioration) déployé par chaque commune pour en créer un critère d'évaluation de la performance communale.

(2) Application des procédures FADEL

L'application des procédures FADEL n'a pas été sans problèmes. Il y a eu d'abord une confusion considérable – peut-être inhérente au manuel – autour de la mobilisation des apports bénéficiaires, surtout pour des investissements villageois (puits, EPP, CSB, etc. – des exemples d'investissements villageois cités dans le manuel). Selon le manuel, de tels investissements ne demandent que la mobilisation d'une contrepartie en nature de 10% de leur valeur totale. Le PDRAB, cependant, a supposé que tout investissement, au niveau communal ou villageois, (sauf environnemental) financé à partir du FIC exige la mobilisation d'une contrepartie numéraire d'au moins 10% de sa valeur totale.

Pour le FIC, l'exigence de la contrepartie numéraire a sensiblement freiné les décaissements. En général, les communes n'ont pas pu mobiliser les apports à partir de leurs ressources fiscales et ont été obligées de mettre en place des méthodes de cotisation au niveau des villages bénéficiaires des investissements. Dans la commune d'Andranomamy, par exemple, ce système se ressemblait à une « course » entre les villages – celui qui mobilise sa contrepartie en première position est le bénéficiaire de l'investissement, ce qui ne répond pas à une logique de planification. Surtout pour les communes bénéficiaires du FIV (pour lequel les apports sont fournis uniquement en nature et qui fonctionne parallèlement au FIC), le FIC paraît donc « pénalisant » pour les communautés villageoises exclues de la démarche FIV.

La mission est de l'avis que les audits proposés dans le manuel FADEL sont nécessaires, mais que le PDRAB auraient dû les initier plutôt (à partir de 2000). Les communes malgaches de 2^{ème} catégorie ont la particularité d'avoir une autonomie financière telle qu'elles ne sont pas soumises aux procédures de la comptabilité publique – ce sont les maires et les secrétaires comptables qui assurent les dépenses (et non le Trésor de l'Etat). Le seul contrôle externe consiste en la tutelle (la sous-préfecture), qui s'exerce peu dans la réalité. Le PDRAB aurait pu initier et appuyer les audits *a posteriori*, menés par le sous-préfet, afin d'habituer les responsables communaux à ce genre de contrôle (prévu par la loi) et aussi de s'assurer de la comptabilité communale.

La mission estime également que le PDRAB n'a pas suffisamment insisté – dès le début – sur la budgétisation des investissements par les communes. La budgétisation aurait dû être une condition préalable d'accès au FADEL – une telle conditionnalité (qui s'appuie directement sur les dispositions juridiques) aurait pu inciter les responsables communaux à améliorer leur performance. En plus, la non-budgétisation des investissements de 2002/2003 par la commune d'Ambato Boeny (pour laquelle le comptable est le percepteur) a eu des répercussions négatives dans la mesure où le Trésor n'a pas pu insérer des fonds transférés (par le projet) en faveur de la commune dans ses écritures.

(3) Le FIV

En elle-même, la répartition du fonds d'investissement du projet en 3 instruments (FIC, FIV et FIIC) ne pose pas de problèmes. Toutefois, l'attribution des dotations FIV aux 20 villages des six communes a probablement eu des effets pervers sur l'utilisation du FIC, surtout dans les deux petites communes d'Andranofasika et de Tsaramandroso. En effet, l'existence du FIV (environ 20.000 \$ US/an/village) dans ces deux communes

n'incite pas les autorités communales à utiliser pleinement leurs droits de tirage sur le FIC.

Le FIV (d'une valeur totale de 800.000 \$ US, reparti entre 20 villages) n'est pas mis à la disposition des villages selon des dotations prédéterminées. Apparemment, le PDRAB alloue le FIV aux villages en fonction des PDV/PIV – ce qui est contraire au principe fondamental que toute planification doit se faire en fonction d'un seuil budgétaire (obligeant ainsi la priorisation en fonction des ressources financières disponibles). En effet, la planification villageoise telle que pratiquée par le projet se résume en un « shopping list » et n'est pas soumise à la discipline d'un plafond budgétaire.

Notons aussi qu'à partir de 2002, les investissements financés par le FIV sont soumis à la maîtrise d'ouvrage communale – les fonds sont transférés aux communes, dont les responsables assurent la passation des marchés et la gestion des contrats. Cette orientation n'est pas prévue dans le manuel FADEL, qui ne s'applique qu'aux FIC et FIIC. Bien que la mission estime positive cette responsabilisation des communes, elle s'interroge par rapport à la « logique » de cette orientation. Les investissements financés par le FIV figurent dans les PDV (et non dans les PDC) ; même si les PDV ont été approuvés par les conseils communaux, il n'est pas tout à fait évident que les communes doivent assurer la maîtrise d'ouvrage des investissements qu'elles n'ont pas identifiés.

4.4.3. Résultat 3 : Accès à des infrastructures socio-économiques appropriées à la promotion du développement local

(1) Passation des marchés

La mission estime que le manuel élaboré par le PDRAB pour les procédures de passation des marchés est clair et précise – et constitue un outil de travail appréciable pour les CAOC. Toutefois, au cours d'une séance d'analyse ayant eu lieu à Ambato-Boeny le 10 octobre 2002, le représentant de l'Inspection d'Etat de Mahajanga a fait remarquer que, selon le décret N°98-559, la constitution de la CAOC devrait être différente de la composition prévue par le manuel – l'ATC et le Secrétaire Trésorier de la Commune ne devant pas figurer comme membres de la CAOC. Par conséquent, il y a lieu de voir la cohérence du manuel de FADEL avec les termes du décret N° 98-559.

Selon les responsables (maires et ATC) de la commune, la formation en matière de passation des marchés est plus ou moins satisfaisante. Cependant, il faut encore un appui technique de la part d'un organisme spécialisé pour renforcer l'appropriation des procédures surtout pour le STC. En effet, les CAOC n'ont mis en pratique leurs connaissances qu'une seule fois lors de la passation des marchés programmé en 2002. Comme la commune d'Andranofasika n'a programmé aucun investissement en 2002, la CAOC de cette commune n'a aucune pratique dans le domaine. La mission donc recommande un appui des membres de la CAOC pour la prochaine phase de lancement d'AO pour la réalisation des infrastructures programmées avant la fin du Projet. Cependant, le projet doit impliquer plus les membres de la CAOC pour permettre une meilleure appropriation des procédures.

(2) Travaux

La réalisation des infrastructures a été confiée à des entreprises. La participation des entreprises locales et régionales à la réalisation des travaux est devenue plus importante en 2001 et 2002 : plus de la moitié des entreprises viennent de la région – ce qui renforce la valeur ajoutée de la zone en matière de résorption du chômage et des rentrées fiscales.

Les travaux ont été souvent effectués en retard, largement à cause des problèmes liés à la mobilisation des contreparties locales (surtout pour les investissements financés par le FIC). En particulier, les travaux de construction de l'abattoir d'Ambato enregistrent un retard de plus de 50% à cause de la mise en place tardive de l'apport de la commune et de la non inscription du fonds sur le budget : le trésor a rejeté l'utilisation du fonds transféré par le projet.

La maîtrise d'œuvre a été assurée par le Projet en 2000 et 2001 et par des bureaux d'études en 2002. Les travaux sont généralement bien exécutés et respectent les règles de l'art. Certaines entreprises (nombre inférieur à 10%) défaillantes ont eu leurs contrats résiliés pour des raisons de non respect des termes de contrat.

Le contrat d'assistance technique de AMRL/HIMO – qui a assuré l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre – n'est plus renouvelé en 2003. Le problème de la continuation de l'assistance des CAOC donc se pose pour consolider les acquis et permettre une appropriation des procédures de passation des marchés par les CAOC.

De plus, la gestion, la surveillance et le contrôle des travaux passés dans le cadre des marchés issus des prestations des CAOC sont assurés actuellement par le projet (en la personne de l'ingénieur de génie rural). Etant donné que le contrat de l'opérateur spécialisé AMRL/HIMO n'est plus renouvelé, il serait profitable pour les communes par le biais de leurs ATC de continuer le suivi de la mise en œuvre des contrats des travaux pour consolider ses acquis et mettre à l'œuvre leurs compétences dans la gestion, la surveillance et le contrôle des travaux. La plupart des travaux ont démarré sauf ceux des communes ou villages qui n'ont pas encore rempli les apports des bénéficiaires. Il y a besoin de responsabiliser davantage les communes.

(3) Gestion, entretien et police (GEP) et l'utilisation des infrastructures

En ce qui concerne la GEP des infrastructures, des conventions déterminent les obligations et les responsabilités de chacun. Cependant, les termes de ces conventions ne sont pas assez clairs et précis pour permettre de responsabiliser d'une façon participative les bénéficiaires et/ou les utilisateurs dans la gestion et l'entretien de ces infrastructures. Par ailleurs, les structures chargées de la GEP n'étaient formalisées que pendant ou après même la réalisation de l'investissement. Ce qui leur donne le sentiment de ne pas être trop responsable de la gestion et de la maintenance de l'infrastructure. Le système d'entretien n'était pas inculqué que très tardivement car le manuel d'entretien n'est pas encore disponible pour certains ouvrages (notamment les MPI). L'animation pour la contribution à l'entretien devient un exercice périlleux. Bref, l'approche participative lors des différentes étapes (identification, formulation, planification, programmation, réalisation) n'a pas été suffisante pour impliquer les bénéficiaires.

Quant à l'utilisation des infrastructures mises en place par le PDRAB, il faut noter une dizaine de puits se trouvant dans une couche de gypse sont inutilisables en période sèche parce que l'eau n'est pas consommable à cause de son goût amer. Egalement, quelques associations des parents d'élèves n'arrivent pas à équiper en mobilier les écoles se trouvant sous leur responsabilité.

La mission peut affirmer l'impact positif global suite à la réalisation des infrastructures au niveau de la population locale. La mise à disposition de certains puits au niveau des villages a réduit énormément le temps passé par les femmes pour la recherche de l'eau : ce qui leur permet de se consacrer plus de temps à d'autres activités telles que maraîchage ou l'agriculture. Les maladies hydriques venant de la consommation des eaux du fleuve ou des lacs environnants ont beaucoup diminué également. Malgré tous ces avantages, certains habitants du village préfèrent utiliser du fleuve ou des lacs pour leurs usages domestiques pour éviter de participer à la maintenance de ces infrastructures.

Avec la construction des écoles, le taux de scolarisation a augmenté et la qualité de l'enseignement s'est bien améliorée avec le confort apporté par les infrastructures scolaires. Par ailleurs, la scolarisation des enfants de moins de 14ans a été rendue obligatoire par un arrêté des communes. L'évolution des effectifs scolaires et des enseignants depuis la construction de ces écoles sont indiqués dans le tableau suivant.

Tableau 15 : données sur les écoles construites dans le cadre du PDRAB

	Année		
	1999	2000	2001
Ecoles	3	6	10
Elèves	199	743	1628
Enseignants payés par Etat	1	7	11
Enseignants payés par le FRAM*	2	3	6

Notes : * = association des parents d'élèves

La construction des centres de santé a permis d'améliorer la couverture sanitaire de la population dans les localités touchées par le projet. Le taux de fréquentation des quatre CSB construits dans le cadre du Projet est résumé dans le tableau suivant.

Tableau 16 : fréquentation des centres de santé de base (CSB) construits dans le cadre du PDRAB

Localité	Type de centre	Année 2001 (%)	Année 2002 (%)
Andranomamy	CSB 2	38 ,21	34,96
Antanimalandy	CSB 1	47,73	69,30
Beseva	CSB 1	42,02	36,06
Ambohimiarina	CSB 1	Non fonctionnel	Non fonctionnel

Le CSB1 d'Ambohimiarina n'est pas encore fonctionnel faute de personnel médical. La baisse des taux de fréquentation pour les CSB d'Andranomamy et de Beseva pourrait venir de la crise politique de 2002. En effet, pour des raisons de sécurité et de rareté de transport (pénurie de carburant), la population a eu du mal pour se rendre aux Centres de Santé pendant la crise politique de 2002.

4.4.4. Résultat 4 : Promotion de l'économie rurale par l'augmentation et la diversification de la production rurale tout en favorisant la gestion durable des ressources naturelles

De manière générale, la mission constate que ce volet du PDRAB s'articule difficilement avec les autres composantes du projet. Les activités liées à ce résultat constituent, dans une certaine mesure, un projet à part.

(1) Gestion durable des ressources naturelles (GDRN)

La mission estime que les activités d'appui à la GDRN ont été correctement menées, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du processus GELOSE. Le PDRAB a inscrit en GELOSE une dizaine de villages à travers une synergie entre le projet et l'ONE (Office Nationale pour l'Environnement) par la mise à disposition des médiateurs environnementaux, la commune par biais des ATC, le Centre FAFIALA et le Cantonnement Forestier appuyé par le projet. Nous avons remarqué que l'ANGAP participait activement à la délimitation des périmètres GELOSE,

La mission estime qu'avec les opérateurs spécialisés (FIVE-TAFA, FAFIALA), les communautés ont pu bénéficier des formations de base indispensables en matière de renforcement des capacités des VOI.

Quant au Cantonnement Forestier, malgré l'insuffisance de moyens financiers et matériels, aggravée par la crise post électorale, il a pu remplir sa mission spécifique dans le processus de contractualisation du transfert de gestion. Le PDRAB a comblé les lacunes par des appuis spécifiques de la part du responsable du volet et des animateurs.

Dans le cadre du processus GELOSE, l'élaboration des plans d'aménagement simplifiés, des statuts et la *dina* ont été initiés par les médiateurs environnementaux

avec le concours des services déconcentrés de l'Etat (agriculture, élevage, forêt, pêche). Les contrats de gestion, cahiers de charges, PAGS (Plans d'Aménagement et de Gestion Simplifiés), les règlements intérieurs régissant la gestion des sites, sont élaborés et en attente de la remise officielle pour signature. 4.237 hectares de ressources naturelles renouvelables font l'objet de ces dix demandes. Plus de 1.000 familles sont concernées par ces ressources.

A l'avis de la mission, les documents soumis à l'approbation de la DIREF et de l'ANGAP sont assez remarquables. On note :

- la délimitation précise des périmètres (reportée sur la carte par SIG, repérage par GPS) ;
- la précision sur la superficie (ha), sur le nombre d'adhérents actuels, ainsi que le nombre de familles potentielles dans la zone ;
- la précision sur le volume de bois faisant l'objet de droits d'usage (par personne, par ménage) et ce par rapport au volume exploitable potentiellement.

La mise en œuvre des contrats ne doit pas poser trop de problèmes pratiques dans la mesure où les différentes parties ont apporté un certain nombre de précisions au niveau des documents qui composent le cahier des charges – notamment la délimitation exacte des superficies à gérer, l'inventaire des espèces (flore et faune), le mode d'exploitation et de prélèvement, la quantité des prélèvements annuels (pour une période déterminée) autorisée pour chaque membre ou chaque famille. Le montant des pénalités, les tarifs de prélèvement et amendes, le montage des *dina* et les statuts ont été fixés en tenant compte des référentiels nationaux et des paramètres régionaux, dont la présence de l'ANGAP dans la réserve d'Ankarafatsika.

Toutefois, pour les associations GELOSE la mission estime que la mise en route du contrat nécessite encore une période de rodage et quelques recyclages au niveau de la gestion communautaire notamment la tenue des documents, etc. Avec l'ONE, la DIREF et l'UDAC, le projet doit poursuivre encore l'encadrement des VOI pour accompagner ces associations, communautés et communes dans leur nouvelle mission afin d'éviter les dérapages qui pourraient aboutir à des catastrophes écologiques. L'échec du transfert de gestion à Andranomamy et à Maeavarano – où l'on assista à un déboisement massif après la clôture du projet qui a parrainé le processus en 2001 – est témoin de l'enjeu.

Quant aux actions de reboisement et de plantation d'arbres, la mission constate qu'un début de professionnalisme s'inscrit déjà au niveau des villages et quelques communes. Parmi les 30 pépiniéristes privés (villageois et communal) formés, 20 sont devenus des professionnels en la matière. Le nombre d'arbres plantés a été considérable et la superficie reboisée (environ 120 hectares) n'est pas de tout négligeable.

En ce qui concerne la promotion des filières appropriées, la mission estime que le projet a fait de son mieux. L'apiculture paraît assez prometteuse – et quelques groupements d'apiculteurs ont été formés. Pour les autres actions liées à la promotion des filières appropriées, il est probablement trop tôt pour savoir si elles aboutiront à des acquis durables et permanents.

(2) Augmentation et diversification de la production rurale

En matière d'agronomie le projet a produit un certain nombre de référentiels, directement applicable pour les agricultures de la région, et des études de filières pour le raphia, le manioc, la banane, le miel et le maraîchage. Les référentiels portent sur les quelques produits principaux (riz, arachide, maïs, manioc, cultures maraîchères). Les résultats sont plus que significatifs dans la mesure où la plupart des itinéraires techniques proposés aboutissent généralement à une économie de semences qui varie de 20 à 30%, une économie de main d'œuvre et une aisance au niveau du sarclage ce qui aboutit à une meilleure valorisation économique des produits. Le rapport valeur/coût varie du simple au double grâce à l'application d'un paquet technologique.

A l'avis de la mission les appuis fournis par les opérateurs spécialisés en matière de l'augmentation et la diversification de la production rurale sont pertinents dans la mesure où ils répondent à des besoins exprimés par la population lors des diagnostics participatifs et qui sont retracés dans les plans de développement villageois. La conception, la planification et la mise en œuvre des programmes ont respecté les principes de l'approche participative. En plus, les opérateurs spécialisés ont contribué à la professionnalisation des producteurs de la région dans le cadre du PDRAB.

Les travaux en amont – notamment la structuration, la formalisation des groupements de producteurs – ont été réalisés dans les délais prévus conformément à la législation en vigueur et l'initiation à des thèmes de gestion, des itinéraires techniques d'exploitation et de conservation correctes.

Cependant, la mission déplore que ces formations/informations aient été réalisées dans un temps assez limité, pour des raisons diverses. L'on se demande si la mise en pratique de ces formations ne poserait pas de problèmes dans certains endroits.

Pour ce qui concerne les MPI, la mission estime que les travaux sont plus ou moins de la qualité requise – mais que la mise en valeur et la gestion/entretien par la suite (largement dépendant des associations des usagers d'eau) ne sont pas encore entièrement assurées. Il va falloir un travail important pour assurer que les MPI sont pleinement valorisés et correctement entretenus.

4.4.5. Communication

Les activités de communication du PDRAB, d'une manière ou d'une autre, parviennent à faire connaître le projet auprès des autorités régionales et nationales. La Direction Générale de la Décentralisation et du Développement des Provinces Autonomes est bien au courant des activités du projet – et le projet entretient des relations excellentes avec les autorités à Antananarivo et à Mahajanga. L'étude commanditée pour appuyer la capitalisation des acquis du PDRAB (qui fera l'objet d'un atelier national) renforcera certainement le degré auquel le projet informe les décideurs nationaux et les autres bailleurs de fonds.

4.5. Les objectifs du PDRAB

4.5.1. L'objectif immédiat : Promotion d'un développement socio-économique durable et participatif géré par des structures de gouvernance locale décentralisées

En termes généraux, la mission estime que le PDRAB a certainement contribué à l'émergence d'un développement local durable et participatif géré par les structures de gouvernance locale. La fonctionnalité et le fonctionnement des communes avant la mise en place du projet n'étaient pas adéquats, et les activités du PDRAB ont rendu plus performantes ces collectivités territoriales.

(1) Niveau communal

Les activités liées au résultat 1 ont jeté les bases pour la planification communale, en testant une méthodologie plus ou moins participative. Les différentes formations assurées par le projet ont permis aux responsables communaux d'accroître leurs capacités en matière de la gestion du développement local. Egalement, la mise en place des STC, appuyée par le projet, a certainement contribué au renforcement des capacités locales.

Les activités (mise en place du FADEL) liées au résultat 2, malgré des insuffisances conceptuelles, ont permis aux communes d'accéder aux fonds d'investissement afin de financer la réalisation des infrastructures socio-économiques. Le fonds d'investissement a permis aux responsables communaux de mettre en œuvre (quoique partiellement) leurs PDC.

Les activités liées au résultat 3 ont contribué au renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et à une meilleure prise en compte de la dimension entretien et maintenance. La mission estime que l'introduction aux procédures de passation des marchés a été particulièrement utile à cet égard, même si les CAOC ne sont pas encore complètement rodées en la matière.

La mission est de l'avis que les activités liées au résultat 4 n'ont pas eu des conséquences importantes pour le niveau communal. De manière générale, ces activités ont été largement pilotées par le projet et ses opérateurs spécialisés – bien que les ATC ont été impliqués.

Bien qu'il y a eu du progrès dans l'atteinte de l'objectif immédiat du projet, la mission constate que :

- le temps imparti au projet (ainsi que les retards liés à la crise politique malgache en 2002) n'a pas permis à ses activités d'avoir un impact plus important ;
- les acquis sont précaires et on peut se douter de la pérennité de certains ;
- dans l'absence d'une démarche explicitement visant l'appui aux communes et leur pleine responsabilisation, ces dernières demeurent caractérisées par des insuffisances.

Bref, au niveau communal les acquis sont fragiles et – quand même – limités :

- la gestion et l'entretien des infrastructures et équipements, socio-collectifs ainsi qu'économiques, ne sont pas pleinement assurés ;
- les capacités financières des communes demeurent très modestes ;
- les capacités renforcées au niveau des conseils et des exécutifs communaux ne sont pas pérennes dans la mesure où les équipes communales peuvent changer suite aux élections ;
- les techniques de planification et de gestion apprises par les élus et autres à travers le projet n'ont pas été suffisamment institutionnalisées pour assurer qu'elles deviennent des pratiques courantes.

(2) Niveau intercommunal

La mise en place de l'OPCI constitue certes une amorce dans le processus de la planification inter-communale, mais le montage de l'OPCI (composé de l'ensemble des communes de la sous-préfecture) est plutôt orienté vers la mise en place d'une collectivité territoriale à l'échelle de la sous-préfecture – ce n'est pas, au vrai dire, une instance « intercommunale ».

Toutefois, le fonctionnement de l'OPCI s'avère problématique (difficultés pour se réunir, politicisation, etc.) et son dynamisme laisse à désirer. Ce n'est pas évident que l'OPCI se maintiendra après la fin du projet,

(3) Niveau villageois

L'appui du PDRAB a certainement contribué à l'émergence des instances villageoises (RAFT, VOI, groupements, etc.) qui prennent en charge la promotion et la gestion de leur propre développement. Cependant, la mission s'interroge sur la pérennité de cet acquis – surtout pour les activités (notamment la GELOSE) qui sont en voie d'application.

4.5.2. L'objectif de développement : Améliorer de façon durable les modes et moyens d'existence des populations de la région d'Ambato-Boeny

Pour le moment, il est trop tôt pour réellement apprécier le degré auquel le projet a pu contribuer à l'atteinte de son objectif de développement. Néanmoins, quelques indicateurs et observations tendent à démontrer que le projet a contribué à l'amélioration des modes et moyens d'existence dans sa zone d'intervention. La durabilité de ces acquis est toute autre chose, et très difficile à apprécier.

L'étude INSTAT fournit quelques indicateurs utiles pour apprécier l'atteinte par le projet de son objectif de développement. Sur la base des enquêtes menées dans les 20 villages (des 6 « anciennes » communes), auprès de 3.031 ménages (d'une population totale de 14.886 habitants), l'INSTAT a pu dégager certains indices concernant l'utilisation des infrastructures mises en place ou l'implication de la population dans les activités du projet en 2001. Le tableau suivant fournit une synthèse de ces informations.

Tableau 17 : utilisation et participation dans les actions du PDRAB en 2001

Type d'infrastructure/action	Bénéficiaires (% de la population totale censée être potentiellement bénéficiaire)	% des bénéficiaires étant femmes/filles
Ecoles	46,6%	Pas de données
Puits	62,1%	48%
Vulgarisation agricole	18,9%	33%
MPI	3,4%	38%
Activités GDRN	39,6%	32%
Activités maraîchères	8,7%	85%
Infrastructures marchandes	14,0%	49%

On constate que certains investissements/actions « touchent » plus de personnes que d'autres – l'accès aux puits construits dans le cadre du PDRAB, par exemple, est assez élevé, tandis que l'accès aux MPI est moins important (bien que ce pourcentage aurait du s'augmenter depuis l'aménagement d'autres MPI). Le tableau montre également que les femmes ont profité des actions du projet en 2001, ce qui constitue un acquis.

Cependant, l'utilisation ou la participation dans les actions appuyées par le PDRAB ne veulent pas forcément dire que les modes et moyens de vie des populations sont améliorés – on doit supposer que ces actions/investissements sont de nature capable d'améliorer les systèmes locaux de vie. Toutefois, il serait difficile à nier l'impact potentiel des puits, des écoles, et des actions agro-écologiques, etc. Donc, la mission estime que le projet a probablement contribué à l'atteinte de son objectif de développement. Dans la mesure où il est incontestable que les activités du projet ont abouti à la réhabilitation ou la création de nombreuses infrastructures (puits, écoles, CSB, MPI, etc.) potentiellement capables d'améliorer les modes d'existence dans la sous-région et que les activités en matière de la GDRN contribuent également à l'amélioration des moyens d'existence, le fait que la population enquêtée par l'étude INSTAT a pu accéder (à des niveaux acceptables) à ces actions indique un impact positif.

4.6. Impact sur la politique nationale et la répliquabilité

Le PDRAB est censé être un projet pilote au Madagascar – surtout pour les actions menées au niveau communal. Dans le contexte malgache, la mission estime qu'il y a plusieurs domaines dans lesquels le PDRAB a été pilote et innovateur, notamment :

- la planification communale – il est incontestable que le PDRAB a été l'un des premiers projets d'appuyer la planification communale. D'autres projets (tels que le FID et le PSDR) se sont inspirés de l'idée ; le Gouvernement a aussi profité de l'expérience du PDRAB pour élaborer son schéma de planification communale ;
- l'appui financier aux communes – encore, le PDRAB a été assez innovateur dans la mise en place du FIC/FADEL. Peu d'autres projets mettent des fonds à la disposition des communes de la même manière ; le FIC/FADEL (quoique timidement) a le mérite de doter les communes d'un fonds assez souple en termes de la gamme d'investissements que peut être financée ;

- l'appui à la mise en place de l'OPCI, regroupant l'ensemble des communes de la sous-préfecture – c'était probablement le premier OPCI au Madagascar ;
- l'appui à la mise en place des Services Techniques Communaux, à travers le recrutement des ATC, pour faire face à la problématique de la faible capacité des communes ;
- le système de suivi-évaluation, notamment l'installation du logiciel SGI du FENU – la mission pense que cet outil innovateur pourrait être généralisé au Madagascar ;
- la prise en compte de la dimension fiscale dans le volet du renforcement des capacités a été également pilote dans le contexte malgache.

Cependant, ces innovations n'ont été que de l'ordre « conceptuelle » - ce sont les idées en général, et non les modalités spécifiques, qui ont eu une influence au niveau du Gouvernement et au niveau d'autres projets. En fait, les caractéristiques spécifiques des innovations pilotées par le PDRAB n'ont pas été véritablement répliquées – la planification communale prônée par le Gouvernement et d'autres projets semble être sensiblement plus participative que celle du PDRAB.

La mission, bien qu'elle reconnaisse que le PDRAB a été pilote à plusieurs endroits, estime que le projet aurait pu être beaucoup plus innovateur en mettant un accent plus important sur les aspects institutionnels (l'application des textes, la budgétisation, etc.) et en responsabilisant davantage les institutions communales. Dans une certaine mesure, le projet intervient à *travers* les collectivités locales pour mettre en oeuvre des investissements, plutôt que d'avoir *appuyé* les collectivités locales pour qu'elles puissent – de façon durable – planifier, financer et exécuter leurs programmes de développement local. Resté dans une logique « projet », le PDRAB n'a pas pu expérimenter les types d'innovations qui auraient pu être d'une utilité plus large.

5. LECONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. Leçons

La première leçon à tirer du PDRAB concerne la capitalisation de l'expérience du FENU en matière de la gouvernance locale. La reformulation du projet n'a pas été suffisamment informée par d'autres expériences du FENU – la nécessité de faire appliquer le cadre réglementaire (fonctionnement des organes communaux, budgétisation, etc.) et de rendre aussi transparente, participative et « accountable » la gestion des affaires communales ; le besoin de mettre en place un dispositif financier basé sur le contrôle *a posteriori*, avec des conditions minimales pour accéder aux subventions et des critères pour l'évaluation de la performance des communes, accordant des dotations équitables, claires et transparentes aux communes, etc. Dans le cas du PDRAB, le FENU n'a pas valorisé autant que nécessaire sa vaste expérience en matière de gouvernance locale – et par conséquent, le projet affiche des carences importantes dans le domaine institutionnel. Dans l'avenir, le FENU doit veiller à cet aspect et s'assurer que la formulation (ou reformulation) des projets s'inspirent du capital « intellectuel » du siège.

Une autre leçon du PDRAB concerne l'articulation entre l'approche villageoise et l'approche communale. Le projet intervient directement au niveau d'une vingtaine de villages (avec des fonds d'investissement assez importants), ainsi qu'au niveau des

communes. Il n'est pas évident qu'une telle démarche soit cohérente – dans des petites communes, le fait que le PDRAB appuie directement les villages semble être un facteur « démobilisant » au niveau communal. La leçon apprise est donc que les deux démarches peuvent être contradictoires – et que peut-être on doit éviter une telle situation dans l'avenir.

Le problème de la pérennisation des acquis se pose dans la mesure où certains comités et associations chargés de la GEP n'ont été mis en place que tardivement, souvent après la réalisation de l'infrastructure. Maintenant que le projet tire vers sa fin, ce retard pourrait compromettre l'utilisation et l'entretien des ouvrages et infrastructures. La leçon à cet égard est le besoin, dès l'identification des investissements, de prendre des dispositions pour leur gestion et leur entretien – de cette manière, ce serait possible de mieux s'assurer de la pérennisation des investissements.

Le PDRAB n'a eu que trois ans pour atteindre ses objectifs et obtenir ses résultats attendus. La mission estime que ce temps a été trop limité. La leçon ici consiste en le besoin d'assurer aux projets de ce genre « l'horizon temporel » approprié. Trois ans, quoique soit les moyens mis à la disposition d'un projet, ne sont pas suffisants pour avoir des impacts durables.

5.2. Recommandations

Les recommandations de la mission tiennent en compte la décision prise par le FENU d'arrêter son appui financier au PDRAB à partir du 30 juin 2003. Les recommandations de la mission doivent être vue dans ce contexte. Il n'est donc pas question de recommander des réorientations importantes, malgré les insuffisances liées à la démarche de développement local et institutionnel prônée par le PDRAB. La mission se limite à la définition des actions prioritaires à exécuter avant la fin du financement du FENU.

(1) Pour les activités liées au résultat 1

Il est recommandé que le PDRAB appuie aussi rapidement que possible la mise en place des Structures Communales de Développement (telles que préconisées par le Gouvernement). La SCD, qui permet une représentation large des différentes couches socio-économiques de la commune, a le potentiel de rendre plus participative la planification communale.

Il est également recommandé que le projet s'assure de la disponibilité de l'ensemble de documents (manuels, textes, etc.) au niveau de toutes les communes. Cette recommandation va dans le sens de la pérennisation des procédures et des méthodes.

(2) Pour les activités liées au résultat 2

La mission recommande fortement que le PDRAB appuie la conduite des audits au niveau de l'ensemble des communes. Ces audits sont prévus dans le manuel de procédures FADEL – mais n'ont jamais eu lieu. De préférence, la mission recommande que les audits soient effectués par l'administration (appuyée par le Contrôle de l'Etat), parce que le dispositif juridique malgache prévoit l'exercice de la tutelle *a posteriori* par l'administration. Les résultats des audits, dans la mesure du possible, doivent être

rendus publics afin que les citoyens locaux puissent apprécier la qualité de la gestion communale. Ce serait également utile de s'assurer que la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement des Provinces Autonomes soit informée des audits et de la manière dont ils sont menés.

Le projet doit actualiser le manuel FADEL, dans une perspective de capitalisation. A la lumière de l'expérience, certaines dispositions pourraient être reprises (notamment les apports bénéficiaires). Le manuel actualisé doit être rendu disponible au Gouvernement et aux bailleurs de fonds.

(3) Pour les activités liées au résultat 3

Afin de pérenniser autant que possible les acquis du projet, il est recommandé que des efforts importants soient déployés pour rendre opérationnels les comités et les associations chargés de la GEP. Ce travail est important – et l'avenir des infrastructures en dépend largement.

Le PDRAB doit également appuyer le dernier cycle de passations des marchés, en visant explicitement le « rodage » des CAOC.

(4) Pour les activités liées au résultat 4

La priorité ici concerne l'opérationnalisation du processus GELOSE dans les dix villages. L'expérience ailleurs a montré que sans un appui cohérent et rapproché, la gestion locale des ressources naturelles peut échouer – et il relève du projet de compléter le travail de qualité déjà accompli.

(5) Pour la prolongation du projet

Compte tenu du fait que plusieurs travaux seront toujours en cours après le 30 juin 2003 (y compris l'aménagement de la RN33B, supposant que le Gouvernement et le FENU parviennent à honorer leurs engagements), il est recommandé qu'une équipe technique restreinte soit maintenue jusqu'en fin septembre 2003 (les autres membres de la CADL finiront leurs contrats en fin juin). L'équipe pourrait être composée des postes suivants :

- le Coordonnateur National ;
- l'Expert International en Développement Local (dont le contrat UNOPS a déjà été prolongé jusqu'en fin septembre 2003) ;
- l'ingénieur en génie rural ;
- l'expert international en suivi-évaluation (afin de boucler le projet) ;
- le comptable ;
- le personnel d'appui nécessaire (chauffeurs, secrétaires, etc.)

L'équipe aura les tâches de suivre les derniers travaux, de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation, et de clôturer le projet.