

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

DEPARTEMENT ECONOMIE

TROISIEME CYCLE

DIPLOME D'ETUDES APPROFONDIES



GRAND MEMOIRE DE DEA EN SCIENCES ECONOMIQUES

PERTINENCE DU PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté par : Ravakasoa ANDRIAMAHOLY

Encadreurs académiques : - Professeur RAPARSON Emilienne (Professeur au sein du département économie de la faculté DEGS de l'université d'Antananarivo)
- Docteur Philippe MERAL (chercheur à l'Institut de Recherche pour le Développement ou IRD - responsable du programme EGER au sein du laboratoire Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement à Madagascar ou C3EDM)

Date de soutenance : 27 Octobre 2003

A mon mari...

*"Messieurs, je n'ai fait qu'un bouquet de fleurs, et
n'ai rien fourni de moi-même que le lien qui les
assemble" Montaigne*

REMERCIEMENTS

La présente recherche s'effectue dans le cadre du programme de recherche EGER (Economie et Gouvernance de l'Environnement et des Ressources Naturelles) (2001-2005), de l'UMR/C3ED (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines – IRD) et plus précisément dans le sous-programme EGER 1 intitulé « Politiques publiques environnementales et gestion locale des ressources » et dirigé par Philippe MERAL. Cette étude a également bénéficié d'un financement de l'IFB (Institut Français de la Biodiversité) dans le cadre d'un contrat de recherche intitulé « Les enjeux sociaux et économiques de la biodiversité dans un contexte de grande pauvreté : la côte ouest de Madagascar » (2002-2003), qui se déroule au sein du programme EGER 1 (sous la responsabilité de Christian CHABOUD). Les personnes impliquées dans ce programme comprennent des chercheurs de l'IRD et du C3EDM (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement à Madagascar) et des étudiants de différentes formations de 3^{ème} cycle à Madagascar. Aussi, nos plus vifs remerciements s'adressent-ils en premier lieu à l'IFB, à l'IRD/C3EDM (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement à Madagascar) auxquels nous nous sommes affiliée tout au long de la réalisation de notre recherche ainsi qu'au Département Economie de la Faculté DEGS de l'Université d'Antananarivo qui nous a dispensé la formation de base nécessaire à l'achèvement du présent Mémoire.

Plus particulièrement, nos vives gratitude vont à l'endroit des personnalités ci-après :

- Madame Emilienne RAPARSON, Professeur émérite au Département Economie de la Faculté DEGS de l'Université d'Antananarivo, Responsable du troisième cycle, qui, malgré ses nombreuses obligations, a consacré son précieux temps à nous encadrer dans nos recherches ;
- Monsieur Philippe MERAL, Docteur, chercheur à IRD - responsable du programme EGER au sein du laboratoire C3EDM, qui, nonobstant ses multiples occupations, nous a guidé inlassablement tout au long de nos travaux ;

Ensuite, nous ne saurions passer sous silence l'amabilité des Institutions qui nous ont appuyé sur le plan technique et informationnel, aussi bien à Antananarivo qu'à Tuléar, et sans lesquelles la présente étude n'a pu être réalisée. Nous remercions ainsi PNUD, SAGE, FID, PSDR, GTDR II, ONG Mazava, Aide & Action dont, entre autres,

- Monsieur Olivier RAKOTONIRINA, Expert en Gouvernance PNUD/DAP1 ;

- Madame Claudine RAMIARISON, Directeur Général du SAGE ;
- Monsieur Célestin HENRI, Coordonnateur Régional – Unité Technique Régionale de SAGE Tuléar ;
- Madame Jocelyne RASOANIRINA, Responsable de la planification locale et régionale au SAGE Tuléar ;
- Monsieur Florent ANDRIAMAHAVONJY, Responsable de formation au FID Tuléar ;
- Monsieur Guillaume RAJAONARISOA, Responsable de l'organisation paysanne au PSDR Tuléar ;
- Monsieur Wilfred RAKOTOVAO, Responsable de l'environnement au PSDR Tuléar ;
- Monsieur Barson Théodore RANDRIANASY, Secrétaire exécutif du GTDR II Tuléar ;
- Monsieur Henri RANDRIANJAFINILENA, Coordonnateur de l'ONG Mazava ;
- Monsieur Tantely ANDRIAMAPANDRY, Responsable des opérations de Aide & Action.

Nous tenons aussi à remercier :

- tous les Maires, les groupements ainsi que les personnes qui ont bien voulu nous accueillir favorablement pendant nos travaux dans les Communes étudiées ;
- tout le personnel du Département Economie de la Faculté DEGS, tout le personnel de l'IRD et du C3EDM, qui nous ont offert leur précieuse collaboration ;
- notre famille et nos ami(e)s qui nous ont soutenu et encouragé tout au long de la réalisation de cet ouvrage.

SOMMAIRE

Liste des abréviations	
Liste des cartes et tableaux	
Introduction générale	

PARTIE I – MISE EN PERSPECTIVE DE L’EVOLUTION DE LA PENSEE ECONOMIQUE SUR LE THEME DE « PAUVRETE » ET DE « POLITIQUES PUBLIQUES »	6
---	---

Chapitre 1. Evolution de la pensée économique sur le thème « pauvreté » et « politique publique »	8
1.1. Quelques notions sur le concept de pauvreté	8
1.1.1. Essai de définition de la pauvreté.....	8
1.1.2. Pauvreté et sous-développement	9
1.2. Les approches théoriques du sous-développement et les stratégies de développement y afférentes.	10
1.2.1. Les approches théoriques du sous-développement avant les années 80	10
1.2.2. Les échecs de ces stratégies de développement	16
1.2.3. Les nouvelles approches du développement depuis les années 90	20
Chapitre 2. Historique de la lutte contre la pauvreté à Madagascar	40
2.1. Généralités sur Madagascar : contexte socio-économique	40
2.1.1. La géographie et la population	40
2.1.2. L’histoire politique de Madagascar.....	41
2.2. Les stratégies adoptées par le gouvernement malgache avant la nouvelle approche DSRP et leurs limites	45
2.2.1. De 1960 à 1983 : les stratégies de développement autocentré et de substitution d’importation.....	45
2.2.2. De 1980 à 2000 : le programme d’ajustement	46
2.2.3. Limite de ces stratégies : évolution de la situation économique de 1960 à 2000	47
2.3. La nouvelle stratégie de développement adoptée par le gouvernement malgache depuis 2000 : « approche DSRP ».....	51
2.3.1. L’IPPTE et Madagascar : apparition de l’approche DSRP en 2000	51
2.3.2. La nouvelle approche « DSRP » pour la lutte contre la pauvreté	52
Conclusion partielle	

PARTIE II. LE NOUVEL OUTIL PCD	56
--------------------------------------	----

Chapitre 3. Le nouvel outil PCD et son application pour le cas du sud-ouest malgache ...	58
3.1. Elaboration et mise en œuvre du Plan Communal de Développement.	58
3.1.1. Généralités sur le PCD	58
3.1.2. Analyse des grandes lignes du PCD aux fins de réduction de la pauvreté.....	61
3.1.3. Mise en œuvre du Plan Communal de Développement	63
3.2. Monographie de la zone d’étude	65
3.2.1. Présentation de la région de Tuléar II	65
3.2.2. Diagnostic sommaire des Communes étudiées	74
3.3. Les institutions responsables de l’élaboration du PCD dans la région de Tuléar II.	94
3.3.1. Les institutions et leurs activités sur place	94
3.3.2. La procédure de chaque institution pour l’élaboration des PCD	102

3.3.3.	Les ONG de développement dans la région de Tuléar II et leur perception du PCD	110
Chapitre 4.	Adéquation des PCD aux réalités locales : cas des Communes étudiées	111
4.1.	Situation actuelle de l'élaboration des PCD	111
4.1.1.	Les Communes forestières et la Commune littorale dans le nord de Tuléar II....	111
4.1.2.	Les Communes littorales au sud de Tuléar II.....	120
4.1.3.	Les Communes au Nord-Est de Tuléar II.....	122
4.2.	Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCD.....	124
4.2.1.	Analyse institutionnelle de l'élaboration du PCD.....	124
4.2.2.	Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCD suivant quelques indicateurs	125
4.3.	Prospective – Intégration de la dimension environnementale dans le PCD.....	143
4.3.1.	Contexte national : La politique environnementale à Madagascar	143
4.3.2.	La plate-forme sur l'intégration de la dimension environnementale dans le PCD	144
4.3.3.	Réalisation de cette plate-forme	144
4.4.	Recommandations : Les approches théoriques à l'épreuve des faits	145
4.4.1.	Le PCD et les nouvelles logiques du développement	145
4.4.2.	Contribution du PCD à l'amélioration du niveau de vie de la communauté : cas des Communes étudiées	148
Conclusion partielle		
Conclusion générale		
Bibliographie		
Annexes		
Table des matières		

LISTE DES ABREVIATIONS

AEP : Adduction en Eau Potable
AFD : Association Française de développement
AGERAS : Appui à la Gestion Régionalisée de l'Environnement et à l'Approche Spatiale
AGEX : Agence d'Exécution
AGR : Activités Génératrices de Revenus
ALENA : Accord de Libre Echange Nord Américain
ANAE : Association Nationale d'Action Environnementale
C3EDM : Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement à Madagascar
CCD : Comité Communal de Développement
CDC : Comité de Développement Communal
CDI : Cadre de Développement Intégré
CDV : Comité de Développement Villageois
CEE : Communautés Economiques Européennes
CEG : Collège d'Enseignement Général
CEPAL : Commission Economique pour l'Amérique Latine
CEPE : Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires
CIDR : Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD : Centre de Coopération Internationale de Recherche Agronomique pour le Développement
CLC : Comité Local de Concertation
CLD : Comité Local de Développement
CNRE : Centre National de Recherche sur l'Environnement
CNUCED : Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement
COBA : Communauté de Base
CRESAN : Crédit à la Santé
CRNS : Centre National de Recherche Scientifique
CSB : Centre de Santé de Base
CT : Court Terme
CVD : Comité Villageois de Développement
DD : Développement Durable
DESPAM : Déforestation et Sociétés paysannes à Madagascar
DIT : Division Internationale du Travail
DSRP : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EGER : Economie et Gouvernance de l'Environnement et des Ressources Naturelles
EPP : Ecole Primaire Publique
ERP : Evaluation Rurale Participative
FASR : Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé
FDC : Financement Direct des Communes
FED : Fonds Européen pour le Développement
FID : Fonds d'Intervention pour le Développement
FIMAMI : *Fikambanana Miaro ny Ala Mikea*
FKMB : *Fikambanan'ny Kaominina Manamorona an'i Belomotse*
FMI : Fonds Monétaire International
FRAM : *Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra*
FRPC : Facilité pour la Réduction de la pauvreté et la Croissance
GELOSE : Gestion Locale Sécurisée
GEREM : Gestion des Espaces Ruraux et Environnement à Madagascar

GTDR II : Groupe de Travail de Développement Rural II
 HASYMA: *Hasy Malagasy*
 IDH : Indicateur du Développement Humain
 IFB : Institut Français de la Biodiversité
 INRA : Institut National de Recherche Agronomique
 IPPTE : Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
 IRA : Infection Respiratoire Aiguë
 IRD : Institut de Recherche pour le Développement
 IST : Infection Sexuellement Transmissible
 LT : Long Terme
 MARP : Méthode Accélérée de Recherche Participative
 MT : Moyen Terme
 ODM : Objectifs de Développement du Millénaire
 ONE : Office National de l'Environnement
 OPCI : Organisme Public de Coopération Inter-Communale
 PADR : Plan d'Action pour le Développement Rural
 PAICAL : Programme d'Appui aux Initiatives Communales et Associations Locales
 PDC : Plan de Développement Communal
 PDC : Projet de Développement Communautaire
 PED : Pays en Développement
 PIP : Programme d'Investissement Public
 PMA : Pays les Moins Avancés
 PNAE : Plan National d'Action Environnemental
 PNB/hab : Produit National Brut par habitant
 PNM : Programme National de Maïs
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
 PRDR : Programme Régional de Développement Rural
 PSDR : Programme de Soutien pour le Développement Rural
 PV: Procès Verbal
 SAGE :Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement
 SCC : Structure Communale de Concertation
 SCD : Structure Communale de Développement
 SLC : Structure Locale de Concertation
 SMDD : Sommet Mondial sur le Développement Durable
 SRI : Système de Riziculture Intensive
 UE : Union Européenne
 UNICEF : United Nations International Children's Emergency Fund
 VAN: Valeur Actualisée Nette
 VOI : *Vondron'Olona Ifotony*
 WWF : World Wide Fund

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1 : Les communes étudiées et leurs caractéristiques dans la région de Tuléar II	72
Tableau 1 : Les sept Communes d'étude	74
Tableau 2 : Répartition des Communes à chaque AGEX dans la région de Tuléar II.....	96
Tableau 3 : Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration des PCD de chaque institution	108
Tableau 4 : Les critères d'évaluation des indicateurs choisis	141
Tableau 5 : Tableau récapitulatif des résultats issus de l'analyse des PCD suivant les indicateurs dans les communes étudiées.....	142
Tableau 6 : Les conditions d'efficacité du PCD suivant le territoires et les acteurs.....	149

INTRODUCTION GENERALE

Depuis la publication du rapport Bruntland en 1987, relatif aux impacts des activités humaines sur l'état de l'environnement mondial, les questions sur la pauvreté et l'environnement occupent une place primordiale dans de multiples forums internationaux. Les diverses entités nationales et internationales de développement dont les Bailleurs de Fonds et la Société Civile se sentent concernés par l'ampleur des phénomènes de pauvreté et de dégradation de l'environnement surtout dans les pays dits « en développement ». Ces entités cherchent incessamment à cerner ces deux phénomènes complexes pour en faire sortir des outils et des modèles permettant à ces pays de sortir de la pauvreté et de gérer durablement leurs ressources naturelles. Il en est résulté dès le début de la précédente décennie, une nouvelle appréhension des stratégies de développement, basée sur le développement durable et la lutte contre la pauvreté.

A Madagascar, cette nouvelle vision s'est concrétisée en deux temps : d'abord dans l'élaboration du Plan d'Action Environnementale (PAE) cadré dans la Charte de l'Environnement Malagasy (CEM) ; puis dans la réactualisation du Document Cadre de Politique Economique (DCPE), à travers le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), dont le volet concernant le développement rural est le Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR). L'élaboration du PAE a pris en considération les perspectives de l'intégration future des politiques de développement sectorielles dont le PADR. Le PADR est mis en œuvre, au niveau régional, à travers le PRDR (Programme Régional de Développement Rural) et, au niveau communal, à travers le PCD (Plan Communal de Développement).

En tant que Collectivité Territoriale Décentralisée de base, la Commune est la structure de base chargée de la gouvernance, plus précisément de l'administration de proximité et donc du développement local. La politique de décentralisation et l'autonomie des provinces adoptées à Madagascar depuis la dernière décennie requièrent pour les Communes plus de responsabilités. Ainsi, l'élaboration d'une référence locale pour une meilleure gestion du processus de développement s'avère alors indispensable. Avec le PCD à l'appui, les Communes peuvent facilement négocier avec les partenaires financiers et techniques (local,

régional, provincial, national, extérieur), des collaborations possibles pour la réalisation des actions.

L'élaboration de ce document n'est pas une fin en soi. Elle vise à produire un outil permettant d'enclencher le processus de programmation participative. Révisée périodiquement pour mettre à jour les problèmes de développement communal ainsi que leurs solutions, le PCD est donc un outil de planification et de coordination des actions de développement au niveau de la Commune (planification triennale ou quinquennale). La problématique posée dans le présent ouvrage est celle de savoir si le PCD s'avérerait être l'outil adéquat pour lutter contre la pauvreté qui sévit actuellement dans la majorité des communautés en milieu rural et atteindre les objectifs du développement durable des zones avoisinant les ressources naturelles.

Le présent ouvrage a été élaboré pour essayer de répondre à la problématique suscitée. La question de pertinence de l'outil PCD se pose surtout dans sa capacité, plus que tout autre outil disponible, à répondre adéquatement aux besoins du moment (réduction de la pauvreté et gestion durable des ressources naturelles) d'une Commune. Ainsi, nous nous intéressons à la pertinence du PCD par rapport aux populations locales (c'est-à-dire voir si le PCD reflète ou pas les priorités des collectivités) et par rapport aux réalités socio-économiques de chaque Commune. Nous cherchons plus particulièrement à mettre en avant les facteurs suivants : la priorisation des problèmes, la planification des projets, la recherche de bailleurs potentiels pour chaque projet, les impacts des projets réalisés, la considération des problèmes environnementaux ainsi que les initiatives locales pour y répondre.

Sur le plan méthodologique, nous avons mené notre étude dans la sous-préfecture de Tuléar II, zone présentant une double particularité : celle d'être à la fois située sur le littoral du sud-ouest malgache disposant de forêt naturelle primaire et celle d'abriter des communautés villageoises très pauvres. Le territoire met donc en jeu l'interaction entre ces populations pauvres vivant à la limite de leur survie et les deux types de ressources naturelles existants, ressources forestières et ressources marines. Cette région comprend 19 Communes à savoir Belalanda, Behompy, Miary, Maromandra, Saint Augustin (Ianantsony), Manorofify, Marofoty, Tsianisiha, Ankililoaka, Milanaka, Ambohimahavelona, Antanimena, Manorofify, Manombo Atsimo, Beheloka, Soalara, Ambolofotsy, Andranovory et Analamisampy.

Dans la perspective d'un travail scientifique, la méthode retenue est purement qualitative (avec des grilles d'entretiens semi-directives) et la démarche adoptée comprend :

- **En premier lieu**, une première descente sur terrain dans la région de Tuléar pour une vision globale sur le thème avec :
 - d'une part, identification des Communes ayant déjà élaboré leur PCD et celles qui n'en ont pas encore et,
 - d'autre part, pour les PCD existants, les méthodes de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

Au cours de cette mission, nous avons effectué des entretiens auprès des différentes institutions responsables de l'élaboration des PCD notamment SAGE (Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement), FID (Fonds d'Intervention pour le Développement), le PSRD (Projet de Soutien au Développement Rural) et GTDR II (Groupe de Travail de Développement Rural II) qui assure la gestion et la coordination de l'élaboration des PCD dans la région de Tuléar II. L'objectif était de s'informer sur les PCD des 19 Communes notamment leur mode d'élaboration et les institutions responsables, l'état d'avancement de leur réalisation.

- **En deuxième lieu**, une recherche bibliographique et une lecture des littératures existantes sur le thème et sur les concepts qui l'entourent. Cette étape nous a permis de développer le plan du mémoire et de le diviser en deux parties distinctes.
 - La première partie consiste en la mise en perspective de l'évolution de la pensée économique sur le concept de « pauvreté » et de « politiques publiques ». Cette partie est divisée en deux chapitres. Le premier chapitre qui concerne le contexte international relate l'évolution des approches théoriques du sous-développement et les stratégies de développement y afférentes avant les années 1980 ainsi que les nouvelles approches du développement (l'approche « locale » du développement) avec la nouvelle stratégie de développement (notamment le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté ou DSRP) depuis les années 1990. Le second chapitre expose l'histoire de la lutte contre la pauvreté à Madagascar.

- La deuxième partie concerne le nouvel outil PCD. Elle inclut deux chapitres. Le premier chapitre présente le processus de l'élaboration du PCD et son application pour le cas du Sud-Ouest malgache, plus particulièrement dans les Communes de la région de Tuléar II. Dans le deuxième chapitre, il sera question d'analyser l'adéquation du PCD aux réalités locales dans les Communes étudiées.
- **En troisième lieu**, une deuxième descente sur terrain pour une collecte d'informations supplémentaires sur les localités étudiées (Communes d'Analamisampy, d'Ankililoaka, de Belalanda, de Soalara, de Saint-Augustin, de Behompy et d'Ambohimahavelona). Ces informations concernent notamment la perception des acteurs clés impliqués dans les stratégies locales (y compris la population bénéficiaire) de la pertinence du PCD à leur endroit (c'est-à-dire le PCD répond-il effectivement à leurs besoins et les programmes prioritaires correspondent-ils à leur attente ?). A cet effet, des entretiens semi-structurés ont été effectués avec les différents acteurs concernés par le PCD dont les maires, les chefs quartiers et les différents Organismes de développement dans les zones d'étude.

Afin de mesurer qualitativement le degré de pertinence du PCD dans la lutte contre la pauvreté et dans la gestion des ressources naturelles à Madagascar, nous avons conçu quatre **indicateurs de pertinence** auxquels les PCD des Communes étudiées ont été confrontés. Ces indicateurs ont été tirés des différentes définitions et implications du PCD dans le processus de développement local et sont alors fondés sur les concepts d'approche participative, de capital social, de décentralisation, de bonne gouvernance et de développement durable. Nous donnerons ci-après une brève présentation de ces indicateurs :

Indicateur 1. Niveau d'implication des communautés locales. Ce premier indicateur est tiré de la définition du PCD comme outil favorisant l'approche participative. Il mesure le degré de participation des individus, des groupements et des communautés dans les étapes d'élaboration et de mise en œuvre du PCD. Cette participation peut être économique (offre de service/main d'œuvre) ou financière (contribution aux coûts des activités). Elle est la concrétisation de la politique de responsabilisation des citoyens à la conduite des affaires internes de son territoire ;

Indicateur 2. Capacité de négociation de la Commune dans la recherche de financement. Ce deuxième indicateur résulte de la définition du PCD comme outil de négociation. Le PCD sert à appuyer la demande de financement des projets de la Commune en ce

sens qu'il facilite l'élaboration des documents de projet. Cet indicateur mesure l'aptitude des Responsables communaux à trouver les partenaires financiers et techniques nécessaires à la réalisation des priorités de développement de la localité en usant, entre autres, de leur capital social ;

Indicateur 3. Degré d'impact de la réalisation des projets contenus dans le PCD. Ce troisième indicateur mesure à la fois l'adéquation des interventions aux besoins pressants de la communauté et l'efficacité de l'approche participative utilisée dans le diagnostic. Plus l'impact est élevé, plus les indicateurs de développement humain dont les taux d'accès sont élevés et plus la pauvreté diminue ;

Indicateur 4. Niveau de participation à la préservation des ressources naturelles. Ce dernier indicateur rend encore compte du dynamisme de la population locale dans la prise de responsabilité vis-à-vis des richesses de la biodiversité. Il mesure à la fois le degré de prise en compte de la problématique environnementale dans le PCD et le degré d'implication des individus dans la gestion durable des ressources naturelles.

Rappelons enfin que la présente étude est structurée en deux parties distinctes. Dans la première partie, nous allons essayer de voir l'évolution de la pensée économique sur le thème « pauvreté » et « politique publique » qui est à l'origine des concepts économiques relatifs à cet outil et l'historique de la lutte contre la pauvreté à Madagascar. Dans la deuxième partie seront abordés successivement : le nouvel outil PCD et son application dans le Sud-Ouest malgache ; l'adéquation des PCD aux réalités locales : cas des Communes étudiées.

**PARTIE I – MISE EN PERSPECTIVE DE L'EVOLUTION DE LA PENSEE
ECONOMIQUE SUR LE THEME DE « PAUVRETE » ET DE « POLITIQUES
PUBLIQUES »**

Avant d'entamer l'étude proprement dite du nouvel outil PCD, il est judicieux de rappeler d'abord l'évolution de la pensée économique sur la pauvreté et l'application des différentes théories du développement dans la lutte contre la pauvreté à Madagascar. La pauvreté, étant caractérisée par la non satisfaction des besoins fondamentaux, se manifeste dans la plupart des pays africains et asiatiques. Elle semble liée de près à la problématique du développement car les pays pauvres sont qualifiés de sous-développés. L'état de pauvreté est alors la manifestation du sous-développement. Quel est cet état de pauvreté et comment s'en éloigner, telles sont les questions que nous allons essayer de répondre dans cette première partie.

Chapitre 1. Evolution de la pensée économique sur le thème « pauvreté » et « politique publique »

Afin de mieux cerner l'évolution de la notion de pauvreté dans ses dimensions économiques, il est important de l'intégrer et de le suivre dans l'histoire de la pensée économique. En effet, l'adoption des politiques et des stratégies de développement national ou régional est souvent dictée par les théories dominantes de l'époque. Aussi, ce premier chapitre essaie-t-il de traiter les différents concepts de pauvreté, les approches théoriques du sous-développement ainsi que les stratégies y afférentes.

1.1. Quelques notions sur le concept de pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe. Elle prend en compte de multiples dimensions. En effet, la pauvreté touche divers domaines à savoir économique, politique, humain et socioculturel. Elle a plusieurs visages et « tourne autour de quatre concepts : les bas revenus, la misère, l'inégalité et les besoins. D'autres concepts ont aussi été proposés : pauvreté absolue, relative, objective, subjective, précarité, exclusion, nouvelle pauvreté, cumul des désavantages, etc »¹

1.1.1. Essai de définition de la pauvreté

La pauvreté est perçue différemment selon les auteurs, les institutions. Les uns la définissent comme « un phénomène multidimensionnel, relevant non seulement de la privation de moyens mais également d'une incapacité d'action et de l'exclusion sociale de toute une frange de la population. »². Dans son rapport sur les PMA (Pays les Moins Avancés), le CNUCED³ la conçoit comme « l'incapacité, d'une manière absolue, d'atteindre un niveau de vie minimum adéquat », le niveau de vie étant mesuré par le niveau de consommation privée. Ainsi, la Banque Mondiale décrit les pauvres comme les personnes qui vivent en dessous des seuils internationaux de pauvreté de 1 dollar à 2 dollars par jour. A partir de ces

1 UNIVERSITE DE FRIBOURG. Economie de la pauvreté [en ligne]. 1995. Disponible sur : « <http://www.unifr.ch/spc/UF/95fevrier/villet.html> » (consulté le 03.05.2003).

2 GONDARD-DELCROIX. 2003. Ebauche de « Les analyses qualitatives de la pauvreté : continuité ou rupture ? ». CED – Université Montesquieu – Bordeaux IV, P.1.

3 CNUCED. Les Pays les Moins avancés – Rapport 2002 [en ligne]. 2002. Disponible sur : « <http://www.unctad.org> » (consulté le 15.04.2003)

différentes conceptions issues de ces diverses institutions, nous pouvons donc définir la pauvreté, simplement comme le résultat de la non satisfaction des besoins fondamentaux tels que la nourriture, le logement et l'habillement.

1.1.2. Pauvreté et sous-développement

L'état de pauvreté n'est que la manifestation du sous-développement. Cette notion de sous-développement a été utilisée après la Seconde Guerre Mondiale pour désigner la situation des pays dits « pays pauvres » qui ne faisaient pas partie des pays industrialisés et développés. D'autres appellations semblables à ce terme « pays pauvres » ont également été citées, par exemple : pays en voie de développement, pays dépendants, pays du Tiers-Monde, pays de la périphérie, pays du Sud⁴. Mais la désignation actuelle de ces pays mondialement est les « pays en développement » (PED).

Le concept de sous-développement. Ce concept est lié au concept de développement. Le développement est supposé au préalable comme un état de « sous-développement ». Les deux concepts devraient donc être définis conjointement. Selon GUILLAUMONT : « le développement désigne un processus, et le sous-développement est un état dont le processus fait s'éloigner »⁵. En d'autres termes, le développement est un processus qui éloigne une économie de son état de sous-développement. C'est donc la combinaison des changements touchant l'ensemble des structures économiques, sociales, culturelles et démographiques. De ce fait, de nombreux critères doivent évoluer simultanément : le niveau de vie (mesuré par le PNB/hab ou Produit National Brut par habitant), la part de l'industrie dans l'économie, les écarts de revenu....

Le développement, étant défini comme un « **processus** » est un phénomène qualitatif, irréversible et qui ne peut s'observer qu'à long terme. Il est caractérisé par l'harmonie et l'équilibre. Par rapport à cela, le sous-développement qui désigne un « **état** » est un phénomène quantitatif défini par l'inégalité et la pauvreté. Il est caractérisé par la « désarticulation, le déséquilibre, le dualisme et la distorsion ».⁶

4 HACHETTE. Le sous-développement [en ligne]. 2001. Disponible sur : « <http://fr.encyclopedia.yahoo.com> ». (consulté le 28.04.2003)

5 GUILLAUMONT. L'économie du développement. Edition PUF, 1981.

6 **Désarticulation** : il n'y a aucune relation de complémentarité ou d'harmonie entre les éléments de l'économie.

Déséquilibre : dans les structures économiques, il y a un phénomène caractéristique qui bloque l'harmonie de l'économie.

1.2. Les approches théoriques du sous-développement et les stratégies de développement y afférentes.

Ces approches se subdivisent en trois sous-sections à savoir : les approches théoriques du sous-développement avant les années 80, les échecs de ces stratégies de développement et les nouvelles approches du développement depuis les années 90.

1.2.1. Les approches théoriques du sous-développement avant les années 80

Dans cette analyse théorique, nous allons aborder succinctement les théories de deux grandes écoles de la pensée économique : celle de l'école « libérale » et celle de l'école dite « marxiste ». Ces théories seront suivies de l'approche structuraliste.

Dans ces différentes théories, l'analyse des problèmes du développement économique débouche sur une analyse dynamique. Le développement est conçu comme « un processus de longue haleine, caractérisé par l'existence de nombreuses discontinuités, et jalonné de trappes et de cercles vicieux. »⁷.

1.2.1.1. Approche libérale du sous-développement : le sous-développement comme retard de développement

Cette approche tend à défendre les pays riches (approche optimiste). Elle considère que le sous-développement est une phase de la vie économique d'un pays. Elle correspond donc à la théorie du développement linéaire. Cette approche est connue pour l'essentiel à travers la théorie de ROSTOW que nous allons expliciter ci-après :

Dualisme : il existe à l'intérieur de l'économie en développement deux grands secteurs économiques et sociaux qui vivent sans aucune complémentarité : c'est le secteur moderne (se trouvant à un niveau de complexité économique = pays développés avec des niveaux de consommation élevés, le secteur tertiaire,...) et le secteur traditionnel (faible monétarisation de l'économie, très faible niveau de consommation, pratique du troc que de l'échange marchand).

Distorsion : la conséquence d'un environnement qui favorise une libre circulation des biens, des informations à une vitesse très rapide alors que les moyens dont disposent la population d'un pays restent encore très limités. Cf. « Déferment sauvage des besoins » - Claude Albagli.

⁷ FONTAINE. *Théories Economiques : « Mécanismes Et Politiques De Développement Economique : du big push à l'ajustement structurel »*. Edition CUJAS, Paris, 1995, 181 p. p.40

a) La théorie de ROSTOW

ROSTOW (1956), tenant de la théorie évolutionniste, dans son analyse des « Etapes de la croissance économique » soutient que les pays doivent passer par 5 étapes à savoir la société traditionnelle, les conditions préalables du changement, le décollage (*take off*), la maturité et l'âge de la consommation de masse⁸ avant d'atteindre l'état de développement⁹. Le sous-développement est donc considéré comme un retard de développement et analysé comme un manque de moyens techniques, de capitaux, de personnels qualifiés. C'est une étape sur le chemin du développement. A ce propos, les PED sont considérés comme à un stade où se trouvaient autrefois les pays développés avant leur révolution industrielle. Cette thèse a connu un grand succès. Cependant, nous lui reconnaissons certaines limites. En effet, cette thèse est optimiste alors qu'elle recèle un énorme potentiel de pessimisme. Optimiste sur l'automatisme du décollage (sur la durée de la période du décollage) et pessimisme sur l'énorme saut que devront réaliser les pays au moment du décollage.

D'autres théoriciens libéraux ont émis leurs idées à propos de l'analyse du sous-développement. Il s'agit notamment de NURKSE qui a développé « la théorie de la croissance équilibrée. »

b) Stratégie de la croissance équilibrée (NURKSE)

Comme il a été dit ci-dessus, le développement est un « un processus de longue haleine, caractérisé par l'existence de nombreuses discontinuités, et jalonné de trappes et de cercles vicieux. ». Pour briser ces cercles vicieux, NURKSE a développé la « théorie de la croissance équilibrée » qui consiste à « un ensemble de la structure productive qui doit se

⁸ 1. la société traditionnelle : essentiellement agricole, elle tire sa richesse de la terre. Les sciences et techniques ont peu d'impact dans la production, le besoin de changement n'existe pratiquement pas. L'économie est stationnaire ;

2. les conditions préalables du changement : on assiste à l'apparition de nouvelles valeurs : l'éducation, l'épargne et l'investissement augmentent, les technologies sont au service de la production améliorant ainsi la productivité. C'est donc les prémisses au changement ;

3. le décollage (*take off*) : c'est l'éclatement des anciens blocages, l'investissement double. Les industries ont des effets industrialisants. Ainsi, l'Etat motive l'économie, et la croissance commence à s'auto-entretenir ;

4. la maturité : les structures modernes de production se mettent en place. L'échelle des industries augmente. Les fabrications sont diversifiées et on produit des biens d'équipement ;

5. l'âge de la consommation de masse : le niveau de développement est déjà élevé. Les besoins fondamentaux sont satisfaits pour l'ensemble de la population, ce qui correspond à l'émergence de la classe moyenne devenue majoritaire.

⁹ ROSTOW W. W. Les étapes de la croissance économique. Edition Du Seuil, 1956, p.13-26.

développer en respectant un équilibre entre les secteurs dont chacun doit offrir à l'autre fournitures et débouchés sur le marché »¹⁰. Dans cette théorie, l'Etat sert à pallier à l'insuffisance et à l'imperfection du marché. Cette théorie connaît également une limite. La stratégie équilibrée qui consisterait à suivre le développement spontané de la demande (du marché) risque d'obliger à un détour improductif puisque la demande peut être, des fois, déficiente.

c) La nécessité de l'aide internationale

Pour remédier à l'insuffisance de l'épargne nationale qui est l'un des caractéristiques du sous-développement, le financement international est une condition préalable (absolue) au développement. Toutefois, des divergences d'opinions sont constatées sur les modalités de mise en œuvre de cette aide. Pour ROSTOW, qui influence la philosophie de l'Aide internationale, le développement est un processus global qui ne peut aboutir qu'à condition que certains préalables (socio-politiques...) soient réunies. Donc, l'aide ne sera efficace que si ces conditions sont réunies par les pays bénéficiaires. Or le problème est que l'aide se trouve ciblée vers les pays « amis » et elle est interrompue quand la phase « auto-entretenu » est atteinte. D'autres théoriciens pensent que les besoins d'aide extérieure augmenteront au cours des phases initiales de développement. Enfin, certaines institutions (ex : la CEPAL ou Commission Economique pour l'Amérique Latine) jugent que le problème de financement de développement doit aussi être assuré par une réforme du marché mondial qui mette, entre autres, un terme à la dégradation des termes de l'échange.

D'autres théoriciens comme MARX ont aussi émis leurs conceptions sur le sous-développement.

1.2.1.2. Approche marxiste du sous-développement

Les approches marxistes du sous-développement reposent sur une vision unique : le sous-développement a été généré par le mode de production capitaliste mais en plus, ce mode de production ne peut survivre que grâce à l'existence de ces pays sous-développés.

¹⁰ NURKSE (1952), cité par FONTAINE. *Théories Economiques : « Mécanismes Et Politiques De Développement Economique : du big push à l'ajustement structurel »*. Op.cit p.54.

a) Conception de MARX

Le concept théorique de MARX : « la baisse tendancielle du taux de profit », a été l'origine des inspirations des autres théoriciens marxistes comme LUXEMBOURG, AMIN... Cette idée repose sur la recherche par le capitaliste de la plus value qui s'obtient par l'exploitation du travailleur payé bien en deçà de la valeur du Bien qu'il produit. Or les progrès techniques, la concurrence, le phénomène de surproduction... tendent à la baisse de la plus value et par la suite à la baisse du taux de profit. Donc pour lutter contre cette baisse tendancielle, le monde capitaliste utilise les PED pour servir de débouché non écoulé sur le marché local ou, d'importation des produits alimentaires bon marché afin de pouvoir limiter la hausse des salaires dans ces pays développés et maintenir une plus-value élevée. Il profite aussi des bas salaires dans les PED pour percevoir une plus value par la création de filiales dans ces pays ou par l'utilisation des matières premières à bas prix.

Ce concept a été repris par d'autres auteurs comme LENINE et LUXEMBOURG ou AMIN et EMMANUEL pour analyser cette idée de sous-développement causé par la domination.

b) Les théories impérialistes - LUXEMBOURG et LENINE

LUXEMBOURG et LENINE (dans son livre « Impérialisme : stade suprême du capitalisme) ont développé le concept de l'impérialisme qui est considéré comme un moyen inévitable de résoudre les contradictions inhérentes au système capitaliste à la recherche de débouché. Cette théorie de l'impérialisme cherche donc à démontrer que le développement du monde industrialisé entrave la croissance des PED et que la pauvreté des seconds est la contrepartie de l'enrichissement des premiers.

c) La théorie de l'échange inégal – EMMANUEL et AMIN

EMMANUEL et AMIN (dans ses ouvrages : « l'Accumulation à l'échelle mondiale (1970) et « le Développement Inégal (1973) »¹¹ défendent l'idée que la mondialisation du système de production capitaliste, parce qu'elle repose sur un échange

¹¹ CNTEMAD. *Cours d'Economie de Développement*. Département Gestion. CNTEMAD Antananarivo, 1998.

inégal, aggrave les disparités entre le Nord et le Sud. D'où le seul moyen de bloquer cette dynamique égalitaire est la rupture avec le système et les critères de référence du capitalisme. Il faut se libérer, le plus possible, des contraintes du marché mondial, pour bâtir un modèle assis sur son propre système de valeurs.

Ainsi, les théoriciens de l'approche marxisante du sous-développement préconisent que la seule manière de sortir du sous-développement est de couper les relations avec les pays capitalistes. Cela a généré la politique de développement dite « autarcique » (par exemple dans les pays socialistes et certains pays du Sud).

1.2.1.3. Approche structuraliste du sous-développement

a) PERROUX – DE BERNIS

Selon cette approche, défendue par PERROUX et DE BERNIS, les effets de domination et les effets de structure sont déterminants. Aussi, le sous-développement est-il caractérisé par :

- des inégalités considérables dans la distribution sectorielle des productivités (économie traditionnelle opposée à une économie capitaliste moderne) ;
- une désarticulation du système économique, pour lequel les notions d'équilibre, d'accélérateur, de multiplicateur, etc., ne jouent pas ;
- une économie excentrée et dépendante de l'extérieur ;
- la concentration d'une large partie de la population dans le secteur primaire, à faible valeur ajoutée.

b) La théorie de la dépendance – MYRDAL et la théorie « Centre - Périphérie » (PREBISCH)

Selon la « théorie de la dépendance », le sous-développement est un sous-produit nécessaire de l'évolution historique du capitalisme mondial. Elle se situe dans une vision du monde qui oppose le « centre », constitué par les pays riches du Nord, à la « périphérie » des PED. Cette théorie s'associe donc à la théorie du « Centre - Périphérie »¹². Cette théorie de la

¹² Cette théorie expose la structuration de l'exploitation du système capitaliste mondial. En effet, l'échange entre le centre et la périphérie crée une distorsion des économies de la périphérie, en faveur de tout ce qui est lié à l'exportation, c'est-à-dire aux biens dont le centre a besoin pour son développement. Dans ce système, il ne peut

dépendance met l'accent sur la dépendance commerciale (importation – exportation) entre les pays du centre et de la périphérie qui engendre la détérioration des termes de l'échange pour la périphérie. Cette théorie s'oppose à la théorie des « avantages comparatifs » de l'approche libérale. La solution radicale trouvée par ces théoriciens est la même que celle des théoriciens marxistes et consiste à l' « autarcie ».

c) Stratégie de la croissance déséquilibrée – HIRSCHMAN

Les solutions préconisées par les théoriciens structuralistes se rapprochent de la théorie de la croissance déséquilibrée de HIRSCHMAN qui dit que « plus que le volume de l'investissement, l'important est la détermination des secteurs sur lesquels doit se porter l'investissement. Il faut donc déterminer les secteurs moteurs, pôles de croissance, unités motrices, industries industrialisantes, qui ont les plus forts effets d'entraînements sur l'ensemble de l'économie »¹³. Le développement passe donc par la construction d'une économie nationale homogène, la construction d'un système économique intégré, fondé sur le concept de pôle de développement ayant un effet d'entraînement sur l'économie dans son ensemble et la mise en place de structures autodynamiques par une politique adéquate de répartition de revenus, de financement, d'imposition, etc. Cette théorie s'oppose à la « théorie de la croissance équilibrée » qui conçoit que chaque secteur doit croître au même rythme.

En résumé, le point commun entre ces différentes approches théoriques ou dogmatiques est le fait qu'elles donnent une explication unique au phénomène du sous-développement. En effet, l'approche marxiste et l'approche structuraliste se résument à l'idée que le capitalisme engendre le sous-développement tandis que l'approche libérale prend pour cause de sous-développement « le retard ». Les premières approches préconisent alors de couper toute relation avec les capitalistes tandis que la dernière approche indique comme solution le rattrapage du retard. Cependant, dans la réalité (c'est-à-dire sur une approche pragmatique), le sous-développement a plusieurs formes et peut avoir plusieurs causes. D'une manière générale, c'est un processus complexe. C'est pourquoi ces théories ont connu des échecs qui se situent au niveau de la stratégie pour vaincre le sous-développement. Ces échecs sont attribués d'une façon générale à la dimension globale de cette stratégie (c'est-à-

y avoir des pays en développement car leur économie, échafaudée sur une conjoncture externe, donc non maîtrisable et mouvante, n'a pas d'assise ni de cohérence interne solide.

¹³ HIRSCHMAN (1958) cité par FONTAINE. *Théories Economiques* : « Mécanismes Et Politiques De Développement Economique : du big push ». Op ;cit. pp.585-61.

dire à l'**approche macroéconomique**). L'exposition des échecs de ces stratégies de développement fera donc l'objet de la suite de notre travail.

1.2.2. Les échecs de ces stratégies de développement

Nous allons expliquer ces échecs à travers le contexte général, les problèmes monétaires et financiers des PED et les programmes d'ajustement structurels dans ces pays.

1.2.2.1. Contexte général : évolution du commerce mondial (1960-1990)

D'une manière générale, l'évolution des relations économiques internationales de ces trente dernières années (1960-1990) se caractérise par la mondialisation de l'économie. Elle se traduit par l'interdépendance croissante entre tous les Etats du monde. En effet, les biens, les hommes et les capitaux se déplacent facilement dans n'importe quel pays. Certains économistes définissent donc le sous-développement comme la conséquence d'une confrontation entre ces économies nationales de niveaux de développements différents. Ainsi, le sous-développement est, vu sous cet angle, un phénomène par nature international.

a) La structure des échanges

Suite au principe de la Division Internationale du Travail ou DIT développée par les théoriciens tels que Smith, Ricardo (La documentation française, 2001) (donc des produits échangés), il apparaît que les pays riches produisent des biens industriels et les PED, particulièrement les PMA se spécialisent plutôt dans l'exportation des produits primaires (agricoles,...). Dans cette optique, dans les années 80, les avantages des échanges internationaux se sont surtout vus entre les pays développés avec la création des Communautés Economiques Européennes (CEE) et l'Accord de Libre Echange Nord Américain (ALENA). En effet, plus des trois quarts des échanges des pays développés se font entre eux et en 1988, seulement 4% de leurs exportations étaient destinés aux PED¹⁴. Ceci correspond à la solution radicale des Marxistes vers l'autarcie. Les PED se trouvaient ainsi marginalisés. En revanche, les échanges entre les PED dits « Sud – Sud » paraissent

¹⁴ BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde 1988*. Editions ECONOMICA - Washington DC, 1988, p.27.

secondaires. Les PED commercent entre eux dans une proportion inférieure à 30%¹⁵. Ainsi, jusqu'en 1990, la croissance des exportations des pays développés est plus forte que celle des PED. Nous notons donc la régression de la part des PED dans le commerce mondial.

b) Interprétation économique de cette structure

Nous pouvons donc constater que, d'une part le recul des PED dans les échanges à travers leurs marginalisations se manifestent non seulement par la proportion relativement faible prise par eux dans l'ensemble du commerce mais surtout par le fait que leur contribution n'influence guère l'évolution de ce commerce. En effet, les échanges entre les PED dans les années 80 ne constituaient que 8% environ du commerce mondial et la croissance des exportations des pays développés est élevée par rapport à celle des PED dans l'échange international¹⁶. D'autre part, leurs faibles productivités et leurs incapacités à valoriser leurs matières premières locales amènent à leur dépendance pour leurs survies et leurs croissances au commerce international. Ils sont ainsi en situation inférieure.

1.2.2.2. Les problèmes monétaires et financiers internationaux des PED

Les échanges internationaux génèrent des flux monétaires et financiers et les relations commerciales issues de ces échanges ont posé le problème de change et de prix pour les PED.

a) Dégradation des termes de l'échange dans les PED

Les termes de l'échange concernent la relation « Nord - Sud » ou entre pays développés et PED. Ils se détériorent lorsque les prix des produits que les PED importent augmentent plus vite que les prix des produits qu'ils exportent. Au XXème siècle, nous constatons la diminution des prix des biens primaires (biens que les PED exportent) et l'augmentation constante des prix des biens manufacturés (biens que les pays développés exportent aux PED) aboutissant à la détérioration des termes de l'échange. Cette détérioration

¹⁵ BANQUE MONDIALE. Rapport sur le développement dans le monde 1988 . Op.cit. p.28.

¹⁶ CNTEMAD. *Cours d'Economie de Développement*. Département Gestion. Op.cit.

des termes de l'échange a aggravé encore plus la situation internationale déjà très fragile de ces PED.

b) Endettement des pays du PED

Depuis le début du 19ème siècle, suivant le principe de la DIT, les pays développés finançaient les activités primaires des PED et en contrepartie recevaient leurs produits primaires. A partir des années 60, avec une période de croissance généralisée, le marché international des capitaux se développait et entraînait également le développement des prêts bancaires privés dans les PED sans aucune conditionnalité (ex : permission de la préservation de l'autonomie de l'Etat). Ces pays pauvres pouvaient alors honorer leurs dettes jusqu'à la fin des années 70. Cependant, le choc pétrolier de 1973 et ses conséquences économiques néfastes aux PED (inflation internationale, détérioration des termes de l'échange) ont abouti à une montée considérable et incontrôlable de l'endettement des PED.

La véritable crise de la dette apparaît alors au début des années 1980 lorsque les pays jusqu'alors considérés comme « sûrs » et aptes à rembourser les dettes sont devenus pratiquement défaillants (cas du Mexique). En somme, deux causes majeures ont contribué à l'accroissement des dettes de ces PED : leurs situations fragilisantes sur le commerce international dans les années 80 (détérioration des termes de l'échange,...), et l'efficacité très douteuse de l'utilisation des capitaux empruntés due notamment à la mauvaise gestion de leur politique économique.

De ce fait, les résultats de cette situation sont très désastreux surtout pour les PMA car ils ne bénéficiaient plus des crédits privés. Les Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et FMI) ont donc été les derniers recours de ces PED même si ces institutions exigent de dures conditionnalités au niveau de la politique économique. Ainsi, dans les années 1980, la plupart des PED est entrée dans la phase « d'Ajustement Structurel ». C'est ce que nous verrons dans ce qui suit.

1.2.2.3. Les programmes d'ajustement structurel ou PAS dans les PED

Dans les quelques paragraphes qui suivent, nous allons expliciter succinctement le contexte, les principes et les objectifs et enfin les résultats et les problèmes des PAS.

a) Contexte : l'aide au développement

Suite à l'endettement très poussé des PED dans les années 80, l'aide extérieure octroyée par les Bailleurs de Fonds s'est avérée indispensable. Cette aide consiste à fournir des ressources supplémentaires là où elles manquent afin de favoriser la croissance économique qui, à son tour, devrait permettre la réduction de la pauvreté. Le PAS était donc une condition incontournable pour les PED afin d'obtenir l'aide internationale, car il fournissait une garantie de crédibilité pour les autres sources de financement notamment le Club de Paris et le Club de Londres.

b) Les principes et les objectifs de l'ajustement

Les PAS, avec les FASR (Facilités d'Ajustement Structurel Renforcé) qui leur sont associées consistaient en des prêts concessionnels accordés aux pays pauvres par le FMI. La conditionnalité requise, à savoir la stabilisation macroéconomique, fournit le caractère justificatif des prêts. Cette conditionnalité revêt la forme d'un droit de regard sur l'économie des pays pauvres, d'autant plus exigeant que la demande des fonds croît. Cette condition consiste également à la mise en œuvre d'un programme de réformes structurelles pour atteindre l'objectif suivant : rétablir un cadre macroéconomique stable pour arriver à la croissance et de ce fait, à la réduction de la pauvreté. Ces réformes touchaient divers domaines notamment la réforme fiscale (accroissement de recettes fiscales), la réduction des déficits budgétaires, la restructuration du secteur financier, la réduction de la dette, le maintien d'une politique de change libérale...

c) Problèmes et résultats - Les coûts sociaux de l'ajustement

Les PAS n'ont pas réussi à atteindre les objectifs définis du fait de l'uniformisation des réformes à appliquer pour chaque pays sans distinction de ses spécificités (par exemple : peu d'attention aux contraintes spécifiques des pays très pauvres, etc.). Les réformes consistaient à « mettre les PED aptes à rembourser leur dette extérieure, d'où l'obligation de réduire certaines dépenses sociales et la promotion de politique d'exportation, ce qui a

accentué la dépendance économique et financière de ces pays. »¹⁷. Donc, de par l'ajustement, l'Etat s'affaiblit, privé de certains moyens d'intervention par les conditions qui lui sont imposées, d'où son incapacité à résoudre surtout les problèmes sociaux. Ainsi, l'ajustement structurel, a certes, conduit à un assainissement des économies selon les critères monétaires et financiers retenus, mais aussi et surtout à l'appauvrissement de la population dans les PED.

Le constat de l'échec de ces stratégies de développement entamées avant les années 1990 et basées sur une approche macroéconomique a amené certains chercheurs à un renouveau de logique de développement fondé sur une approche microéconomique ou plus précisément « locale ». Cette nouvelle approche fera l'objet de la suite de notre travail.

1.2.3. Les nouvelles approches du développement depuis les années 90

Comme il a été dit précédemment, l'échec des stratégies de développement axées sur des modèles macroéconomiques et donnant un champ de décisions et d'actions trop importantes au pouvoir central a permis, dès le début des années 90, l'émergence de nouveaux concepts de développement qui font encore actuellement l'objet d'analyses, de réflexions et de débats passionnants dans les cercles des institutions de développement à travers le monde. Ces nouvelles conceptions ont trouvé leur champ d'application vers le milieu des années 90 suite à l'apparition du DSRP (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté) de la Banque Mondiale, présenté comme une rupture par rapport aux programmes d'ajustement structurel des années 80. Les bailleurs de fonds ont mis à l'ordre du jour les concepts d'approche participative, de décentralisation, de capital social, de bonne gouvernance et de développement durable.

Nous allons, dans ce qui suit, nous intéresser d'abord à l'approche locale du développement, ensuite au développement durable et enfin aux nouvelles stratégies de développement relevant du cadre du DSRP.

¹⁷ PAUL E. *Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : du neuf à l'horizon de l'aide au développement ?*. In HABIB J. Pauvreté et Hégémonies : les sociétés civiles africaines face aux ajustements structurels de type nouveau. Dakar. Aide.Transparence/Oxfam America. Colloque organisé par Pôle-SuD, 2002, p.4.

1.2.3.1. Emergence de « l’approche locale » du développement

L’échec des stratégies de développement mises en œuvre dans les années 60 et 70 a permis la définition de politiques localisées de développement. REQUIER DESJARDINS a indiqué en ce sens que « l’accent est mis de plus en plus sur le caractère local des processus de développement et sur l’importance de la participation des populations, notamment dans le développement de petits projets »¹⁸. Avec l’avancement du processus de décentralisation préconisé par les BdF dans les PED, les notions d’approche participative et de capital social sont devenues des mots d’ordre sur lesquels se base désormais toute stratégie de développement. Comme les acteurs majeurs du développement sont constitués par diverses entités oeuvrant au niveau local, la réussite de leurs actions suit un modèle de développement endogène dont les implications sont évoquées par PECQUEUR et COURLET en ces termes : « un modèle de développement endogène garantit l’autonomie au processus de transformation du système économique local, soulignant le rôle majeur joué par les décisions des acteurs locaux et leur capacité à contrôler et internaliser les connaissances et les informations d’origine externe »¹⁹.

Pour mieux éclairer ces nouvelles dimensions locales du développement, nous allons, en premier lieu, expliciter le concept de développement local. Puis, les notions de décentralisation, d’approche participative et de capital social seront abordées.

a) Concept et principe

BRODEN a introduit l’importance du territoire dans son ouvrage « La dynamique du Capital »²⁰ qui fait la distinction entre économie mondiale et économie monde. Pour lui, l’économie mondiale résulte de l’expansion des échanges internationaux et ainsi de l’ouverture de l’économie sur les marchés mondiaux tandis que l’économie monde désigne l’interaction entre « des îlots économiques nationaux ». L’auteur a ainsi mis en relief

¹⁸ REQUIER DESJARDINS D. L’économie du développement et l’économie des territoires : vers une démarche intégrée ?. In : ABDELMALKI L., COURLET C. Les nouvelles logiques du développement. Edition l’Harmattan, 1996, p.50.

¹⁹ PECQUEUR B. COURLET C. Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement. In : ABDELMALKI L., COURLET C. Les nouvelles logiques du développement. Edition l’Harmattan, 1996, p93.

²⁰ BRODEN (1985) cité par RAMIARAMANANA J. *Cours de Dimensions locales du développement et dynamiques territoriales*. DESS « Développement Local et Gestion des Projets ». Département Economie/Université d’Antananarivo, 2002.

l'importance de ces « îlots » et des régions fortement économiques à l'intérieur de ces « îlots » et posé la question de l'attractivité du territoire d'implantation.

Par la suite, divers auteurs tels que KRUGMAN (1991), STIGLITZ (2000), BECATTINNI (1992), ABDELMALKI et COURLET (1996) ont développé les différentes implications et les différents aspects de ces approches territorialisées de l'économie. Le problème de développement n'est donc plus l'exclusivité des pays qualifiés de « sous-développés » car même au niveau d'une nation, le processus de développement des régions peut se trouver à des étapes différentes. Cette thèse est surtout confirmée dans les pays industrialisés par l'émergence de certains territoires, de certaines régions par les initiatives et les dynamismes propres des acteurs locaux (Sillicon Valley aux Etats Unis, Grenoble en France, etc.).

L'espace territorial est ainsi considéré non seulement du point de vue géographique comme le cadre de localisation des agents économiques, mais aussi du point de vue économique comme le cadre d'organisation et d'émergence d'un acteur particulier qui est le territoire même. Le principe du développement local se résume à l'idée de mobilisation et d'exploitation des ressources naturelles, humaines et économiques dont dispose le territoire par les acteurs locaux du développement.

b) Importance des acteurs locaux

Les acteurs locaux ont pris une importance particulièrement grandissante dans la vision locale du processus de développement. En effet, le développement endogène tel que défini ci-dessus dépend étroitement de la capacité de mobilisation et des initiatives des acteurs locaux à travers les réalisations dans les projets de développement à l'échelle locale. Si dans les pays industrialisés, ce dynamisme des acteurs locaux aboutit généralement à la formation des Systèmes Productifs Localisés, dans les pays en développement, il se manifeste surtout par l'implication des communautés dans les actions de développement mises en œuvre à petite échelle.

Le contexte international joue aussi parallèlement un rôle capital dans l'importance de la considération accordée aux acteurs locaux du développement. En effet, par suite de la dépendance économique et de l'endettement extérieur des pays pauvres, les aides au développement, leur mobilisation et leur gestion, constituent depuis plus d'une décennie des

enjeux essentiels. Ce phénomène est à l'origine de la prolifération d'acteurs et d'organismes intermédiaires appelés communément « courtiers du développement local »²¹. En effet, dans les sociétés, communautés ou villages des pays en développement, « l'accès au pouvoir et aux ressources économiques dépend étroitement de l'accès aux circuits de l'aide internationale et du contrôle de sa répartition »²². Ces courtiers ont souvent pour champ d'action l'échelle locale villageoise, mais parfois, ils ont une telle envergure qu'ils arrivent à accaparer pour eux la mobilisation et la gestion d'immenses fonds provenant des grandes institutions publiques ou privées internationales. Avec le retrait politique et économique de l'Etat et ainsi la décentralisation de l'aide internationale, mais aussi la méfiance des bailleurs de fonds à l'égard des Etats africains contemporains, on assiste à un développement institutionnel presque sans précédent à travers la formation d'associations villageoises, de coopératives, de syndicats, de groupement de producteurs, d'associations de ressortissants « *zana-pielezana* », d'organisations culturelles, englobés sous le terme « courtiers du développement ». La dénationalisation de l'aide s'effectue tant du côté des donateurs (collectivités locales, ONG des pays du Nord) que du côté des bénéficiaires (collectivités locales, ONG des pays du Sud). Bref, le processus de développement local actuel s'assimile à une chaîne d'agences de transfert de ressources.

Parallèlement à l'émergence progressive des acteurs locaux de développement, la responsabilisation de la population a été renforcée par différentes méthodes d'approche participative qui ont été soigneusement élaborées et revues au fur et à mesure de leurs applications.

c) Approche participative

L'approche participative est devenue au cours de la dernière décennie du siècle précédent un outil très utilisé car le plus efficace pour accompagner le développement socio-économique local. Différentes méthodes ont été élaborées dans ce sens telles que ERP (Evaluation Rurale Participative) ou MARP (Méthode Accélérée de Recherche Participative). A Madagascar en particulier, des efforts sont actuellement déployés pour impliquer davantage les acteurs locaux (dont les autorités locales et la population) dans l'atteinte des objectifs du développement. En effet, il a été constaté que les résultats mitigés des programmes et projets

²¹ BIERSCHENK T., CHAUVEAU J., OLIVIER DE SARDAN J. *Courtiers en développement*. Ed° KARTHALA, Paris, 2000, 328 p.

²² BIERSCHENK T., CHAUVEAU J., OLIVIER DE SARDAN J. *Courtiers en développement*. Op.cit, p.6.

de développement entrepris jusqu'ici dans toutes les régions de l'île ont pour cause essentielle la non participation des populations bénéficiaires à la définition et à la mise en œuvre des actions de développement. En effet, comme nous avons vu dans les pages précédentes, le développement endogène requiert la participation des communautés locales²³.

La participation revêt plusieurs types (sociale, économique, culturelle, politique, etc.). Nous allons essayer de cerner ci-dessous certains d'entre eux :

- **Participation sociale.** C'est le type de participation le plus connu dans les pays sous-développé comme Madagascar où l'esprit de coopération traditionnel tel que le *fihavanana* prime encore sur l'intérêt financier. Elle se manifeste à travers les différentes cérémonies ancestrales, les réunions villageoises et les actions communautaires et très souvent dans les sociétés rurales où l'économie n'est que faiblement monétarisée. Actuellement, suite aux efforts de sensibilisation entrepris en faveur d'un développement rapide et durable dans tous les domaines d'activité, les actions communautaires se multiplient à travers les réalisations des projets locaux ou régionaux.

- **Participation économique.** La participation sociale ne suffit pas dans la plupart des cas pour les actions de développement. La contribution au financement des activités s'avère importante. Le principe de recouvrement de coût adopté par la plupart des services publics locaux va dans le sens de l'éveil de l'intérêt des citoyens à prendre part au développement de ces services, et donc de la nation. Même si la plupart des gens ne sont pas d'accord avec ce principe qui veut que le grand public devrait supporter tous les coûts entraînés par la prestation de services gouvernementaux, le recours à ce principe constitue une approche équitable à l'égard du financement des programmes gouvernementaux dans la mesure où il permet l'autonomie financière de ces services.

- **Participation culturelle.** Ce type de participation s'exprime par la musique, l'animation radio (ou télé) diffusée, la peinture, l'artisanat ainsi que toutes les œuvres d'art alimentant la richesse de la culture locale. Mais les formes les plus utilisées dans les villages ruraux malgaches sont les arts oratoires (*kabary*, *hainteny*, etc.) pendant les cérémonies. Ce sont des outils très efficaces dans les actions de sensibilisation de toutes sortes.

²³ REQUIER DESJARDINS D. *L'économie du développement et l'économie des territoires : vers une démarche intégrée ?*. In : ABDELMALKI L., COURLET C. *Les nouvelles logiques du développement*. Op.cit, p.50.

Ces types de participation peuvent se manifester sous diverses formes telles qu'une simple présence physique, une contribution au coût ou une prise de décision :

- **Présence physique.** La présence physique aux réunions villageoises constitue déjà une marque, ne serait-ce que symbolique, de la participation d'un individu à la défense des intérêts de la communauté ou aux initiatives communautaires de développement. Elle est très importante aux yeux des Malgaches car elle évoque la sensibilité, la volonté et la communion aussi bien dans les malheurs que dans les joies. L'instinct grégaire traditionnel s'est ancré dans l'esprit des communautés malgaches et va contribuer ainsi à l'épanouissement de chaque individu à travers ses participations aux œuvres communes.

- **Contribution aux coûts et à la mise en œuvre des activités.** Ici, sans rester au stade de la simple présence aux réunions, la participation va plus loin et l'individu contribue aux coûts des activités que ce soit en termes de main d'œuvre ou en termes financiers. Les membres de la communauté poursuivront les mêmes buts et objectifs et participeront à leurs réalisations. Mais même à ce stade de la participation, il se peut, et beaucoup de théories économiques appuient cette thèse, que les individus mettent en œuvre des objectifs fixés ou imposés par des structures ou instances supérieures. Cela pourrait encore signifier simple exécution et entraîner la non motivation des individus.

- **Prise de décision.** Le processus électoral démocratique (suffrage universel) signifie déjà une première prise de décision des individus sur le choix de leurs dirigeants. Le processus de décentralisation et la définition des politiques de développement au niveau local à travers l'élaboration des PCD communaux ainsi que des plans d'actions communautaires amènent aussi les individus à s'intéresser davantage aux destinées de leurs Collectivités et leurs territoires. Le principe de base de cette forme de participation consiste à éveiller et accroître l'intérêt de l'individu aux réalités de son territoire, et ainsi à susciter de sa part une plus grande motivation à l'analyse des problèmes, à l'identification des solutions adéquates pour démarrer, maintenir et accélérer le processus de développement de la localité.

Dans toutes ces formes, les modalités de participation des individus ne suivent pas nécessairement les règles « démocratiques » de type occidental. En effet, l'origine ethnique, la

place généalogique de l'individu, sa conviction religieuse, ou son genre tout comme son poids économique peuvent constituer des facteurs limitant sa participation au sein de la société²⁴.

Mais, en général, la participation des citoyens dans les actions de développement local résulte de leur intéressement et donc de leur motivation à des degrés divers aux affaires de leurs territoires. Plusieurs outils ont été conçus pour cet intéressement des citoyens aussi bien sur le plan économique que sur le plan politique. La décentralisation est un de ces outils favorisant la participation des citoyens²⁵.

d) La décentralisation

En fait, ce terme signifie désengagement de l'Etat de ses fonctions traditionnelles pour se placer en tant que contrôleur et coordonnateur du processus de développement à travers les structures déconcentrées au sein des Collectivités territoriales. La décentralisation concourt à un triple objectif : la responsabilisation des citoyens par le retrait progressif de l'Etat central, l'autonomie financière des collectivités territoriales, la répartition du pouvoir par la délégation du pouvoir public aux territoires. SCHNEIDER l'a résumé en ces termes : « La décentralisation peut être une manière de partager le pouvoir, les ressources et les responsabilités et de rapprocher géographiquement les prises de décisions des populations défavorisées, voire de les rendre participatives »²⁶. Dans la pratique en effet, les stratégies adoptées et les mesures prises telles que la démocratisation, la décentralisation ou l'approche participative contribuent toutes à l'émergence des territoires et au développement localisé.

La décentralisation peut être horizontale ou verticale : horizontale dans la mesure où le pouvoir est réparti entre les institutions situées au même niveau (ex : les Ministères), et verticale dans la mesure où il y a transfert d'un certain nombre de compétences de l'Etat central au profit des Collectivités territoriales et des communautés locales²⁷. La décentralisation englobe trois dimensions : politique (transfert de pouvoir de décision aux

²⁴ LANGLOIS M. Maîtrise de l'espace et gestion locale des ressources. In : RAZANAKA S. ; GROUZIS M. ; MILLEVILLE P. ; MOIZO B ; AUBRY C. Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar. Actes de l'atelier CNRE-IRD du 8-10 novembre 1999, Antananarivo, 2001, p.154.

²⁵ SHAH (1998) cité par REQUIER DESJARDINS. *La décentralisation : production des biens publics et lutte contre la pauvreté*. Mimeo. C3ED/UVSQ, 1999, p.3.

²⁶ SCHNEIDER (1999) cité par REQUIER DESJARDINS. *La décentralisation : production des biens publics et lutte contre la pauvreté*. Op.cit, p.4.

²⁷ PNUD. *Rapport National sur le Développement Humain : Le rôle dans la gouvernance et de la décentralisation dans la réduction de la pauvreté*. 1ère édition. Programme MAG/97/007. PNUD, Antananarivo, 2000, p75.

citoyens et aux élus locaux), administrative (transfert des compétences en matière de planification et de gestion) et financière (transfert de ressources, pouvoir de mobilisation de ressources). Ces dimensions appellent toujours une plus grande responsabilisation des citoyens et ainsi une plus grande latitude de participation. Elles doivent tendre vers la bonne gouvernance locale.

Aussi, la décentralisation favorise-t-elle le renforcement des capacités des autorités et des institutions locales aussi bien publiques que privées. En particulier, la capacité de négociation des communautés de base s'affermir au fur et à mesure de leur prise de responsabilités et de l'élargissement de leurs réseaux de relations. Ces réseaux de relations, appelés généralement « capital social » contribuent beaucoup au processus de participation et donc de développement endogène des territoires.

e) Le capital social

Concept récemment introduit en économie, le « capital social » est devenu en peu de temps au centre des débats théoriques dans le cercle des Institutions de développement internationales. Le capital social désigne généralement les avantages découlant des interrelations qu'une personne établit autour d'elle et qui sont basées sur la confiance. Beaucoup de définitions et d'interprétation ont été données à ce sujet. Nous allons voir ci-après certaines d'entre eux :

BOURDIEU : « *Capacité des membres des classes dominantes à retirer des avantages de leur intégration aux réseaux sociaux de classe* »²⁸. Cette définition, plutôt sociologique qu'économique, souligne que la possession du capital social relève seulement de la classe dominante au sein de la société. Par leur pouvoir élargi sur l'ensemble de la société, les membres de la classe sociale dominante profitent de leur intégration à tous les niveaux pour obtenir un gain économique.

COLEMAN définit *le capital social comme une catégorie particulière de ressources à la disposition des acteurs*, tout comme le capital économique ou le capital humain²⁹. À la

²⁸ BOURDIEU (1979) cité par BALLEST J., GUILLON R. *Regards croisés sur le capital social*. Edition l'Harmattan, 2002, p.6.

²⁹ COLEMAN (1988) cité par BALLEST J., GUILLON R. *Regards croisés sur le capital social*. Op cit, p.8.

différence des autres types de capital, le capital social réside, selon COLEMAN, dans la structure des relations entre les acteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs.

PUTNAM soutient qu'il existe une corrélation très forte entre les niveaux de capital social et la performance scolaire, la santé, et le bien-être que les gens estiment avoir. Il faudrait évidemment analyser ce schéma beaucoup plus en détails, mais il est suffisamment prononcé pour justifier de continuer à s'intéresser au capital social et à ses conséquences potentiellement importantes dans divers domaines du développement³⁰.

LEMIEUX³¹ voit dans la notion de capital social « *la structure des relations, la confiance mutuelle entre les acteurs et la participation à des associations* ». Pour lui, « le capital social peut se mesurer en fonction du nombre de contacts qu'entretient un acteur avec ses pairs ». Ces contacts « varient non seulement par leur contenu, mais aussi par leur intensité où l'on peut distinguer les liens forts des liens faibles ».

Toutes ces interprétations théoriques renforcent l'idée que le capital social est une forme de capital comme tout autre. Il génère ainsi des flux de revenus réguliers ou non proportionnellement au volume du capital « déposé » (déposé dans les réseaux de relations sociales). Ce capital, en tant qu'actif individuel, produit nécessairement un revenu individuel, mais aussi collectif par l'insertion de l'individu dans la collectivité.

Malgré le fait que le capital social est rarement considéré comme facteur de croissance dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement, il peut tout au moins jouer un rôle de catalyseur puissant pour la réussite de la mobilisation et de l'utilisation des autres formes de capital (économique, humain). Sa possession et son exploitation s'avèrent surtout importantes dans les pays où l'expansion du capital physique est restreinte et où le développement du capital humain à travers l'éducation et la santé se trouve limité par les restrictions budgétaires.

Outre les théories de la participation, de décentralisation et de capital social, la prise en compte de plus en plus importante de la dégradation des ressources naturelles de l'environnement a conduit à intégrer tout processus de développement local dans un cadre plus vaste concrétisé par le terme « Développement durable ». Nous allons voir ci-dessous la signification et les implications de ce concept tout aussi récent que celui de capital social.

³⁰ PUTNAM (1995) cité par USUMA, *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, Volume 2 – N°1, printemps 2001 [en ligne]. Disponible sur : « <http://www.usuma.net> » (consulté le 05.07.2003).

³¹ LEMIEUX (2001) cité par USUMA, *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, Volume 2 – N°1, printemps 2001 [en ligne]. Op.cit.

1.2.3.2. Emergence du nouveau paradigme de développement : « Le développement durable »

L'expression « développement durable » (désigné par la suite « DD ») a été introduite pour la première fois dans le rapport Bruntland en 1987, rapport qui, à l'évidence, a provoqué une véritable prise de conscience internationale sur la catastrophe écologique vers laquelle courait l'humanité. Quelques années plus tard, la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a donné lieu à la signature des grandes conventions internationales reliant environnement et développement, à savoir la Convention sur la Diversité Biologique, la Convention Cadre sur les Changements Climatiques, ou encore la Convention sur la Lutte contre la Désertification. Ces conventions sont venues renforcer le concept de développement durable dont l'un des principes majeurs est bien d'accroître le bien-être des hommes sans atteinte irréversible à l'environnement et de maintenir l'équité inter et intra-générationnelle. Enfin, le Sommet Mondial sur le Développement Durable (SMDD) a eu lieu fin août-début septembre 2002 à Johannesburg (Afrique du Sud) où l'engagement à l'adoption du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable a été pris.

Nous allons d'abord expliciter les multiples définitions conceptuelles du DD. Puis après, nous verrons ses applications dans la gouvernance locale et son appropriation par les PED notamment Madagascar.

a) Les multiples définitions conceptuelles

Le DD est généralement défini comme un processus de développement « répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »³². En d'autres termes, le développement « n'est durable, c'est à dire : viable, pérenne et équitable que s'il ne porte pas atteinte à la résilience de la biosphère, c'est-à-dire à la capacité de régénération et de reconstitution de son potentiel. »³³. Faisant référence au terme anglais de « Sustainable Development », l'appellation en français se prête à des interprétations et discussions incessantes. Ainsi, différents termes ont été suggérés comme

³² CMED (1988) cité par RNCREQ. *Développement durable : évolution conceptuelle et historique. Rapport de recherche* [en ligne]. 1999. Disponible sur « <http://www.RNCREQ.org> » (consulté le 06.04.2003).

³³ AKNIN A., GABAS J.J., GERONIMI V. *Développement: 12 thèmes en débat. Ministère des Affaires étrangères (DGCID)*, 2000, p.35.

développement soutenable, développement viable ou encore écodéveloppement. En tout cas, les fondements du DD se basent sur un triptyque : l'économique, le social et l'écologique.

Selon l'approche systémique, le développement est un tout dynamique, alimenté par trois champs d'action dans trois dimensions qui apportent chacun un élément de transformation : le sous-système biophysique, le sous-système économique et le sous-système socio-culturel. SACHS l'a clairement énoncé comme suit : « Le développement est un tout. Les dimensions culturelles, sociales, économiques, institutionnelles, politiques et écologiques doivent être traitées dans leurs interrelations par une politique intégrée »³⁴.

Selon les modèles économiques classiques de l'offre et de la demande, la recherche de l'équilibre du système rend possible, sur le plan théorique, la croissance infinie. La croissance, fruit de l'exploitation des ressources environnementales et de l'expansion des services et marchés qui en sont issus, s'avère être une nécessité pour les Etats ou territoires pour générer les surplus utilisés dans la mise en œuvre des politiques sociales et environnementales. Mais l'affaiblissement des ressources de l'environnement affaiblit parallèlement la capacité de production et donc la croissance économique. Un équilibre dans la croissance est donc une assurance pour le développement territorial. Selon DALY (1988) « les limites à la croissance n'impliquent pas de limites au développement »³⁵. En effet, le développement ne se résume pas à la seule croissance, mais aussi à la répartition équitable des fruits de cette croissance, à la réduction des inégalités, à la recherche du bien-être de tout un chacun.

Le souci évoqué par la notion de DD comprend à la fois la qualité de vie et l'équité entre générations. CRABBE (1997) affirmait que « qui dit développement durable dit améliorer la qualité de la vie humaine tout en respectant les limites des écosystèmes connexes »³⁶. Ainsi, le DD « ...doit être compris comme un développement à la fois supportable, pour les individus, les collectivités et les écosystèmes, et viable, en ce sens qu'il soit autosuffisant à long terme »³⁷.

³⁴ SACHS (1981) cité par RNCREQ. Développement durable : évolution conceptuelle et historique. Rapport de recherche [en ligne]. Op.cit.

³⁵ DALY (1988) cité par RNCREQ. Développement durable : évolution conceptuelle et historique. Rapport de recherche [en ligne]. Op.cit.

³⁶ CRABBE (1997) cité par RNCREQ. Développement durable : évolution conceptuelle et historique. Rapport de recherche [en ligne]. Op.cit.

³⁷ VILLENEUVE (1998) cité par RNCREQ. *Développement durable : évolution conceptuelle et historique. Rapport de recherche* [en ligne]. Op.cit.

Enfin, est-il utile de préciser que le DD n'est pas encore une réalité dans ce sens qu'il « n'est possible que si l'évolution démographique s'accorde avec le potentiel productif de l'écosystème »³⁸. Le DD implique un changement, une transformation de nos modes de production actuels. C'est une adaptation continue du système économique en fonction des limites de la capacité de support de la biosphère. Toutefois, l'hypothèse des possibilités de DD nous permet d'avoir un outil de réflexion, d'analyse et d'application tourné vers le long terme.

b) Gouvernance et développement durable

Avec la prudence écologique, l'équité sociale et l'efficacité économique, la gouvernance est souvent présentée comme étant le quatrième pilier du développement durable. En effet, tout choix politique doit désormais prendre en compte les enjeux environnementaux. Et sans la concertation des différents acteurs, toute décision prise pour orienter et mettre en œuvre les stratégies de développement reste vaine car incomprise.

La gouvernance désigne en général « la totalité des différents moyens par lesquels les individus et les institutions publiques et privées gèrent leurs affaires communes »³⁹. La structure des institutions et leur mode d'organisation affectent le processus décisionnel qui les anime et doit donc permettre aux individus de faire entendre leurs aspirations correspondant à leurs besoins et d'assumer leurs responsabilités.

La notion de gouvernance implique un rapport de force entre les différentes parties prenantes, notamment l'Etat, le secteur privé et la société civile. Du rôle et de la position plus ou moins dominante de l'Etat par rapport aux autres acteurs découle toute la problématique de la gouvernance. Ainsi, le non respect des règles de la démocratie, la corruption ou la mauvaise gestion des affaires publiques révèlent un mode de gouvernance inefficace pouvant enfreindre les libertés des citoyens et contribuer ainsi à alimenter la non satisfaction des besoins et la pauvreté.

Le mode de gouvernance peut être de type paternaliste (concentration du pouvoir dans les mains de l'Etat) ou de type démocratique (décentralisation de la gestion des affaires publiques). Dans ces deux cas, la gouvernance s'applique dans les domaines politique,

³⁸ CMED (1988).Op.cit.

³⁹ Commission Européenne (1995 : a) cité par FROGER G., VAN DEN HOVE S., HAAKA J., LE DARS A. Gouvernance I : Gouvernance et développement durable. Helbing & Lichtenhahn. Bâle, 2001, p.5.

administratif et économique. Le degré de participation des individus dans la gestion des affaires publiques et leur niveau de satisfaction à l'offre de services publics caractérisent un mode de gouvernance démocratique.

« La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence, la primauté du droit, le consensus, l'efficacité, l'efficience, la responsabilité, la vision stratégique... »⁴⁰. La bonne gouvernance rime donc avec les politiques de décentralisation et de libéralisation, mais aussi avec l'approche participative et la responsabilisation des citoyens à tous les niveaux. C'est dans cette optique que doivent être entrepris les efforts de développement au niveau local, notamment à travers la création d'un environnement favorable à l'activité économique et le renforcement des capacités des acteurs.

La bonne gouvernance rend possible les partenariats avec les populations pauvres en vue de la création de moyens d'existence plus robustes et de l'instauration d'un environnement plus sain. Dans ce cas, les pauvres sont considérés comme des partenaires effectifs et non plus comme des bénéficiaires et sont alors impliqués dans les prises de décisions et la mise en œuvre des actions de développement et de protection des ressources naturelles. La bonne gouvernance vise donc simultanément le double objectif de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la qualité de l'environnement.

c) Appropriation du concept de « DD » par les PED : cas de Madagascar

Depuis le rapport de Bruntland, « la notion de développement durable est devenue incontournable tant pour les gouvernants que pour les spécialistes. Les coûts écologiques des activités économiques ne peuvent plus être passés sous silence »⁴¹. Aussi, à Madagascar, afin de marquer la prise de conscience des problèmes de dégradation accrue de son environnement, qui, pourtant « est considéré par la communauté internationale comme un patrimoine de diversité biologique »⁴², le Gouvernement malgache a-t-il élaboré, en 1989, son Plan National d'Action Environnementale avec l'appui d'un consortium de bailleurs de

⁴⁰ PNUD. Rapport National sur le Développement Humain : Le rôle dans la gouvernance et de la décentralisation dans la réduction de la pauvreté. Op.cit, p.38.

⁴¹ AKNIN A., GABAS J.J., GERONIMI V. Développement: 12 thèmes en débat. Ministère des Affaires étrangères (DGCID), Op.cit, p.33.

⁴² ONE, SAGE, WWF, Equipe MIRAY, PNUD, PNAE. La politique Nationale de l'Environnement et le Gestion de la Biodiversité [en ligne]. 2002. Disponible sur : « <http://www.madatours.com> » (consulté le 22.09.2003).

fonds. Le PNAE est l'application de la politique définie dans la Charte de l'environnement. Cette charte, adoptée sous forme de loi d'Etat, loi 90.033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la loi 97.012 du 06 juin 1997 constitue la base juridique du PNAE et comporte les objectifs visés, la stratégie à mettre en œuvre et les trois programmes Environnementaux quinquennaux à réaliser sur 15 ans. Axé sur un environnement durable, le PNAE doit se faire en synergie avec les programmes de développement rural et des activités des pôles de croissance régionaux. A cet effet, « la conservation et la gestion durable des ressources de la Biodiversité ne sont plus considérées comme une composante en soi, elles font partie intégrante du développement »⁴³.

La gouvernance, quant à elle, est appliquée surtout dans le secteur forestier et consiste en la « délivrance de permis d'exploitation forestière, de coupe d'usage et d'autorisation de défrichement, de permis d'exportation de produits de la biodiversité ... ainsi que le recouvrement et la gestion des fonds générés par les recettes diverses (Fonds Forestier National) »⁴⁴.

1.2.3.3. La nouvelle stratégie de développement (le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté ou DSRP)

La nouvelle stratégie de développement (le DSRP), préconisée par la Banque Mondiale et en application actuellement dans les PED qui, avant le milieu des années 90 étaient sous ajustement structurel, est issue des nouvelles approches du développement basées sur les concepts d'approche participative, de décentralisation, de capital social, de bonne gouvernance et de développement durable que nous avons déjà évoqués ci-dessus. Le contexte international de cette approche et l'approche DSRP proprement dite seront abordés ci-après.

a) Contexte international

Le contexte international concerne le nouveau paradigme de l'aide au développement et IPPTE (l'Initiative en faveur des Pays Pauvres très Endettés).

⁴³ ONE, SAGE, WWF, Equipe MIRAY, PNUD, PNAE. Le plan d'Action Environnementale (PAE) Madagascar [en ligne]. 2002. Disponible sur : « <http://www.sommetjohannesburg.org> » (consulté le 22.09.2003).

⁴⁴ ONE, SAGE, WWF, Equipe MIRAY, PNUD, PNAE. Le plan d'Action Environnementale (PAE) Madagascar [en ligne]. Op.cit.

➤ Le nouveau paradigme de l'aide au développement

Dans les années 1980, les politiques et stratégies de développement adoptées (telles que le PAS pour les PED ; etc.) se sont surtout basées sur la course à la croissance économique. De nombreux succès ont alors été enregistrés partout dans le monde. Mais les effets pervers de la seule croissance économique n'ont pas tardé à apparaître. Conscients de cette situation, les BdF (notamment la Banque Mondiale) ont effectué des études d'évaluations des aides octroyées en faveur des PED dans le cadre du PAS afin de connaître leur efficacité ou non. Les résultats ont été décevants. Ainsi, l'Ajustement Structurel imposé dans les PED a engendré d'énormes pressions sociales, augmenté les conflits et creusé l'écart entre les riches et les pauvres, entre les pays nantis et les pays sous-développés. Les menaces de l'épuisement des stocks environnementaux ont été aussi mises en évidence.

Cette situation résulte :

- D'une part, de la mauvaise gestion et coordination de l'aide. En effet, auparavant, l'aide consistait à des prêts projets (c'est-à-dire des projets individuels ou sectoriels) ce qui amenait à une multiplicité de programmes et de projets disparates et peu intégrés dans les structures économiques et administratives nationales. Les BdF n'ont donc pas considéré les dépenses publiques des pays aidés. Or la mauvaise qualité du programme de dépenses publiques de ces pays a amené à la déroute de ces services publics. Ceci a conduit à l'inefficacité de cette aide puisque les objectifs à atteindre, à savoir l'amélioration de la croissance économique suivie de la réduction de la pauvreté, qui font la légitimité de l'aide internationale, n'ont pas été atteints. C'est le cas notamment des PMA Africains⁴⁵.
- D'autre part, de l'inefficacité des réformes adoptées dans les PED car celles-ci dépendent plus des facteurs politiques et sociaux des PED que des conditionnalités de la Banque Mondiale.

Actuellement, l'aide se trouve de plus en plus ciblée directement vers le budget (appelé : « aide budgétaire directe »)⁴⁶ des pays bénéficiaires. Cette aide est suivie des conditions ci-après :

⁴⁵ CNUCED. *Les Pays les Moins avancés – Rapport 2002* [en ligne]. 2002. Disponible sur : « <http://www.unctad.org> » (consulté le 15.04.2003) .

⁴⁶ PAUL E. *Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : du neuf à l'horizon de l'aide au développement ?*. Op.cit,p.5.

- Amélioration de la gestion des dépenses publiques et renforcement des capacités des différentes entités concernées par cette gestion au niveau global comme le pouvoir exécutif jusqu'au niveau local comme les autorités locales ;
- Application de la « bonne gouvernance » telle que l'efficacité du secteur public, la transparence et la légitimité des institutions, etc. A ce propos, E. PAUL affirme que « la bonne gouvernance est un déterminant crucial des résultats atteints en matière de développement »⁴⁷.

De nouveaux principes de l'aide au développement (que nous qualifions de nouveau paradigme de l'aide au développement) sont donc appliqués aujourd'hui dans le DSRP. Ces nouveaux principes consistent au principe du partenariat entre les BdF et les pays bénéficiaires de l'aide (devenus pays partenaires) ainsi qu'au principe de l'appropriation, de la participation et de la responsabilisation de ces derniers dans la conception jusqu'à la réalisation de leurs politiques. La finalité de ces principes doit être la réduction de la pauvreté.

➤ **L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés ou IPPTE**

L'IPPTE, lancé en 1996 et renforcé en 1999 a été conçu par les BdF dans le but de ramener l'endettement des pays pauvres à des niveaux soutenables. La réduction des dettes (à l'issue de cette IPPTE) doit entraîner la réduction de la pauvreté.

L'IPPTE est un processus qui comprend deux étapes :

- Première étape : le pays endetté doit adopter des programmes d'ajustement et de réformes appuyées par le FMI et la Banque Mondiale, et les appliquer pendant 3 ans. Les programmes avec le FMI sont élaborés dans le cadre du FASR remplacée par la FRPC (Facilité pour la Réduction de la pauvreté et la Croissance).

A la fin de cette première étape, il est procédé à l'analyse de la situation de l'endettement extérieur du pays et de ses performances en matière d'ajustement. Des indicateurs appelés « seuils d'éligibilité » pour les critères d'admissibilité à l'IPPTE sont examinés par les BdF. Si les indicateurs du pays se trouvent à l'intérieur ou au dessus des indicateurs d'éligibilité, les BdF décident formellement l'éligibilité du pays (c'est le **point de**

⁴⁷ PAUL E. *Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : du neuf à l'horizon de l'aide aux développement ?*. Op.cit,p.6.

la décision⁴⁸) et la communauté internationale s'engage à fournir une assistance suffisante au point d'achèvement⁴⁹ pour permettre au pays d'atteindre une soutenabilité de la dette calculée au point de décision.

- Deuxième étape : Une fois éligible, le pays doit obtenir des résultats satisfaisants dans le cadre des programmes appuyés par le FMI et la Banque Mondiale. La durée de cette période n'est pas déterminée d'avance mais dépend, d'une part de la mise en œuvre des réformes-clés convenus au moment de la prise de décision et d'autre part de l'adoption et de la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté développée dans le cadre d'un large consensus participatif (le DSRP) dont le document intérimaire doit déjà être élaboré dans la première étape.

Pendant cette seconde étape, il est largement attendu des créanciers bilatéraux et commerciaux un rééchelonnement des échéances dues. Il est attendu du FMI et de la Banque Mondiale une remise intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement. Les autres créanciers multilatéraux apporteront une part de l'assistance à partir des points d'achèvement.

Bref, les conditions requises pour obtenir cette IPPTE sont l'adoption des réformes économiques bénéficiant aux pauvres et impliquant un large processus participatif (à travers le DSRP). Le DSRP a donc été introduit dans le cadre de l'IPPTE, en rendant l'élaboration d'un DSRP (au moins intérimaire) pour atteindre ces points de décision et d'achèvement de l'initiative.

Le renouveau de l'aide au développement consistant à l'application de « l'aide budgétaire directe » dans les PED et l'IPPTE constituent les prémisses du DSRP. Dans ce qui suit, nous allons approfondir l'approche DSRP.

b) L'approche « DSRP »

Dans cette approche, nous exposerons ses fondements et ses principes.

➤ Fondements

⁴⁸ **Point de décision** : Eligibilité du pays pauvre par les BdF pour l'admissibilité à l'IPPTE. Le point de décision est atteint si la Valeur Actualisée Nette (VAN) par rapport aux exportations est 150 et si la Valeur Actualisée Nette par rapport aux recettes budgétaires est 250.

⁴⁹ **Point d'achèvement** : l'assistance est fournie. Ce qui implique d'une part : une réduction de la VAN du stock de la dette proportionnelle à leur participation à l'IPPTE pour les créanciers bilatéraux et commerciaux. D'autre part, une réduction de la VAN de leurs créances en fonction des gestes de tous les créanciers pour les créanciers multilatéraux. Le but est de réduire la dette du pays à un niveau soutenable.

La crise de légitimité des BdF sur le plan international, de par les échecs constatés des anciennes stratégies de développement (entre autres : PAS, FASR,...) adoptées dans les PED bénéficiaires de leurs aides dans les années 80, a conduit à une refonte de leurs politiques et stratégies au milieu des années 90. Ainsi, dorénavant, les politiques à adopter viseraient à atteindre les objectifs de l'éradication de l'extrême pauvreté entre 1990 et 2015 définis par l'Assemblée Générale des Nations Unies (en septembre 2000) dans le cadre des ODM (Objectifs de Développement du Millénaire)⁵⁰. L'accent dans ces politiques a donc été mis de plus en plus sur les pauvres. A cet effet, la Banque Mondiale a lancé, en début 1999, le Cadre de Développement Intégré (CDI). « Le CDI est un document volontaire de la part du gouvernement national servant de cadre global pour la conception des stratégies de développement et de réduction de la pauvreté et intégrant les dimensions sociale, humaine, structurelle et environnementale associées avec les politiques macroéconomiques traditionnelles »⁵¹. Toutes les entités, à savoir gouvernement, société civile, secteur privé, etc. ont pris part à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce document et au suivi-évaluation des politiques y afférentes. Il recouvre donc le principe de participation, de partenariat et de coordination. Le CDI est à l'origine du DSRP. En effet, le DSRP traduit les principes du CDI en plans d'action concrets.

➤ Principes

Par rapport à l'ancienne stratégie de développement qu'est le PAS, le DSRP apporte trois innovations majeures. La première et principale innovation est que l'objectif principal de la nouvelle stratégie de développement est la « lutte contre la pauvreté » mais non plus l'ajustement structurel. La deuxième innovation est l'introduction de « l'approche participative » des pays dits « partenaires » dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du DSRP. Et la dernière innovation est la coordination et la cohérence de l'aide internationale au développement⁵². Ces 3 innovations sont explicitées succinctement dans les paragraphes ci-après :

⁵⁰ BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000/2001* [en ligne]. Disponible sur : « <http://www.worldbank.org> » (consulté le 22.04.2003).

⁵¹ PAUL E. *Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : du neuf à l'horizon de l'aide aux développement ?*. Op.cit,p.10.

⁵² CLING J., ROUBAUD F., RAZAFINDRAKOTO M. Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté correspondent-ils à un véritable renouveau de l'aide au développement ?. Séminaire GEMDEV/C3ED. Séance du 31 janvier 2003. DIAL Economica, Paris, 2002, p. 2.

- 1^{ère} innovation : objectif de la « lutte contre la pauvreté » :

Nous avons déjà évoqué plus haut que l'aide sera affectée au budget de l'Etat mais non plus sectorielle. Dans ce cadre, l'aide sera portée un peu plus sur les secteurs sociaux bénéficiant directement aux pauvres. Cependant, la « bonne gouvernance » notamment l'efficacité, l'efficience et la transparence au niveau de la gestion du secteur public est vivement sollicitée par les BdF afin d'atteindre cet objectif. Néanmoins, les autres secteurs comme les secteurs de production, en particulier l'agriculture et les infrastructures économiques qui concernent également les pauvres ne doivent pas être négligés ;

- 2^{ème} innovation : introduction de « l'approche participative » dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du DSRP :

Cette approche inclut toutes les entités à savoir l'Etat (les différents ministères), la société civile (notamment les autorités locales représentatives de la communauté) et les différents acteurs de développement (secteur privé,...). En effet, les BdF ont laissé aux gouvernements nationaux l'élaboration de leurs propres politiques nationales. Ces derniers jouissent donc d'une autonomie décisionnelle, l'objectif étant leur appropriation du processus de DSRP. Les relations entre les BdF et les gouvernements deviennent des relations de « partenariats » mais non plus donateurs et bénéficiaires de l'aide où l'Etat n'avait pas le droit de s'ingérer dans la conception de sa politique. Néanmoins, dans ce processus de participation, un effort concerté sur le renforcement des capacités (« *empowerment* ») institutionnelles et humaines s'avère nécessaire. Il s'agit d'accroître les capacités de contrôle budgétaire pour les institutions, et les participations aux décisions pour la société civile.

- 3^{ème} innovation : coordination et cohérence de l'aide internationale au développement

Cela inclut la coordination de l'aide entre tous les BdF (FMI, Banque Mondiale et bailleurs multilatéraux/bilatéraux) pour pouvoir atteindre l'objectif qu'ils se sont fixés c'est-à-dire la réduction de la pauvreté généralisée dans les PED.

En somme, le phénomène de pauvreté est complexe. Différentes approches (libérales, marxistes et structuralistes) ont été émises pour expliquer ce phénomène. Par ailleurs, des stratégies (exemple : PAS), basées sur une approche macroéconomique du développement ont été appliquées dans les PED jusque dans les années 90. La constatation des échecs de ces stratégies a fait émerger de nouvelles approches sur le développement, basées sur plusieurs concepts : développement local, approche participative, capital social, décentralisation, développement durable, etc.

Ces nouvelles visions, concrétisées par de nouvelles données en matière de financement du développement telles que l'amélioration de l'aide internationale au développement (aide budgétaire) et l'IPTE (réduction de la dette pour les pays pauvres), ont abouti à l'élaboration du DSRP dans la plupart des PED vers le milieu des années 90. Le DSRP, fondé sur de nombreux principes : appropriation, participation, responsabilisation, bonne gouvernance, renforcement des capacités des pays bénéficiaires de l'aide et considérés comme « partenaires » des BdF est donc la nouvelle stratégie de développement appliquée actuellement dans la plupart des PED auparavant sous ajustement structurel. C'est le cas actuel de Madagascar.

Donc, dans le second chapitre de cette 1^{ère} partie, nous allons axer notre étude sur la lutte contre la pauvreté à Madagascar.

Chapitre 2. Historique de la lutte contre la pauvreté à Madagascar

Ce chapitre expose le cas de la politique économique adoptée à Madagascar depuis son Indépendance jusqu'à l'heure actuelle et du contexte socio-économique y afférent. Ainsi, nous verrons dans ce qui suit d'abord, les généralités sur Madagascar (contexte socio-économique), ensuite les stratégies de développement adoptées par le gouvernement malgache avant la nouvelle approche DSRP et leurs limites et enfin la nouvelle stratégie de développement adoptée par le gouvernement malgache depuis 2000 : « approche DSRP ».

2.1. Généralités sur Madagascar : contexte socio-économique

Dans cette section, la géographie et la population, ainsi que l'histoire politique de Madagascar seront évoquées.

2.1.1. La géographie et la population

2.1.1.1. Données géographiques

Madagascar est la quatrième île du monde de par sa taille, avec une superficie de 587 041 km², près de 16 000 km du Nord au Sud et de 600 km d'Est en Ouest et avec une longueur de côte d'environ 5000 km. Ses voisins les plus proches sont : l'île Maurice et l'île de la Réunion à l'Est, les îles Comores et Seychelles au Nord et le Mozambique sur le continent africain à l'Ouest.

L'île est divisée en plusieurs régions climatiques, allant du climat tropical humide de la côte Est aux zones semi-arides du Sud et aux zones semi-tempérées des Hauts Plateaux. Ce climat favorise une diversification des cultures, d'une région à une autre. Seul l'extrême Sud est généralement aride et sujet à la sécheresse.

Dotée d'une riche biodiversité, le pays peut se répartir en plusieurs zones géographiques : la savane et les plaines de l'Ouest, les hautes terres intérieures, les falaises et les forêts tropicales de l'Est, les enclaves du Nord et enfin les plateaux semi-désertiques du Sud et du Sud-Est.

2.1.1.2. La population

Dans la population malgache, on a différencié dix-huit groupes ethniques bien qu'il n'y ait pas de fortes différences culturelles entre elles. Une distinction est à faire entre l'ethnie Merina qui habite les Hauts Plateaux centraux du pays, y compris le peuple Betsileo qui habite la partie sud des Hauts Plateaux et qui est compté quelque fois dans la catégorie du peuple Merina. Le peuple Merina représente à peu près un quart de la population et son empire a contrôlé une grande partie de l'île au XIXème siècle. La population de Madagascar, en 2001 était estimée à 16 millions d'habitants (Primature, 2002). En 1975, Madagascar avait 7,6 millions d'habitants. On estime qu'entre 1975 et 1984/1985, le taux moyen de croissance annuelle de la population a varié entre 2,63 et 3,37%⁵³. A partir de 1993, ce taux stagne à 2,8%.

En 2001, la densité de la population est de 27,5 habitants/km². La population est très jeune – environ 44% ont moins de 15 ans ; concentrée essentiellement dans les zones rurales (77%) et à forte densité féminine (50,4%) que masculine. L'espérance de vie est de 55 ans (si cela a été de 58 ans en 1998). 33% de la population sont analphabètes. La population active est concentrée dans l'agriculture (81,5%). Les services et l'industrie partagent le reste, respectivement de 13,4% et de 5,1%.

62% de la population vivent dans l'extrême pauvreté contre 45% au début des années 60. Le revenu par habitant a régressé en terme réel de plus de deux tiers depuis 1970, et de près de 80% de la consommation du pays proviennent du secteur familial⁵⁴.

2.1.2. L'histoire politique de Madagascar

L'histoire politique sera présentée brièvement suivant les périodes suivantes :

- 1960 à 1972 : période de l'accession à l'Indépendance de Madagascar et de la Première République ;
- 1975 à 1991 : période de la Deuxième République ;
- 1991 à 1994 : période de transition politique ;

⁵³ DOROSH P. ; BERNIER R.; SARRIS A. L'ajustement macroéconomique et les pauvres : le cas de Madagascar. PAM/Université CORNELL, 1990, p. 38-60.

⁵⁴ PRIMATURE. CAS intérimaire. Antananarivo, 2002.

- 1995 à 1997 : période de la Troisième République sous la présidence de ZAFY Albert et adoption de la politique de décentralisation;
- 1997 à 2003 : période de réformes des politiques économiques.

2.1.2.1. De 1960 à 1972

En 1960, l'île acquiert son Indépendance après 64 ans de présence française, sous la présidence de Philibert TSIRANANA. Le gouvernement TSIRANANA est tombé en 1972 du fait de la frustration d'une frange de la population face à la relative faiblesse de la croissance économique et du ressentiment contre les inégalités de revenu et l'influence étrangère dans le pays. Ainsi, suite à des troubles, TSIRANANA a accordé les pleins pouvoirs au Général Gabriel RAMANANTSOA et se retire en 1972. RAMANANTSOA a alors dirigé le pays jusqu'en 1975.

2.1.2.2. De 1975 à 1991

En 1975, Didier RATSIRAKA, ancien Ministre des Affaires Etrangères du gouvernement RAMANANTSOA est élu président de la République Démocratique. En 1978, Madagascar a adopté une politique « investir à outrance » et d'endettement tous azimuts pour accélérer le développement économique du pays. Quand une crise de la balance des paiements en est résultée en 1980, Madagascar a été obligé d'emprunter au FMI et de lui demander de garantir sa signature. Malgré le nombre croissant de rapports établis avec les institutions et les pays capitalistes occidentaux, Madagascar a néanmoins continué à maintenir une politique extérieure neutre. Les dirigeants du pays ont été sévèrement critiqués du fait des épreuves économiques du pays et de la croissance de la dette extérieure, et pourtant depuis 1976 : le président RATSIRAKA a été réélu président deux fois, en novembre 1982 et en mars 1989.

En 1991, un mouvement de contestation regroupée au sein des forces vives, touche les grandes villes et les principales agglomérations du pays. Une grève générale des fonctionnaires et d'une partie des employés du secteur privé paralyse le pays. Le 31 octobre 1991, pour mettre fin au blocage politique et à la crise du régime, les principales forces politiques locales signent un pacte national appelé « convention du 31 Octobre 1991 » sous la pression de l'armée. Le premier Ministre Guy Willy RAZANAMASY, nommé par RATSIRAKA en août 1991, est confirmé à son poste et le professeur ZAFY Albert, Premier

Ministre du gouvernement insurrectionnel des forces vives devient le Président de la Haute Autorité de l'Etat, garante du bon fonctionnement de la période de transition (18 mois).

2.1.2.3. La transition politique : 1991-1994

La grève des fonctionnaires a été achevée en janvier 1992 et Madagascar est entrée dans la 3^{ème} République en octobre 1992. ZAFY Albert a été élu président de la 3^{ème} République en février 1993. Elu pour 5 ans, ZAFY Albert connaît sous son mandat une crise institutionnelle et notamment des désaccords récurrents avec l'Assemblée Nationale suite à une multitude de maladresses, en particulier une tendance à toujours traiter les dossiers avec retard, y compris les plus urgents et les plus explosifs.

La troisième République s'est engagée sur la voie de la décentralisation avec la promulgation des lois n°94.001, 94-006 et 94-007 du 26 avril 1994 sur les Collectivités Territoriales Décentralisées. Cette politique de décentralisation s'est concrétisée par la mise en place des Communes en 1995.

2.1.2.4. La période 1995-1997

En septembre 1995, la constitution malgache a été modifiée et le pouvoir présidentiel a été renforcé⁵⁵. La concrétisation de cette politique de décentralisation s'avère être la mise en place, en 1995, des Communes.

L'année 1996 a été marquée par la poursuite des vicissitudes politiques internes, grevant les négociations avec les institutions de Bretton Woods. Dans ce contexte d'instabilité chronique, caractérisé des retours en arrière malgré les engagements pris pour persévérer dans la voie des réformes économiques tracées par le DCPE (Document Cadre de Politique Economique), les institutions de Bretton Woods sont restées circonspectes, tandis que les négociations continuaient d'avancer à un rythme sénatorial. En septembre 1996, une motion d'empêchement destitue ZAFY Albert et plonge la grande île dans une période instable. Mais Madagascar, en cette période, a connu malgré tout une amélioration sensible de sa situation macro-financière. Cependant, et malgré ce redressement, les effets de cet assainissement de l'environnement sur l'économie réelle tardent à se faire sentir. La croissance est restée atone et de l'ordre de 2%, comme en 1995 et le pouvoir d'achat des ménages a continué à s'effriter.

⁵⁵ PNUD. Rapport National sur le Développement Humain : Le rôle dans la gouvernance et de la décentralisation dans la réduction de la pauvreté. Op.cit, pp. 79-83.

Dès la fin de l'année 1996, une élection présidentielle anticipée était organisée. Cette élection marquait le retour au pouvoir du président RATSIRAKA qui dispose d'un programme bien ficelé basé sur l'humanisme, l'écologie et un programme d'ajustement structurel engagé depuis la fin de la seconde République. Entre temps, Madagascar boucle les trois principaux accords qui lui permettaient de retrouver sa crédibilité auprès de la communauté internationale, à savoir, la FASR avec le FMI, le Crédit d'Ajustement Structurel avec la Banque Mondiale, et les accords du Club de Paris.

Le nouveau gouvernement mis en place au mois de mars 1997 avait donc à mettre en œuvre le programme arrêté par son prédécesseur, appuyé pour ce faire par deux projets institutionnels financés par les crédits de l'IDA (International Development Association) pour le renforcement des structures des deux partenaires du développement que sont l'Etat et le secteur privé. Finalement, un certain équilibre est venu dans le respect des engagements pris avec les institutions de Bretton Woods, même si cela a été avec beaucoup de retard.

2.1.2.5. La période 1997 – 2003

L'année 1997 a été marquée par un retour à la croissance dans le pays (avec un taux de croissance de 3,6%)⁵⁶. Et l'année 1998 est venue conforter ce tournant amorcé en 1997. Ainsi, Madagascar semble s'engager sur la voie d'une plus grande stabilité et d'un dynamisme économique en rupture avec un quart de siècle de régression.

A partir du mois d'avril 1998, (période à laquelle la HCC (Haute Cour Constitutionnelle a confirmé la victoire d'un vote positif d'une constitution semi-présidentielle), Madagascar prend désormais la forme d'une République « de type fédéral » dotée de 6 provinces autonomes et régie par un régime présidentiel fort, par opposition au régime parlementaire qui prévalait dans la constitution de 1992. Il revient au président, qui se voit doté du pouvoir de dissoudre l'Assemblée Nationale, de nommer le Premier Ministre et de définir la politique générale du gouvernement.

La fin du mandat de RATSIRAKA a conduit à l'élection de décembre 2001 qui a fait plongé de nouveau le pays dans la crise politique du premier semestre 2002 suite aux différentes interprétations des résultats électoraux. RAVALOMANANA, ayant accédé au pouvoir à la fin de la crise, adoptait comme principal objectif de sa politique économique le

⁵⁶ PRIMATURE. CAS intérimaire. Op.cit.

développement rapide et durable du pays. Néanmoins, cette crise politique assez longue a entraîné une crise économique sans précédente à laquelle le nouvel homme politique à la tête de l'Etat Malgache se doit d'affronter.

Au fur et à mesure que ces changements politiques se fassent, se succédaient également différentes stratégies de développement. C'est ce que nous nous allons évoquer dans ce qui suit :

2.2. Les stratégies adoptées par le gouvernement malgache avant la nouvelle approche DSRP et leurs limites

Nous allons traiter cette section sur deux périodes. Les stratégies de développement autocentré et de substitution d'importation seront développées dans la période 1960 à 1980 et le programme d'ajustement sera évoqué dans la période 1983 à 2000.

2.2.1. De 1960 à 1983 : les stratégies de développement autocentré et de substitution d'importation

La stratégie basée sur la substitution d'importations a déjà commencé avant l'Indépendance. Cette politique a modifié la structure des importations, remplaçant les biens de consommation par les biens intermédiaires et d'équipement, mais les dimensions modestes du marché interne limitaient la croissance industrielle (c'était au temps du Premier Président TSIRANANA). Pendant cette période, le pays continuait à compter sur les cultures d'exportations par les devises.

Le gouvernement RAMANANTSOA, au pouvoir entre 1972 et 1975 a initié des politiques économiques qui ont mis le pays sur la voie du socialisme. L'Etat a progressivement pris le contrôle de l'économie en nationalisant les industries et en formant des agences para-publics chargées de la commercialisation des échanges (c'est la forme de développement autocentré).

Quand le gouvernement RATSIRAKA est venu au pouvoir en 1975, il a continué les politiques socialistes de l'administration précédente, renforçant le contrôle de l'Etat sur l'économie. Le nouveau gouvernement cherchait à satisfaire les besoins fondamentaux de la population et à réduire l'inégalité des revenus avant la fin du siècle tout en augmentant la suffisance alimentaire nationale.

Cette stratégie de développement se fondait sur l'idée que la faiblesse des taux d'investissement avait contribué largement au manque de croissance de l'économie, d'où la politique « investir à outrance » en 1978. Pour financer les investissements importants et l'importation des biens d'équipement nécessaires pour atteindre les objectifs de développement, le gouvernement envisageait une augmentation de l'épargne domestique. Cependant, cette politique « investir à outrance » a été financée plutôt par des emprunts extérieurs et une expansion monétaire domestique.

De ce fait, c'est à la dynamique externe que fait appel cette stratégie de substitution d'importation.

2.2.2. De 1980 à 2000 : le programme d'ajustement

Dès le début de l'année 1980, les limites des stratégies adoptées depuis l'Indépendance apparaissent. Madagascar n'est pas parvenu à poser les bases d'une accumulation autonome. Le dilemme de l'octroi de la priorité à l'industrie (politique d'investissement à outrance) a abouti à la mise en place d'industries d'une capacité de production gravement sous-utilisée, aux coûts de productions excessifs. Par conséquent, l'Etat a été obligé de recourir à l'endettement extérieur pour pouvoir financer les investissements. Ceci a suscité une dépendance financière croissante et par la suite à l'augmentation de 240% du déficit budgétaire de l'Etat entre 1977 et 1980.

En fin de compte, l'Etat a été obligé d'avoir recours à des emprunts auprès du FMI pour faire face à la crise des balances de paiements.

Madagascar a donc signé des accords de confirmation avec le FMI en 1981 et 1982 lorsqu'il lui était devenu impossible de financer les déficits courants par l'intermédiaire du bloc communiste ou des services commerciaux. Les politiques de stabilisation adoptées ont réduit la demande globale en diminuant l'investissement public et les autres dépenses de l'Etat (notamment les dépenses sociales), ce qui revient à une réduction de presque 50% des dépenses totales réelles.

A partir de 1984 environ, cette politique macroéconomique, qui mettait l'accent sur la stabilisation, s'est infléchi en faveur de l'ajustement structurel, avec une série de réformes entreprises avec le soutien de plusieurs prêts de la Banque Mondiale et destinées à supprimer les contraintes du côté de l'offre dans des secteurs importants. Toutefois, les progrès ont été lents dans le contexte de l'ajustement structurel.

La Banque Mondiale, en collaboration avec le FMI, a donc mis en place des prêts d'ajustement structurel tels le CASI (Crédit d'Ajustement au Secteur Industriel), le CASA (Crédit d'Ajustement au Secteur Agricole), le CAPIC (Crédit d'Ajustement de la Politique Industrielle et Commerciale) et le CASP (Crédit d'Ajustement au Secteur Public) en vue d'apporter une aide à la solution des problèmes de balance des paiements, ce qui confère une dimension plus macroéconomique à la conditionnalité qu'elle pratique. Pour ces tranches supérieures de crédits, les conditions portent sur des objectifs macroéconomiques fondamentaux que l'Etat malgache doit s'imposer.

Donc, les contraintes monétaires et financières à court terme l'emportent sur les exigences de la production matérielle et de l'investissement dans le long et moyen terme. L'objectif de croissance n'existe que subordonné au remboursement de la dette et au respect des grands équilibres (budget, balance des paiements), dont la réalisation suppose la baisse des dépenses de fonctionnement (subventions, traitements des fonctionnaires), des dépenses d'infrastructure, des dépenses sociales qui ont été réduites par rapport à la période 1975-1977, et, simultanément, la hausse des recettes (relèvement des tarifs publics, parfois des impôts indirects, la fiscalité directe étant rarement l'objet des réformes).

En 1997, les réformes adoptées depuis une dizaine d'années dans le pays ont été appuyées par une FASR approuvée par le FMI en 1996 et un CAS (Crédit d'Ajustement Structurel) de la Banque Mondiale en une seule tranche, approuvé et décaissé en 1997.

Ainsi, à l'objectif ancien d'industrialisation est substitué un objectif d'ajustement structurel. Néanmoins, ces stratégies connaissent des limites qui se sont fait ressentir durant toute leur application dans le pays.

2.2.3. Limite de ces stratégies : évolution de la situation économique de 1960 à 2000

Cette section est divisée en deux périodes distinctes : la période de 1960-1983 relative à l'application des stratégies de développement autocentré et de substitution d'importation et la période 1983-2000 relative à l'application de l'ajustement structurel.

2.2.3.1. Evolution de la crise : 1960-1983

A la fin des années 1970, la politique adoptée depuis l'Indépendance a engendré des impacts négatifs sur le plan économique de Madagascar qui est caractérisé par un endettement massif.

a) Le processus d'endettement

Nous pouvons dire que Madagascar a pris le « train de l'endettement » vers la fin des années 70. Aussi, l'encours de la dette publique extérieure est-il passé de 456,9 milliards de dollars US en 1977 à 818,6 millions en 1978 et 1304 millions en 1979, soit une multiplication par 2 en 19778, par rapport à 1977, et par 3 en 1979.

b) La situation économique

Entre 1960, année de l'accession de Madagascar à l'Indépendance, et 1972, l'économie malgache a connu une période caractérisée par des prix relativement stables, une balance des paiements en équilibre et un taux de croissance modéré (près de 3% par an entre 1960 et 1972). La croissance réelle du PIB par habitant a été positive, mais faible (0,4%). La politique adoptée par les deux gouvernements entre 1972 et 1978 a engendré un bilan économique décevant. En effet, le PIB réel est tombé à un taux annuel de près de 1% dans cette période. Dans l'espoir de stimuler la croissance, le Gouvernement a lancé, entre 1978 et 1980 le programme d'investissements publics massifs (c'est la politique d'investissement à outrance que nous avons déjà évoqué ci-dessus) ; celui-ci a quadruplé la dette extérieure, qui, pour l'essentiel, était assortie de conditions commerciales. Ce programme s'est soldé par un déficit budgétaire important, un taux d'inflation annuel de 30%, un gonflement de la consommation, des investissements publics au détriment du secteur privé et une croissance très réduite⁵⁷. La croissance réelle du PIB a été minime (0,6%) entre 1972 et 1980 et, par habitant, a baissé de 2% par an.

57 DOROSH P. ; BERNIER R.; SARRIS A. L'ajustement macroéconomique et les pauvres : le cas de Madagascar. Op.cit, p. 38-60.

2.2.3.2. L'impact du programme d'ajustement

Madagascar est sous ajustement depuis une vingtaine d'années. La politique de restriction sévère de la demande imposée au début des années 80 était généralement considérée comme un traitement de choc. Elle a fait chuter le PIB de 10,3% et le PIB/hab de 16% entre 1980 et 1982. L'ajustement, qui est devenu structurel en 1984, a entraîné des effets dépressifs sur la croissance du PIB. En effet, la croissance moyenne du PIB a été de 1,5% par an de 1984 à 1996, soit une baisse du PIB/hab de 17,3% au cours de la même période. Néanmoins, en 1997, une politique budgétaire et monétaire viable et l'amélioration du commerce extérieur ont permis une croissance d'environ 3,5% en 1997⁵⁸.

L'inflation a baissé, pour tomber, en fin d'année, à 4,8%. L'incertitude s'est toutefois installée progressivement dans le courant de 1997, car la mise en œuvre des réformes structurelles a pris du retard.

L'impact négatif de l'ajustement s'est fait surtout sentir au niveau de l'agriculture et des dépenses sociales.

a) L'impact économique : échec des mesures d'ajustement dans le secteur agricole

La preuve tangible de l'échec des mesures d'ajustement structurel dans le secteur agricole consiste à l'extension plus rapide de la pauvreté dans le milieu rural qu'urbain. Ainsi, l'incidence de la pauvreté passait de 19% en 1980 à 78% en 1997 dans ce milieu. Les mesures d'ajustement dans le secteur agricole relèvent des réformes axées sur le marché : dévaluation, libéralisation du commerce du riz, libéralisation du commerce des cultures d'exportation, la privatisation des entreprises publiques et le retrait de l'Etat de plusieurs activités : approvisionnement et distribution des intrants, maintenance des structures d'irrigation...Cependant, la mise en œuvre de ces mesures n'a pas été suivie, ni de croissance agricole, ni de l'amélioration de la compétitivité et de l'exportation agricoles. Aussi, est-il actuellement, généralement admis, y compris par la Banque Mondiale, que les réformes axées sur le marché sont inefficaces si on néglige l'importance des facteurs hors prix s'agissant de l'offre agricole.

⁵⁸ ANDRIAMAHOLY R. Analyse des fondements du concept de Développement Durable et son application à Madagascar. Mémoire de maîtrise. Département Economie/Université d'Antananarivo, 2000, p.26-33.

Mais pour appréhender correctement les impacts de l'ajustement sur la pauvreté, il y a lieu de rappeler ses impacts sur le secteur social.

b) L'impact social

L'impact de l'ajustement s'est surtout vu à travers les restrictions des dépenses budgétaires sur les secteurs sociaux (éducation et santé). En effet, les dépenses d'éducation en termes réels ont baissé de 70 milliards Fmg en 1980 à 30 milliards en 1995, et n'ont retrouvé leur niveau de 1980 qu'en 2000. Il en est de même des dépenses de santé qui n'ont retrouvé leur niveau de 1980 qu'en 1999.⁵⁹

Au début des années 80, Madagascar est l'un des rares pays d'Afrique au sud du Sahara à avoir atteint l'enseignement primaire quasi-universel. Actuellement, la comparaison n'est plus en faveur de Madagascar. L'Etat consacre 3% du PIB à l'éducation, contre 4% pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne. (Banque Mondiale, 98, p 41). En 1998, le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire est de 66,1%. Ce taux est de 37,6% dans le premier cycle du secondaire, et de 18,3 dans le deuxième cycle.⁶⁰ Le système de santé a été aussi sévèrement touché que le système éducatif. Nous pouvons citer quelques aspects des impacts :

- L'approvisionnement en médicaments à tous les niveaux, des formations sanitaires de base aux hôpitaux, a été gravement affecté ;
- Le matériel n'a pas été renouvelé ;
- L'entretien des locaux et du matériel n'a pas été assuré.

c) Evolution de la pauvreté pendant la période d'ajustement

L'incidence de la pauvreté durant la période 1980-2001 nous permet également de saisir l'importance de l'impact négatif de l'ajustement appliqué à Madagascar. L'incidence de la pauvreté a été relativement stable entre 1960 (48%) et 1980 (47%). Elle s'est, par contre, rapidement aggravée pendant les deux décennies d'ajustement atteignant 70% en 1993 et 75% en 1997. Dans son rapport sur l'évaluation de la pauvreté à Madagascar, la Banque

⁵⁹ DOROSH P. ; BERNIER R.; SARRIS A. L'ajustement macroéconomique et les pauvres : le cas de Madagascar. Op.cit.

⁶⁰ PRIMATURE. CAS intérimaire. Antananarivo, 2002.

Mondiale (1996) estime que les 59% de la population malgache sont considérés comme extrêmement pauvres.

Le constat de l'échec des stratégies de développement adoptées depuis l'Indépendance jusqu'en 2000, surtout la stratégie d'ajustement, qui dans la pratique a conduit à une réforme macroéconomique rigide accroissant l'incidence sur la pauvreté, a conduit le gouvernement malgache à renouveler sa stratégie par rapport à l'évolution du contexte mondial. Cette stratégie basée sur la lutte contre la pauvreté, se trouve être dans le DSRP intérimaire qui servira de cadre de référence de tous les programmes mis en œuvre durant trois années (2000-2003) en terme de politique économique et sociale.

2.3. La nouvelle stratégie de développement adoptée par le gouvernement malgache depuis 2000 : « approche DSRP »

L'adoption de cette nouvelle stratégie résulte notamment de l'IPPTE obtenue par notre pays en 2000.

2.3.1. L'IPPTE et Madagascar : apparition de l'approche DSRP en 2000

Malgré l'implication néfaste de l'ajustement structurel sur le plan social, Madagascar a connu une reprise soutenue de l'activité économique au cours des trois années successives (1997-2000). Ainsi, les taux de croissance ont été positifs en termes réel, de 3,6% en 1997 ; 3,9% en 1998 et 4,7% en 1999 pour un taux démographique de 2,8% par an. Vers le début des années 2000, le gouvernement a décidé d'élaborer un DSRP intérimaire. La finalisation de ce document a permis à Madagascar d'atteindre le point de décision de l'IPPTE en décembre 2002 et de bénéficier du premier lot de financement. Après avoir atteint ce point, Madagascar se trouve dans la « deuxième étape » du processus de l'IPPTE. Les différentes démarches pour aboutir au point d'achèvement sont :

- Obtenir de bonnes performances en matière d'ajustement et de réformes ;
- élaborer un DSRP avec un large processus participatif ;
- obtenir un rééchelonnement des échéances dues auprès du FMI

- et enfin bénéficier d'une aide intérimaire du FMI et de la Banque Mondiale.⁶¹ Ceci étant, entrons dans le détail concernant le DSRP à Madagascar.

2.3.2. La nouvelle approche « DSRP » pour la lutte contre la pauvreté

Entre le DSRP intérimaire du septembre 2000 et le nouveau DSRP élaboré en mars 2003, une vingtaine d'ateliers réunissant 120 à 150 personnes⁶² à chaque fois sont tenus dans les six provinces de Madagascar. Cela marque, d'un côté l'appropriation du processus de DSRP par les nationaux et de l'autre, la volonté de ces derniers à participer au développement du pays.

Le gouvernement actuel se fixe comme objectif la réalisation d'un développement rapide et durable et la réduction de la pauvreté de moitié d'ici 2010.⁶³ La stratégie contenue dans le DSRP inclut donc cet objectif de l'Etat malgache. Dans ce qui suit, nous allons expliciter succinctement les enjeux et perspectives du DSRP malgache.

2.3.2.1. Enjeux et perspectives

Le DSRP vise à atteindre quatre éléments fondamentaux à savoir :

- éradication de la pauvreté et développement rapide et durable ;
- ouverture à l'économie mondiale plus marquée ;
- nivellement de la différence ville-campagne ;
- accroissement des ressources internes⁶⁴.

Pour la réalisation de ces quatre objectifs, le DSRP propose 3 axes stratégiques à entamer, entre autres :

- restaurer un Etat de droit et une société bien gouvernée ;
- susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie ;
- susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine⁶⁵.

⁶¹ STA. *Extrait du DSRP*. Antananarivo, 2003. p.1.

⁶² Ce personnes représentent les différentes catégories à savoir sociales (associations, ONGs, organismes internationaux...) politiques (élus, ministères...) et économiques (secteur privé, opérateurs,...) ainsi que des représentants de la société civile.

⁶³ STA. *Extrait du DSRP*. Op.cit. p.1.

⁶⁴ STA. *Extrait du DSRP*. Op.cit. p.2.

A partir de ces 3 axes, 15 sous-programmes opérationnels résumés dans trois grands programmes seront mis en œuvre à partir de cette année 2003 jusqu'en 2015. Ces trois grands programmes touchent trois plans à savoir :

- des plans sectoriels tels que le développement rural, la santé, l'éducation... ;
- des plans thématiques (gouvernance de proximité, gouvernance et lutte contre la corruption,...) ;
- et des plans multisectoriels, spécifiques ou transversaux.

2.3.2.2. Les modalités d'exécution

Un des domaines d'action prioritaires dans le DSRP est le développement rural. Le PADR (Plan d'Action pour le Développement Rural) a été alors conçu à cette finalité. Ce plan est explicité ci-après :

a) L'approche Plan d'Action pour le Développement Rural ou PADR au niveau national

Le PADR est un cadre de conception, de définition et d'orientation des stratégies et des programmes de développement rural à Madagascar. Il se base sur la consultation des régions et constitue le référentiel unique de toute intervention (réformes, programmes, projets, études) en matière de développement du monde rural et de la lutte globale contre la pauvreté.

Le processus PADR est piloté par un organe incluant le secteur privé dont les ONG, les organisations de producteurs et les opérateurs économiques mais aussi les autres acteurs locaux tels que les services déconcentrés des ministères concernés par le développement rural et les autorités décentralisées. Le PADR se concrétise, au niveau régional, par le PRDR (Programme Régional de Développement Rural) et, au niveau communal, par le PCD (Plan Communal de Développement).

⁶⁵ STA. *Extrait du DSRP*. Op.cit. p.18.

b) L'Approche Programme Régional de Développement Régional ou PRDR

Le PRDR est un référentiel régional en terme de développement rural. Il s'agit donc d'un outil spécifique à chaque région de Madagascar et qui inclut les divers objectifs ainsi que les divers projets et actions à mettre en œuvre afin d'atteindre cet objectif final qu'est le développement rural.

c) L'Approche Plan Communal de Développement ou PCD

Le PCD est un outil de planification et de coordination des actions de développement au niveau de la Commune (planification triennale ou quinquennale), cette dernière étant la Collectivité Territoriale Décentralisée de base de la gouvernance, plus précisément de l'administration de proximité et donc du développement. C'est un document cadre déterminant les buts que se fixe la Commune en matière de développement, la stratégie, les programmes et les projets pour les atteindre et les moyens de leur mise en œuvre. Ainsi, les axes d'orientation de la Commune, les programmes stratégiques de développement et les plans d'action y sont présentés avec les acteurs impliqués et leurs échéances respectives.

En somme, comme tout PED, Madagascar est passé par une phase d'ajustement structurel qui, du fait de la conditionnalité (stabilité macroéconomique) trop rigide imposée par les institutions de Bretton Woods, n'a fait qu'empirer le phénomène de pauvreté déjà existant dans le pays. Ainsi, 59% de la population malgache sont actuellement extrêmement pauvres. Le gouvernement malgache a donc effectué un revirement de sa stratégie de développement basé désormais sur la lutte contre la pauvreté. C'est dans ce cadre que le DSRP qui constitue un document national, a été élaboré et mis en œuvre actuellement dans le pays pour une période de 15 ans. Ce DSRP se réalise au niveau communal par le PCD.

CONCLUSION PARTIELLE

Le phénomène de sous-développement et de pauvreté dans les PED faisait l'objet d'une préoccupation permanente des théoriciens du développement ainsi que des institutions internationales depuis le début du XXème siècle jusqu'à l'heure actuelle. Différentes approches (libérales, marxistes, structuralistes) de ce phénomène ont été émises avant les années 1980 et les stratégies y afférentes ont été appliquées durant cette période. Cependant, le phénomène de pauvreté prenait de l'ampleur dans les PED et les stratégies d'ajustement structurel que la plupart de ces pays ont suivi n'ont fait qu'empirer leur situation déjà fragile tant sur le plan national que mondial. En effet, ces échecs sont attribués d'une façon générale à la dimension globale c'est-à-dire macroéconomique des stratégies appliquées depuis. Le constat de ces échecs par les divers théoriciens a fait surgir de nouvelles approches du développement basées, sur le local ou le territoire et le développement durable au début des années 1990. La nouvelle stratégie issue de ces approches et appliquée actuellement dans la plupart des PED, surtout les bénéficiaires de l'IPPTE, est le DSRP.

Pour Madagascar, le DSRP final, qui inclut les programmes de développement du pays au niveau national est élaboré le 10 mars 2003 et appliqué à partir de cette année jusqu'en 2015. Dans le cadre du DSRP, le PCD constitue l'outil de développement au niveau communal. Cet outil fera l'objet d'une étude plus approfondie dans la deuxième partie de notre travail.

PARTIE II. LE NOUVEL OUTIL PCD

Comme il a été signalé dans la première partie de cet ouvrage, le PCD ou Plan Communal de Développement s'avère être l'outil de planification du développement au niveau du territoire communal. Tout au long de cette deuxième partie, nous allons axer notre étude sur cet outil : d'abord en expliquant les méthodes de son élaboration et les principes de sa mise en œuvre, puis en révélant son application dans une région-type qui est la Sous-préfecture de Tuléar II, et enfin en analysant la pertinence de cet outil dans cette région pour la gestion durable des ressources naturelles et le développement à partir des faits constatés sur terrain. Du fait de l'importance que revêt cet outil PCD, cette deuxième partie est plus volumineuse que la première.

Chapitre 3. Le nouvel outil PCD et son application pour le cas du sud-ouest malgache

Dans ce chapitre, nous allons exposer globalement dans un premier temps le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PCD de façon à cadrer notre étude dans les spécifications du guide national. Dans un deuxième temps, la monographie de la région de Tuléar II sera abordée afin de cerner les réalités socio-économiques de la zone d'étude.

3.1. Elaboration et mise en œuvre du Plan Communal de Développement.

Cette section expose les généralités sur le PCD, l'analyse des grandes lignes du PCD aux fins de réduction de la pauvreté et sa mise en œuvre, le contexte, le cadre et le processus d'élaboration du PCD. Puis, ses grandes lignes seront explorées et analysées pour enfin conclure sur les modalités de sa mise en œuvre.

3.1.1. Généralités sur le PCD

Ces généralités présentent le contexte national, le cadre et le processus d'élaboration du PCD.

3.1.1.1. Contexte national

Le deuxième chapitre de la première partie nous a présenté que, depuis la fin de la dernière décennie, le gouvernement malgache a adopté une nouvelle stratégie de développement basée sur le concept de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie répond aux exigences de la politique de décentralisation appliquée depuis une décennie à Madagascar. Il s'agit en fait d'accompagner pas à pas le développement d'un territoire ou d'une Collectivité Territoriale Décentralisée par l'utilisation d'un outil de planification servant de tableau de bord aux autorités dirigeantes locales. Ainsi, du plus étendu au plus localisé, DSRP, PADR, PRDR et PCD ont été élaborés tour à tour.

3.1.1.2. Cadre de l'élaboration du PCD

Le PCD est une référence en matière de développement dans la Commune. Son élaboration obéit à une norme générale suivie par tous les organismes à quelques divergences près, divergences résultant des spécificités du territoire étudié. Il doit être articulé avec les référentiels de niveau supérieur tels que le PRDR ou le PADR pour viser la cohérence et l'harmonisation entre tous les projets de développement des Communes et les plans et programmes relatifs à la mise en œuvre de la politique générale de développement du pays.

Outre son fondement technique, le PCD a aussi ses bases juridiques. Différents textes constituant ces bases peuvent être cités :

- Titre IV de la Constitution relatif aux Provinces Autonomes qui stipule que « les Provinces autonomes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique ainsi que de l'autonomie administrative et financière »⁶⁶;
- Chapitre III de la Loi 94-007 du 26 avril 1995 stipulant en matière de développement économique et social, les compétences de la Commune qui tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance;
- Décret n°99-952 du 15 décembre 1999 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement de l'OPCI (Organisme Public de Coopération Inter-Communale)

La Commune s'avère donc être l'institution de proximité et d'appartenance en matière de développement économique et social et le PCD « un instrument de concrétisation des compétences attribuées aux Communes »⁶⁷.

3.1.1.3. Processus d'élaboration du PCD

Il faut d'abord noter deux points importants sur lesquels repose l'élaboration du PCD : la périodicité de l'élaboration et l'approche participative.

Comme outil de planification et d'aide à la décision, le PCD n'est ni statique ni une fin en soi. Il est réactualisé périodiquement suivant l'évolution du progrès de la Commune et

⁶⁶ PRIMATURE. *Guide pour l'élaboration d'un PCD*. Antananarivo, 2000, p.6.

⁶⁷ PRIMATURE. *Guide pour l'élaboration d'un PCD*. Op.cit, p.4.

donc des besoins de sa population. Il sert effectivement à accompagner le développement du territoire et doit être mis à jour tous les 3 ans (planification triennale) ou tous les 5 ans (planification quinquennale). Ainsi, le référentiel est destiné à être dépassé à la fois par l'atteinte des objectifs des projets contenus dans le PCD et par l'adaptation aux nouvelles données qui pourraient se présenter sur les plans régional, national et international.

L'objectif de la politique de décentralisation est la responsabilisation de tout un chacun pour le développement de la Collectivité territoriale à laquelle il appartient. Autrement dit, l'individu a désormais la possibilité de prendre en main la destinée de sa localité contribuant avec ses concitoyens dans la définition des grandes lignes de développement de son territoire et la priorisation des actions à entreprendre. L'approche participative nécessite ainsi la participation de tout individu à travers l'entité ou groupement dont il est membre (Institutions, Autorités locales administratives, sociales, culturelles ou culturelles, Organisations, Associations, etc.). Les trois principales étapes de l'élaboration du PCD sont énumérées ci-dessous :

- Le démarrage et la préparation
 - o Demande formulée par la Commune
 - o Premiers contacts
 - o Planification du processus
 - o Structuration du pilotage du processus
 - o Formation en cascade
 - o Mobilisation de la population
 - o Information
 - o Première collecte d'informations
 - o Analyse sommaire des données de base
- L'élaboration proprement dite
 - o Restitution des informations disponibles et collecte d'informations complémentaires -Etat des lieux
 - o Analyse des contraintes, des problèmes et difficultés, des menaces, des besoins, des forces et faiblesses et des potentiels / atouts

- o Définition de la vision du futur, définition des axes stratégiques et des objectifs, identification des actions/projets, analyse de la faisabilité et de la capacité contributive (fokontany & Commune), priorisation
 - o Intégration avec les objectifs de développement national et régional
 - o Estimation sommaire des coûts et élaboration de programme d'investissement communal
- La finalisation du PCD
 - o Rédaction du PCD
 - o Examen et ajustements du PCD
 - o Validation du projet de PCD
 - o Délibération

La Commune, les Organismes d'appui (FID, PNUD, PSDR, etc.) et le Partenaire-relais (ONG ou Cabinet) coopèrent étroitement tout au long du processus d'élaboration du PCD. Vers la fin de la première étape, la SCD (Structure Communale de Développement) ou CDC (Comité de Développement Communal) est créé et formé, et devient à la deuxième étape l'intermédiaire entre la population et le Partenaire-relais.

3.1.2. Analyse des grandes lignes du PCD aux fins de réduction de la pauvreté

Cette section inclut les grandes lignes du PCD, les problèmes fréquents sur les méthodologies et les problèmes fréquents sur l'approche communautaire.

3.1.2.1. Les grandes lignes du PCD

Le *Guide d'élaboration du PCD* donne les grandes lignes du contenu-type des PCD. Les deux principales parties sont : (1) l'étude monographique de la Commune et (2) les orientations stratégiques de développement de la Commune. Ces deux parties se suivent logiquement dans la mesure où les grands axes de développement du territoire sont connus à partir de l'état de l'existant actuel.

La partie « monographie de la Commune » comprend une présentation de la situation administrative (localisation géographique et délimitation territoriale, système administratif de

la Commune) et une analyse des diverses ressources dont dispose la Commune (ressources naturelles, humaines, socioculturelles, capitaux, infrastructures, activités économiques).

La partie « orientations stratégiques de développement de la Commune » comprend habituellement le bilan du diagnostic participatif effectué avec les SCD ou CDC (identification des atouts et contraintes de la Commune, hiérarchisation des problèmes) et le schéma de développement de la Commune (choix stratégiques, axes de développement, projets, planification des projets à CT (Court Terme), MT (Moyen Terme) et LT (Long Terme), estimation des coûts des projets, programme d'investissement communal et contribution de chaque intervenant).

Si l'on considère la logique du plan, les études monographiques sont effectuées en premier lieu. En deuxième lieu, les différents problèmes de la Commune sont présentés par le Partenaire-relais aux représentants de la population. Ces derniers vont alors prioriser et hiérarchiser ces problèmes. Des projets ou interventions vont être définis pour remédier à ces problèmes. Ces projets seront planifiés en court moyen et long terme en fonction de plusieurs paramètres (domaine d'action et priorités des organismes d'appui, facilité de la réalisation du projet, etc.) mais pas automatiquement suivant l'ordre de priorité du problème. Or, comme nous allons voir par la suite, des problèmes peuvent résulter de cette logique aussi bien sur le plan méthodologique que sur le plan de l'approche communautaire.

3.1.2.2. Les problèmes fréquents sur les méthodologies

Priorisation par la population ou selon les résultats de l'étude monographique ? Il se peut, et c'est souvent le cas, que les représentants de la population trouvent un ordre de gravité des problèmes de la Commune différent des résultats de l'étude socio-économique menée dans la même Commune. Ceci peut avoir diverses causes : fiabilité douteuse des données collectées, étroitesse de vue de la population, etc. Devant de tels cas, le Partenaire-relais considérera techniquement le problème et choisit l'ordre trouvé par le traitement statistique des données. Et il essaie d'imposer ce point de vue à la population qui, de son côté, ne voit que ce qui répond le plus à ses besoins du moment. Il en résultera alors soit une mauvaise priorisation, soit une négligence de l'approche participative pouvant entraîner une priorisation de projets n'intéressant guère les bénéficiaires.

Résolution de problèmes ou valorisation des atouts ? Dans l'analyse des ressources de la Commune et dans le diagnostic participatif, les potentialités des ressources sont mises en relief. Mais comme la population locale a tendance à s'apitoyer sur elle-même et à mettre en

avant la résolution de ses problèmes, on oublie souvent que l'exploitation rationnelle et la valorisation méthodique des atouts locaux contribuent beaucoup à affranchir ou du moins à alléger la population de ces problèmes. Or il faudrait mettre en exergue ces atouts parmi les paramètres de priorisation des interventions dans la Commune.

3.1.2.3. Les problèmes fréquents sur l'approche communautaire

Résultats non probants de la formation. Quand le niveau d'éducation et de compréhension des membres du SCD ou CDC est très bas ou très hétérogène, apparaissent alors les difficultés liées à leur mobilisation et à la non-fiabilité des données obtenues. On constate généralement un bas niveau de compréhension chez les Elus locaux (Maire, Conseillers communaux) dans les zones rurales de Madagascar. Or ces Elus ont souvent un certain pouvoir pour convaincre la population. Alors, le processus d'élaboration du PCD tout entier sera bouleversé au cas où, ne comprenant pas ce qui est expliqué, ils essaieraient d'imposer leurs propres idées à la population et au Partenaire-relais.

3.1.3. Mise en œuvre du Plan Communal de Développement

Cette section expose les principes de la mise en œuvre du PCD ainsi que les modalités et conditions d'exécution des projets inscrits dans ce PCD.

3.1.3.1. Principes de la mise en œuvre du PCD

La mise en œuvre du PCD est conditionnée par sa validation par le Maire et le Conseil Communal. Il repose sur quelques principes de base :

Principe de négociation. Le document de PCD élaboré est la propriété de la Commune. Celle-ci l'utilise en tant que tableau de bord pour le démarrage, le suivi et l'évaluation de son développement progressif. Or, il est clair que la Commune ne dispose pas des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes de développement définis dans le PCD. Ainsi, comme vendeur de PCD, la Commune, par l'intermédiaire de son bureau exécutif et des membres du SCD ou CDC, cherche les moyens matériels, humains et financiers pour la réalisation des projets figurant dans le PCD. Le principe est donc simple : soit la Commune sollicite le financement des bailleurs de fonds, soit les acteurs qui décident d'œuvrer dans la localité s'entendent avec la Commune pour le financement ou l'exécution d'un ou plusieurs projets inscrits dans le PCD. Dans tous les cas, la Commune doit avoir une

capacité de négociation suffisante pour intéresser le(s) bailleur(s). Cette capacité de négociation réside en premier lieu dans la contribution du projet au développement et ainsi au mieux être de la communauté locale, ou autrement dit, dans l'adéquation du projet à répondre aux besoins de la population. Le pouvoir de négociation se trouve aussi dans la manière de présenter le projet : la Commune doit disposer d'arguments convaincants et d'éléments pertinents dans la présentation de son projet pour obtenir l'accord de financement.

Le principe de partenariat. Le bailleur identifié, il reste à établir les bases solides d'un partenariat durable. Le fondement même de l'élaboration du PCD est l'établissement d'un réseau de partenariat entre les acteurs de développement local. Trois types d'institutions s'associent dans la réalisation de tout projet : la Commune en tant que maître d'ouvrage, l'institution de financement en tant que bailleur et l'organisme d'exécution en tant que maître d'œuvre. Des contrats (protocoles d'accord ou convention de collaboration) définissant les termes de référence des ces parties prenantes les lient entre elles assurant ainsi la réalisation du (ou des) projet(s).

3.1.3.2. Modalités et conditions d'exécution des projets inscrits dans le PCD

Les références indiquées dans le PCD facilitent l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets de développement dans la Commune. En effet, les projets sont classés selon leur domaine, leur niveau de priorité et leur coût estimatif. Les termes de référence des parties prenantes s'y réfèrent.

Apport bénéficiaire. Comme tout accord de financement, la contribution de l'initiateur-bénéficiaire de projet est requise. Elle entre dans le cadre de l'implication des communautés locales dans le processus de développement de leur territoire conformément à la politique de désengagement de l'Etat, de responsabilisation des citoyens et d'auto-développement des régions. Sa logique repose sur la constatation que cette contribution (financière ou en nature) du bénéficiaire éveille l'intérêt pour le dynamisme et la participation de celui-ci dans le bon déroulement de l'exécution du projet mais aussi sa pérennisation dans l'après-projet. Les partenaires extérieurs ne font que susciter la capacité d'auto-développement de la localité. Il appartient aux communautés locales d'entretenir cette initiative, cet élan, ce dynamisme et de renforcer cette capacité de s'auto-développer pour poser les bases solides d'un véritable développement local entretenu.

Nous allons exposer dans la section suivante les réalités existantes dans la région de Tuléar II, notre zone d'étude, afin de cerner par la suite comment ces principes généraux d'élaboration et de mise en œuvre du Plan Communal de Développement sont appliqués concrètement dans les Communes de Madagascar.

3.2. Monographie de la zone d'étude

La région de Tuléar II a été choisie de par sa double particularité : celle d'être à la fois située sur le littoral du sud-ouest malgache disposant de forêts naturelles primaires ainsi que d'abondantes ressources marines et celle d'abriter des communautés villageoises très pauvres. Le territoire met en jeu l'interaction entre ces populations pauvres vivant à la limite de leur survie et les ressources naturelles existantes.

Dans un premier temps, la région de Tuléar II sera présentée d'une façon globale pour enchaîner, dans un second temps, dans les spécificités de chacune des Communes rurales étudiées.

3.2.1. Présentation de la région de Tuléar II

Tuléar II est une Sous-préfecture de la province autonome de Tuléar. Tuléar couvre 9 régions à savoir Tuléar I, Tuléar II, Ampanihy-Ouest, Ankazoabo-Sud, Benenitra, Beroroha, Betioky-Sud, Morombe et Sakaraha. La province de Tuléar a une superficie de plus de 66 687 km², soit environ 11,36% par rapport à l'ensemble du pays, avec une densité moyenne de 11,14 habitants au km². Elle est limitée au Nord par le fleuve de Mangoky, à l'Est par le massif de l'Isalo et une partie de la région de Fort-Dauphin ou Tolagnaro, au Sud par le fleuve Menarandra et à l'Ouest par le Canal de Mozambique. La ville de Tuléar se trouve à 945 km environ de la capitale de Madagascar (Antananarivo)⁶⁸.

Nous allons présenter ci-après la population de la région, les infrastructures sociales, les activités économiques et les ressources naturelles.

⁶⁸ MINISTERE DE L'AGRICULTURE – UNITE POLITIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL (UPDR). *Monographie de la région du Sud-Ouest*. Antananarivo, avril 2001, p.3.

3.2.1.1. La population

Le recensement général de la population et de l'habitat de 1993 a permis d'estimer la population de Tuléar à 743 008 habitants⁶⁹ avec un plus grand effectif (76%) en milieu rural qu'en milieu urbain. La région de Tuléar II qui abrite les 19,72 % de cette population totale est l'une des régions les plus peuplées de Tuléar. En effet, la densité de la population dans cette région est de 20 habitants / km² s'il est seulement de 6 habitants / km² en moyenne dans les autres régions de la province de Tuléar telles que Sakaraha ou Ankazoabo⁷⁰.

Dans cette région, la population se concentre essentiellement dans le couloir naturel d'Antseva, le long de la RN9 (Route Nationale n°9) reliant Tuléar et Morombe et dans la région de Saint-Augustin (dans les basses vallées du Fiherena et de l'Onilahy)⁷¹. La forêt épineuse dite « Forêt des Mikea », qui s'étend de Manombo à Morombe, située le long de la limite orientale, est également une zone de forte concentration de population⁷². Les villages *vezo* se situent sur le littoral et les villages *masikoro* le long de la lisière orientale de cette forêt épineuse.

Nous pouvons constater l'importance du phénomène migratoire dans la région⁷³. En effet, à cause de divers problèmes tels les inondations, sécheresses, terroirs épuisés, dissociations de terroirs, cérémonies ou conflits familiaux, la population tend à être extrêmement mobile⁷⁴. De ce fait, la transhumance intéresse encore la région d'Ankililoaka et surtout d'Analamisampy au niveau du couloir d'Antseva. Les troupeaux du couloir naturel Manombo/Befandriana Sud rejoignent des zones de pâturages situées en bordure occidentale

⁶⁹ MINISTRE DE L'AGRICULTURE – UNITE POLITIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL (UPDR). *Monographie de la région du Sud-Ouest*. Op.cit, p.38.

⁷⁰ DAGNON G.B, BEAUVAL V. (Consultants IRAM). *Projet de développement rural du sud-ouest de Madagascar*. Tome 1 – Rapport principal. MINAGRI / IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement). Paris, mars 1993, p.12.

⁷¹ DAGNON G.B, BEAUVAL V. (Consultants IRAM). *Projet de développement rural du sud-ouest de Madagascar*. Op.cit, p.12.

⁷² RAZANAKA S.; RAZAFINDRANDIMBY J.; RANAIVO J. Un problème environnemental : la déforestation. In : RAZANAKA S.; GROUZIS M.; MILLEVILLE P.; MOIZO B; AUBRY C. Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar. Actes de l'atelier CNRE-IRD du 8-10 novembre 1999, Antananarivo, 2001, p.28.

⁷³ BLANC-PAMARD C.; REBARA F. A l'ouest d'Analabo : la mobilité des hommes, des cultures et des troupeaux dans le Masikoro (sud-ouest de Madagascar). GEREM/ ORSTOM-CNRE 1997. 20 p.

⁷⁴ FRENDO L. *Relations Agriculture-Elevage et organisation de l'espace dans une zone du Sud-ouest de Madagascar : l'exemple de la commune d'Analamisampy*. DEA ETES. Soutenu le 13 Septembre 2000. Programme GEREM/CNRE/IRD, p.18.

de la « Forêt des Mikea » autour des points d'eau du littoral, ou à l'intérieur comme de la zone de pâturages d'Analabo »⁷⁵.

Dans cette région, la population active représente 50,4% de l'ensemble tandis que la proportion des inactifs est de 49,58%⁷⁶.

3.2.1.2. Les infrastructures sociales

La santé, l'AEP et l'éducation seront présentés succinctement dans les paragraphes qui suivent.

Santé. Selon la « Monographie de la région du Sud-ouest », la région de Tuléar II possède 11 CSB II (Centres de Santé de Base niveau II) et 12 CSB I (Centres de Santé de Base niveau I)⁷⁷. Elle dispose également d'un dispensaire privé à Manombo et d'un dispensaire catholique à Ankililoaka construit en collaboration avec la population⁷⁸, ces deux Communes étant à forte densité démographique. Cependant, malgré l'existence de ces infrastructures, nous notons une insuffisance de personnels médicaux dans cette région. A titre d'exemple, nous pouvons évoquer la présence de huit médecins et aucun dentiste pour 173 924 habitants à Tuléar II. A cette insuffisance de personnels s'ajoute l'insuffisance de couverture sanitaire, ce qui amène à des conditions sanitaires déplorables. Donc, les principales maladies, dont le paludisme grave et compliqué, les maladies diarrhéiques avec déshydratation, la malnutrition grave, la tuberculose, la pneumonie grave, l'hypertension artérielle, les traumatismes, la bilharziose, la rougeole compliquée, les intoxications, la menace d'accouchement prématuré et les maladies sexuellement transmissibles et dernièrement le choléra, sont souvent mortelles.

Adduction en Eau Potable ou AEP. Le taux d'accès des populations aux infrastructures d'eau potable est encore faible dans la région de Tuléar II. En effet, les trois cours d'eau qui traversent la région de Tuléar II (Manombo, Fiherenana, Onilahy) ont des

⁷⁵ BLANC-PAMARD C. ; REBARA F. A l'ouest d'Analabo : la mobilité des hommes, des cultures et des troupeaux dans le Masikoro (sud-ouest de Madagascar). Op.cit. 20 p.

⁷⁶ MINISTERE DE L'AGRICULTURE – UNITE POLITIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL (UPDR). *Monographie de la région du Sud-Ouest* . Op.cit, p.44.

⁷⁷ MINISTERE DE L'AGRICULTURE – UNITE POLITIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL (UPDR). *Monographie de la région du Sud-Ouest* . Op.cit, p.57.

⁷⁸ DAGNON G.B, BEAUVAL V. (Consultants IRAM). *Projet de développement rural du sud-ouest de Madagascar*.Op.cit, p.18.

débats très irréguliers⁷⁹. La Manombo et la Fiherenana sont même à sec durant 6 à 8 mois sur 12. En outre, seuls quelques villages de la région ont accès aux puits, bornes fontaines et forages. En tout, Tuléar II dispose de 13 puits, 105 bornes fontaines et de 18 forages.

Education. La population de Tuléar II a accès à 114 EPP et 12 écoles primaires privées, à 13 CEG (Collège d'Enseignement Général) et 7 CEG privés et dernièrement à un lycée catholique situé dans la Commune d'Ankililoaka. Le taux de couverture⁸⁰ de l'enseignement y est assez élevé (98,4%)⁸¹. L'objectif de l'Etat est donc atteint à 98%. Par ailleurs, nous pouvons noter un fort taux de scolarisation dans la région de Tuléar II (taux à 53%) par rapport à d'autres régions de la province de Tuléar (avec un taux à 13% seulement) grâce notamment à l'intervention de « Aide et Action » dans cette région. Cependant, nous constatons que la majorité des écoles existant dans la région de Tuléar II sont prises en charge par les ONG (exemple : « Aide et Action » et des missions catholiques (exemple : à Ankililoaka). Nous constatons également l'importance de l'analphabétisme de la population accentuant le conservatisme traditionnel.

3.2.1.3. Les infrastructures de base

Ces infrastructures concernent le réseau routier et les marchés.

Réseau routier. La route nationale primaire (RNP7), d'une longueur totale de 925 km est le principal axe routier reliant Antananarivo et Tuléar. Elle joue donc un rôle capital puisqu'elle canalise toutes les communications terrestres avec les autres régions de l'île à partir de ses jonctions avec les routes nationales qui sillonnent la région. L'axe RN 9, quant à lui, relie Tuléar à la région du Menabe (Manja, Mandabe, Mahabo). Cette route sert à l'évacuation des produits agricoles de la partie nord de Tuléar II et celui de Morombe. Toutefois, la RN9 est presque impraticable en saison des pluies⁸². Les grands axes routiers sont ainsi situés surtout dans la plupart des chefs lieux des Communes notamment Belalanda, Ankililoaka, Analamisampy (dans la région du Morombe et de Tuléar II), ce qui facilite les communications entre eux. Cependant, le problème se pose pour les Communes excentrées

⁷⁹ DAGNON G.B, BEAUVAL V. (Consultants IRAM). *Projet de développement rural du sud-ouest de Madagascar*. Op.cit, p.5.

⁸⁰ C'est-à-dire un établissement scolaire par fokontany.

⁸¹ MINISTERE DE L'AGRICULTURE – UNITE POLITIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL (UPDR). *Monographie de la région du Sud-Ouest*. Op.cit, p.67.

⁸² DAGNON G.B, BEAUVAL V. (Consultants IRAM). *Projet de développement rural du sud-ouest de Madagascar*. Op.cit, p.17.

situées dans les plaines productrices. Des routes provinciales, communales et pistes les desservent. Elles sont tout juste praticables en charrette ou au mieux saisonnièrement durant 6 à 8 mois de l'année.

Marchés. La plupart des Communes de Tuléar II ont des marchés importants. Dans la partie Nord de Tuléar II, les marchés (surtout marchés bovins) sont situés sur le long de la RN9 et légèrement excentrés. Dans le Sud de Tuléar II, les marchés d'Antanimena et surtout d'Ambohimahavelona rayonnent sur tout le sud de la région. A l'Est de Tuléar II, notamment dans la Commune d'Andranovory, les marchés sont situés le long de la RNP7. La Commune de Tongobory abrite aussi un marché important.

3.2.1.4. Les activités économiques

Ces activités concernent l'agriculture, l'élevage et la pêche.

L'agriculture. Dans la région de Tuléar II, trois types de cultures sont généralement pratiqués avec leurs spécificités : les cultures irriguées qui se concentrent essentiellement autour des cours d'eau : Manombo, Fiherenana, Onilahy ; les cultures de décrue ou « baiboho » qui sont plus anciennes et limitées aux seules vallées des fleuves et rivières permanents et les cultures pluviales traditionnelles qui sont les plus répandues⁸³. La riziculture occupe une place importante dans la région de Tuléar II, notamment dans les deux Communes d'Ankililoaka et de Tongobory qui sont de grandes zones productrices. Le riz est aussi le produit de base de l'alimentation. Cependant, la culture du riz est impossible dans certains milieux (Saint-Augustin) et interdits dans d'autres (Behompy)⁸⁴. La culture sur-brûlis ou « hatsake »⁸⁵ est encore prédominante surtout au Nord de Tuléar II (dans la forêt des Mikea)⁸⁶. La région de Tuléar II a des potentialités (dues aux ressources en eau) mais aussi des contraintes qui freinent le développement de la culture. Nous pouvons citer : l'ensablement des réseaux hydroagricoles, le prix inaccessible des intrants, l'insuffisance de crédit agricole qui freine l'intensification et diminue la capacité de collecte, la dégradation des

⁸³ FRENDON L. Relations Agriculture-Elevage et organisation de l'espace dans une zone du Sud-ouest de Madagascar : l'exemple de la commune d'Analamisampy. Op.cit. pp.16-19.

⁸⁴ A cause de l'enclavement de la région mais aussi des cultures de la population.

⁸⁵ La culture sur-brûlis ou « hatsake » est le mode de culture du maïs dans la région de Tuléar. C'est un système non durable car conduit à l'abandon à brève échéance des terres défrichées. (Razanaka, 2001, p.255)

⁸⁶ BLANC PAMARD C. *A l'ouest d'Analabo ; La trame du maïs : Agriculture pionnière et construction du territoire en pays Masikoro (sud-ouest de Madagascar)*. GEREM/IRD/CNRE/CNRS/Centre d'études Africaines, 2000, 136 p.

infrastructures routières qui constitue un handicap majeur pour l'ensemble des agents de la filière riz et les autres activités économiques régionales.

L'élevage. L'élevage (surtout bovin) occupe une place importante dans la vie socio-économique des populations de la région du Sud-Ouest. Les principales régions d'élevage sont essentiellement le *Masikoro*, l'*Ibara* et la pénéplaine *Mahafaly*, zones de grands pâturages. Dans l'ensemble de la province de Tuléar, le système d'élevage est extensif. Ce système a connu une évolution depuis le XVII^{ème} siècle dans l'ouest. En effet, en partant du pastoralisme exclusif, les éleveurs sont passés à l'agro-pastoralisme⁸⁷.

La pêche. Cette activité est surtout pratiquée par l'ethnie « *Vezo* » qui habite le long du littoral, notamment dans la Commune de Belalanda, Saint-Augustin, Soalara et Beheloke. La population locale pratique la pêche artisanale piroguière aux poissons. La pirogue monoxyle avec balancier est le seul type d'embarcation utilisée par les pêcheurs. Chaque chef de ménage en possède une ou plusieurs suivant le cas.

3.2.1.5. Les ressources naturelles

La région de Tuléar II, montrée par la carte de la page suivante (cf. figure 1), est riche en ressources terrestres et maritimes. En effet, dans la région de Tuléar II, la partie au sud de la rivière Onilahy (aux environs des Communes d'Ambolofoty, Manorofify) est couverte de forêts riches en bois exploitable⁸⁸. En particulier, la végétation y est réputée comme une des plus extraordinaires au monde. Outre les mangroves, des forêts denses sèches et des formations herbeuses se succèdent aux formations xérophiles⁸⁹. La partie Centrale (Communes de Maromiandra et d'Ambohimahavelona) possède une forêt tropicale sèche. Peu touchée par l'homme par le passé, cette végétation connaît actuellement une dégradation intense du fait d'exploitations traditionnelles comme l'agriculture, le pastoralisme, la coupe de bois de chauffe ou la fabrication de charbon. Dans la partie Ouest (Ankililoaka et Manombo), nous trouvons des forêts denses sèches caractéristiques du Sud appelées « forêt des Mikea ». Nous constatons également dans cette partie Ouest une forte dégradation de la

⁸⁷ FRENDO L. Relations Agriculture-Elevage et organisation de l'espace dans une zone du Sud-ouest de Madagascar : l'exemple de la commune d'Analamisampy. Op.cit, p.28.

⁸⁸ GARDETTE Y.M. *Evaluation historique et économique de l'exploitation de bois d'œuvre dans la région de Tuléar (Madagascar)*. DESS analyse et stratégie de développement. Université Paris X Nanterre. ORSTOM/MAA, CNRE/ MRAD, 1997, 66 p+ annexes.

⁸⁹ LEBIGRE J. et al. *Milieux et sociétés dans le Su-Ouest de Madagascar*. Collection « îles et archipels », n°23. 1997, p.173.

forêt due principalement à la culture sur brûlis itinérante ou « hatsake »⁹⁰. La Commune d'Ankililoaka (surtout le fokontany d'Antseva) et la Commune d'Analamisampy (surtout les fokontany d'Analabo et d'Ampasikibo), situées dans cette partie Ouest sont les plus réputées être des foyers de la déforestation⁹¹.

⁹⁰ FAUROUX S. Instabilité des cours du maïs et incertitude en milieu rural : le cas de la déforestation dans la région de Tuléar (Madagascar). DESS Université de Paris X Nanterre / UFR de sciences économiques. Session de décembre 1999. 164 p+ annexes.

⁹¹ RAZANAKA S. ; RAZAFINDRANDIMBY J. ; RANAIVO J. *Un problème environnemental : la déforestation*. In : RAZANAKA S. ; GROUZIS M. ; MILLEVILLE P. ; MOIZO B ; AUBRY C. *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Actes de l'atelier CNRE-IRD du 8-10 novembre 1999, Antananarivo, 2001, pp.29.

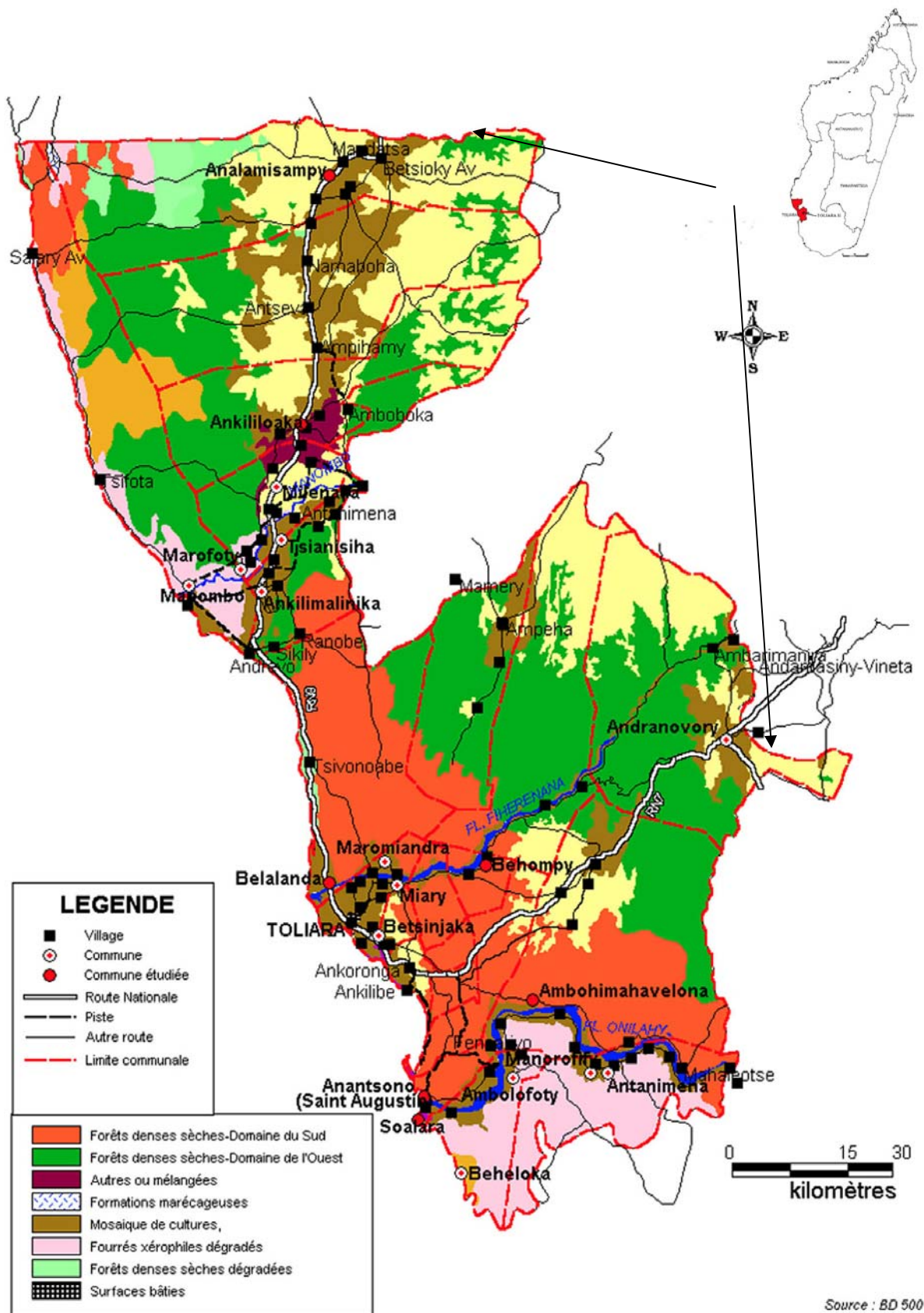


Figure 1 : Les communes étudiées et leurs caractéristiques dans la région de Tuléar II

La zone littorale, quant à elle, est caractérisée par la présence des mangroves qui sont un groupe de diverses espèces d'arbres tolérant le sel et dénommés palétuviers. Toutefois, les mangroves subissent une pression accrue (déforestation) aux environs des agglomérations. Les bois de Rhizophoracées et d'*Avicennia* sont les plus prisés par la population côtière. Les petites mangroves près des villes sont souvent victimes d'une surexploitation et disparaissent rapidement. C'est le cas de la mangrove de Belalanda qui a été presque entièrement détruite en 1987 par les fabricants de charbon de bois⁹². A ceci s'ajoute l'ensevelissement par la boue charriée par les fleuves Onilahy et Fiherenana. La mangrove de Fitsitika (Manombo - Toliara) est actuellement la plus belle mangrove de la région du Sud-Ouest avec une superficie de 400 ha. Celle des environs de la ville de Toliara est pratiquement disparue.

Différents programmes environnementaux, tels que les programmes autour de la forêt des 7 lacs et de la forêt des Mikea (par SAGE), les programmes de gestion et de conservation du sol (par l'ANAE), les programmes de WWF, etc. sont engagés dans la région de Tuléar⁹³. Ces différents programmes des différentes institutions installées à Tuléar ont tous pour objectif la gestion et la préservation des ressources naturelles.

Un programme de recherche nommé GEREM (Gestion des Espaces Ruraux et Environnement à Madagascar) mené conjointement par l'IRD et le CNRE (Centre National de Recherche sur l'Environnement) a été mise en œuvre dans cette région depuis 1996. Il vise d'une part, à construire des bases d'une gestion durable des ressources naturelles et des espaces ruraux en s'appuyant sur la compréhension des relations entre les systèmes de production et les systèmes écologiques de la région du Sud-Ouest (y compris Tuléar II).

Un autre programme de recherche, le DESPAM (Déforestation et Sociétés paysannes à Madagascar) a démarré en 1994 et s'est terminé en 1998⁹⁴ et consiste en des approches anthropo-sociologiques centrées sur la migration, les problèmes fonciers et les représentations du milieu dans le sud-ouest.

Ces deux programmes associent donc des chercheurs de disciplines variés, entre autres géographes, anthropologues, écologues, agronomes et économistes et ont pour objectif de

⁹² LEBIGRE J. et al. *Milieux et sociétés dans le Sud-Ouest de Madagascar*. Collection « îles et archipels », n°23. 1997, p.173.

⁹³ Cf. Annexe 7 : Carte des intervenants dans la région de Tuléar II.

⁹⁴ RAZANAKA S. ; RAZAFINDRANDIMBY J. ; RANAIVO J. *Un problème environnemental : la déforestation*. In : RAZANAKA S. ; GROUZIS M. ; MILLEVILLE P. ; MOIZO B. ; AUBRY C. *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Op.cit, p.13.

donner un aperçu des réalités existantes sur la relation entre le développement et l'environnement. Les résultats qui en sont issus constituent ainsi des outils d'aide à la décision pour les décideurs malgaches et les différents organismes de développement et de conservation de l'environnement.

Toutefois, les actions entreprises ne sont pas toujours adaptées aux besoins de la population, d'où la difficulté de convaincre cette dernière à s'engager dans des actions de développement qui riment avec la préservation de l'environnement. Il convient alors d'impliquer les habitants dans l'élaboration des programmes. Nous pouvons prendre l'exemple de la création d'une association locale (FIMAMI) oeuvrant pour la protection de la forêt des Mikea, en collaboration avec SAGE et la mise en place d'un programme d'aire protégée volontaire dans cette zone par ladite association (appuyée par SAGE et WWF).

Après avoir exposé ces informations concernant la monographie de la région de Tuléar II, nous allons à présent essayer de voir les opportunités et les contraintes des Communes étudiées dans la région de Tuléar II. Une présentation générale des ressources de ces Communes est annexée à cet ouvrage (cf. Annexe 2).

3.2.2. Diagnostic sommaire des Communes étudiées

Sept Communes ont fait l'objet d'une étude plus approfondie sur le terrain. Elles ont été choisies à partir de la confrontation d'au moins deux critères différents : leurs caractéristiques / spécificités par rapport aux ressources naturelles et l'organisme d'appui dans l'élaboration de leur PCD. Le tableau ci-après montre ces sept Communes avec leurs organismes d'appui respectifs.

Tableau 1 : Les sept Communes d'étude

Commune	Particularités par rapport aux ressources naturelles	Organisme d'appui
Analamisampy	Sur la limitrophe de la forêt des Mikea	PSDR
Ankililoaka	Sur la limitrophe de la forêt des Mikea	PNUD
Belalanda	Sur le littoral, activité principale : pêche	PNUD

Commune	Particularités par rapport aux ressources naturelles	Organisme d'appui
	Fortes potentialités touristiques	
Soalara	Sur le littoral, activité principale : pêche Fortes potentialités touristiques	FID
Saint Augustin	Sur le littoral, activité principale : pêche Fortes potentialités touristiques	PNUD
Ambohimahavelona	Dans la région des 7 lacs : fortes potentialités touristiques Proximité des ressources forestières de Belomotse	SAGE
Behompy	Commune très enclavée	PNUD

Source : l'auteur

Etant donné que chaque Commune a ses propres caractéristiques, nous allons présenter succinctement les atouts et les contraintes de ces sept Communes d'étude.

3.2.2.1. La Commune d'Analamisampy

Analamisampy est une Commune située dans le « couloir d'Antseva » au point kilométrique 103 au nord de Tuléar (sur l'axe RN9 reliant Tuléar et Morombe). Elle se trouve sur la périphérie de la forêt des Mikea et compte 20 fokontany. Dans cette Commune, les atouts et les contraintes sont présentés ci-après.

a) Les atouts

Les atouts de la Commune d'Analamisampy se rapportent, d'une part, à ses potentialités agricoles, et d'autre part, aux réalisations des différents organismes de développement ayant déjà travaillé sur place.

Au niveau de la production agricole. Par rapport aux autres Communes voisines, la Commune d'Analamisampy dispose d'une vaste superficie agricole constituant une recette importante (due à la ristourne du coton) pour la Commune. En effet, Analamisampy produit la moitié (5.000 Tonnes) de la production agricole de l'ensemble des Communes au nord-ouest de Tuléar II. Pour le maïs, 1/3 de la production écoulee à Tuléar vient d'Analamisampy⁹⁵. En

⁹⁵ Source : tirée à partir des enquêtes effectuées par l'auteur dans la Commune d'Analamisampy.

matière d'élevage, le cheptel bovin⁹⁶ constitue un patrimoine important pour les ménages de la Commune.

Au niveau des réalisations des différents organismes dans la Commune.

L'existence de plusieurs organismes ayant déjà intervenu dans le développement de la Commune constitue aussi un atout pour cette dernière. Nous pouvons citer, entre autres :

- Dans le fokontany d'Ampasikibo : la FIMAMI⁹⁷ (*Fikambanana Miaro ny Ala Mikea*) en collaboration avec SAGE (Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement), WWF (World Wide Fund) et ANAE (Association Nationale d'Action Environnementale) est intervenu pour la question environnementale. Volamahaso⁹⁸ a financé les AGR (Activités Génératrices de Revenus). Le FID (Fonds d'Intervention pour le Développement) a construit deux places de marché en 2001-2002 : l'une dans le fokontany d'Ampasikibo et l'autre dans le fokontany de Soahazo. Ces places de marché fonctionnent déjà. Les commerçants paient 2.000 Fmg par grande table (étalage) et 500 Fmg par petite étagère à chaque marché (ristourne de la Commune). Aussi, la Commune peut-elle obtenir 50.000 Fmg par marché en période de pluie et 180.000 Fmg à 200.000 Fmg en période sèche.

- Dans le fokontany de Belitsaka : le PSDR (Programme de Soutien pour le Développement Rural) a mis en place un magasin de stockage en janvier 2003. Ce projet, inclus dans le PCD d'Analamisampy, a comme principal bénéficiaire l'association des agriculteurs sise à Belitsaka.

- L'Association locale FITAHABA a bénéficié d'un financement du PSDR sur l'élevage caprin, d'une formation en menuiserie et couture de « Aide et Action » ainsi que d'une assistance de « Aide et Action » à la confection de table-banc pour les EPP (Ecole Publique Primaire).

- Le PSDR a également appuyé l'association « *Tanora Vondrona* » en matériels agricoles dans le fokontany de Soahazo (10 charrues et 20 bœufs pour cultiver 50 Ha de maïs). Il est à noter que l'association est constituée de 23 membres.

⁹⁶ La possession des zébus est un signe de richesse dans la région de Tuléar. La richesse d'une personne est valorisée à partir du nombre de zébus qu'elle possède.

⁹⁷ L'association FIMAMI qui a été créée en 1994 pour la protection de l'environnement englobe 15 Communes allant de Belalanda à Atongo. Cette association a constitué un CLC (Comité Local de Concertation) par fokontany pour le contrôle des feux de brousse, de la forêt. Elle a également constitué la Commission Mixte. Cette commission a sensibilisé la population pour la protection de l'environnement ce qui a permis de diminuer les cultures sur brûlis (*tavy*). FIMAMI envisage de faire une GELOSE (Gestion Locale Sécurisée) à Ampasikibo.

⁹⁸ Une institution de crédit rurale.

- Dans les fokontany de Somotra, Analamisampy, Ampasikibo, Manaboha et Ankazoabo Sud, « Aide et Action » a pu construire 5 EPP. Il a pu également réhabiliter 3 EPP dans trois autres fokontany dont Belitsaka et Soahazo et a construit des puits près de ces écoles. Cette action a permis d'augmenter le nombre des enfants scolarisés. « Aide et Action » approvisionne les EPP en fournitures scolaires et assure la formation des instituteurs (offre des stages de perfectionnement aux instituteurs). Néanmoins, la Commune rencontre des problèmes d'insuffisance d'instituteurs (un seul instituteur pour 80 élèves). Les élèves n'ont pas de copie de naissance et cela ne leur permet pas de passer les examens CEPE (Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires).

- La mise en œuvre du projet PAICAL (Programme d'Appui aux Initiatives Communales et Associations) consistant à la construction de place de marché va commencer cette année.

Tous ces projets (sauf le magasin de stockage) ont été réalisés avant l'élaboration du PCD.

b) Les contraintes

Malgré ces divers atouts, la Commune rencontre d'importants problèmes surtout au niveau de l'approvisionnement en eau et au niveau de la sécurité.

Au niveau de l'approvisionnement en eau. Il n'y a aucune rivière dans la Commune. Nous rencontrons ce problème plus particulièrement dans certains villages comme Anjabetrongo. Les problèmes les plus importants dans ce village sont la pénurie d'eau et l'absence d'infrastructures sociales de base. Les villageois doivent acheter l'eau à 1000 Fmg les 10 litres. En conséquence, comme le maïs s'adapte facilement aux terrains secs, sa culture s'avère de plus en plus pratiquée et les défrichements de la forêt augmentent d'année en année. Cependant, à cause des répressions subies par les paysans, la production du maïs a diminué dans le village.

Au niveau de la sécurité. Il y a également le problème posé par l'insécurité rurale qui décourage la population à produire. Aucun service de sécurité n'est implanté dans la Commune.

3.2.2.2. La Commune d'Ankililoaka

Ankililoaka est une Commune située dans le « couloir d'Antseva » à 78km au nord de Tuléar (sur l'axe RN9 reliant Tuléar et Morombe et au sud de la Commune d'Analamisampy).

La Commune compte 22 Fokontany. La Commune d'Ankililoaka a ces contraintes et ces atouts que nous allons exposer ci-dessous.

a) Les atouts

Les atouts de la Commune touchent les domaines suivants : la production agricole, les crédits ruraux, l'éducation et les réalisations des différents organismes de développement.

Au niveau de la production agricole. La différence de la Commune d'Ankililoaka par rapport aux Communes voisines (Analamisampy et Ankilimanilika) est qu'elle est traversée par un fleuve et n'a pas de problème de pénurie d'eau. Par conséquent, au niveau de l'agriculture, elle possède une grande potentialité économique (grâce à l'existence de plaine et des cours d'eau...). Presque tous les types de cultures sont faisables dans la Commune. C'est également la seule Commune productrice de riz dans la zone Nord-Ouest de Tuléar II. En fait, elle a pour principale activité la culture du riz en 2 saisons par année et avec un rendement moyen de 1,5 Tonnes à 2 Tonnes/hectare.

C'est en 1990 que la Commune a connu une flèche en terme de développement. Ceci est dû principalement à l'amélioration de l'état des infrastructures routières qui a permis des échanges d'informations et de communications, au développement du SRI (Système de Riziculture Intensive) qui a permis l'amélioration du rendement agricole. Il y a aussi le développement des échanges du point de vue économique lié au fait que toutes les populations des autres Communes voisines viennent acheter du riz à Ankililoaka.

La Commune a un avantage par rapport aux autres Communes voisines non seulement en matière d'agriculture (surtout pour le riz, manioc, maïs, arachide), mais aussi en matière d'élevage (la Commune possède un nombre beaucoup plus élevé de têtes de bœufs). Le niveau de vie de la population d'Ankililoaka est ainsi supérieure à celui des Communes voisines (notamment Analamisampy).

Au niveau des crédits ruraux. L'existence de l'institution « Volamahaso » contribue beaucoup au développement de la Commune d'Ankililoaka. En effet, « Volamahaso » est une institution financière non mutualiste installée dans la zone Ankililoaka Nord depuis 1997 et qui octroie des crédits ruraux.⁹⁹.

Les indicateurs de développement constatés par les responsables de Volamahaso dans la Commune par l'existence de cette institution de crédit sont les suivants : augmentation du nombre de zébus par ménage (les zébus sont des signes de richesses dans la région de Tuléar), accroissement du taux de fréquentation scolaire, augmentation du nombre de maisons

construites en dur et augmentation du nombre de commerçants. L'augmentation des petits commerces a permis la circulation et l'augmentation des flux d'argent ou l'inverse. En effet, cela marque que les crédits ruraux octroyés par « Volamahasoa » a permis de relever le niveau de vie des ménages. Par conséquent, les gains des ménages sont affectés à leurs premières priorités montrées par ces indicateurs.

Dans la zone d'Ankililoaka Nord, « Volamahasoa » finance 223 groupes avec 6 personnes par groupe en moyenne. 30% des groupes financés par « Volamahasoa » sont des agriculteurs dont 85% cultivateurs, 10% éleveurs et 5% spéculateurs (stockage en vue de revente en période de soudure, 70% des produits stockés sont des crédits accordés au prix du marché). Il est à noter que, dans le passé, le taux de remboursement des crédits de « Volamahasoa » a été de 100%. Actuellement, ce taux a diminué à 96%. Donc, les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés sont plus ou moins satisfaisants.

Cependant, un problème perçu par cette institution est la mauvaise perception du crédit par ses clients. Ces bénéficiaires ne demandent de crédit que lorsqu'ils ont vraiment un grand problème d'argent. De ce fait, une part des crédits qui leur sont accordés est affectée à la consommation. Dans ces conditions, l'objectif de « Volamahasoa » qui est d'octroyer des crédits pour augmenter les investissements productifs ne peut être atteint.

Au niveau de l'éducation. L'existence de l'ONG VIS des pères Sales constitue aussi un grand atout pour la Commune. L'arrivée des pères salésiens avec leurs actions sociales a ainsi contribué au développement de la Commune d'Ankililoaka. Leurs activités sont intégrées dans le PCD. Les pères salésiens se sont surtout intéressés dans l'éducation des jeunes. La chaîne de radio Mazava établie par ces pères a fait évoluer la mentalité de la population (grâce au volet animation, volet santé, volet agriculture et le journal parlé). Cette chaîne de radio a été installée dans la Commune en 1995.

Afin de marquer la collaboration entre les pères et la Commune, cette dernière a donné 7 Ha de terrain pour la construction d'une école professionnelle polyvalente (menuiserie, élevage, couture, mécanique auto...). Les Pères salésiens assistent financièrement la Commune dans les petits projets d'investissement. Actuellement, il existe déjà un lycée, construite par les pères salésiens, à Ankililoaka.

L'intervention de « Aide et Action », combinée à celle de l'ONG VIS, a conduit à une certaine évolution au niveau de l'éducation dans la Commune. Actuellement, le parrainage des élèves par « Aide et Action » a permis d'élever le taux de scolarisation à 53%. A l'heure actuelle, « Aide et Action » commence à se désengager de la gestion quotidienne des écoles et

⁹⁹ Concernant les informations sur « Volamahasoa », voir annexe3.

laisse celle-ci à la FRAM¹⁰⁰ (*Fikambanan'ny Ray Amandrenin'i Mpianatra*) à travers une approche participative.

Les réalisations des différents organismes de développement. Nous pouvons citer l'intervention de :

- FID pour la construction de place de marché dans le chef lieu de la Commune et l'entretien des 3 pompes construites par les Japonais dans le fokontany d'Antseva ;
- de FED (Fonds Européenne de Développement) pour la construction de CSBII ;
- de CRESAN (Crédit à la Santé) et « Aide et Action » pour la construction des écoles et la construction des puits avec UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) ;
- de la Maison des Paysans pour l'agriculture et l'élevage ;
- du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) pour l'élaboration du PCD ;
- de Volamahasoa et CIDR (Centre International de Développement et de Recherche) pour les micro-crédits ;
- du PNM (Programme National de Maïs) pour la Construction de magasin de stockage ;
- de la HASYMA (*Hasy Malagasy*) ;
- de SAGE et de l'ANAE pour la protection de la forêt des Mikea et du PSDR pour l'apiculture et les appuis aux organisations paysannes.

b) Les contraintes

Un certain nombre de problèmes touchant divers domaines (infrastructures de base, communication, gestion et environnement) méritent d'être soulignés :

Au niveau des infrastructures de base. La Commune d'Ankililoaka rencontre des problèmes relatifs à l'insuffisance des marchés locaux, au mauvais état des routes et à l'obsolescence des canaux d'irrigation. Ces canaux ont été construits au temps de la colonisation (c'est-à-dire avant 1960) et n'ont jamais été entretenus.

Au niveau de la communication. Les informations ne circulent pas convenablement, elles sont bloquées au niveau de l'institution communale. Ainsi, l'absence de communication

¹⁰⁰ La FRAM est une association des parents d'élèves. Elle est un tissu associatif non encore structuré alors qu'elle contribue beaucoup à l'éducation notamment en terme d'appui en matériaux scolaires.

entre la Commune et le fokontany d'Ankililoaka, représenté par le chef quartier, est remarquée.

Au niveau de la gestion. Le problème rencontré actuellement à Ankililoaka est d'un côté l'absence de transparence dans la gestion des fonds. Le PSDR a octroyé des crédits auprès de la population mais n'a pas fait des suivis et des contrôles de l'utilisation de ces crédits. De l'autre côté, le chef quartier du fokontany chef lieu de la Commune déplore que le fokontany n'a aucune source de revenu (aucune recette) et que les ristournes collectées à partir de la production agricole vont directement à la Commune au lieu de passer par le fokontany.

Au niveau de l'environnement. La dégradation de la forêt pose un problème pour la Commune. Les problèmes de remboursement du principal client des cotonniers (HASYMA) ainsi que l'augmentation du prix du maïs et du manioc ont augmenté le défrichement de la forêt des Mikea. La population a ainsi abandonné la culture du coton et s'est converti à la culture du maïs, ce qui a accentué la dégradation de cette forêt.

Les questions environnementales font alors partie des priorités de la Commune d'Ankililoaka. Pour y répondre, l'Association pour la protection de la forêt des Mikea (FIMAMI) a été créée à Ankililoaka en 1998, sous l'impulsion de l'AGERAS (devenu SAGE). Elle regroupe toutes les Communes allant de Manombo Sud jusqu'à Morombe. La réunion de l'association se fait une fois par an et se tient d'une manière rotative dans les Communes membres. Les actions de la Commune au sein de la FIMAMI consistent à sensibiliser de la population en matière de la conservation de la forêt.

Les SLC (Structures Locales de Concertation) et les SCC (Structures Communales de Concertation) ont été constituées pour gérer, d'une manière pérenne l'exploitation de la forêt des Mikea. Malgré la mise en place de ces structures, la dégradation effrénée de la forêt a été constatée. Ceci a pour cause principale l'attribution illicite des permis d'exploitation par le président du SCC. C'est la raison de la destitution de ce dernier.

Au mois d'Avril 2002, avec l'appui du WWF, la FIMAMI a effectué la délimitation des parties de la forêt appartenant à chaque Commune. Le mois suivant, le zonage de la forêt, réalisé avec SAGE, a permis de distinguer 3 zones : une zone à noyau dur destinée à la conservation, une zone affectée au droit d'usage, et une zone de *Mondra*.

Au 31 mai 2002, un « comité de suivi » et un « comité ad hoc » ont été constitués. Le « comité ad hoc » se charge de l'élaboration de PCD, de la réserve foncière et de

l'exploitation minière, des mini-projets ANAE, de la mise au point de la foire de l'environnement à Morombe, du dossier relatif aux canaux d'irrigation Manambo Ramozaza et du Plan de Travail Annuel.

La détérioration des canaux d'irrigation a poussé une frange de la population à pratiquer le « Hatsake ». Ainsi, la réhabilitation de ces canaux pourra assurer l'irrigation de milliers d'Ha au sein des quatre Communes en aval du fleuve d'Amboboka. Ceci pourrait inciter les « Hatsakeurs » à cultiver sur les terres irriguées.

L'interdiction d'accès dans la forêt est à la charge du « comité mixte » qui est composé de la FIMAMI, du ministère des eaux et forêts, du tribunal et de la Commune. Le **rôle de la Commune relativement à la gestion de la forêt** consiste à l'attribution des permis de droits d'usage quotidien. La Commune inflige également des sanctions pour toute exploitation illicite et illégale. En cas d'infraction, le CVD (Comité Villageois de Développement) se charge de l'affaire en soumettant le dossier au niveau du maire qui passe ce dernier au sein de la FIMAMI qui le transmet à son tour à WWF. Cette interdiction d'accès dans la forêt a eu des impacts relativement majeurs à savoir : l'insécurité relative au vol de bovidés (puisque les « hatsakeurs » sont privés de leur ressource alimentaire et financière) et la reprise par les « Hatsakeurs » de leurs anciennes activités (culture de coton, oignon, riz et maïs).

La production de maïs dans le chef lieu de la Commune d'Ankililoaka a été estimée à 65 % (en kg) dont 10 % provient du fokontany d'Antseva¹⁰¹ par rapport à l'ensemble des fokontany de la Commune. Il est à remarquer que dans la culture sur brûlis de maïs, le rendement qui est faible est compensé par l'importance de la superficie cultivée.

Lors des élections législatives, certains candidats dans leur propagande ont accordé aux « hatsakeurs » la faveur de continuer leurs activités malsaines. Mais le maire a su sensibiliser les citoyens en leur faisant prendre conscience qu'un député n'a ni le moyen ni la capacité de réaliser ses dires. Cette intervention du maire a réussi à stopper la pratique de « Hatsake » dans la Commune.

En somme, la population de la Commune d'Ankililoaka est consciente de la dégradation de leur environnement. Cela se manifeste par la création des associations comme la FIMAMI ainsi que la sensibilisation de la Commune afin de préserver la forêt. Cependant,

¹⁰¹ Un fokontany de la Commune d'Ankililoaka qui est situé à 5 km du chef lieu de la Commune.

certaines « hatsakeurs » subsistent car ils ne trouvent pas des alternatives au « hatsake » pour pouvoir vivre.

3.2.2.3. La Commune de Belalanda

Belalanda est une Commune littorale située à environ 5 km au nord de la ville de Tuléar. La Commune compte 12 fokontany dont Ifaty qui est renommé dans le domaine du tourisme. Dans cette Commune, les atouts et les contraintes sont exposés ci-dessous :

a) Les atouts

Belalanda se distingue de ses Communes voisines par l'existence d'une zone touristique, l'existence aussi de la sécurité ainsi que sa situation géographique proche de la RN 9.

Au niveau du tourisme. Le tourisme constitue une des principales sources de financement de la Commune. Cette activité tourne autour de 3 fokontany à savoir : Ifaty, Mangily, et Amboaboka. Ainsi, la Commune perçoit une taxe d'hébergement de la part des hôteliers. Cette taxe qui est de 1.000 Fmg / unité / personne sera partagée entre la Province, la Sous-Préfecture et la Commune. La Commune perçoit seulement 300 Fmg / unité / personne.

A part les 3 zones touristiques citées ci-dessus, il y a aussi un site d'animaux appelé « Reinala ». A ce propos, la Commune perçoit un taux forfaitaire du droit d'entrée des touristes.

b) Contraintes

Dans le domaine touristique, la Commune rencontre certains problèmes liés aux pratiques de « tourisme sexuel » (le fokontany de Mangily est mondialement reconnu pour cette pratique). La Commune a établi un arrêté pour la prévention contre cette pratique. De ce fait, tous les adolescents de moins de 18 ans n'ont pas le droit d'entrer dans les boîtes de nuit. Les touristes ont le droit de porter leurs bikinis seulement sur la plage et non dans le village. Jusqu'à maintenant, aucun touriste pratiquant n'a été arrêté.

3.2.2.4. La Commune de Saint-Augustin

La Commune de Saint-Augustin est située au sud-ouest de Tuléar. Elle comprend 10 fokontany. Cette Commune présente des atouts et des contraintes que nous allons évoqués ci-après.

a) Les atouts

Les atouts se présentent surtout au niveau du tourisme et de la main d'œuvre.

Au niveau du tourisme. La Commune de Saint-Augustin est certes moins connue que sa Commune voisine (Soalara) dans le domaine du tourisme. Cependant, elle possède 2 sites touristiques, celui de Sarodrano et d'Andoharano. Ce dernier a fait l'objet d'un arrêté communal pour sa préservation. Malgré la minorité des hôtels dans la Commune¹⁰² le nombre de touristes peut atteindre jusqu'à 4500 par an. L'amélioration de l'infrastructure permet donc le développement de la Commune.

Au niveau de la main d'œuvre. La disponibilité des hommes pour tous travaux sociaux constitue un autre atout pour la Commune. Ceci marque la volonté de la population pour le développement de sa Commune ainsi que la facilité de leur conscientisation.

b) Contraintes

Malgré ces atouts, nous remarquons quelques contraintes au niveau des infrastructures de base (surtout la route) et au niveau de l'agriculture.

Au niveau des infrastructures de base. La route reliant Saint-Augustin à Tuléar est en mauvais état et constitue un obstacle pour la Commune notamment en cas d'évacuation sanitaire et même en termes de circulation de la population et des produits.

Au niveau de l'agriculture. La Commune rencontre actuellement un problème au niveau de l'agriculture qui, pourtant, occupe une place primordiale dans cette Commune. En effet, les problèmes d'insuffisance de barrages et d'état défectueux des barrages existants se posent. Mais nous pouvons constater aussi le problème d'inondation dans la Commune.

3.2.2.5. La Commune de Soalara

Soalara est une Commune littorale située à 35 km au sud de Tuléar. La Commune compte 9 fokontany dont Anakao qui a la particularité d'être un site touristique mondialement connu. Elle présente des atouts et des contraintes que nous allons exposer dans les paragraphes suivants.

¹⁰² 2 hôtels à Saint-Augustin et 1 hôtel à Sarodrano.

a) Les atouts

Le tourisme, la pêche et les interventions des différents organismes constituent les principaux atouts de la Commune de Soalara.

Au niveau du tourisme. La Commune de Soalara se distingue de sa Commune voisine (Saint-Augustin) par l'intensité de l'activité touristique. En effet, malgré le fait que ces deux Communes pratiquent toutes les deux cette activité, le tourisme dans la Commune de Soalara est plus important que dans l'autre Commune. Le tourisme est une activité très porteuse dans la Commune de Soalara et cette activité génère des ressources pour la Commune. En effet, les taxes d'hébergement générées par le tourisme constituent la principale recette de la Commune. Ainsi, la Commune perçoit 250 Fmg / chambre (c'est une part des 1 000 Fmg / chambre distribuées entre le Fivondronana (700 Fmg), la Commune (250 Fmg) et le fokontany (150 Fmg). A ce propos, jusqu'à une certaine période, seul l'hôtel « SAFARI VEZO » (le plus ancien hôtel de la côte) a contribué régulièrement au paiement de cette taxe. Actuellement tous les hôtels y contribuent.

Toutefois, l'association FIMIMANO qui est une association de pêcheurs créée en 1998 perçoit les droits d'entrée des touristes sur l'île Nosy Ve au lieu de la Commune. Ceci entraîne des conflits entre la Commune et ladite association. En effet, la Commune doit encaisser 1 500 Fmg sur les 3 000 Fmg/touriste de droit d'entrée sur l'île de Nosy Ve perçu par FIMIMANO mais aussi sur les droits forfaitaires (à 1 dollar / personne pour 200 personnes) recueillis par eux sur le paquebot.

Le tourisme figure donc parmi les priorités de la Commune notamment concernant l'interdiction du tourisme sexuel et de la drogue. Tous les hôteliers ont même établi une convention pour stopper ces pratiques.

Par ailleurs, il a contribué à l'élévation du niveau de vie de la population par rapport à celui de la Commune voisine (Saint-Augustin) et à celui de Tuléar. Ceci est dû non pas par la création d'emplois générée par les hôtels¹⁰³ mais par les revenus engendrés par les ballades des touristes sur les pirogues en mer. Les touristes sont ainsi une source d'argent pour les piroguiers car une balade en mer se paie à 25.000 Fmg / touriste alors qu'actuellement durant la saison haute les piroguiers trouvent jusqu'à 8 touristes /jour ce qui leur font 200.000 Fmg/jour.

¹⁰³ Car la population locale ne veut pas travailler dans les hôtels pour ne pas enfreindre leur liberté puisqu'elle n'aime pas être commandée par des étrangers.

Cependant, cette activité n'est pas loin de causer des difficultés au niveau du village d'Anakao puisque les touristes ne respectent pas les us et coutumes des villageois. A ce propos, le maire de la Commune de Soalara envisage de restreindre la construction des hôtels dans la Commune. En effet, Anakao doit contenir seulement 3 hôtels si ce fokontany suit les normes. Donc, la Commune doit empêcher la construction de nouveaux hôtels dans le village. Mais le problème est que la Commune n'a pas le droit d'interdire aux villageois propriétaires des terres de vendre ces terres auprès des hôteliers qui sont pour la plupart des étrangers lesquels disposent du droit de « bail de 99 ans ». Même si le maire de la Commune de Soalara est contre cette construction d'hôtels dans le fokontany d'Anakao, il est obligé de céder aux décisions des ces autorités supérieures qui accordent un « avis favorable » à cette nouvelle construction. Selon le maire, une des difficultés que la Commune rencontre aussi au niveau du tourisme est que le ministère du tourisme n'a jamais fait de descente sur place dans la Commune donc cette institution n'est pas au courant des réalités existantes.

Le tourisme constitue certes une source de revenus pour la population locale dans la Commune de Soalara, plus particulièrement dans le fokontany d'Anakao. Mais une autre source non moins importante et qui constitue la principale activité de la Commune est la pêche.

Au niveau de la pêche. Auparavant, tous les fokontany situés à l'intérieur (c'est à dire loin de la mer) dans la Commune vivaient grâce à d'autres activités (par exemple culture de riz et manioc) mais faute de pluie, ces fokontany se sont actuellement tournés vers la pêche. Ainsi, toute la population de la Commune de Soalara pratique cette activité. Cependant, l'environnement marin a été fortement touché par l'intensité de cette activité.

Au niveau des interventions des différents organismes dans la Commune. La Commune de Soalara a eu l'opportunité d'être financée par plusieurs organismes de développement, notamment le PNUD qui a effectué le forage pour l'adduction d'eau, « Aide et Action » pour la construction des EPP dans 3 fokontany avec l'approvisionnement des fournitures scolaires, etc. D'autres organismes sont aussi intervenus dans cette Commune.

Ces différentes interventions des organismes de développement ont donc permis à la Commune de se développer mais elles ont aussi contribué en partie à l'élévation du niveau de vie de la population locale concernant tout particulièrement l'éducation. « Aide et Action » a permis, grâce à la construction des EPP, d'augmenter le nombre des élèves. Selon l'appréciation du maire, la sensibilisation effectuée en parallèle par l'association des parents

d'élèves au FRAM a de ce fait concouru à l'élévation du taux de scolarisation des enfants de la Commune.

b) Contraintes

Les contraintes se situent au niveau de l'environnement et au niveau des infrastructures sociales (eau et éducation).

Au niveau de l'environnement. Cette Commune possède de riches ressources marines très diversifiées en quantité et en qualité (telles que les produits halieutiques comme les poissons, échinodermes, les récifs coralliens, les oiseaux « paille en queue » qui sont endémiques,...) et ces ressources sont très menacées par l'exploitation abusive des pêcheurs. Elle possède aussi des ressources terrestres (telles que la tortue radiée endémique dans la région du Sud-Ouest, les pintades, de nombreux espèces de plantes médicinales,...)¹⁰⁴ abondantes. Pourtant ces ressources ont diminué à cause de l'exploitation des charbonniers. A cet effet, en 1997, le maire de Soalara a pris des mesures strictes (comme l'appel à la gendarmerie pour la surveillance de la forêt) pour empêcher que cette exploitation ne se propage et détruise toute la richesse de ces ressources terrestres. Cette mesure a eu des impacts positifs car pendant 1 mois, aucun charbonnier n'a osé effectuer son activité saisonnière par peur d'être arrêté par les gendarmes. Une autre mesure prise par le maire est la non taxation des charbonniers afin de restreindre cette activité.

Avant la création de la FIMIMANO, il n'y avait pas eu de droit d'entrée des touristes dans l'île Nosy Ve et le transfert entre Anakao et Nosy Ve a été assuré par la population locale à l'ordre de 1 000 Fmg / touriste. A cette époque, les principaux problèmes que rencontrent Nosy Ve sont d'un côté, la forte pêche dans l'île associée à l'utilisation du poison « laro » qui enivre ou tue les poissons même les plus petits et de l'autre, la forte pratique des feux de brousse et du défrichement de la forêt dans l'île. Ainsi, à cause de la forte dégradation que subissait cette île, sa dimension (ou sa surface) a été réduite de moitié. En effet, si cette île avait une surface de 3 Km de longueur ; actuellement elle ne mesure que 1,4 km de longueur. Ce constat a amené la Commune à établir un système de gardiennage de l'île après la surveillance des gendarmes.

¹⁰⁴ Cf. « PCD Soalara » - FID Tuléar – p.5-6.

L'association a donc été créée pour protéger l'île de Nosy Ve. Un des principaux objectifs de l'association est aussi « la Gelose de Nosy Ve ». A cet effet, SAGE l'assiste dans la réalisation de ses objectifs notamment en lui donnant des formations (par exemple formation en gestion administrative et financière pour le trésorier) ou en finançant leurs réunions et formations ainsi que les indemnités lors du reboisement de l'île de Nosy Ve. SAGE les a également financés pour la dératisation ainsi que la mise en place des panneaux dans l'île de Nosy Ve.

Mais la véritable raison évoquée par FIMIMANO pour la protection de l'île de Nosy Ve est que l'esprit du « Vorombe » règne dans l'île donc doit être respecté. Il y a donc un lieu sacré réservé à cet esprit où les pêcheurs (surtout l'ethnie « vezo » qui est majoritaire dans la Commune) font leur culte. Cependant, ce lieu est, selon FIMIMANO, quelques fois, piétiné par les touristes quand ils ne respectent pas les « *fady* »¹⁰⁵ de l'île. De ce fait, jaloux de leurs cultures, les pêcheurs ont créé l'association afin de pouvoir surveiller l'île.

FIMIMANO est donc actuellement en plein exercice de ses activités. Elle a établi des « *DINA* » qui sont plus ou moins respectés dans la Commune (exemple : interdiction d'emploi du poison « laro » pour la pêche). Toutefois, selon FIMIMANO, les problèmes que rencontre l'association se posent au niveau de leur collaboration avec les hôteliers puisque ces derniers ne se préoccupent guère des activités de l'association. En effet, l'association possède un carnet de charge pour suivre le nombre des touristes visitant l'île de Nosy Ve. Les hôteliers ne remplissent pas le carnet et ne paient pas normalement la FIMIMANO sur les droits d'entrée dans l'île.

Au niveau des infrastructures sociales. Les problèmes se posent surtout au niveau de l'eau et de l'éducation.

- ***l'eau*** : le problème majeur de la Commune s'avère être la pénurie d'eau. Bien qu'il existe 20 puits naturels dans le fokontany d'Anakao, l'eau des puits devient salée en été à cause de la proximité de ce fokontany de la mer. Donc la solution préconisée dans le PCD (construction des puits par le FID) n'est pas une solution pérenne car ce problème d'eau salée va toujours se poser. Une autre issue à cette difficulté que rencontre la Commune est la construction de forages d'eau du fokontany de Soalara et Ankaramila à 14 km d'Anakao avec

¹⁰⁵ Exemple : ne pas emmener des chiens dans l'île, ne pas faire ses besoins dans l'île, interdiction de manger des porcs avant d'aller visiter l'île.

un canal qui amène l'eau de ces deux fokontany jusqu'à Anakao. PNUD a déjà effectué 3 forages dans la Commune mais le projet a été inachevé.

Ce projet d'eau a été refusé par le FID car il est très coûteux et nécessite beaucoup d'apport bénéficiaire donc le FID préfère financer les puits même si le résultat n'est pas viable.

- **les latrines**: un autre problème non moins important que le premier est l'absence de latrines dans la zone c'est-à-dire qu'il n'y a aucune toilette dans toutes les maisons. La construction de latrines au niveau de la Commune constitue de ce fait une priorité pour celle-ci. Toutefois cette initiative va à l'encontre de la culture de la population locale.

A cet effet, la population (les hommes surtout) ne doit pas construire de leur main les toilettes (c'est contre leur culture) mais les étrangers peuvent le faire à leur place. Donc pour cette activité, la Commune doit faire appel à la main d'œuvre extérieure. Il reste cependant la forte sensibilisation au niveau de la population locale car elle est habituée à faire ses besoins sur la plage (la population tient cela de leurs ancêtres).

- **l'éducation** : la Commune de Soalara ne possède pas de CEG, ce qui amène les élèves qui ont réussi leur CEPE à poursuivre leurs études dans la ville de Tuléar à l'âge de 12-13 ans. Comme ces élèves vivent dans des conditions difficiles à Tuléar, ils préfèrent retourner chez leurs parents à Soalara. Cependant, selon le maire, le taux de réussite au CEPE est élevé dans la Commune.

En somme, la Commune de Soalara est à la fois dotée de forte potentialité économique mais aussi des richesses marines et terrestres abondantes. L'existence du tourisme qui est une activité florissante dans la Commune fait sa particularité par rapport aux Communes voisines (notamment Beheloka). Les interventions des différents organismes de développement telles PNUD, « Aide et Action » ont aussi contribué à son développement.

3.2.2.6. La Commune de Behompy

La Commune de Behompy est située à 26 km de la RN.... dans le centre de Tuléar. Elle comprend 10 fokontany. Cette Commune, qui n'était auparavant qu'un fokontany de la Commune de Miary, a été instituée en Commune à partir de 1996. Cette Commune présente des atouts et des contraintes.

a) Atouts

Les atouts se situent au niveau des infrastructures de base, de l'environnement et des interventions des organismes dans la Commune.

Au niveau des infrastructures de base. La Commune de Behompy se distingue des autres Communes du fait de sa nouvelle constitution. Dans la Commune, toutes les infrastructures sont encore à bâtir. En effet, même le bureau du maire n'existe pas encore. Cependant, durant les sept années durant laquelle la Commune a été constituée, plusieurs projets d'infrastructures ont été réalisés. Nous pouvons citer :

La construction d'un CEG¹⁰⁶ avec 2 salles de classe¹⁰⁷ qui est actuellement en phase d'extension. Pour cette construction, la Commune a été financée par le FID et elle a pu collecter 30 millions d'apport bénéficiaire. Pour l'extension, la Commune a déjà pu constituer 1% de fonds d'entretien. Il y a également la construction de 6 écoles dans les fokontany où les infrastructures sociales n'existent pas encore ;

La construction d'un CSB. Le CSB figure parmi les priorités de la population locale dans le PCD alors que celui-ci est déjà achevé. Pour ce CSB, la Commune a obtenu un financement privé. En effet, l'association « Medic Brouss » qui est un organisme extérieur a octroyé un crédit de 421 millions à la Commune. Les 171 millions ont déjà été employés à la construction d'un CSB et les 250 millions restants vont servir à l'électrification du CSB et les logements des personnels (logement des docteurs, infirmiers...) ;

La construction de 6 puits fermés avec pompe¹⁰⁸. Concernant la réalisation de ce projet, l'apport de la population locale était en nature et consistait à des apports en main d'œuvre et en matériaux tels que les gravillons...

Une autre potentialité de la Commune de Behompy est le dynamisme de sa population. Ainsi, les jeunes ont tous des activités pendant la période des vacances . Donc, il n'y a pas de chômeurs dans la Commune.

Au niveau de l'environnement. La Commune de Behompy possède des ressources naturelles qui sont encore intactes et protégées par la population locale. Il existe aussi des

¹⁰⁶ Depuis 1956, seulement des EPP existent dans la Commune de Behompy.

¹⁰⁷ Seulement deux salles sur les quatre salles demandées par la Commune auprès du FID ont été construites.

¹⁰⁸ Les ONG responsables de la construction n'ont pas été mentionnées par l'enquête.

sites touristiques mais les sites ne sont encore aménagés à cause du mauvais état des infrastructures et de l'inexistence de moyens d'accueil.

La Commune possède des points d'eau qui alimentent les champs. Nous pouvons également noter l'existence d'un fleuve. Les « baiboho » qui se situent le long de ce fleuve et où la population locale pratique leurs cultures sont solidement protégés. Ceci est associé à la forte sensibilisation des autochtones sur la protection de la forêt car la dégradation de la forêt en amont entraînerait l'ensablement des « baiboho » en bas. Cependant, le problème de la dégradation de la forêt ne vient pas de la population locale de Behompy mais des autres Communes notamment celle d'Ambohimahavelona qui brûle et défriche la forêt et cette déforestation arrive jusque dans la Commune de Behompy.

Au niveau des interventions des organismes dans la Commune. Malgré l'enclavement de la Commune de Behompy, quelques acteurs de développement comme « Aide et Action », FID, ANAE et l'ONG Gama pour l'apiculture, la pépinière et la formation...ont pu intervenir dans la localité. Ces différentes interventions ont permis à la Commune de se développer petit à petit.

b) Contraintes

Nonobstant ces atouts, des problèmes (au niveau des infrastructures de base, des ressources de la Commune et du niveau de vie) subsistent au niveau de la Commune :

Au niveau des infrastructures de base. La Commune de Behompy est très enclavée par rapport aux Communes voisines puisqu'il n'y a aucun taxi-brousse qui assure le transport des voyageurs et seules les charrettes peuvent circuler, ce qui ne permet pas aux produits locaux de sortir du territoire. Ainsi, toute la production est auto-consommée d'où l'existence d'une période de soudure chaque année.

Au niveau des ressources de la Commune. La Commune de Behompy ne perçoit aucune recette car il n'y a ni marché ni bazar dans la localité.

A propos du niveau de vie. La population de Behompy a un niveau de vie très bas. Ceci est la conséquence de l'inexistence des infrastructures de base telles la route, le marché etc. qui amène un blocage de développement de la Commune. De ce fait, les potentialités existantes dans la Commune notamment les potentialités agricoles ne sont pas exploitées.

3.2.2.7. La Commune d’Ambohimahavelona

La Commune d’Ambohimahavelona est située dans la région des 7 lacs, au nord-est de Tuléar. Elle compte 21 fokontany. La Commune d’Ambohimahavelona présente des atouts et des contraintes.

a) Atouts

Les atouts de la Commune concernent principalement les ressources humaines et naturelles.

Au niveau des ressources humaines. La Commune dispose de main-d’œuvre suffisante, saine et habile. En effet, malgré l’état délabré des infrastructures culturelles, les jeunes d’Ambohimahavelona excellent dans la région dans le domaine des arts et des sports. Beaucoup d’entre eux sont cultivés et créatifs, même si le personnel enseignant dans le CEG et les 10 EPP existants s’avère insuffisant. Ce dynamisme de la population locale peut s’expliquer, entre autre, par l’état sanitaire plus entretenu à Ambohimahavelona que dans les autres Communes voisines grâce aux centres de santé existant sur place (2 hôpitaux, 1 dispensaire). En outre, les chefs de ménage pratiquent des activités variées pour nourrir leurs familles. Hormis l’agriculture et l’élevage, la menuiserie, la forge, la fabrication de rhum artisanal sont entreprises par les hommes. Les femmes exercent les activités de couture et de tissage.

Au niveau des ressources naturelles. La Commune dispose de ressources naturelles diverses : l’eau potable, les sites touristiques, les richesses minières et les ressources forestières.

Les sites touristiques sont nombreux dans la Commune. Les plus connus dans le monde sont les sept lacs et les six grottes (Ampanolora, Bejiro, Trous soufflants, Aven, Andovoky, Chapelle Andranomite). Il y a aussi des hôtels et des restaurants (en cours de construction) pour abriter les visiteurs.

Quant aux richesses minières, la Commune dispose d’un gisement de pierre industrielle (kaolin). Trois camions de cette pierre sortent tous les jours d’Ambohimahavelona. Le kaolin est un matériau de construction utilisé surtout en carrelages.

Concernant les ressources forestières, la moitié de la superficie de la Commune est couverte de forêt naturelle très riche en biodiversité. Malheureusement, la pérennité de cette

richesse est de plus en plus menacée par les défrichements et la culture sur brûlis (« hatsake ») qui sont très intenses dans la Commune.

b) Les contraintes

Les contraintes s'articulent aussi sur plusieurs niveaux : aux niveaux de l'administration locale, au niveau de l'éducation, au niveau de l'agriculture, au niveau de l'environnement et au niveau de l'activité touristique.

Au niveau de l'administration locale. Des conflits internes existent au sein de la Commune entre les Chefs quartiers des fokontany. La jalousie et l'esprit de concurrence règnent parmi les élus. Ce problème provoque la division en clans et bafoue la sagesse traditionnelle malgache (*fihavanana*). L'égalité des genres est inconnue à Ambohimahavelona,. Les femmes ne sont pas responsabilisées, elles sont écartées quand il s'agit de prise de décisions sur le développement de la Commune.

Au niveau de l'éducation. La FRAM existe mais ne prend pas ses responsabilités dans la participation au fonctionnement des écoles construites.

Au niveau de l'agriculture. Malgré la fertilité du sol et donc les potentialités agricoles énormes de la Commune, le rendement est limité par les problèmes phytosanitaires, les matériels rudimentaires ainsi que les problèmes de gestion de l'eau. En outre, les producteurs sont dispersés et ne se soucient guère de défendre leurs intérêts par la recherche de débouchés, de méthodes d'organisation et de gestion de la production. D'où l'augmentation de la production ne dépasse pas celle de la démographie et la population produit juste pour subsister.

Au niveau de l'environnement. Les surfaces couvertes défrichées augmentent d'année en année alors que les initiatives de reboisements n'existent pas. La responsabilisation de la population à tous les niveaux en matière de conservation des ressources naturelles n'est pas suffisante, ce qui favorise les activités de collecte et de chasse réduisant la richesse de la biodiversité locale. Des espèces de faunes diverses telles que *sokake*, *maki* ou *sifaky* sont prélevées illicitement de la forêt.

Au niveau de l'activité touristique. On peut citer :

- l'insuffisance des lieux d'hébergement des touristes,

- la non-transparence au niveau de la gestion de la caisse de la GELOSE.

La Commune d'Ambohimahavelona dispose de ressources naturelles diverses qui font l'attrait des touristes et de ressources humaines dynamiques. Cependant, nous rencontrons des problèmes au niveau de ces deux ressources. Les ressources naturelles (notamment la forêt) subissent une dégradation massive due aux diverses activités humaines. Malgré la forte potentialité touristique existante dans la Commune, nous constatons un manque d'infrastructure d'accueil. Les jeunes de la Commune ne sont pas motivés à travailler et sont surtout attirés par les modes des jeunes de la Capitale.

3.3. Les institutions responsables de l'élaboration du PCD dans la région de Tuléar II

Dans cette section, nous allons aborder tout d'abord les institutions et leurs activités sur place, ensuite la procédure de chaque institution pour l'élaboration des PCD et enfin les ONG de développement dans la région de Tuléar II et leurs perceptions du PCD.

3.3.1. Les institutions et leurs activités sur place

Quatre institutions, à savoir PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), SAGE (Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement), FID (Fonds d'Intervention pour le Développement) et PSDR (Projet de Soutien au Développement Rural), élaborent les PCD des Communes de Tuléar II. Le GTDR II (Groupe de Travail de Développement Rural II) gère la coordination de ces institutions (appelées aussi AGEX¹⁰⁹) dans l'élaboration des PCD.

Une présentation des activités générales de ces institutions est donnée en annexe 3. Nous exposons ci-après leurs activités en relation avec le PCD ainsi que leurs démarches dans l'élaboration des PCD.

¹⁰⁹ Agence d'Exécution

3.3.1.1. Groupe de Travail de Développement Rural II ou GTDR II

Le GTDR II est une sous-section du GTDR de la région de Tuléar, couvrant la région du Sud-Ouest. Le GTDR II de Tuléar assure la gestion et la coordination des PCD en collaboration avec les agences d'exécution présentes à Tuléar telles PNUD « Gouvernance »¹¹⁰, SAGE, FID, ANAE¹¹¹ et PSDR. Ce rôle de coordination est nécessaire pour éviter les chevauchements ou « double emploi »¹¹².

Le GTDR II a pour rôle d'assurer :

- la rencontre entre Commune – Structure Communale de Développement-AGEX concernées pour les programmes PCD « double emploi » ou « en chevauchement » ou pour demande d'amélioration PCD (cas PNUD / SAGE – PNUD / WWF – FID / PSDR – FID / ANAE) ;
- la diffusion à toutes les Communes / Autorités / Membres du GTDR II Région Sud-Ouest des résultats de coordination des programmes PCD (avec la participation des AGEX et des membres du GTDR II) ;
- la répartition des Communes, retenue à l'issue de la réunion de coordination, à chaque AGEX concernant l'élaboration des PCD (cf. tableau n° 2 ci dessous). Les AGEX prennent en main les PCD des Communes où ils interviennent.
- l'uniformisation de la démarche d'élaboration du PCD suivant le référentiel Guide National pour l'élaboration d'un PCD pour faciliter l'exploitation du PCD par les AGEX ou autres partenaires ;
- l'invitation des autres Projets / programmes, partenaires financiers notamment pour les réunions de coordination de mise en œuvre du PCD.

La réunion de coordination du GTDR II avec les autres parties concernées se tient tous les trimestres. Le GTDR II procède aussi à un suivi des programmes d'élaboration des PCD ainsi qu'un suivi lors de la réalisation et la mise en œuvre de ceux-ci. Toutefois, ce dernier rôle ne peut encore être accompli par manque de budget.

¹¹⁰ Le PNUD « gouvernance » a son siège à Tananarive mais il élabore la plupart des PCD de Tuléar II.

¹¹¹ ANAE est l'une des AGEX qui élabore le PCD dans la région de Tuléar. Cependant cette institution n'élabore pas les PCD des Communes de Tuléar II.

¹¹² Le double emploi consiste à l'empiétement des AGEX dans l'élaboration de PCD d'une Commune.

Lors de la réunion périodique qui s'est tenu le 07 février 2003, il a été décidé que les structures de développement mises en place au niveau de chaque Commune sont à considérer durant la constitution de la « Structure Communale de Développement – SCD » pour la gestion et la mise en œuvre du PCD.

Le GTDR II touche les 9 Fivondronana (Tuléar I, Tuléar II, Ampanihy Ouest, Ankazoabo Sud, Benenitra, Beroroha, Betioky Sud, Morombe et Sakaraha) et les 86 Communes de Tuléar hormis la Commune urbaine de Tuléar. Dans cette région, 33 PCD sont validés, 39 PCD en cours d'élaboration et 17 PCD sont programmés à être élaborés d'ici fin 2003.

Tableau 2 : Répartition des Communes à chaque AGEX dans la région de Tuléar II

Agences d'Exécution	Communes	Situation actuelle des PCD
PNUD	Belalanda	PCD validé
	Behompy	PCD validé
	Miary	PCD validé
	Maromiandra	PCD validé
	Saint Augustin	PCD validé (1 ^{ère} phase)
	Marofoty	PCD en cours
	Tsianisiha	PCD en cours
	Ankililioka	PCD en cours
	Milanaka	PCD en cours
	Betsinjaka	PCD en cours
SAGE	Ambohimahavelona	PCD en cours
	Antanimena	PCD programmé 2003
	Manorofify	PCD programmé 2003
	Manombo atsimo	PCD validé
	Beheloka	PCD validé
FID	Soalara	PCD validé
	Ambolofoty	PCD validé
PSDR	Andranovory	PCD en cours
	Analamisampy	PCD validé
	Total 19 Communes	10 PCD validés 7 PCD en cours 2 PCD programmés

Source : Bilan Programmes d'appui à l'élaboration des PCD 2002 – Région du Sud-Ouest – Réunion GTDR II et AGEX – 07 février 2003

Dans ce tableau, nous pouvons en déduire que parmi les 19 Communes de Tuléar II, le PNUD a élaboré 10 PCD. SAGE a validé les PCD de Manombo Sud et de Beheloka, mais a encore le PCD d'Ambohimahavelona en cours d'élaboration et les PCD d'Antanimena et de Manorofify programmés pour cette année 2003. Trois PCD sont élaborés par FID dont deux validés (dans les Communes de Soalara et d'Ambolofoty) et un seul (Commune d'Andranovory) en cours d'élaboration. Le seul PCD élaboré par le PSDR (Analamisampy)

est validé. En somme, sur les 19 Communes de Tuléar II, 10 PCD sont validés, 7 PCD sont en cours et 2 PCD sont programmés.¹¹³

3.3.1.2. Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD

Le PNUD est l'un des précurseurs du PCD à Madagascar. C'est dans le cadre du programme DAP1 « Gouvernance et Politiques Publiques pour un Développement Humain Durable » que le PNUD a été incité, en début 1998, à élaborer le PCD. Le PCD a été initié à partir du concept de « développement participatif » qui consiste en un développement partant de la base. PNUD a commencé à élaborer le PCD depuis le dernier trimestre de l'année 2000.¹¹⁴ Relativement à l'élaboration de PCD, le PNUD/DAP1 a pour rôle de former les élus locaux en administration communale pour le renforcement de leurs capacités.

Nous rappelons que PNUD élabore les PCD des 10 Communes de Tuléar II dont les cinq PCD (Belalanda, Behompy, Miary, Marominandra, Saint-Augustin) sont déjà validés même si les documents finaux des PCD ne sont pas encore remis à ces Communes. Les cinq autres PCD (Marofoty, Tsianisiha, Ankililoaka, Milanaka et Betsinjaka) sont en encore en cours d'élaboration et seront validés et remis aux Communes le mois de septembre 2003.

3.3.1.3. Service d'appui à la Gestion de l'environnement ou SAGE

SAGE a été l'un des concepteurs du « Guide d'élaboration du PCD ». Associé à la promulgation de la loi sur la nécessité pour les Communes d'avoir un PCD, SAGE a pour grand axe l'appui à la planification. En outre, comme le processus de développement ne peut être déclenché et maintenu sans une gestion durable des ressources de l'environnement, SAGE participe activement à l'élaboration des plans de développement communaux. Ainsi, il appuie à l'élaboration PCD de certaines Communes dans ses zones d'action.

¹¹³ Les données que nous avons obtenues datent du mois de février 2003 donc notre analyse va porter sur ces données qui sont encore valable pour les Communes étudiées.

¹¹⁴ Le PNUD DAP2 de Fianarantsoa, quant à lui, s'occupe du financement des projets qui sont inclus dans le PCD en collaboration avec le Ministère de la Décentralisation (notamment les projets d'infrastructures, les CSB, le groupement des pêcheurs, l'alphabétisation, etc. selon les besoins des Communes).

Dans la province de Tuléar, SAGE œuvre dans trois zones prioritaires :

- ✓ Zone TSIMANIA (incluant la forêt des MIKEA) :
 - Commune de Morombe
 - Commune de Nosiamboitra
 - Commune de Basibasy
 - Commune de Manombo (PCD réalisé en collaboration avec le PNUD – SAGE assure l'intégration de la dimension environnementale)
- ✓ Zone de BELOMOTSE (incluant les 7 Lacs)
 - Commune d'Ambohimahavelona
- ✓ Zone de TSIMANOA

Ces zones ont été choisies du fait de leurs problèmes environnementaux spécifiques particulièrement aigus. Par exemple, les forêts des MIKEA et de BELOMOTSE connaissent jusqu'ici une dégradation accélérée du système écoforestier, tandis que dans la zone de TSIMANOA, la problématique environnementale se manifeste surtout par la dégradation des ressources de pêche suite à une exploitation irrationnelle.

Il y a aussi les zones non prioritaires :

- ✓ Le plateau calcaire de Mahafale :
 - Commune d'Ampanihy Ouest
 - Commune de Beahitse
 - Commune d'Itampolo
 - Commune de Behelotse

Ces Communes présentent des potentialités en ressources naturelles et constituent des zones de conservation de WWF. Donc SAGE collabore avec WWF dans l'élaboration de leur PCD.

- ✓ La région d'ANOSY :
 - Commune de Farantsa
 - Commune de Fenoevo
 - Commune d'Enacaraon
 - Commune d'Enanilie

- Commune de Sakaibozy

Ces Communes se situent aux alentours du parc naturel d'Andohaëla et possèdent donc des ressources naturelles renouvelables. L'élaboration de leur PCD est appuyé et financé par SAGE dans l'optique d'une utilisation durable et rationnelle de ces ressources.

3.3.1.4. Fonds d'Intervention pour le Développement ou FID

Concernant le FID particulièrement, le PCD est un outil de base pour le financement des Communes à travers les différents projets prioritaires qui y sont programmés. Ainsi, le PCD est inclus dans le programme « **Projet de Développement Communautaire ou PDC** », composante « Projets Communautaires » qui fait partie du FID IV (début 2001 à fin 2006). Ce programme comprend trois composantes principales :

1. Une composante « Projets Communautaires » (où le PCD est inclus) ;
2. Une composante « Financement Direct des Communes ou FDC » ;
3. Une composante « Renforcement des Capacités ».

1- La première composante « **Projets Communautaires** » est dictée par quatre principaux objectifs, à savoir :

- Amélioration de la qualité des services (infrastructures de base) ;
- Amélioration de l'accès aux services fournis ;
- Amélioration du degré de satisfaction des bénéficiaires ;
- Renforcement des capacités des populations bénéficiaires¹¹⁵ ;

Ce projet PDC est réalisé suivant une « **approche participative** ». De ce fait, ce sont les bénéficiaires (associations ou Communes) qui participent à la sélection des projets, au financement partiel, au suivi-évaluation, et à l'utilisation et l'entretien des services fournis.

Ce projet, appelé communément « *tetikasa iombonana* » est le fruit de la collaboration entre le FID et les bénéficiaires. En conséquence, le PCD qui est inclus dans ce projet est financé à l'ordre de 90% par le FID et de 10% par les bénéficiaires. Néanmoins, si les

¹¹⁵ Renforcement des capacités= Acquisition de savoir-faire en vue d'une prise effective des responsabilités par le biais de formation et de suivi de proximité par le FID.

bénéficiaires ne peuvent pas assurer l'apport de 10%, alors la Sous-Préfecture et la mairie prennent cet apport dans leurs charges (à travers le budget de l'Etat qui est de l'ordre de 460 millions de Fmg par an). Cet apport bénéficiaire est donc simplement symbolique. Cependant, ce projet doit être avalisé par la Commune puisque celle-ci est considérée comme propriétaire de toutes infrastructures existantes dans son territoire.

Les 10% considérés comme « **apport bénéficiaire** » se répartissent comme suit : 1% (en numéraire) sert de fonds d'entretien et est versé par les bénéficiaires au FID, 5% (en nature) soutient les projets connexes et 4% (en numéraire) sert au fonctionnement des cellules de projet ou cellules communales en FDC.

2- Le « **Financement Direct des Communes ou FDC** » se fonde sur le nombre de populations dans les Communes (avec 5\$ per capita) et le FID octroie jusqu'à 100 000\$ par an pendant 5 ans pour cette 2^{ème} composante. Ceci afin de réaliser les projets priorités dans le PCD et qui ne sont pas inclus dans la **liste négative**¹¹⁶ du FID. Le FDC concerne tout un programme donc un ensemble de plusieurs projets, tandis que pour la première composante, le FID ne finance qu'un projet parmi les priorités des Communes citées dans les PCD. Toutefois, le choix des projets que FID finance dépend des requêtes des Communes auprès de cette institution. Le FDC concerne 10 Communes par province par an.

Trois critères sont essentiels pour le choix des Communes :

- 1^{er} critère : Communes les plus pauvres – pauvreté mesurée en terme d'accès aux services sociaux de base (taux de scolarisation et taux de fréquentation des CSB) ;
- 2^{ème} critère : Capacité de réalisation des projets – en terme de ressources humaines et monétaires ;
- 3^{ème} critère : Degré de respect de l'engagement antérieur (transparence, entretien, respect de la procédure...).

3- Le « **Renforcement des Capacités** » concerne la formation des bénéficiaires pour la gestion des projets (communautaires ou FDC) ainsi que la formation du personnel exploitant (exemple : pour l'école – formation des instituteurs).

¹¹⁶ Cf. annexe n° 4: « liste négative du FID »

Pour toutes les activités du FID, notamment l'élaboration des PCD dans la province de Tuléar, le FID effectue un audit deux fois par an. Le FID est actuellement à sa troisième année d'élaboration du PCD et ils ont déjà réalisé 30 PCD. 55 PCD sont en cours d'élaboration. Ces derniers concernent les Communes situées dans les zones les plus reculées. A noter que le coût moyen d'élaboration d'un PCD est de 15 millions Fmg.

FID élabore les PCD des Communes de la région d'Anosy (GTDR I) et d'Ankazoabo (GTDR III). FID ne finance que les Communes rurales de Tuléar (au nombre de 241) et il intervient aussi sur le plateau MAHAFALY. Dans la région de Tuléar II, FID élabore trois PCD dont deux sont déjà validés (dans les Communes de Soalara et d'Ambolofoty) et un seul (Commune d'Andranovory) en cours d'élaboration.

3.3.1.5. Projet de Soutien au Développement Rural ou PSDR

Dans l'optique de l'appui aux organisations paysannes, le PSDR élabore un plan de développement pour un développement communautaire. Ainsi, le PSDR a 26 PCD à élaborer dans la province de Tuléar (région Sud-ouest, région d'Anosy et région de Menabe). 15 PCD sont déjà achevés (dont Analamisampy qui est le seul PCD élaboré par le PSDR et validé dans la région de Tuléar II) et les autres sont encore en cours d'élaboration. Le PSDR essaie aussi de rentabiliser les PCD qui ont déjà été faits par les autres institutions et de les réactualiser.

Le GTDR accumule les requêtes des Communes qui demandent l'élaboration des PCD dans leurs territoires. Ces requêtes doivent avoir le visa des maires pour être valables. Ce GTDR constitue un démembrement du PSDR dans chaque région. Le PSDR aide donc le GTDR à l'harmonisation et à la coordination des PCD existants dans la région de Tuléar et prend tous les outils PCD au GTDR. Les Communes présentent des requêtes à la fois pour les PCD et les sous-projets. Le PSDR les assiste à travers les prestataires mais c'est lui qui coordonne les projets.

Les Communes ayant déjà leur PCD sont incitées à élaborer un sous-projet (inclus dans les PCD) bancable par le PSDR. Celles qui n'ont pas encore le leur sont encouragées à l'élaborer. Actuellement, il y a une sensibilisation pour que la dimension environnementale soit intégrée dans les PCD.

Le PSDR effectue un suivi-évaluation des PCD lors de leur élaboration même. Normalement, l'élaboration d'un PCD dure 3 mois. Le coût de l'élaboration d'un PCD se

trouve dans une fourchette de 19 millions à 45 millions (cela dépend du nombre de fokontany existant dans la Commune et de la distance de celle-ci).

3.3.2. La procédure de chaque institution pour l'élaboration des PCD

Dans cette section, la procédure d'élaboration des quatre institutions (PNUD, SAGE, FID et PSDR) va être analysée.

3.3.2.1. Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD

Avant la sortie du «Guide d'élaboration du PCD», le PNUD/DAP1 avait ses propres procédures d'élaboration. Ainsi, pour la région de Tuléar II, les PCD de cinq Communes (Belalanda, Behompy, Miary, Maromiandra et Saint Augustin) ont été achevés avant la sortie du Guide et ont déjà été mis en œuvre. Actuellement, huit PCD sont en cours d'élaboration avec la méthode du Guide dont cinq PCD des Communes situées dans la région de Tuléar II (Marofoty, Tsianisiha, Ankililioka, Milanaka, Betsinjaka). Pour ces derniers, un cabinet d'étude et une ONG partenaire siégeant à Tuléar se chargent de leur élaboration. L'élaboration de ces huit PCD dure 3 à 4 mois. Il est difficile d'évaluer les coûts d'élaboration de chaque PCD puisque les coûts de ces huit PCD sont inclus dans un lot et celui-ci est divisé entre le cabinet d'étude et les partenaires relais chargés de l'élaboration des PCD.

Les acteurs concernés par l'élaboration du PCD sont les suivants :

1. La composante Gouvernance du PNUD ;
2. Les cabinets d'études ou consultants ;
3. Les ONG partenaires qui ont leur siège au niveau du site d'intervention ;
4. Les élus locaux (maire et conseillers communaux) ;
5. Les autres membres du CDC (société civile, secteur privé...) ;
6. Les notables locaux ;
7. Les autorités traditionnelles.

Il existe deux grandes phases pour l'élaboration du PCD :

PHASE I :

- Information et mobilisation sociale. La spécificité du PNUD dans cette première étape est la formation préalable des ONG partenaires au principe de bonne gouvernance ;
- Planification du processus d'élaboration avec la Commune ;
- Identification et mise en place de la SCC par les ONG sous la supervision du PNUD ;
- Organisation des séances de formation. Cette formation concerne toutes les entités existantes dans la Commune. Il s'agit des élus locaux, de représentants de la SCC, des représentants des notables et le groupement des femmes. L'intégration de « l'approche genre » dans le processus d'élaboration du PCD constitue la spécificité du PNUD. Ces séances ont pour contenu le processus et les techniques d'élaboration du PCD. Les formateurs sont les premiers acteurs suscités ;
- Elaboration de la monographie communale avec les ONG et toutes les entités au niveau de la Commune ;
- Diagnostic participatif avec les ONG et les SCC sous la supervision des consultants ou des cabinets d'études ;
- Détermination des axes stratégiques de développement (avec les mêmes acteurs) ;
- Identification des actions de développement (projets) et priorisation (avec les mêmes acteurs).

PHASE II :

- Elaboration de projets de PCD par les consultants sous la supervision du PNUD volet gouvernance ;

- Validation :

1. technique : avec lecture et correction au niveau de la Commune ;

2. administrative : le PCD passe d'abord au Conseil Communal pour « délibération de validation » ensuite au maire. C'est ce dernier qui sort « l'Arrêté Communal de Validation ».

La démarche générale préconisée dans le « guide » pour l'élaboration d'un PCD (voir 1.1.3. « processus d'élaboration du PCD ») a été bien suivie par le PNUD. Néanmoins, le PNUD a ses propres spécificités notamment au niveau de l'intégration de l'approche genre dans « l'approche participative » des communautés et la formation des élus locaux au principe de la « bonne gouvernance ». La différence entre le PNUD et les autres institutions est également sa collaboration avec les consultants et des ONGs qui ont leurs sièges à Tuléar donc connaissaient très bien la région.

A propos de l'intégration de la dimension environnementale dans le processus d'élaboration du PCD, une réunion s'est tenue le 28 mars 2003. Le PNUD et la Banque Mondiale ont initié le concept de « thèmes transversaux » qui concernent à la fois l'environnement, les droits de l'homme et l'approche genre. Ainsi, le concept de « développement durable » qui prend en compte toutes les dimensions sera intégré dans le PCD.

3.3.2.2. Service d'appui à la Gestion de l'environnement ou SAGE

A la différence des autres institutions, SAGE ne travaille pas par le biais d'un partenaire-relais. SAGE donne un canevas à la Commune et rémunère directement des personnes ressources pour collecter les données conformément à ce canevas.

L'élaboration d'un PCD dure 4 à 5 mois pour SAGE. Mais le pari actuel est de 3 mois. Actuellement, SAGE essaie d'intégrer la partie environnementale dans ces PCD. Le choix des

priorités des projets des Communes intégrés dans ces PCD dépend donc du renforcement des capacités des communautés de base en matière de gestion des ressources naturelles.

Dans la dernière phase d'élaboration du PCD se déroule l'atelier de validation auquel tous les intervenants participent (à travers un diagnostic participatif). La fonction de la Commune consiste à les inviter à assister à cet atelier. Les actions en cours entamées par des organismes au sein de la Commune sont intégrées dans le PCD.

Pour certaines Communes telles que Behelotse, Morombe, Manombo et Ambohimahavelona, le document provisoire du PCD est déjà achevé, on attend juste les procès verbaux de validation, les arrêtés communaux de mise en place des CCD ainsi que les budgets communaux. Malgré cela, l'ébauche du PCD est remise aux partenaires bailleurs pour que ces derniers puissent descendre sur terrain et prioriser leurs actions au niveau communal. La finalisation du document de PCD n'empêche donc pas les actions pouvant déjà être entreprises dans la Commune.

La principale contrainte rencontrée concerne la disponibilité et la fiabilité des données de base dans les Communes rurales. Mais ces données peuvent toujours être analysées et prises comme base pour comprendre la situation actuelle de la Commune.

Nous rappelons que SAGE a déjà fini l'élaboration de deux PCD (Manombo Sud et Beheloka) et est en train de finir l'élaboration du PCD d'Ambohimahavelona. Les PCD de Manorofify et d'Antanimena sont programmés pour cette année 2003.

La procédure d'élaboration du PCD par SAGE ne diffère pas de l'élaboration générale du PCD préconisée dans le « guide ». Toutes les démarches recommandées dans le « guide » ont été bien suivies. La différence entre SAGE et les autres institutions est qu'elle accorde beaucoup plus d'importance au problème environnemental que les autres institutions dans les PCD des Communes qu'elle élabore et elle élabore elle-même le PCD avec la collaboration de la Commune. Il n'y a donc pas de recrutement d'ONGs partenaires.

3.3.2.3. Fonds d'Intervention pour le Développement ou FID

En vue de l'élaboration d'un PCD, trois phases sont nécessaires pour le FID :

- 1^{ère} phase : Calendrier avec les Communes (avec une formation de 12 jours) ;

- 2^{ème} phase : Atelier diagnostic par fokontany ;
 - Avec identification des problèmes par la méthode MARP (Méthode Accélérée de Recherche Participative) ;
 - Avec élection des CDV (Comité de Développement Villageois) ;
 - Avec atelier diagnostic au niveau des chefs lieux des Communes (atelier ayant comme objectif la création du CDC ¹¹⁷)
- 3^{ème} phase : Elaboration du PCD qui sera validé par le CDC.

Le FID Tuléar recrute des consultants (individuels ou associations) pour l'élaboration des PCD. Les annonces pour ce recrutement se font au mois de novembre jusqu'en fin janvier tous les ans. Les intéressés suivent alors une formation de 8 jours (apprentissage de la méthode MARP ou ERP pour le FID, de la gestion de projet). Ensuite, le FID lance un appel d'offre pour l'attribution des travaux d'élaboration des PCD .

A la fin de l'élaboration du PCD, le FID assiste à l'atelier de validation pour éviter des biais comme le cadrage des priorités des Communes dans le domaine du FID (domaine social) afin que celles-ci puissent bénéficier de leur financement.

A noter que les maires doivent « vendre » leurs PCD à n'importe quel organisme qui peut les financer. Au cas où les Communes n'auraient pas encore leur PCD, le Projet Communautaire se fait sur requête de ces Communes auprès du FID.

Parmi les trois PCD que FID élabore dans la région de Tuléar II, deux sont déjà validés (Soalara et Ambolofoty) et un PCD (celui d'Andranovory) est en cours d'élaboration.

Le FID comme les autres organismes responsables de l'élaboration des PCD de Tuléar II a suivi la procédure d'élaboration du PCD prôné par le « guide ». FID emploie des ONGs qu'il nomme « partenaire-relais » et qu'il recrute pour l'élaboration des PCD de Tuléar II. la spécificité du FID est qu'il assiste à la dernière phase de l'élaboration des PCD (phase de validation) afin d'éviter les biais que nous avons cités ci-dessus.

¹¹⁷ Le CDC est formé par le CDV + les autorités communales + les conseillers communaux + le comité exécutif + les services décentralisés + les ONGs œuvrant dans la zone + les groupes représentatifs (jeunes, femmes, églises, leaders claniques)

3.3.2.4. Projet de Soutien au Développement Rural ou PSDR

Pour le PSDR, les prestataires (ONGs,...) sont chargés de l'élaboration des PCD. Le PCD a ainsi pour fonction d'orienter les interventions de chaque institution de développement telle SAGE, FID, PNUD, WWF, ANAE dans la Commune.

- La première phase de l'élaboration des PCD consiste tout d'abord à réaliser des enquêtes par fokontany suivies d'un diagnostic participatif. Ce diagnostic inclut la constitution des CDV, la priorisation des problèmes par village, l'utilisation de la méthode ERP (Evaluation Rurale Participative) et la MARP...Ensuite le Plan de développement du fokontany est établi.

- La deuxième phase consiste à la Constitution des Structures Communales de Développement ou SCD qui est composée des représentants des CVD plus les autres acteurs comme les conseillers communaux et le maire. Ces derniers ont pour fonction de prioriser les problèmes de la Commune. Cette priorisation s'effectue par main levée ou par priorisation par paire¹¹⁸. Lors de la dernière phase de l'élaboration des PCD, ces SCD valident le document PCD.

Dans la région de Tuléar II, PSDR n'a élaboré qu'un seul PCD, celui de la Commune d'Analamisampy.

Le PSDR comme les autres organismes responsables de l'élaboration des PCD de Tuléar II a suivi la procédure d'élaboration du PCD conseillé par le « guide ». Le PSDR comme le FID emploie des ONGs pour l'élaboration de leur PCD.

En résumé, ces divers organismes apportent leurs appuis à l'élaboration des PCD communaux dans le but de coordonner l'ensemble de leurs interventions dans les Communes, le document de PCD étant désormais le document de référence en matière de développement territorial local. C'est surtout pour pouvoir intégrer leurs activités et projets dans ce tableau de bord communal que les organismes assistent leurs Communes d'intervention dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des PCD.

¹¹⁸ La priorisation par paire s'explique comme suit : les priorités sont mises deux à deux (exemple : hôpital et barrage) et la SCD choisit la première priorité parmi ces deux prérogatives.

Le tableau ci-après récapitule la procédure d'élaboration des PCD de chaque institution :

Tableau 3 : Tableau récapitulatif de la procédure d'élaboration des PCD de chaque institution

Institution	PNUD	SAGE	FID	PSDR
Procédure d'élaboration	2 phases : 1^{ère} phase : °information et mobilisation sociale. ° mise en place SCC par ONG (sous supervision PNUD) ; °élaboration monographie ; °diagnostic participatif (avec SCC et ONGs) ; ° détermination des axes stratégiques de développement ; °identifications et priorisation des projets. 2^{ème} phase : ° élaboration des projets de PCD (Consultants supervisés par PNUD) ; °validation technique et administrative.	°collecte d'informations complémentaires (avec la Commune) ; °Analyse des contraintes, des problèmes et difficultés, des menaces, des besoins, des forces et faiblesses et des potentiels / atouts ; °Définition de la vision du futur, définition des axes stratégiques et des objectifs, identification des actions/projets, analyse de la faisabilité et de la capacité contributive (fokontany & Commune), priorisation ; °Intégration avec les objectifs de développement national et régional ; °Estimation des coûts et élaboration de programme d'investissement communal °finalisation du PCD : rédaction ; - examen et ajustements du PCD ; - validation du projet de PCD et délibération	3 phases : 1^{ère} phase : calendrier avec la Commune (formation de 12 jours). 2^{ème} phase : atelier diagnostic par fokontany °identification des problèmes (MARF, ERP) ; °élection des CDV ; ° création des CDC ou SCC 3^{ème} phase : élaboration du document PCD et validation	3 phases : 1^{ère} phase : °enquête par fokontany ; °diagnostic participatif (constitution de CDV, priorisation des problèmes par village) 2^{ème} phase : constitution des SCD ou SCC ou CDC °priorisation des problèmes (par main levée ou par paire) ; 3^{ème} phase : élaboration du document PCD et validation
Conformité avec le processus d'élaboration établis dans le « guide de PCD »	conforme	conforme	conforme	conforme

Institution	PNUD	SAGE	FID	PSDR
Collaborateurs	Consultants (rédaction) et ONGs sur place (collecte des données)	Personnes ressources de la Commune (collecte des données)	Partenaire relais (collecte des données et rédaction)	Partenaire relais (collecte des données et rédaction)
Spécificités	Formation préalable des ONGs à la bonne gouvernance Intégration de l'approche « genre » dans l'élaboration	Renforcement des capacités des communautés de base en matière de gestion des ressources naturelles Intégration de la dimension environnementale dans le PCD (emploi du guide « PCD vert »)	Formation des élus locaux et prestataires en 12 jours	
Durée d'élaboration	3 à 4 mois	4 à 5 mois (défi : 3 mois)	120 jours (contrat avec le partenaire relais) mais dépend de l'accessibilité de la Commune	3 à 4 mois
Coût par PCD élaboré	Un lot pour les communes	Dans une fourchette de 10 à 12 millions Fmg	15 millions Fmg en moyenne	Dans une fourchette de 19 millions à 45 millions Fmg

Source : L'auteur

Outre ces quatre institutions participant directement à l'élaboration des PCD, d'autres organismes de développement oeuvrent dans les Communes de Tuléar II. Ce sont, entre autres, « Aide et Action », Volamahasoia et ONG Mazava.

3.3.3. Les ONG de développement dans la région de Tuléar II et leur perception du PCD

A part les institutions d'appui direct au financement de l'élaboration des PCD des Communes rurales, quelques organismes de développement oeuvrant dans divers domaines de développement sont implantés dans la région de Tuléar II. Il en est ainsi de « Aide et Action », de « Volamahasoia » et de l'ONG « Mazava ». Les « Activités de ces organismes et leur perception du PCD dans leurs Communes d'intervention » sont présentés en annexe 5.

Comme nous avons pu voir dans les sections de ce chapitre 3, la procédure de chaque institution varie peu dans l'élaboration du PCD. Ils suivent tous les indications données par le « Guide », exception faite du PNUD qui avait déjà intervenu dans la confection des PCD de quelques Communes de Tuléar II avant la sortie du « Guide ». Toutefois, les grandes lignes suggérées par le Guide se reflètent toujours dans les documents de PCD.

Par ailleurs, les interventions des organismes d'appui touchent le développement mais dans des domaines distincts : les uns dans les domaines socio-économiques, les autres dans le domaine de l'environnement... Le développement local est justement le fruit de l'intégration et de la coordination de toutes les actions entreprises dans ces domaines variés, ce qui met en exergue l'importance de ce tableau de bord communal qu'est le PCD. Il intègre, unifie et classe suivant leur priorité les activités de développement de la Commune.

Après avoir évoqué l'élaboration des PCD par les institutions, nous allons étudier, dans le chapitre suivant : tout d'abord l'élaboration des PCD dans les Communes étudiées et ensuite nous allons analyser cette élaboration, ainsi que la mise en œuvre des PCD dans ces Communes (suivant quelques indicateurs).

Chapitre 4. Adéquation des PCD aux réalités locales : cas des Communes étudiées

Dans ce chapitre, nous allons d'abord essayer de cerner la situation actuelle de l'élaboration des PCD dans la région de Tuléar II. Le but des descentes sur terrain est de saisir la réalité existante et de voir le degré d'opportunité de la mise en place du PCD dans les Communes. La méthode utilisée est l'enquête purement qualitative avec une grille d'entretien spécifique à chaque entité (autorités locales, associations existantes et organismes de développement). L'échantillonnage des personnes enquêtées n'est pas le même dans chaque Commune. Cela dépendait de la disponibilité et de la présence des personnes envisagées à être enquêtées dans la Commune mais aussi des personnes susceptibles de répondre efficacement aux grilles d'entretien.

Ensuite, nous allons analyser la méthode d'élaboration et de mise en œuvre du PCD par rapport à quatre indicateurs principaux choisis conformément à notre objectif qui est de voir la pertinence de cet outil PCD dans la réduction de la pauvreté et la gestion de l'environnement.

4.1. Situation actuelle de l'élaboration des PCD

La situation actuelle des PCD sera étudiée dans les sept Communes de Tuléar II qui ont fait l'objet d'une étude approfondie dans notre ouvrage. Il s'agit des Communes forestières et de la Commune littorale dans le Nord de Tuléar II, des Communes littorales dans le Sud de Tuléar II et des Communes dans le Nord-est de Tuléar II. Ces Communes ont été choisies, d'une part à cause de leur proximité des forêts (Mikea au nord et Belomotse au nord-est de Tuléar II) et d'autre part à cause de leur proximité de la mer, d'où la dépendance des habitants vis-à-vis de ces deux ressources (marines et terrestres).

4.1.1. Les Communes forestières et la Commune littorale dans le nord de Tuléar II

La procédure d'élaboration des deux Communes forestières (Analamisampy et Ankililoaka) et de la Commune littorale (Belalanda) au Nord de Tuléar II sera analysé dans ce qui suit.

4.1.1.1. La Commune d'Analamisampy

Cette Commune a fait l'objet d'enquêtes sur la perception des autorités locales (notamment le maire, les présidents des quartiers...) mais aussi des représentants de la population comme les présidents des associations existantes sur le PCD. A cet effet, nous avons pu interviewer le maire de la Commune, le chef quartier du fokontany d'Ampasikibo¹¹⁹, le président de l'association des agriculteurs résidant dans le fokontany de Belitsaka¹²⁰, le président du groupement des paysans habitant le village d'Anjabetrongo (un des villages du fokontany d'Analabo) et enfin le vice-président du fokontany d'Analabo¹²¹.

L'initiative de l'élaboration du PCD d'Analamisampy vient de l'association FIMAMI¹²² qui est une association oeuvrant pour la protection de la forêt des Mikea. La Commune a ensuite fait appel au WWF, à l'ANAE et au FID pour cette élaboration.

Le PNUD, à travers l'ONG Mazava a été le premier à élaborer le PCD d'Analamisampy mais cette institution n'a pas pu atteindre sa finalisation. Par conséquent, le maire de ladite Commune, au mois d'octobre 2002, a effectué une requête auprès du PSDR pour demande d'élaboration de PCD. Ainsi, l'élaboration du PCD d'Analamisampy, étant financé par le PSDR et conçu par l'ONG « Avotse »¹²³ a pu redémarrer au début du mois de décembre 2002.

Concernant l'élaboration du PCD proprement dite, l'ONG « Avotse » a suivi 4 étapes :

- **1^{ère} étape : Etape par fokontany** (en novembre – décembre 2002). Les 2 animateurs de l'ONG avec une personne ressource (c'est-à-dire une personne résidant à Analamisampy et qui connaît très bien cette Commune) ont tout d'abord établi le Diagnostic par fokontany pendant 1 mois (pour les 20 fokontany de la Commune). Ces 3 personnes ont présidé la réunion des populations locales dans les différents fokontany. Nous notons ainsi la participation de la population locale dans le développement de leur localité. Cependant, il n'y a eu que des hommes (des notables ou RAR...) dans les réunions par fokontany lors de ce diagnostic. Ceci est dû à la non circulation d'informations mais aussi à la non considération

¹¹⁹ C'est un fokontany de la Commune d'Analamisampy situé sur l'axe RN9.

¹²⁰ Soahazo et Belitsaka se situent-elles aussi sur l'axe RN9

¹²¹ Analabo est l'un des fokontany qui pratiquent la culture sur brûlis forestière ou « hatsake »

¹²² *Fikambanana Miaro ny Ala Mikea*.

¹²³ L'élaboration du PCD a commencé le mois de décembre 2002 et est terminée en mars 2003. L'élaboration du PCD d'Analamisampy a donc duré 4 mois. La Commune attend actuellement la validation officielle de leur PCD.

des femmes (à cause de leur culture)¹²⁴. Ces 2 animateurs ont ensuite procédé à la Constitution des Comités de Développement Villageois (CDV) par fokontany élus par les villageois (agriculteurs, éleveurs...).

Pour cette 1^{ère} étape, chaque fokontany a sa propre procédure.

Nous pouvons citer le cas du fokontany d'Ampasikibo. Dans ce fokontany, les 3 animateurs ont agi de la façon suivante :

- Phase de mobilisation sociale dans le fokontany (pendant 1 jour) qui inclut :

- la réunion générale des fokonolona (en décembre 2002) ;

- la constitution des renseignements sur le fokontany (pour la monographie) ;

- et l'identification ainsi que la priorisation des problèmes (par l'approche participative). Les problèmes priorisés du fokontany d'Ampasikibo tirés à partir de la participation du fokonolona sont les puits, les abreuvoirs, le CSBI¹²⁵, l'infrastructure routière et le poste avancé car aucune de ces infrastructures n'était encore mis en place dans ce fokontany. L'alphabétisation des adultes qui constitue un potentiel de développement n'a pas figuré dans les priorités du fokontany car la population locale n'est pas encore consciente de l'importance et de la portée de cette alphabétisation dans leur vie.

Il n'y a pas eu de constitution de CDV dans le fokontany d'Ampasikibo. Le chef quartier devient alors le représentant de ce fokontany dans la Structure Communale de Développement ou SCD.

Mais nous pouvons aussi citer le cas du fokontany d'Analabo. Lors de la 1^{ère} étape de l'élaboration du PCD, les 3 animateurs ont pris contact avec le fokontany pour entamer le diagnostic participatif. Une réunion a donc eu lieu avec 10 représentants de la population notamment le notable (*Mpitokahazomanga*)¹²⁶ et les jeunes. Les femmes ne peuvent pas assister à la réunion. Nous pouvons donc noter l'importance de la domination des personnes âgées ainsi que des hommes dans le fokontany et la mise à l'écart des femmes dans l'orientation de développement de leur village. D'où la constatation que l'approche genre

¹²⁴ Les femmes sont encore considérées comme des êtres inférieurs aux hommes. Mais il y a quand même dans d'autres fokontany des représentants des femmes dans les réunions pour le diagnostic.

¹²⁵ Un des principaux problèmes du fokontany est le manque de CSB puisque le CSBI le plus proche du fokontany se trouve à 9 km (dans le fokontany de Somotsy).

¹²⁶ Le *Mpitokahazomanga* est la personne la plus influente et la plus respectée dans le fokontany, dotée d'un pouvoir hérité des générations antérieures.

prônée par le PNUD et l'approche participative qui constitue l'esprit du PCD ne sont pas encore considérées dans le fokontany.

Quatre principaux problèmes ont été identifiés à savoir (par ordre de priorisation) la pénurie d'eau, l'insuffisance des infrastructures scolaires et sanitaires, l'insuffisance des matériels agricoles (tels la charrue). Le fokontany a besoin de 30 bœufs et 25 charrues afin d'améliorer la production agricole. Cependant, il est à remarquer que les animateurs influencent les choix de la population qui acceptent ces derniers dubitativement. En effet, ce sont ces animateurs qui dictent les problèmes priorités et la population accepte si cela correspond à leur besoins¹²⁷.

Un CDV constitué de quatre personnes dont le vice-président du fokontany a été créé pour représenter le fokontany pour les prochaines réunions et les formations effectuées dans la Commune d'Analamisampy. Les 4 représentants du fokontany ou CDV ont assisté à 2 formations dans la Commune d'Analamisampy. Chaque formation a duré une journée.

Pour la priorisation des problèmes dans le fokontany, les animateurs ont procédé par levée de main. Les représentants du fokontany ont identifié neuf problèmes lors de la réunion tenue dans le fokontany. Le problème environnemental ne figure pas dans les priorités du fokontany car la population ne se préoccupe guère de l'avenir de leur génération future. Ceci est la conséquence de l'analphabétisme très poussé dans le fokontany.

- **2^{ème} étape : Constitution des SCD et formation (le 12 décembre 2002).** Avant la formation, les membres du bureau de la SCD sont d'abord constitués à savoir le président, le vice-président, le secrétaire, le trésorier, le commissaire au compte et les conseillers. Selon la règle générale, les personnels des services déconcentrés (fonctionnaires...) doivent constituer une part des SCD et CDV. Mais puisqu'ils ne sont dans le village que pour une durée déterminée, les villageois préfèrent élire les autochtones. Tous les chefs quartiers des fokontany représentent alors leur fokontany dans le SCD et figurent donc parmi les membres du SCD. La « phase de formation » concerne la formation des SCD en « montage de projet » par le prestataire du PSDR (ONG « Avotse »).

- **3^e étape : Phase de priorisation.** Le choix des projets à prioriser s'effectue selon le plus grand nombre de fokontany par projet. Par exemple, s'il y a beaucoup plus de fokontany

¹²⁷ Pour retranscrire les besoins de la population, les 3 personnes ont collecté 4000 Fmg / personne pour soixante feuilles alors qu'il appartient à l'ONG de fournir les matériels nécessaires à la réunion.

qui ont demandé la construction de puits plutôt que celle de l'hôpital, alors le puits constitue la première priorité. Cette phase s'effectue à main levée. Cette phase a aussi été effectuée le mois de décembre car le FID a demandé que le PCD d'Analamisampy soit terminé au mois de janvier 2003, cette Commune étant parmi les dix Communes pilotes du FID¹²⁸.

Après la priorisation, seul le maire a rectifié les projets priorités pour que ce soit plus réaliste et réalisable et après l'explication de cette rectification, les SCD avalisent la décision du maire. Concernant les devis des projets à mettre en place, c'est l'ONG qui l'a rédigé (il existe déjà un canevas de devis).

Il est à noter que les priorités du fokontany d'Analabo figurent parmi les 1^{ères} priorités de la Commune d'Analamisampy. Le fokontany d'Ampasikibo a obtenu un projet pour la construction de trois abreuvoirs et un projet de construction d'un magasin de stockage à la 2^e année de la réalisation du PCD.

Dans cette phase, les projets sont priorisés et les Bailleurs sont identifiés pour leur financement des projets notamment le FID, PAICAL, le PSDR (pour l'élevage de volailles), le PAIQ, le WWF, le PNUD, le projet SECALINE, et « Aide et Action ».

Après ces 3 étapes, l'ONG « Avotse » procède à la rédaction du document de PCD d'Analamisampy qui sera corrigé par les responsables du PSDR ainsi que par les SCD.

- **4^e étape : Phase de validation.** Le PCD d'Analamisampy n'est pas encore validé car il n'y a pas encore eu de validation et de rectification par les membres du SCD. Comme déjà dit plus haut, seul le maire a rectifié le PCD, ce qui n'est pas conforme au principe de la validation du PCD.

Cependant, après la validation du PCD, la Commune va dupliquer le document PCD et le remettre aux ONG, aux différentes institutions, à l'ambassade japonaise (car les Japonais ont déjà effectué des actions dans la Commune telles la construction de bornes fontaine...)

Le PCD d'Analamisampy n'est pas encore validé officiellement. Donc, aucun projet inclu dans le PCD, à part la construction du « magasin de stockage », n'a encore été entamé. Toutefois, après l'élaboration du document PCD et lors de la réalisation du PCD, il y aura une réunion des fokonolona pour « l'apport bénéficiaire ». A ce propos, l'apport bénéficiaire dépend du projet à entamer mais cet apport sera constitué par la « main d'œuvre » pour la

¹²⁸ Le programme FDC du FID finance 10 Communes pilotes ayant comme critère d'accès au financement les Communes les plus faibles. La Commune d'Analamisampy fait partie des Communes ciblées.

population. Quant à la Commune, elle n'aura aucun problème à assurer sa part d'apport bénéficiaire puisqu'elle a seulement besoin de 80.000.000 Fmg pendant toute la réalisation des projets inclus dans le PCD. En effet, la Commune d'Analamisampy, en sus de la subvention de l'Etat, a comme recette environ 100 millions/an. Cette recette vient des ristournes pour achats sans la ristourne coton (pour la ristourne pour achats¹²⁹, la Commune perçoit 7 à 10.000.000 Fmg par an) et des ristournes pour vente de bovidés¹³⁰ enlevée des dépenses de la Commune¹³¹.

4.1.1.2. La Commune d'Ankililoaka

Cette Commune a également fait l'objet d'enquêtes sur la perception des autorités locales (notamment le maire, les présidents des quartiers...) et de simples citoyens comme certains agriculteurs concessionnaires et l'institution de crédits ruraux (Volamahaso) existantes sur place sur le PCD. Nous avons pu interviewer le maire et le 3^{ème} maire adjoint de la Commune, le 1^{er} adjoint chef quartier du fokontany d'Antseva¹³², le nouveau et l'ancien chef quartier du fokontany d'Ankililoaka I, les deux cadres de la Volamahaso – responsables de la zone d'Ankililoaka Nord et de la Commune d'Ankililoaka, et enfin, le journaliste et animateur de la radio Mazava¹³³.

Au début, en 2001, la Commune d'Ankililoaka a conçu avec SAGE son PDC (Plan de Développement Communal) qui constituera un outil de développement de la Commune. Ce PDC a été envisagé pour accompagner l'action de préservation de SAGE dans la Commune. SAGE était donc déjà conscient que la conservation de l'environnement ne peut réussir que si elle rime avec le développement de la communauté environnante. L'esprit du PDC, en tant qu'outil de développement est donc le même que le PCD. Seule la procédure d'élaboration et le contenu diffèrent. L'élaboration de ce PDC a été achevée jusqu'à la phase de validation.

Entre temps, après la sortie du « guide d'élaboration du PCD », le GTDR II qui répartit les Communes de Tuléar II aux AGEX pour l'élaboration des PCD, a affecté

¹²⁹ Il s'agit des ristournes pour les produits agricoles tels maïs (à 20 Fmg / kg), coton (50 Fmg / kg versés au faritany dont une part est versée à la Commune, pour les produits forestiers tels longrine, madrier, planche et pour les volailles.

¹³⁰ Pour le marché contrôlé de vente de zébu : la ristourne prélevée pour un zébu équivaut à 11.500 Fmg s'il est vendu et emporté hors de la Commune et à 7.000 Fmg si le contraire

¹³¹ Notamment la rémunération du personnel (environ 3 millions Fmg / mois et 36 millions Fmg / an), la rémunération des conseillers communaux (à chaque réunion) de l'ordre de 20 à 25 millions Fmg / an, l'aménagement de la Commune et la construction des puits (constitution d'apport avec l'UNICEF) dans les fokontany de Betsioke et Soatana

¹³² Le fokontany d'Antseva est situé à 5 km au nord de la Commune d'Ankililoaka.

l'élaboration du PCD d'Ankililoaka au PNUD. Ainsi, en 2002, le PNUD a travaillé avec l'ONG Mazava pour cette élaboration de PCD. Le PNUD a alors effectué, a Tuléar, une formation des maires et maires adjoints sur le PCD.

Concernant ladite élaboration, l'ONG Mazava a procédé comme suit :

1-L'ONG Mazava a tout d'abord repris les informations déjà collectées par SAGE en 2001 et effectué un diagnostic par fokontany pendant 2 mois. Toutefois, dans certains fokontany comme le fokontany d'Antseva, l'ONG Mazava n'a jamais réuni la population pour entamer la 1^{ère} étape du PCD qu'est le diagnostic par fokontany car elle considère que ceci a déjà été fait par SAGE lors de l'élaboration de leur PDC.

2-L'ONG a ensuite réuni tous les chefs des fokontany (sur les 22 fokontany existants, 18 chefs fokontany ont été présents à la réunion) et les conseillers communaux de la Commune (mois de janvier, février 2003) pour identifier les différents problèmes afférents à chaque fokontany. Cette réunion a abouti à la synthèse et à la priorisation des problèmes identifiés. Ainsi tous les autres acteurs de développement (PESO, Aide et Action, Volamahaso, Gendarmerie...) n'étaient pas présents à la réunion. C'est aussi pourquoi le 1^{er} Adjoint qui a été élu récemment n'a pas encore entendu parler du PCD dans son fokontany. L'animatrice de l'ONG Mazava a séjourné 1 mois dans la Commune pendant cette période.

3-La phase finale qui consiste à la **validation du PCD** a été faite en mois de décembre 2002.

Nous faisons remarquer qu'avant la validation finale, la priorisation des besoins inscrits dans le PCD ne correspondait pas à l'attente de la Commune. De ce fait, cette dernière n'a pas avalisé le document PCD, ce qui a conduit à une dernière rectification de la part de la Commune (car il n'y avait pas de PV ou Procès Verbal de réunion...) à cause de l'insuffisance d'informations collectées.

Après la validation du PCD, l'ONG Mazava a remis les informations et le document de PCD au PNUD. Cependant, le document n'a pas encore été remis à la Commune alors que les différentes institutions de développement exigent ce document avant toute intervention dans la Commune. Pour l'instant, la seule action déjà entamée consiste au renforcement des capacités des autorités locales notamment concernant l'Etat Civil et l'élaboration du budget.

¹³³ La radio Mazava est la seule radio existante sur les trois Communes forestières (Ankilimanilika, Ankililoaka et Analamisampy) situées au nord de Tuléar.

Ankililoaka n'est pas encore dans cette phase de réalisation de son PCD. Néanmoins, pour la réalisation des projets contenus dans le PCD, la Commune pense ne pas avoir de difficulté et pense pouvoir assurer sa part relative à « l'apport bénéficiaire » car jusqu'à maintenant, la Commune n'a pas encore rencontré de problème à ce niveau. L'apport en numéraire est alimenté par la subvention allouée au député de Tuléar II (406 millions par député). En ce qui concerne l'apport en nature, le maire met à la disposition de la Commune son tracteur avec la prise en charge du carburant par cette dernière. L'Etat octroie 30 millions Fmg/an à la Commune comme budget de fonctionnement. Une partie du budget communal est affectée aux petits investissements.

Jusqu'à maintenant, la Commune a toujours pu honorer sa part dans les projets ne dépassant pas 100 millions de Fmg. Au-delà de cette somme, la Commune pense trouver des partenaires financiers. A titre illustratif, lors de la construction des boucheries de la Commune par le FID, un « Comité de gestion » ainsi qu'une « Cellule de projet » ont été créés en vue d'assurer la gestion conjointe du budget. Un compte bancaire a été ouvert dans lequel le FID et la Commune versent leurs parts respectives.

4.1.1.3. La Commune de Belalanda

Dans cette Commune, seul le maire a été interviewé mais cet entretien nous a permis de saisir l'importance que la Commune accorde au PCD. Cette Commune diffère des Communes précédentes puisqu'elle est actuellement en phase de réalisation de son PCD. Dans ce qui suit, nous allons analyser l'élaboration du PCD de la Commune de Belalanda

A Tuléar, le 15 juin 2001, un atelier de formation concernant l'élaboration du PCD est organisé par le PNUD. Après cet atelier, le PNUD, à travers l'ONG Mazava a entamé l'élaboration du PCD de la Commune de Belalanda. Cependant, le maire a demandé le soutien du FID, qui a précédemment entamé beaucoup d'actions dans la Commune pour l'élaboration du PCD de Belalanda. Mais le GTDR II qui s'occupe de la répartition des institutions responsables du PCD dans les diverses Communes de Tuléar II a affecté cette élaboration au PNUD. En effet, Belalanda figure parmi les 11 Communes pilotes du PNUD à savoir Miary, Behompy, Saint-Augustin, Ambohimahavelona, Maromiandra, Belalanda, Tsianisiha, Marofoty Sud, Ankililoaka et Ankilimanilika. A noter que l'ONG Mazava élabore en partenariat avec le PNUD les PCD de 10 sur ces 11 Communes. Celui d'Ambohimahavelona est actuellement élaboré par SAGE.

La première étape consiste à réaliser « le diagnostic par fokontany ». Lors des réunions des animateurs de l'ONG Mazava avec la population locale, le CLD (Comité Local de Développement) a été constitué par fokontany

Ensuite, la 2e étape consiste à synthétiser les problèmes ou besoins des fokontany au niveau de la Commune. En 2001, la réunion du maire avec le CCD (Comité Communal de Développement), les animateurs et le PNUD qui a présidé la séance et les 10 autres Communes pilotes a fait ressortir la synthèse et la priorisation des problèmes. Cette étape a durée 4 jours.

La 3ème et dernière étape consiste à la « validation du PCD par les entités concernées par son élaboration » notamment le maire, le CCD.

Pour la Commune de Belalanda, la durée de l'élaboration du PCD est de 3 mois et demi. 6 mois après cette dernière étape, l'ONG Mazava a remis le document PCD au maire de Belalanda qui a rectifié certaines parties du document. Cette rectification est entamée au niveau de la monographie mais surtout au niveau des résumés des problèmes car certains problèmes des fokontany ne figurent pas dans le PCD. Par exemple dans la partie « priorisation des problèmes » (cf. le PCD Belalanda p. 69), les problèmes identifiés par fokontany ne sont pas tous inclus dans le document de PCD alors que ceux-ci ont été faits lors de la réunion des CCD. Pour les projets relatifs aux problèmes priorisés, le budget et les ONG responsables de la réalisation ne sont pas identifiés et insérés dans le document. Actuellement, le PCD rectifié n'est pas encore remis au maire après la rectification d'il y a 6 mois alors que le PCD de Belalanda est déjà validé.

Le PCD de Belalanda, auparavant nommé «PDC (Plan de Développement Communal) » a été élaboré par le PNUD avant la sortie du guide d'élaboration du PCD. L'objectif de développement de la Commune est le même pour l'ancien document PDC et le nouveau PCD mais ce sont les démarches relatives à l'atteinte de ces objectifs qui les différencient. Actuellement, le maire de Belalanda suit la démarche et les projets inclus dans le PCD.

La Commune de Belalanda est plus avancée en terme de réalisation des projets dans le PCD par rapport aux Communes avoisinantes. Ainsi, depuis la constitution du document PCD au maire : 12 pavillons, 15 bornes fontaines et l'introduction de l'électricité ont été réalisés dans la Commune.

4.1.2. Les Communes littorales au sud de Tuléar II

Dans ce qui suit, le processus d'élaboration des PCD deux Communes littorales (Saint-Augustin et Soalara) sera abordé :

4.1.2.1. La Commune de Saint-Augustin

Le maire a été interviewé sur son impression à propos du PCD. Dans cette Commune également, l'élaboration du PCD et la réalisation des projets y afférents seront analysées.

Au cours de son mandat, le maire de Saint-Augustin a pris contact avec le PNUD pour l'élaboration de son PCD. Ainsi en 2001, le PNUD à travers son partenaire relais : l'ONG Mazava a pris en main l'élaboration du PCD de la Commune de Saint-Augustin.

L'ONG Mazava, avec la collaboration du maire a procédé par étape à cette élaboration.

- La première étape effectuée est tout d'abord la réunion des présidents de tous les fokontany de la Commune avec le maire pour l'établissement des programmes à entamer dans chaque fokontany notamment la collecte des recensements de la population, la monographie, les statistiques existantes. Ensuite, le maire et les responsables de ladite ONG ont effectué des réunions avec la population locale afin d'identifier les problèmes de chaque fokontany et de constituer les SLC. Ils examinent également, lors de ces réunions, la faisabilité de la réalisation des projets issus de ces problèmes prioritaires. Cette première étape s'est déroulée en début 2001.

- La deuxième étape consiste tout d'abord à l'élection des membres des CCD à partir des SLC de chaque fokontany constituant la Commune. Ces CCD procèdent ensuite à la priorisation des problèmes de la Commune suivie du montage des projets y afférents. Cette seconde étape s'est passée au mois de juillet 2001.

- La troisième et dernière étape qui consiste à la validation du PCD de la Commune de Saint-Augustin a été effectuée après cette période. Le PCD de Saint-Augustin a été achevé au mois de décembre 2001.

Cependant, il est à noter que le PCD de Saint-Augustin figure parmi les PCD des Communes de la 1^{ère} vague établis par le PNUD. Donc, puisque ces PCD ont été élaborés avant la sortie du « guide d'élaboration du PCD », ils ne suivent pas les normes.

Il est à remarquer que 12 mois après la rectification dudit « document » par le maire et les CCD, le PCD de la Commune de Saint-Augustin n'est pas encore remis aux mains du maire. Ainsi, cette lacune ne facilite pas la recherche de partenariats et de financement auprès des Bailleurs car ces derniers ont besoin du document pour voir si les projets à financer cadrent effectivement dans les priorités de la Commune.

4.1.2.2. La Commune de Soalara

Cette Commune a également fait l'objet d'enquêtes sur la perception des autorités locales (notamment le maire, le président du quartier d'Anakao bas...) mais aussi l'association FIMIMANO¹³⁴ existante sur place sur le PCD.

Concernant l'élaboration du PCD de la Commune de Soalara, l'ONG « VIF » (partenaire relais du FID) a contacté le maire. Ainsi, l'élaboration du PCD de cette Commune a commencé le mois de novembre 2001 jusqu'au 10 mars 2002.

L'ONG « VIF » a procédé :

- Tout d'abord par « **un diagnostic par fokontany** » pendant une semaine afin d'en tirer les problèmes priorités. A cet effet, les problèmes souvent soulevés par la population locale concernent l'adduction d'eau, les puits, le Hangar cantine et les latrines. Le principal problème de la Commune de Soalara (surtout dans les fokontany d'Anakao bas et Soalara bas) est la pénurie d'eau puisque étant une zone littorale c'est à dire proche de la mer, l'eau salée s'infiltre dans les puits ce qui leur confère une eau salée et sale.

Concernant le fokontany d'Anakao bas, quatre principaux problèmes ont été énumérés par la population locale à savoir le problème de puits, de manque d'écoles et de latrines et enfin le problème d'électricité. En somme, dans le fokontany d'Anakao, 3 puits ont été demandés par la population locale. Il est à noter que lors de cette 1^{ère} phase, tous les adultes de plus de 18 ans ont été incités à participer à la réunion pour en faire sortir « la priorisation des problèmes ». Il n'y avait aucune discrimination puisque les femmes ont été également présentes.

- Après cette 1^{ère} étape, le « **CDC a été constitué** » dans la Commune. Le président du fokontany d'Anakao bas ou chef quartier a été élu président du CDC dans la 2^{ème}

¹³⁴ Une association des pêcheurs de la Commune de Soalara oeuvrant pour la protection de l'île Nosy Ve et la richesse marine existante dans cette île.

étape. Ensuite, lors de la réunion des 9 fokontany de la Commune de Soalara, l'élection des membres des CCD a été effectuée et les problèmes priorités pour la Commune de Soalara ont été dégagés. Ces 9 fokontany ont été représentés par les différents chefs quartiers ainsi que les membres des CVD. Les membres des CDC, les Conseillers Communaux et le maire ont suivi des formations en « gestion et suivi de projets » du FID pendant 3 jours, après la constitution de tous les problèmes dans la Commune. Les problèmes priorités dépendaient des fokontany les plus défavorisés.

- La troisième et dernière étape de l'élaboration du PCD qui consiste à sa **validation** a été effectuée le 10 mars 2002. Il n'y a avait aucune rectification de la part du maire donc la Commune n'a rencontré aucun problème concernant l'élaboration de PCD.

4.1.3. Les Communes au Nord-Est de Tuléar II

Les Communes au Nord-Est de Tuléar II concernent les Communes de Behompy et d'Ambohimahavelona.

4.1.3.1. La Commune de Behompy

Cette Commune a fait l'objet d'enquêtes sur la perception du maire sur le PCD. Le but et la méthode utilisée restent les mêmes que les autres Communes.

Puisque la Commune de Behompy fait partie des 11 Communes issues de la 1^{ère} vague que PNUD élabore, l'ONG Mazava est chargé de l'élaboration de son PCD. Cependant, le maire de cette Commune a été désinformé concernant le PCD. En effet, il n'a pas encore saisi le vrai objectif et le fonctionnement du PCD¹³⁵. C'est pourquoi, tous les projets qui ont été déjà effectués notamment les projets que la Commune a déjà entamés avec le FID n'ont plus été évoqués à l'ONG.

L'ONG Mazava a donc, avec la même démarche que les autres Communes, procédé par étapes pour l'élaboration du PCD de Behompy. A noter que l'élaboration du PCD de Behompy a commencé en 2001.

- 1^{ère} étape : le « diagnostic par fokontany » ;

¹³⁵ Le maire de Behompy n'a pas compris que tous les problèmes de la Commune doit être intégrés dans le PCD.

- 2^{ème} étape : la « constitution des CCD ». Dans cette 2^{ème} étape, des représentants du PNUD sont venus à Tuléar et ont tenu une réunion de toutes les Communes de la 1^{ère} vague afin d'expliquer l'utilité et la nécessité du PCD dans la Commune mais afin de créer également les SCC. Après cette réunion, les CCD ont rectifié la liste des projets prioritaires car beaucoup de projets indispensables pour la Commune de Behompy ne sont pas inclus dans son PCD.
- 3^{ème} étape : la « validation du PCD ». Cette validation n'est pas encore complète.

4.1.3.2. La Commune d'Ambohimahavelona

Cette Commune a fait l'objet d'enquêtes sur la perception du maire sur le PCD. Le but et la méthode utilisée restent les mêmes que les autres Communes.

La Commune d'Ambohimahavelona a eu un appui du PNUD en l'an 2000 et de l'AGERAS (devenu SAGE) en 2001. Mais la Commune a demandé que ce soit SAGE (qui était leur partenaire depuis des années¹³⁶) qui élabore son PCD.

SAGE a donc commencé à appuyer la Commune d'Ambohimahavelona dans l'élaboration de son PCD avant la crise de l'année 2002. Le PCD est encore en cours d'achèvement.

- Les étapes précédant la dernière étape « phase de validation » sont déjà terminées. Elle consistait à réunir les CDC, les CDV et les SCC pour la collecte et la capitalisation des données mais aussi pour la priorisation des activités à entamer dans chaque village ;
- La validation du document par le CDC et CDV ainsi que la rectification du document et le renforcement des données par le bureau exécutif de la Commune est la dernière étape à effectuer par la Commune d'Ambohimahavelona.

A noter que SAGE effectue un appui en matière de transfert de gestion et de conservation mais aussi la planification et le renforcement des capacités dans la zone des 7 lacs¹³⁷ à travers le sous-programme. Ce sous-programme a comme objectif la mise en place,

¹³⁶ SAGE (avant dénommé AGERAS) appuyait la Commune dans la mise en place des structures de concertation à multi-niveau : communal et local.

¹³⁷ La Commune d'Ambohimahavelona est incluse dans cette zone.

dans cette zone, d'un « parc naturel régional ». De ce fait, SAGE collabore avec l'association «*Fikambanan'ny Kaominina Manamorona an'i Belomotse* ou FKMB » dont le président est le maire d'Ambohimahavelona.

Donc, il y a une complémentarité entre ce sous-programme et le PCD d'Ambohimahavelona. En effet, un des problèmes évoqués dans le PCD est la dégradation de l'environnement dans la Commune et un des moyens pour parvenir à l'amélioration de cet environnement est la réalisation du sous-programme de SAGE.

4.2. Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCD

Afin de pouvoir tirer des conclusions sur la pertinence du PCD dans la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement, il serait utile d'analyser le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PCD par rapport à l'institution responsable et par rapport à quelques indicateurs définis au préalable. Nous allons voir successivement dans les paragraphes suivants ces analyses.

4.2.1. Analyse institutionnelle de l'élaboration du PCD

L'élaboration du PCD d'une Commune fait intervenir principalement trois entités : la Commune elle-même, l'Organisme d'appui et son éventuel partenaire-relais. Si le choix d'un partenaire-relais est du seul ressort de l'Organisme d'appui selon ses propres critères de sélection, l'attribution de l'élaboration du PCD à tel ou tel Organisme dépend, d'une part, des zones d'intervention des Organismes et, d'autre part, de la préférence des Communes.

Généralement, les organismes qui ont déjà travaillé ou qui travaillent encore dans ses zones d'intervention, intègrent dans leur programme l'élaboration du PCD des Communes incluses dans ces zones. Cette intégration permet à ces organismes de mieux harmoniser leurs projets et mieux suivre leur réalisation dans l'espace territorial communal et dans le temps. Autrement dit, elle facilite la planification de leurs actions. Tel a été le cas de SAGE dans la Commune d'Ambohimahavelona.

Souvent, le choix de l'organisme d'appui résulte d'une demande émanant de la Commune de par ses préférences ou affinités à l'organisme. Dans ce cas, la Commune use de son capital social pour appuyer sa demande de soutien de la part de l'organisme qu'elle préfère. Ce cas présente des similarités avec le précédent cas sauf qu'ici le capital social

prime sur la durée des interventions antérieures et les réalisations de l'organisme dans la Commune. Tel a été le cas du PSDR dans la Commune d'Analamisampy. En effet, PNUD a déjà envisagé d'élaborer le PCD de cette Commune. Mais comme le PSDR a déjà intervenu sur place par l'appui des groupements paysans, la Commune a préféré que ce soit PSDR qui réalise son PCD et lui a émis une demande de soutien.

Un troisième cas de figure peut exister. Il se peut que la Commune a déjà fait partie des Communes-pilotes d'un Organisme et bénéficiant par là de son appui pour l'élaboration du PCD. Tel est le cas de la Commune de Soalara. Elle fait partie intégrante des dix Communes-pilotes de FID dans son volet-programme « Financement Direct des Communes » car elle a répondu favorablement aux critères de choix y afférents. Tel est aussi le cas des Communes d'Ankililoaka, de Belalanda, de Behompy et de Saint-Augustin. Elles ont fait partie des Communes-pilotes de PNUD dans la Province Autonome de Tuléar et ont ainsi bénéficié de son soutien dans l'élaboration de leur PCD.

Nous pouvons donc conclure qu'au moins trois paramètres entrent en jeu dans l'attribution de l'élaboration du PCD d'une Commune à un Organisme : les zones d'intervention de l'Organisme, les interventions et réalisations antérieures de l'Organisme et la préférence de la Commune par l'usage de son capital social.

4.2.2. Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCD suivant quelques indicateurs

La Banque Mondiale a récemment publié quelques indicateurs portant sur les relations pauvreté-environnement dans le but d'harmoniser le suivi temporel et spatial des programmes de lutte contre la pauvreté¹³⁸. Ces indicateurs servent à comprendre et à évaluer les interactions entre pauvreté et environnement et sont spécifiquement liés aux impacts réciproques de la santé humaine et de la santé environnementale tels que « nombre de population ayant accès à l'eau potable » ou « quantités d'eau et de bois de chauffe consommées par ménage par an ».

Cependant, comme notre étude a pour objectif de savoir dans quelle mesure le PCD est-il l'outil adéquat pour lutter contre la pauvreté et pour gérer d'une manière durable les ressources naturelles, nous avons dû formuler d'autres indicateurs appropriés à notre contexte.

¹³⁸ SHYAMSUNDAR S. *Poverty-Environment Indicators* [en ligne]. Environmental Economics series, paper n°84. 2002. Disponible sur : « <http://www.worldbank.org> » (consulté le 12.09.03).

D'ailleurs, la définition de ces quelques indicateurs susceptibles de nous orienter dans notre analyse s'avère utile. Ces indicateurs ont été choisis de par leur aptitude à révéler la pertinence du PCD dans la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement. Leur conception a pris en considération les différents concepts à la base des nouvelles logiques du développement que nous avons explicitées dans la section 1.2.3. du premier chapitre de la première partie relative aux nouvelles approches du développement depuis les années 90. Ainsi, les indicateurs 1 et 3 sont liés aux notions de participation et de décentralisation, l'indicateur 2 à la notion de capital social et l'indicateur 4 à celles de participation et de développement durable. En somme, ils sont au nombre de quatre dont trois portant sur l'élaboration et la mise en œuvre du PCD et un portant sur la prise en compte de la dimension environnementale dans le PCD :

- **Indicateur 1.** Niveau d'implication des communautés locales
- **Indicateur 2.** Capacité de négociation de la Commune dans la recherche de financement
- **Indicateur 3.** Degré d'impact de la réalisation des projets contenus dans le PCD
- **Indicateur 4.** Niveau de participation à la préservation des ressources naturelles

Dans les sections qui suivent, chacun de ces indicateurs sera expliqué et confronté aux réalités existantes dans chacune des Communes étudiées de façon à révéler le niveau actuel de pertinence du PCD dans la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement.

4.2.2.1. Indicateur 1. Niveau d'implication des communautés locales

Ce premier indicateur est tiré de la définition du PCD comme outil favorisant l'approche participative. Cette participation peut revêtir plusieurs formes (sociale, économique, culturelle, politique) et se présenter à des degrés différents (présence aux réunions, contribution aux coûts des activités, implication dans la prise de décision, « *empowerment* »¹³⁹). Cet élan à la participation met les populations en face de responsabilités de plus en plus grandes et se trouve à la base de l'épanouissement individuel. Dans cette optique, l'approche participative contribue à éveiller le dynamisme et l'intérêt des individus aux actions communautaires réduisant ainsi l'inactivité donc la pauvreté.

Le niveau d'implication des communautés se situe à la fois dans la conception du document de PCD et dans la mise en œuvre des projets qui y sont inclus. Chacune des Communes étudiées sera analysée suivant ces deux niveaux.

a) Commune rurale d'Analamisampy

Elaboration. Concernant l'élaboration du PCD de la Commune, la capacité de mobilisation de la population locale a été assez élevée. En effet, l'initiative de l'élaboration du PCD vient d'une association locale. En outre, un CDV a été constitué dans la plupart des fokontany pour discuter des atouts et contraintes locaux. Toutefois, l'information sur le PCD reste souvent dans les chefs-lieux des fokontany et n'arrive pas dans les villages ou hameaux plus éloignés. Les réunions ont vu la participation des hommes et les femmes ont été écartées.

Mise en œuvre. Concernant la mise en œuvre des activités du PCD, la Commune compte pouvoir assurer sa contribution s'élevant à 80 millions pour tous les projets inscrits dans le PCD. Comme cet apport bénéficiaire est une des conditions d'octroi de financement pour les bailleurs, la réalisation des projets programmés dans le PCD devrait donc se dérouler normalement. A part cette participation économique, la participation sociale se manifestant par le dynamisme de la main d'œuvre locale reste à savoir.

b) Commune rurale d'Ankililoaka

Elaboration. Pour l'élaboration du PCD d'Ankililoaka, la démarche participative effectuée a été limitée à la réunion des Chefs quartiers (PCLS) des fokontany pour identifier les problèmes relatifs à chaque fokontany. Or un Chef quartier ne peut guère représenter toutes les entités existantes dans le fokontany. En outre, les acteurs de développement existants n'ont pas été invités à ces réunions. Leurs objectifs ne sont donc pas insérés dans le PCD. Comment les besoins de la population de la Commune seront-ils alors satisfaits par les projets du PCD dans cette condition ?

Mise en œuvre. Quant à l'apport bénéficiaire, la participation financière de la Commune dans la réalisation des projets est assurée, nous ont confié les responsables communaux. Ils sont motivés à contribuer au développement de leur localité.

c) Commune rurale de Belalanda

Elaboration. L'élaboration du PCD de Belalanda a vu la participation de la majorité de la population locale. En effet, un CLD a été constitué pour chaque fokontany. La capacité de mobilisation pendant les séances de formation du SCD a été élevée.

¹³⁹ « Renforcement des capacités des populations à identifier de façon réaliste leurs besoins et amener des actions de développement dans le sens d'un plus grand niveau de responsabilité »

Par ailleurs, la sensibilisation des parents d'élèves à éduquer leurs enfants à l'école est aussi un signe de dynamisme et de participation de la population.

Mise en œuvre. La Commune de Belalanda n'a pas de problèmes d'apport bénéficiaire puisque les recettes tirées de l'activité touristique sont élevées et permettent d'assurer cet apport. Ainsi, depuis la mise en œuvre de son PCD, la Commune arrivait toujours à garantir sa part d'apport.

d) Commune rurale de Saint-Augustin

Elaboration. L'élaboration du PCD de Saint-Augustin vient de l'initiative du Maire. Une SLC a été créée dans chacun des fokontany composant la Commune. Les membres du CCD ont été élus à partir des SLC. Donc, la participation de la population locale aux réunions successives organisées a été satisfaisante dans la mesure où nous avons observé une représentativité spatiale assez élevée.

Mise en œuvre. Par contre, la Commune a toujours des difficultés à honorer sa contribution financière (apport bénéficiaire) dans le financement de la réalisation des projets. L'impôt foncier, qui aurait dû constituer une part importante de la recette de la Commune, ne rentre pas convenablement dans la caisse de la Commune. La propension des habitants à payer les taxes est relativement faible, leur degré de participation économique l'est aussi.

e) Commune rurale de Soalara

Elaboration. Dans la Commune de Soalara, tous les adultes de plus de 18 ans ont été incités à participer à la réunion de diagnostic participatif ayant pour but l'identification des problèmes. Il n'y avait aucune discrimination puisque les femmes ont été également présentes. Le taux de participation paraît élevé car tous les représentants des institutions publiques et privées ont fait partie intégrante du CDC.

Mise en œuvre. La Commune rencontre actuellement un problème au niveau de l'apport bénéficiaire mais aussi au niveau du financement des projets inclus dans le PCD. En effet, des projets comme l'électrification de la Commune qui est de l'ordre de 400 millions de Fmg dépassent en terme de financement les 199 millions octroyés par le FID¹⁴⁰. Alors que les

¹⁴⁰ La Commune de Soalara est l'une des 10 Communes qui ont obtenu le « Financement Direct » du FID. Le FID a ainsi octroyé un crédit de 199 millions de FMG à la Commune, l'apport bénéficiaire étant de 19 millions de FMG (5 millions ont été déjà versés par la Commune et le reste est en attente de financement extérieur) tandis que 1,9 millions servent de fonds d'entretien. La Commune attend donc une part des 406 millions accordée au député de la région de Tuléar II par l'Etat pour constituer le reste de l'apport bénéficiaire.

autorités locales trouvent qu'il serait plus intéressant d'employer les groupes électrogènes, la population n'a pas évoqué cette idée et cette autre solution ne figure pas dans leur ligne de mire.

f) Commune rurale de Behompy

Elaboration. Dans la Commune rurale de Behompy, le taux de participation paraît faible, que ce soit au niveau individuel qu'au niveau institutionnel. Certains malentendus et désinformation au niveau des responsables communaux ont été à l'origine de cette faible participation à l'élaboration du PCD.

Mise en œuvre. La Commune de Behompy trouve des difficultés au niveau de l'apport bénéficiaire. Ceci est dû, d'un côté à la faiblesse des recettes communales qui se limitent à la subvention de l'Etat pour les dépenses de fonctionnement de la Commune et de l'autre, à l'inexistence des marchés qui constituent une source financière importante pour la Commune. Malgré cela, le dynamisme du maire lui a permis de trouver les apports financiers nécessaires pour la réalisation des projets tels que la construction du CEG en collaboration avec le FID.

g) Commune rurale d'Ambohimahavelona

Elaboration. L'élaboration du PCD d'Ambohimahavelona est marquée par la participation de la population locale (surtout les CCD) dans toutes les phases. En effet, cette Commune se distingue des autres Communes puisqu'elle collecte elle-même les données de base utiles pour le document PCD et cette approche a permis d'encourager les communautés locales à participer dans tout processus de décision.

Mise en œuvre. Le PCD d'Ambohimahavelona n'a pas encore été mis en œuvre donc nous ne pouvons pas nous prononcer sur cette Commune.

En somme, la participation prend la forme de participation sociale au niveau individuel. Elle se manifeste sous la forme de simple présence aux réunions. Relativement à la Commune, la participation prend une forme économique à travers l'apport bénéficiaire. Dans les Communes d'études, la communauté contribue aux coûts des activités par le biais de la main d'œuvre locale dans la réalisation des travaux communautaires (Commune de Behompy).

Cependant, l'insuffisance de la représentativité des personnes concernées par l'élaboration du PCD est remarquée. En outre, ce manque de représentativité se voit même dans l'accompagnement de la mise en œuvre du PCD. L'approche participative vise l'identification des besoins des communautés locales pour leurs prochains pas dans le processus de développement et l'adaptation des solutions existantes à la satisfaction de ces besoins. Si les décisions prises pour le choix des axes stratégiques de la Commune sont issues d'un échantillon non représentatif de la population, alors le processus de développement même irait à l'encontre des attentes locales.

4.2.2.2. Indicateur 2. Capacité de négociation de la Commune dans la recherche de financement

Ce deuxième indicateur résulte de la définition du PCD comme outil de négociation. Le PCD donne des indications et des références pour faciliter l'établissement des documents de projet. Avec le PCD, la Commune devrait donc trouver plus facilement des bailleurs de fonds pour le financement de ses projets. Cette aptitude à trouver des bailleurs est mesurée par la capacité de négociation. En effet, il faut savoir négocier, convaincre et persuader les partenaires financiers potentiels que tel projet aura tel impact positif sur le développement de la Commune. Nous allons axer notre analyse sur les Communes ayant déjà leur PCD en main.

a) Commune rurale d'Analamisampy

Jusqu'ici, les responsables communaux à Analamisampy n'ont pas d'activité relative à cette recherche de financement. Aucun document de projet n'a encore été formulé. Des dispositions peuvent être prises dans ce sens même si le PCD n'est pas encore validé.

b) Commune rurale d'Ankililoaka

Comme dans la Commune d'Analamisampy, les initiatives en matière de recherche de financement ne sont pas encore remarquées dans la Commune d'Ankililoaka.

c) Commune rurale de Belalanda

Comme nous l'avons déjà signalé auparavant, le document de PDC de Belalanda marque des lacunes au niveau des « axes stratégiques » dus à l'absence de certains projets prioritaires dans le document. Néanmoins, la réalisation de plusieurs projets depuis la constitution du document PDC, même si ce document n'est pas satisfaisant, nous permet d'affirmer la facilité et la capacité du maire à négocier avec les institutions d'appui aussi bien

publics que privés. Nous pouvons le vérifier à partir des divers projets sociaux sus-cités (écoles, bornes fontaines, place de marché...) qui nous montrent la capacité du maire de Belalanda à négocier surtout avec le FID qui avait financé ces projets.

d) Commune rurale de Saint Augustin

Le maire, en tant qu'instigateur de l'élaboration du PCD de sa Commune et étant à la fois un opérateur touristique, use de ses relations (c'est-à-dire de son capital social) pour trouver les financements nécessaires à la réalisation des projets afférents au PCD. A titre d'exemple, nous pouvons citer :

- le financement du FER (Fonds d'Entretien Routier) pour la réhabilitation partielle Piste Saint-Augustin en 2002 ;
- le financement de l'ANAE et l'association « Mada Velona » pour l'adduction d'eau potable (11 puits), pour les années 2002-2003 ;
- le financement de FED pour la construction CSB II (année 2001-2002) ;
- le financement de « Aide et Action » pour la construction de l'EPP Lavenambato (2002-2003) ;
- le financement du FID pour la route axe Manoroka – RN7 (2002-2003) ;
- et le financement « Mada Velona » pour la construction du Centre de Récupération Nutritionnelle (2002).

e) Commune rurale de Soalara

Cette Commune a déjà bénéficié de l'enveloppe financière de 199 millions de Fmg du FID. Alors, les Responsables communaux ne font que bien gérer ce fonds dans la mise en œuvre des différents projets du PCD. Aucune initiative de leur part n'est plus remarquée pour la recherche d'autres fonds.

f) Commune rurale de Behompy

Pour la Commune de Behompy, le maire est conscient du rôle prépondérant qu'il doit jouer dans la mise en œuvre du PCD à travers la recherche de Bailleurs et de partenariats. Nous notons ici le fort dynamisme du maire de Behompy pour ce rôle puisqu'il n'attend pas les Bailleurs traditionnels comme FID, PNUD... pour réaliser les projets de sa Commune. En effet, il use du capital social qu'il possède notamment en prenant contact :

- ou bien avec les différentes autorités de l'Etat¹⁴¹ pour les autres projets de développement de la Commune qui n'ont pas été inclus dans le PCD notamment la construction du bureau de la Commune, de la poste avancée¹⁴², de l'internat¹⁴³, de la piste avec schéma et devis à l'appui.
- ou bien avec des privés comme « Medic Brouss » pour financer ses projets sociaux.

Il n'a pas non plus de parti défini de groupe politique ce qui devrait faciliter l'échange et la communication avec les personnes impliquées dans le développement.

g) Commune rurale d'Ambohimahavelona

Le maire d'Ambohimahavelona, de par ses riches expériences dans le cadre de son intégration dans plusieurs associations, est habitué à avoir des relations sociales avec les Bailleurs notamment l'Union Européenne et les institutions telles que le Comité de Projet, etc. Ces différentes relations lui ont permis d'apprendre à monter un dossier d'appel d'offre, un dossier de projet. Et grâce au « renforcement des capacités » du FID, il acquiert de solides expériences. En conséquence, même si le PCD de la Commune d'Ambohimahavelona n'est pas encore mis en œuvre, nous pensons que cette relation facilitera la tâche du maire dans la « négociation » du PCD.

Dans la plupart des Communes, le PCD contribue grandement à améliorer la capacité de négociation du Maire dans la recherche de financement pour les projets planifiés. Mais cette capacité de négociation dépend étroitement du dynamisme propre du Maire local. Par exemple, les Maires des Communes de Behompy et de Belalanda, de par leur dynamisme et initiative propre, arrivent à négocier avec les opérateurs privés pour la réalisation de certains projets communaux.

4.2.2.3. Indicateur 3. Degré d'impact de la réalisation des projets contenus dans le PCD

Ce troisième indicateur mesure la pertinence même des projets définis par la méthode participative. Il se réfère à l'après-projet, au niveau d'utilisation des résultats du projet, au degré de motivation à leur entretien. Si le PCD est vraiment un outil d'aide à la décision, un instrument d'harmonisation et de gestion du développement au niveau communal, les

¹⁴¹ Par exemple avec l'ancien Président de la République (à qui il a pu avoir un entretien).

¹⁴² Avec un devis de 46 millions.

décisions prises dans toutes les étapes du processus d'élaboration du PCD ont-elles répondu aux attentes des bénéficiaires des projets ? Telle est la question que nous allons essayer de répondre dans les paragraphes suivants.

a) Commune rurale d'Analamisampy

Parmi les projets contenus dans le PCD de la Commune d'Analamisampy, seul un relatif à la mise en place d'un magasin de stockage a déjà été réalisé par le PSDR en janvier 2003. Le principal bénéficiaire de ce magasin est l'association des agriculteurs de Belitsaka. Or, 3 seulement parmi les 14 membres l'utilisent, faute de compréhension de son mécanisme de fonctionnement. Ceci est un exemple probant montrant que des mesures d'accompagnement doivent suivre tous les projets mis en œuvre dans les Communes pour que les résultats attendus soient réels et palpables. Dans notre cas, environ 1/5 du résultat escompté est atteint. L'impact de la réalisation du projet est faible.

b) Commune rurale d'Ankililoaka

Aucun projet contenu dans le PCD n'a encore été réalisé à Ankililoaka.

c) Commune rurale de Belalanda

La Commune de Belalanda est plus avancée que les autres Communes voisines en termes de réalisations des projets définis dans le PCD.

Cette réalisation se situe au niveau des infrastructures sociales, au niveau des infrastructures de base et au niveau de l'économie.

Au niveau des infrastructures sociales.

Concernant l'approvisionnement en eau. Les 12 fokontany de la Commune ont tous à peu près des puits.

Une école dans le fokontany d'Ambalaboy a déjà été réalisée. Pour l'école de Benavy : le maire a déjà négocié avec un opérateur économique, mais à cause de la crise, les travaux se sont arrêtés et reprendront le mois d'août 2003.

Au niveau des infrastructures de base. Une place de marché a été installée à Mangily par le FID, le fonds d'entretien étant déjà constitué. Cette place a été faite à Mangily même si elle doit être installée, selon le PCD de Belalanda, au chef lieu de la Commune car beaucoup d'actions ont déjà été faites dans ce dernier. Le chef lieu de la Commune de

¹⁴³ Avec un devis de 435 millions.

Belalanda attendra donc l'année 2004 pour la construction de sa place de marché, l'apport bénéficiaire étant déjà constitué¹⁴⁴.

Au niveau de l'économie. La Commune a procédé à une « opération charrue » pour les 2 fokontany agriculteurs Bekoaka et Tsinjoreka (les autres fokontany ayant pour activité principale : la pêche). La Commune a donc donné gratuitement 2 charrues à ces 2 fokontany mais ces charrues seront louées par la population bénéficiaire.

o Impacts des projets réalisés :

La réalisation de certains projets contenus dans le PCD nous a donc permis de mesurer leurs impacts :

Au niveau des infrastructures sociales. Avant l'élaboration du PCD, la Commune possédait seulement 7 écoles (donc 2 écoles privées françaises à Mangily) sur les 12 fokontany existants. Selon l'appréciation du maire, les autres écoles construites après le PCD ont donc permis d'augmenter le taux de scolarisation des enfants. Mais la forte sensibilisation du maire sur l'éducation a également incité les parents à envoyer leurs enfants à l'école.

A propos de ce secteur éducatif, la Commune est beaucoup plus avancée que les autres Communes voisines. En effet, la Commune effectue des actions incitatives pour que les enfants aient l'envie d'étudier. A titre d'exemple, nous pouvons noter :

- l'acquisition des copies intégrales de 32 enfants (pour qu'ils puissent aller à l'école, la rémunération des « instituteurs suppléants » ;
- l'appui en terme de fourniture scolaire, chaque année, des 2 premiers au CEPE dans chaque fokontany (pour quatre fokontany) durant leurs études jusqu'au. Ceci est un grand facteur qui a incité les parents à envoyer leurs enfants à l'école ;
- l'octroie d'une prime pour les instituteurs si le taux de réussite aux examens officiels dépasse les 50%, une prime pour le Directeur de l'établissement si ce taux dépasse les 60%.

Cependant, selon le maire, le taux de scolarisation a diminué dans la Commune. Ceci est du principalement aux remplacements des instituteurs déjà habitués à enseigner dans les écoles de Belalanda par le CISCO (Circonscription Scolaire), ce qui ont eu des effets négatifs au niveau des élèves.

Concernant ce secteur, les opérateurs touristiques prennent également part notamment en terme de réhabilitation des écoles délabrées. Par exemple la peinture des salles de classe. Ils contribuent alors au développement de la Commune.

¹⁴⁴ L'apport bénéficiaire est procuré par la Commune si la population bénéficiaire n'arrive pas à le fournir.

Au niveau des infrastructures de base. Les pavillons de la place de marché construits par le FID avec les 23 millions d'apport bénéficiaire de la Commune (dont 11 millions de Fmg venant d'une aide extérieure) sont opérationnels et ont permis la concurrence parmi les vendeurs ce qui a nettement amélioré leur niveau de vie.

En somme, outre l'installation de l'électricité, 12 pavillons, 15 bornes fontaines et quelques écoles ont déjà été réalisés. Leurs impacts sont élevés car ces infrastructures sont beaucoup exploitées dans la Commune : grâce à l'eau potable, la fréquence des maladies a diminué ; les nouvelles écoles ont permis d'augmenter le taux de scolarisation des enfants.

d) Commune de Saint-Augustin

Certains des projets inclus dans le PCD de la Commune de Saint-Augustin sont en cours de réalisation ou déjà réalisés. Le PCD de Saint-Augustin comprend 69 projets priorités et la réalisation de certains de ces projets a commencé en 2001.¹⁴⁵ Les impacts de la réalisation de ces projets sont les suivants :

Au niveau des infrastructures sociales. Le premier projet priorisé est l'AEP (Adduction en Eau Potable) dans la Commune car ceci concerne directement la santé de la population. En effet, la construction des nouveaux puits empêche les déchets en amont de s'infiltrer dans le sol et d'envahir les étangs en aval. L'existence de ces puits, ajoutée à l'approvisionnement en matériels du nouveau CSB II inauguré en mars 2003 ont permis la réduction des cas de morbidité surtout la mortalité infantile à 90%, par la diminution des maladies diarrhéiques.

La construction de l'EPP situé sur la rive droite du fleuve de l'Onilahy et inauguré en février 2003, qui auparavant a été dévastée par ce fleuve, a permis, selon l'appréciation du maire, d'augmenter le taux de scolarisation au niveau de la Commune mais aussi et surtout d'éviter l'épuisement des enfants. En effet, les enfants ne sont plus obligés de se déplacer sur l'autre rive pour pouvoir continuer à aller à l'école.

Depuis l'année 2000 jusqu'en 2002, les résultats scolaires se sont améliorés et le nombre d'élèves dans le CEG a augmenté de 500% de la période initiale (40 élèves en 200) jusqu'à la période finale (200 élèves en 2002). Les résultats scolaires ont ainsi été de 60% (c'est-à-dire 120 élèves sur 200 ont réussi leurs BEPC) en 2002 si en 1999, aucun élève n'a

¹⁴⁵ Cf. annexe 6 : « liste des projets de Saint-Augustin ».

réussi au BEPC. Nous pouvons également noter qu'en 2001, le taux de scolarisation a été de 46,27% tandis que le taux de déperdition scolaire et le taux d'alphabétisation ont été respectivement de 13% et de 35,4%. Ces résultats sont la conséquence de la construction des écoles combiné avec des actions de sensibilisation.

Nous pouvons donc constater l'effort existant dans la Commune de Saint-Augustin dans le domaine de l'éducation puisque le taux de réussite scolaire a augmenté de moitié pendant deux années successives c'est-à-dire pendant 2001 et 2002.

La Commune de Saint-Augustin contrairement à celle de Soalara ne rencontre aucun obstacle socioculturel pour la réalisation des projets. Nous pouvons prendre l'exemple de la période du choléra. La Commune a établi un règlement qui stipule que les malades du choléra ne peuvent pas sortir de l'hôpital que si des toilettes sont construites dans leurs foyers. Et malgré l'importance du culturel et de la culture des ancêtres qui interdit la construction de toilettes dans les maisons, la population locale a suivi ce règlement.

e) Commune rurale de Soalara

9 puits, une cantine sont en cours de construction actuellement. Les projets de construction de latrines ont déjà été réalisés.

Si les puits constituent un besoin réel et fortement ressenti par la population locale, il n'en est pas ainsi des latrines. En effet, ce projet va à l'encontre de la culture locale (voir 1.2.2.5. « diagnostic sommaire de la Commune de Soalara »). Malgré l'existence des toilettes publiques ou WC dans les EPP construites par « Aide et Action », la population locale continue toujours à effectuer leurs besoins sur la plage.

Dans ce cas, le PCD n'a aucune chance de réussir que s'il est accompagné de la sensibilisation par toutes les personnes impliquées dans le développement communautaire, notamment les autorités locales telles que le président du fokontany, le maire, les CDC, etc.

f) Commune rurale de Behompy

La construction du CSB, qui est le premier projet inclus dans le PCD et réalisé dans la Commune de Behompy, a permis de diminuer le taux de morbidité surtout le taux de morbidité infantile (c'est-à-dire des enfants de 5 à 6 mois) des communautés locales. La construction du CEG qui compte actuellement 80 élèves a également contribué à augmenter le taux de scolarisation des enfants.

L'absence de facteur culturel bloquant les projets déjà entamés dans la Commune et l'existence d'une vraie participation de la population¹⁴⁶ dans la réalisation des projets déjà achevés nous permet d'affirmer que la mise en œuvre du PCD dans la Commune de Behompy lui permettra d'atteindre l'objectif d'un développement local durable.

g) Commune rurale d'Ambohimahavelona

Puisque aucun projet contenu dans le PCD n'a encore été réalisé dans la Commune d'Ambohimahavelona, nous ne pouvons pas nous prononcer sur son impact.

Comme il a déjà été indiqué plus haut, le facteur culturel constitue en général le principal obstacle dans l'intéressement, l'utilisation et l'appropriation par les bénéficiaires des résultats attendus des projets. Une forte sensibilisation s'avère plus que nécessaire pour inciter les communautés dans ce sens. En tout cas, les projets réalisés sont utilisés et appropriés par leurs bénéficiaires. D'ailleurs, la définition de ces projets a été le fruit des préférences, attentes et besoins de la population, à condition que l'approche participative ait été bien réussie.

4.2.2.4. Indicateur 4. Niveau de participation à la préservation des ressources naturelles

Ce dernier indicateur rend encore compte du dynamisme de la population locale dans la prise de responsabilité vis-à-vis des richesses de la biodiversité. Actuellement, le développement, donc la lutte contre la pauvreté, rime avec la gestion rationnelle des ressources de l'environnement. La question est double : d'une part, jusqu'à quel point le PCD tient-il compte des problématiques environnementales du territoire ? et, d'autre part, les communautés sont-elles plus conscientes et plus motivées à la préservation de leurs ressources naturelles ? Le PCD, s'il est vraiment le tableau de bord communal en matière de développement local, devrait les conduire dans ce sens.

¹⁴⁶ Surtout les hommes à travers le « *RIMA* » qui consiste à la participation des hommes de plus de 18 ans aux projets communautaires, avec un festin en fin des travaux.

a) Commune rurale d'Analamisampy

En matière environnementale, la Commune d'Analamisampy ne soulève pas ce problème dans son PCD. Aucun paragraphe du PCD n'évoque les pressions sur la forêt ni ne cite les richesses en biodiversité pourtant nombreuses de la Commune. Toutefois, un des axes stratégiques préconisés par le PCD est l'amélioration de l'environnement par l'IEC (Information, Education, Sensibilisation), le reboisement et la création de comité de lutte contre le feu de brousse dans chaque fokontany. Ces comités ne sont pas encore constitués.

Le dynamisme de la population croît par suite de la sensibilisation de SAGE, WWF et ANAE sur place. Mais l'IEC entamée n'arrive pas encore à surpasser les pratiques traditionnelles destructrices de l'environnement naturel dans cette région.

b) Commune rurale d'Ankililoaka

Les questions environnementales font partie des priorités du PCD de la Commune d'Ankililoaka. Ainsi, la population n'est pas encline aux défrichements et aux cultures sur-brûlis. Mais, le PCD n'a pas apporté beaucoup de changements, les habitants d'Ankililoaka sont occupés à la riziculture irriguée. L'impact de l'existence du PCD n'est pas encore senti au niveau de la propension à la gestion des ressources naturelles.

c) Commune rurale de Belalanda

L'environnement s'avère aussi être une priorité pour la Commune. Son PCD en tient compte. Ainsi, un comité de lutte contre le feu de brousse a été institué par fokontany. La structure locale appelée « Communauté de Base » a aussi été créée pour la gestion durable des ressources naturelles. Mais la fabrication de charbon et les défrichements persistent dans la Commune. Un renforcement des activités de sensibilisation est donc nécessaire pour rendre fonctionnelles et viables à long terme les structures locales créées et pour mieux conscientiser la population.

La Commune a sorti des lois sur la « lutte contre les feux de brousses ». Ainsi, dans chaque fokontany, un comité de lutte contre ces feux a été créé. Cependant, la communauté locale continue le défrichement de la forêt par la pratique du charbon. Pour ralentir la progression de cette pratique, la COBA (Communauté de Base) ou VOI (« Vondron'Olona Ifotony ») qui a été créé en vue de la gestion de la forêt par la population¹⁴⁷ taxe les

¹⁴⁷ En 2002-2003 le désengagement de l'Etat a permis la création de cette VOI dans les fokontany de Belalanda, Mangily et Amboboka

charbonniers à 100 Fmg / sac. Donc le budget affecté à la VOI sert tout d'abord à leur indemnité, ensuite au reboisement et enfin aux frais de réunion. Cependant, à notre avis, cette taxation risque d'encourager les charbonniers à effectuer leur pratique au lieu de les ralentir.

La question de l'environnement n'est donc pas encore vraiment abordée dans la Commune et nécessite une grande sensibilisation auprès de la communauté locale. Toutefois, la priorité de l'environnement dont la formation est incluse dans le PCD.

d) Commune rurale de Saint-Augustin

La population locale de la Commune de Saint-Augustin est consciente de la dégradation de leur environnement. Par exemple : alluvion drainée par le fleuve à cause de la déforestation en amont, favorisant l'érosion des bassins versants, l'envasement du fleuve et l'ensablement des terres cultivables. Cette alluvion menace les activités agricoles de la Commune. De ce fait, les champs sont dévastés et ensablés par les sédiments. Par conséquent, la population qui pratique l'agriculture et l'élevage (6/10 villages) se tourne vers l'exploitation du charbon. Donc, même si elle est consciente du degré d'impact de ses activités sur l'écosystème, elle ne sait pas quoi faire.

L'intense activité de pêche (avec l'utilisation de senne de plage), pratiquée par la communauté, constitue une des causes de la dégradation de cet environnement. A noter que cette communauté pratique la pêche aux environs de l'île de Nosy Ve (connue pour son aquarium naturel). Actuellement, la pratique de la pêche dans cette zone est interdite. Cette interdiction est acceptée par la population sans qu'elle y comprenne la raison. Elle l'associe tout simplement à la venue des touristes.

Le PCD comporte un volet sur la pêche : la formation des pêcheurs à de nouvelles techniques de pêche qui ne nuisent pas à l'environnement.

Pour marquer la volonté de la Commune à préserver son environnement, elle a mis en place un petit programme nommé « cocotier » (avec l'appui du Peace Corps) consistant à obliger la population à planter 2 plants de cocotier par ménage. Un autre programme sur la « promotion du foyer amélioré » afin de restreindre la population dans l'utilisation du charbon de bois a également été mis en place.

e) Commune rurale de Soalara

La lutte contre les feux de brousse ainsi que la lutte contre la dégradation des récifs coralliens sont inclus dans les priorités du PCD de la Commune en matière d'environnement.

L'association FIMIMANO, qui est une association pour la protection de l'environnement de la Commune de Soalara (surtout l'aquarium naturel de l'île Nosy Ve) et qui inclut la plupart des pêcheurs du village d'Anakao montre la conscientisation de la population quant à la dégradation de son environnement.

f) Commune rurale de Behompy

Le PCD de la Commune de Behompy ne mentionne pas les problèmes environnementaux. Et puisque les problèmes ont été issus de l'avis de la population locale elle-même, nous pouvons affirmer que le domaine de l'environnement ne suscite pas l'intérêt des communautés locales. En effet, les autochtones sont déjà fortement sensibilisés concernant la protection de la forêt car la disparition de la surface couverte en amont entraînerait l'ensablement des « *baiboho* » en bas.

g) Commune rurale d'Ambohimahavelona

La création de l'association FKMB qui englobe les quatre Communes limitrophes de la forêt de Belomotse et dont le président est le maire d'Ambohimahavelona marque la volonté de la population de cette zone à protéger leur environnement et à conserver les richesses naturelles existantes. Ainsi, la résolution de cette problématique environnementale figure parmi les priorités de la Commune d'Ambohimahavelona. De ce fait, les relations de causes à effets sur l'environnement et les activités humaines sont explicitées dans le PCD de cette Commune.

Malgré la dégradation effrénée des ressources naturelles dans les Communes étudiées, la problématique environnementale n'est guère soulevée dans les PCD. Ceci s'explique par au moins deux raisons : habituée aux modes d'exploitation traditionnelle considérant les ressources naturelles comme gagne-pain quotidien intarissable, la communauté n'est que faiblement consciente des menaces qu'elle fait peser sur l'environnement ; et même si la plupart des habitants en ont conscience, ils ne trouvent pas d'alternatives durables et conséquentes.

La plupart des PCD des Communes, à part celui de Soalara, n'attribuent pas des coûts spécifiques aux projets afférents au volet environnemental. Ils indiquent tout simplement les institutions qui vont s'en occuper. Le volet environnemental du PCD ne comporte pas d'ailleurs d'autres projets que ceux classiques tels que reboisement et IEC. Aucun calendrier n'est généralement établi pour la réalisation de ces projets environnementaux. C'est pourquoi

ces activités restent au stade de la conception et ne se concrétisent pas en actions. Dans ce cas, le PCD trahirait sa définition première d’outil de planification, de suivi et d’évaluation des activités mises en œuvre. L’intégration de la dimension environnementale dans le canevas du guide d’élaboration du PCD serait sûrement une des conditions de réussite de la gestion de l’environnement dans la région de Tuléar II.

Le tableau de la page suivante synthétise les résultats de l’analyse du contenu et de l’application du document de PCD par rapport aux indicateurs de pertinence définis. Le niveau des indicateurs est mesuré par un seul mode pouvant être « élevé », « moyen » ou « faible », obtenu par le biais des critères suivants :

Tableau 4 : Les critères d’évaluation des indicateurs choisis

INDICATEURS	CRITERES D’EVALUATION
Indicateur 1 – Niveau d’implication des communautés locales	- Personnes présentes dans les réunions officielles (sur le PCD) - Catégories de personnes présentes dans les réunions officielles (femmes, jeunes, hommes, notables, organismes, associations...) - Représentativité des entités dans les CCD - Contribution de la Commune aux coûts des projets
Indicateur 2 – Capacité de négociation de la Commune dans la recherche de financement	- Bailleurs potentiels recensés dans la Commune - Diversité de bailleurs recensés
Indicateur 3 – Degré d’impact de la réalisation des projets contenus dans le PCD	- Bénéficiaires effectifs des projets réalisés - Fréquence d’utilisation des projets réalisés
Indicateur 4 – Niveau de participation à la préservation des ressources naturelles	- Prise en compte de la problématique environnementale dans les PCD - Affectation des coûts aux projets environnementaux - Associations oeuvrant dans l’environnement

Source : L’auteur

Tableau 5 : Tableau récapitulatif des résultats issus de l'analyse des PCD suivant les indicateurs dans les communes étudiées

N°	INDICATEURS	COMMUNES ETUDIEES						
		Analamisampy	Ankililoaka	Belalanda	Saint-Augustin	Soalara	Behompy	Ambohimahavelona
1	Niveau d'implication des communautés locales	élevé	moyen	élevé	moyen	moyen	moyen	moyen
Dans l'ensemble, la participation des individus est moyennement satisfaisante. Elle prend la forme de participation sociale au niveau individuel. Elle se manifeste sous la forme de simple présence aux réunions. Relativement à la Commune, la participation prend une forme économique à travers l'apport bénéficiaire. Dans les Communes d'études, la communauté contribue aux coûts des activités par le biais de la main d'œuvre locale dans la réalisation des travaux communautaires (Commune de Behompy). Le manque de représentativité des personnes concernées par le PCD (associations, groupements et institutions) explique ce niveau moyen de la participation.								
2	Capacité de négociation de la Commune dans la recherche de financement	faible	faible	moyen	élevé	moyen	moyen	moyen
La plupart des PCD des communes ne sont pas encore à la disposition des maires pour servir d'outil de négociation. C'est peut-être la raison de la faiblesse actuelle du niveau moyen de cet indicateur. Néanmoins, les responsables communaux devraient élargir leur réseau de relations avec les bailleurs potentiels pour augmenter leur capital social et ainsi leur capacité de négociation.								
3	Degré d'impact de la réalisation des projets contenus dans le PCD	faible	-	élevé	élevé	faible	élevé	-
La priorisation des problèmes ayant été effectuée avec une approche participative, les projets réalisés devraient donc répondre aux attentes des populations bénéficiaires. Le seul facteur bloquant est le facteur culturel qui retient encore les gens à leurs pratiques traditionnelles incompatibles avec l'évolution à laquelle ils ont choisi lors du diagnostic participatif. Sans ces pratiques culturelles bloquant le progrès, le niveau de ce troisième indicateur est élevé.								
4	Niveau de participation à la préservation des ressources naturelles	moyen	moyen	moyen	moyen	élevé	faible	élevé
Malgré la diversité d'organismes de l'environnement oeuvrant dans la région de Tuléar II, le niveau de cet indicateur est moyen. Pour la plupart des communes, le volet environnemental du PCD ne comporte pas des projets autres que ceux classiques tels que reboisement et IEC. Aucun calendrier n'est généralement établi pour la réalisation de ces projets environnementaux. C'est pourquoi ces activités restent au stade de la conception et ne se concrétisent pas en actions. Dans ce cas, le PCD trahirait sa définition première d'outil de planification, de suivi et d'évaluation des activités mises en œuvre. L'intégration de la dimension environnementale dans le canevas du guide d'élaboration du PCD serait sûrement une des conditions de réussite de la gestion de l'environnement dans la région de Tuléar II.								

Source : L'auteur

4.3. Prospective – Intégration de la dimension environnementale dans le PCD

La constatation, par les entités de développement, que les problèmes environnementaux n'ont pas été, jusqu'ici, vraiment pris en compte dans le PCD a amené ces entités à se grouper dans une plate-forme de conception, de proposition et d'échange sur « la compréhension commune de l'intégration de la dimension environnementale dans le PCD ». Dans ce qui suit, nous allons exposer successivement la politique environnementale à Madagascar, la plate-forme sur l'intégration de la dimension environnementale dans le PCD et la réalisation de cette plate-forme.

4.3.1. Contexte national : La politique environnementale à Madagascar

La forte dégradation de l'environnement et la déforestation à Madagascar engendrent des impacts négatifs sur l'économie nationale notamment sur les conditions de vie de la population rurale et urbaine mais elles ont aussi des conséquences néfastes sur la biodiversité mondiale. Par conséquent, Madagascar est reconnu comme l'une des grandes priorités mondiales en matière de préservation de la biodiversité et plus généralement en matière de préservation de l'environnement.

Pour faire face à ces problèmes environnementaux, le pays a suivi, en matière de politique environnementale, une logique d'initiatives évolutives, allant de l'adoption de la Stratégie Mondiale de Conservation en 1984 à la formalisation du Programme National d'Action Environnementale (PNAE) en 1990 portant sur la Charte de l'Environnement Malagasy (CEM). Cette CEM constitue le cadre général d'exécution de la politique environnementale ainsi que le cadre constitutionnel chargé de mener le Plan d'Action Environnementale (PAE).

Le PAE, un volet concernant la politique environnementale dans le DCPE de Madagascar, se divise en deux phases depuis l'année 1991 jusqu'en 2002 :

- La première phase, de 1991 à 1996, est le Programme Environnemental I ou PE I. Ce PE I a été axé sur la mise en place du cadre juridique, institutionnel et des outils nécessaires pour la gestion de l'environnement ;

- La deuxième phase, de 1998 à 2002, est le Programme Environnemental II ou PE II. Ce PE II, financé à l'ordre de 155 millions de \$ par les bailleurs tels que FEM/PNUD, Banque Mondiale et selon l'accord de Paris en 1997, est la continuité des actions et stratégies entreprises dans le PE I.

Actuellement, Madagascar entre dans la 3ème phase de son Programme Environnemental, d'une durée de 4 ans (2003-fin 2007). Le PE III détermine une approche plus efficace à la gestion durable des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

Cependant, la prise en compte des expériences vécues lors de la réalisation du PE II a permis aux organismes de développement de constater que l'environnement ne doit pas être une activité indépendante des autres activités de développement. Ainsi, l'idée leur est venue d'intégrer cette dimension environnementale dans toute action de développement qu'ils financent. Donc, il faudrait que le financement au développement soit tout d'abord alloué aux activités de développement. La dimension environnementale est ensuite intégrée dans ces activités.

4.3.2. La plate-forme sur l'intégration de la dimension environnementale dans le PCD

Une réunion pour l'intégration de la dimension environnementale dans le processus d'élaboration du PCD s'est tenue le 28 mars 2003. Cette réunion était à l'instigation du PNUD et toutes les institutions concernées par le PCD étaient invitées à y participer. Le thème abordé concernait la « compréhension Commune de l'intégration de la dimension environnementale dans le PCD ». A cet effet, cette intégration de la dimension environnementale a été définie comme « *la prise en compte de toutes les composantes du milieu pour que le développement soit durable* »¹⁴⁸. Donc, le PNUD et la Banque Mondiale ont initié le concept de « thèmes transversaux » qui concernent à la fois l'environnement, les droits de l'homme et l'approche genre. Ainsi, le concept de « développement durable » qui prend en compte toutes les dimensions sera intégré dans le PCD.

4.3.3. Réalisation de cette plate-forme

A l'issue de cette plate-forme, un nouveau guide d'élaboration du PCD qui inclut l'intégration de la dimension environnementale et qui incorpore les considérations

¹⁴⁸ Cf. Compte-rendu de réunion de la plate forme – PNUD/DAPI.

environnementales dans les différentes étapes de la démarche d'élaboration sortira d'ici quelques mois. Mais cette étape est encore en phase d'étude avec les différentes institutions concernées notamment PNUD, SAGE et ONE. Ainsi, le guide PCD et le « PCD vert » de SAGE serviront comme référence pour la rédaction de ce nouveau guide.

4.4. Recommandations : Les approches théoriques à l'épreuve des faits

Dans ce dernier chapitre, nous allons essayer de dégager à l'aide des réalités existantes dans la région de Tuléar II quelques grandes idées issues des réflexions sur l'adéquation des stratégies de développement local aux attentes des communautés rurales, leurs différents degrés de mise en œuvre ainsi que les mesures à prendre pour les rendre efficaces et efficientes. Nous allons voir successivement : le PCD et les nouvelles logiques du développement (cf. section 1.2.3 du 1^{er} chapitre de la 1^{ère} partie), la contribution du PCD à l'amélioration du niveau de vie de la communauté.

4.4.1. Le PCD et les nouvelles logiques du développement

Cette section aborde, en premier lieu, le principe de la bonne gouvernance. En deuxième lieu, le développement durable sera confronté aux réalités locales. Enfin, le capital social sera analysé dans sa relation avec le PCD.

4.4.1.1. Le développement local et la planification quinquennale : principe de la bonne Gouvernance

L'existence d'un tableau de bord clair et adéquat pour indiquer les futurs pas des Collectivités territoriales en matière de développement est déjà une marque de la volonté des autorités locales à aller de l'avant. Mais il faut aussi que ce tableau de bord ait été établi d'une manière participative reflétant ainsi les besoins des populations.

Nous avons vu que, dans la région de Tuléar II, même si l'approche participative a été utilisée, elle est restée l'apanage des chefs lieux des Communes et des villages aux alentours (cas des Communes d'Ankililoaka et d'Analamisampy). Les villages se trouvant à quelques kilomètres de ces chefs lieux des Communes n'ont pas été approchés, faute de temps, d'organisation ou de méthode. Nous pouvons citer l'exemple du village d'Anjabentrongo de la Commune d'Analamisampy. La sensibilisation n'a pas été forte et les individus, habitués

aux travaux des champs pour la survie de leurs familles, n'ont pas beaucoup de temps pour discuter de la problématique de développement de leurs territoires. C'est le cas notamment du fokontany d'Anteva, situé dans la Commune d'Ankililoaka où les 1^{er} et 2^{ème} adjoints du Chef quartier ne savent même pas l'existence du PCD.

La gouvernance est un art. Pour gouverner, il faut, en plus de la volonté, un minimum de connaissances sur la gestion des affaires publiques et ainsi une logique apte à transformer ces connaissances en compétences pratiques. Or, la plupart des Maires auxquels nous avons eu affaire déclarent n'avoir pas beaucoup à dire sur la manière dont l'organisme d'appui ou son partenaire-relais a élaboré le PCD. Preuve que même les autorités locales des zones rurales malgaches comprennent peu le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PCD. Des doutes apparaissent ainsi sur la façon dont ces Maires vont diriger le territoire conformément au tableau de bord qu'est le PCD. Leurs niveaux de scolarité sont souvent très bas, ils ont été élus soit parce qu'ils savent bien parler, soit parce qu'il est entouré de personnes influentes ou possédant un certain pouvoir économique dans la Commune. La décentralisation du pouvoir ne sera ainsi effective que si elle est accompagnée d'un programme de renforcement de compétences très poussé.

4.4.1.2. Le PCD et le développement durable : gestion et exploitation rationnelle des ressources naturelles

Dans les Communes étudiées comme dans la plupart des communautés rurales de Madagascar, l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles ne génère même pas des revenus pouvant être investis dans d'autres domaines de production (cas des Communes situées au nord de Tuléar où nous constatons une dégradation accrue de la forêt). La dégradation de l'environnement se fait non pas au profit d'une croissance économique villageoise, mais simplement en faveur du maintien des activités de subsistance ou de survie. Jusqu'ici, la croissance n'existant même pas, le développement s'avèrerait une utopie.

Les PCD n'abordent pas de manière explicite la problématique environnementale des Communes de Tuléar II. Nous pouvons citer ici le cas des 4 PCD autres que Soalara, Ambohimahavelona et Ankililoaka. En effet, les PCD de ces Communes ne mentionnent pas de coûts spécifiques aux projets environnementaux et se limitent à la sensibilisation (par le biais de l'IEC) au reboisement. Le manque de norme, de canevas ou de guide sur l'intégration de la dimension environnementale dans les PCD est fortement ressenti.

Le PCD devrait éclairer les autorités locales et les membres de la communauté sur les modes de production viables à long terme, sur les méthodes et techniques à utiliser pour une exploitation rationnelle et équitable des ressources vis-à-vis des générations futures et devrait parallèlement faciliter l'obtention et l'emploi efficace de ces outils. Les solutions alternatives (promotion d'AGR, plans d'aménagement, etc.) aux modes de production susceptibles de faire disparaître les ressources forestières ne sont pas proposées dans les PCD des communes riveraines de forêt (cas des Communes étudiées dans la forêt des Mikea). Comment, dans ce cas, aboutir à un développement durable ?

4.4.1.3. Le PCD et le capital social

Notons d'abord que divers types de capital existent dans les Communes que nous avons étudiées, entre autres :

- le capital foncier qui est le plus utilisé mais se trouve confronté aux problèmes de sécurisation foncière entraînant une certaine lassitude et un faible investissement du côté des producteurs, c'est aussi le cas des Communes étudiées ;

- le capital humain dont le développement à travers l'éducation et la santé s'avère aussi handicapé par l'insuffisance d'infrastructures, par le non fonctionnement des structures existantes pour des raisons budgétaires ou culturelles ;

- le capital « cheptel » qui fait l'objet d'élevage contemplatif, peu productif, phénomène particulièrement aigu dans la région de Tuléar ;

En plus de ces formes de capital qui sont plus ou moins analysées dans presque tous les PCD, le capital social fait aussi partie de la vie quotidienne des habitants. En effet, c'est le type de capital le plus sûr dans les sociétés traditionnelles face aux difficultés financières et économiques qui prévalent. Il garantit l'obtention de crédit (en nature ou en espèces) pour la production ou la consommation (les paysans modestes empruntent de l'argent aux richissimes du village), l'accès aux soins de santé (il faut avoir une certaine relation avec les soignants pour obtenir un meilleur service), la multiplication des projets de développement arrivant dans le village, etc.

Le capital social tient alors une place importante dans les stratégies de développement local. La capacité de négociation des responsables communaux augmente proportionnellement avec les réseaux de relations qu'ils arrivent à tisser en leur faveur (cas

des Maires de Belalanda, Saint-Augustin et Behompy). Du côté des villageois, la cohésion sociale et les relations de confiance favorisent les petites structures communautaires telles qu'associations de producteurs (cas des associations de producteurs de maïs dans la Commune d'Analamisampy), associations des usagers, groupements villageois, organisations religieuses, clubs des jeunes, etc. De nombreux petits groupements sont ainsi créés dans les Communes de Tuléar II. Mais il faut des mesures d'accompagnement adéquates pour formaliser ou officialiser ces structures et pour éveiller le dynamisme de leurs membres.

4.4.2. Contribution du PCD à l'amélioration du niveau de vie de la communauté : cas des Communes étudiées

Il nous est difficile d'évaluer le niveau de vie des communautés étudiées et encore plus de juger à partir de quelques réalisations dans les villages de son amélioration ou non. Nous allons simplement évoquer les principaux indicateurs d'amélioration du niveau de vie puis essayer d'exposer les conditions d'efficacité du PCD dans la lutte contre la pauvreté.

4.4.2.1. Indicateurs du niveau de vie (revenu, IDH...)

Les indicateurs les plus utilisés pour mesurer le niveau de vie sont d'ordre économique et social. Les indicateurs économiques sont constitués par la production donc le revenu par ménage ou par tête. Pour apprécier le développement sous tous ces aspects, il s'est avéré utile de définir des indicateurs sociaux tels que l'IDH (Indicateur du Développement Humain) comprenant l'accessibilité aux soins de santé, l'accessibilité à l'eau potable, le taux de fréquentation des écoles, le taux de scolarisation, etc. Il serait trop ambitieux et hasardeux de vouloir procéder à une évaluation économique des réalisations des Communes au moment où les PCD ne sont qu'à leur stade d'élaboration ou de finalisation.

4.4.2.2. Conditions d'efficacité du PCD dans la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement

Plus généralement, les conditions d'efficacité du PCD dans la lutte contre la pauvreté sont relatives aux territoires (aux Communes étudiées) et relatives aux acteurs extérieurs. Elles sont résumées dans le tableau ci-après :

Tableau 6 : Les conditions d'efficacité du PCD suivant le territoires et les acteurs

CONDITIONS RELATIVES AUX TERRITOIRES		CONDITIONS RELATIVES AUX ACTEURS EXTERIEURS	
INTERVENTIONS	EXEMPLES	INTERVENTIONS	EXEMPLES
Renforcement des actions de sensibilisation et d'IEC pour surmonter les facteurs culturels bloquant le développement local	Problèmes de latrines non utilisées dans la Commune de Soalara : - Création d'une Structure locale composée des notables et des autorités locales visant à éduquer la population sur l'hygiène et la nécessité de changer d'attitude et de comportement - Mise en place de réglementation sous forme de Dina au niveau villageois ou au niveau communal visant à sanctionner le non respect des conditions d'hygiène	Homogénéisation des interventions sur terrain des partenaires-relais pour réussir l'approche participative	- Mise en place d'un cadre homogène de contrôle et de suivi des activités des partenaires-relais au niveau de la région de Tuléar II - Organisation d'une réunion ou de séance de formation des partenaires-relais de tous les organismes d'appui œuvrant dans la région de Tuléar II
Elaboration d'un plan de formation des Elus Locaux et Municipaux	- A l'instar du programme DAP I du PNUD visant au renforcement de la Gouvernance locale - Organisation de séances de formation pour un remis à niveau des Elus locaux	Accompagnement des communautés locales dans toutes les procédures administratives ou techniques à suivre pour renforcer leur participation aux actions de développement local	- Assistance à la création et à l'officialisation des groupements villageois (cas du PSDR Tuléar) - Diffusion d'articles ou de journaux périodiques en langue locale visant à informer/former la population sur les démarches à suivre pour telle ou telle action

CONDITIONS RELATIVES AUX TERRITOIRES		CONDITIONS RELATIVES AUX ACTEURS EXTERIEURS	
INTERVENTIONS	EXEMPLES	INTERVENTIONS	EXEMPLES
Bonne gestion des projets par les Elus locaux	- Renforcement des capacités de gestion de projets des Elus locaux - Mise en place d'un comité d'évaluation et de suivi de projet au sein de la Commune	Bonne intégration des acteurs extérieurs dans la Commune	- Interventions des acteurs extérieurs dans le respect des caractéristiques propres du territoire (coutume, <i>fady</i>...) - Adoption de comportements et d'attitudes visant à montrer l'exemple aux communautés d'action
Renforcement des communautés rurales à travers la mise en place d'un instrument de financement décentralisé et l'amélioration des pratiques de planification locale participative.	- Mise en place d'institutions de crédits facilitant le financement des petits projets communaux ou du moins les apports bénéficiaires de la Commune - Création d'une Structure visant à appuyer et à renforcer la participation et l'intéressement des individus aux actions de développement local	Bonne coordination des actions extérieures	- Consultation préalable du PCD communal pour toute intention d'intervention dans la Commune - Coopération des différents acteurs œuvrant dans la localité surtout à travers la circulation des informations

CONDITIONS RELATIVES AUX TERRITOIRES		CONDITIONS RELATIVES AUX ACTEURS EXTERIEURS	
INTERVENTIONS	EXEMPLES	INTERVENTIONS	EXEMPLES
Amélioration des services publics	- Mise en place de méthode d'incitation des fonctionnaires (Cas de la Commune de Belalanda : Institution d'une prime d'incitation aux enseignants)	Facilitation de l'accès aux services publics	- Recrutement et affectation de personnel enseignant et de personnel médical dans les zones rurales et amélioration de leurs conditions de travail - Mise en place d'un système de recouvrement de coût plus accessible aux paysans - Transfert de ressources suivi d'un transfert effectif de compétences (services techniques de la Commune)
Elaboration de plan d'aménagement participatif bien cadré avec le PCD	- Elaboration d'un plan d'aménagement accepté par la population locale pour les Communes abritant des ressources naturelles - Insertion de ce plan d'aménagement dans le PCD	Bonne articulation entre actions de développement et actions de conservation environnementale	- Mise en place de programme de développement intégrant l'environnement (cas du SAGE dans la région des sept lacs) - Elaboration d'un schéma global d'occupation des sols au niveau provincial et régional - Cadrage du Plan d'aménagement de l'espace communal dans le schéma d'occupation des sols au niveau régional

Source : L'auteur

CONCLUSION PARTIELLE

Le PCD est un document évolutif dans la mesure où ses utilisateurs peuvent l'adapter aux fins voulues conformément aux besoins, souhaits et attentes des futurs bénéficiaires des projets. Comme tout instrument, le PCD a ses limites qui s'articulent autour de deux idées distinctes : la réussite du PCD dépend de sa capacité d'appropriation par l'Institution communale ; le PCD est un outil technique et non un instrument politique.

En termes de réalisations, l'élaboration et la mise en œuvre du PCD suivent les principes du « management par objectifs ». En effet, le PCD est l'instrument de planification par excellence. Il réunit dans un seul document tous les prochains pas de la Collectivité en matière de développement local selon le choix de ses membres. Il expose tous les projets, les hiérarchise et donne des indications pour le contrôle, le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre. L'atteinte des objectifs du PCD doit impliquer la satisfaction des attentes de la population communale. Ces réalisations indiquent ainsi une meilleure réussite de l'approche participative employée et de l'action de responsabilisation des individus.

Même si un guide a été conçu pour généraliser les méthodes d'élaboration des PCD, les différentes institutions possèdent leurs propres procédures suivant leur domaine et leur méthode de travail. Le contenu de chaque PCD change selon l'institution d'appui, selon le partenaire-relais et selon les spécificités de chaque territoire. En tout cas, de la qualité du PCD, qui est mesurée par sa pertinence à satisfaire les besoins des communautés locales à l'aide des projets prioritaires, dépend la réussite du processus de développement communal à travers l'implication des citoyens et des responsables communaux dans les travaux projetés afférents à l'augmentation de la productivité et donc à la réduction de la pauvreté et à la gestion durable des ressources naturelles.

CONCLUSION GENERALE

Depuis plus d'une décennie déjà, l'environnement et le développement sont devenus des préoccupations majeures à l'échelle mondiale. Leurs enjeux sont justifiés par les nouveaux défis que sont, entre autres, la marginalisation, l'extrême pauvreté, les disparités économiques, la croissance démographique, la consommation énergétique mondiale, le changement climatique, la perte de diversité, la dégradation des ressources naturelles, la pollution.

Pour affronter ces défis, les approches théoriques ont été réajustées à travers les nouvelles logiques du développement et de nouveaux concepts tels que la lutte contre la pauvreté, le capital social, la bonne gouvernance qui sont les tendances inséparables de la décentralisation et de la mondialisation, ont été forgés et appropriés. Les stratégies nationales en matière de développement ont été adaptées à ces nouvelles approches et, particulièrement dans les PED, le DCPE a été réactualisé à travers le DSRP de façon à mettre en évidence la ligne directrice des stratégies qu'est la lutte contre la pauvreté. En effet, la pauvreté prédomine dans le monde rural malgache avec 60% de familles paysannes se trouvant en dessous du seuil de la pauvreté. 80% de la population vivent directement de l'agriculture alors que 80% des terres irrigables ne sont pas exploitées et 50% de rizières sont sous régime de métayage (CPM, 2001).

En vue de concrétiser les politiques de développement local et d'administration de proximité, les Communes sont désormais dotées d'un outil de planification quinquennale servant de tableau de bord de la programmation du processus de développement au niveau communal. Même si cet outil a été lancé vers le milieu des années 90, seules quelques rares Communes ont achevé son élaboration et procédé à sa mise en œuvre, surtout dans la région Sud malgache. Les retards sont dus aussi bien au manque d'informations au niveau des Communes rurales qu'aux restrictions budgétaires des organismes d'appui. L'essentiel est de savoir si ce document PCD s'avère être un outil pertinent dans la lutte contre la pauvreté et la gestion des ressources naturelles.

Cette question de la pertinence du PCD dans la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement n'est pas facile à répondre. Une réponse « négative » à la question émet des réserves, sachant que le PCD est l'outil le plus approprié pour la gestion de proximité des territoires. Une réponse « positive », par contre, impose des conditions liées à la fois à la

méthodologie de conception, d'élaboration et de mise en œuvre de l'outil PCD et aux différentes catégories d'acteurs de développement local dont l'organisme d'appui, le partenaire-relais et surtout la communauté de base.

L'étude qualitative menée dans la région de Tuléar II a conduit à des résultats contrastés. D'abord, le niveau d'implication des individus ou entités locales n'est pas encore très satisfaisant dans la mesure où le manque d'intéressement aux travaux communautaires se remarque encore dans la plupart des Communes étudiées. Une meilleure participation citoyenne, soutenue par une information active et une plus grande transparence, est essentielle, tant dans la définition initiale des objectifs stratégiques de développement communal que dans le suivi de leur mise en œuvre et de leur réactualisation. La participation concourt en effet à l'appropriation des projets par les acteurs locaux et par là, à leur réussite et leur durabilité.

Malgré le dynamisme particulier des Responsables communaux de la plupart des Communes de Tuléar II, la non validation officielle du PCD empêche encore sa large utilisation dans toute négociation d'investissements au niveau communal. Néanmoins, les impacts des projets déjà entamés ou réalisés dans la mise en œuvre du PCD sont positifs, nonobstant l'existence de facteurs culturels encore prédominants rendant certains investissements non productifs.

Enfin, quant au degré de participation des individus à la préservation de l'environnement, le document de PCD n'a encore que peu d'effets concrets sur ce point. En effet, la plupart des PCD provisoires à notre disposition lors de cette étude ne contenait aucune rubrique budgétaire relative à la conservation de la biodiversité et à la gestion durable de l'environnement. La formalisation d'un canevas commun relatif à l'intégration des dimensions environnementales dans les PCD contribuerait sûrement à mieux poser les bases solides d'une conscientisation et d'une incitation des citoyens à participer aux actions adéquates en matière environnementale.

La création d'une cellule d'accompagnement de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de développement communal ou, plus spécifiquement, d'une Unité de gestion des ressources dotée d'un SIG, modeste mais efficace, au niveau de chaque commune, permettrait certainement de mieux gérer les ressources naturelles locales tout en accélérant le développement territorial. Une telle structure qui servirait d'organe de suivi s'appuiera sur des indicateurs pertinents en matière de développement et de gestion environnementale.

BIBLIOGRAPHIE

AKNIN A., GABAS J.J., GERONIMI V. *Développement: 12 thèmes en débat. Ministère des Affaires étrangères (DGCID)*, 2000, 95 p.

ANDRIAMAHOLY R. *Analyse des fondements du concept de Développement Humain Durable et son application actuelle à Madagascar*. Mémoire de maîtrise. Département Economie/Université d'Antananarivo, 2000, 73 p + annexes.

BALLET J., GUILLON R. *Regards croisés sur le capital social*. Edition l'Harmattan, 2002, 179 p.

BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde 1988*. Editions ECONOMICA - Washington DC, 1988, 345 p.

BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000/2001 [en ligne]*. Disponible sur : « <http://www.worldbank.org> » (consulté le 22.04.2003).

BECATTINI G.. *Le district marchallien : une notion socio-économique*. In : BENKO G., LIPIETZ A. *Les régions qui gagnent*. Paris, PUF, 1992.

BIERSCHENK T., CHAUVEAU J., OLIVIER DE SARDAN J. *Courtiers en développement*. Ed° KARTHALA, Paris, 2000, 328 p.

BLANC PAMARD C. *A l'ouest d'Analabo ; La trame du maïs : Agriculture pionnière et construction du territoire en pays Masikoro (sud-ouest de Madagascar)*. GEREM/IRD/CNRE/CNRS/Centre d'études Africaines, 2000, 136 p.

BLANC-PAMARD C. ; REBARA F. *A l'ouest d'Analabo : la mobilité des hommes, des cultures et des troupeaux dans le Masikoro (sud-ouest de Madagascar)*. GEREM/ ORSTOM-CNRE 1997. 20 p.

CLING J., ROUBAUD F., RAZAFINDRAKOTO M. *Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté correspondent-ils à un véritable renouveau de l'aide au développement ?*. Séminaire GEMDEV/C3ED. Séance du 31 janvier 2003. DIAL Economica, Paris, 2002, 18 p.

CNTEMAD. *Cours d'Economie de Développement*. Département Gestion. CNTEMAD Antananarivo, 1998.

CNUCED. *Les Pays les Moins avancés – Rapport 2002 [en ligne]*. 2002. Disponible sur : « <http://www.unctad.org> » (consulté le 15.04.2003)

DAGNON G.B, BEAUVAL V. (Consultants IRAM). *Projet de développement rural du sud-ouest de Madagascar. Tome 1 – Rapport principal*. MINAGRI / IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement). Paris, mars 1993, 85 p.

DOROSH P. ; BERNIER R.; SARRIS A. *L'ajustement macroéconomique et les pauvres : le cas de Madagascar*. PAM/Université CORNELL, 1990, 164 p.

FAUROUX S. *Instabilité des cours du maïs et incertitude en milieu rural : le cas de la déforestation dans la région de Tuléar (Madagascar)*. DESS Université de Paris X Nanterre / UFR de sciences économiques. Session de décembre 1999. 164 p+ annexes.

FONTAINE. *Théories Economiques : « Mécanismes Et Politiques De Développement Economique : du big push à l'ajustement structurel »*. Edition CUJAS, Paris, 1995, 181 p.

FRENDON L. *Relations Agriculture-Elevage et organisation de l'espace dans une zone du Sud-ouest de Madagascar : l'exemple de la commune d'Analamisampy*. DEA ETES. Soutenu le 13 Septembre 2000. Programme GEREM/CNRE/IRD, 85 p.

FROGER G., VAN DEN HOVE S., HAAKE J., LE DARS A. *Gouvernance I: Gouvernance et développement durable*. Helbing & Lichtenhahn. Bâle, 2001 , 149 p.

GARDETTE Y.M. *Evaluation historique et économique de l'exploitation de bois d'œuvre dans la région de Tuléar (Madagascar)*. DESS analyse et stratégie de développement. Université Paris X Nanterre. ORSTOM/MAA, CNRE/ MRAD, 1997, 66 p+ annexes.

GONDARD-DELCROIX. 2003. Ebauche de « *Les analyses qualitatives de la pauvreté : continuité ou rupture ?* ». CED – Université Montesquieu – Bordeaux IV.

GUILLAUMONT. *L'économie du développement*. Edition PUF, 1981.

HACHETTE. *Le sous-développement [en ligne]*. 2001. Disponible sur : « <http://fr.encyclopedia.yahoo.com> ». (consulté le 28.04.2003)

ISUMA, *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, Volume 2 – N°1, printemps 2001 [en ligne]. Disponible sur : « <http://www.usuma.net> » (consulté le 05.07.2003).

KRUGMAN P. 1991. *Geography and Trade*. MIT Press

LADOCUMENTATION FRANÇAISE. *Théories économiques : Economie Internationale [en ligne]*. 2001. Disponible sur : « <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> » (consulté le 06.04.2003).

LANGLOIS M. *Maîtrise de l'espace et gestion locale des ressources*. In : RAZANAKA S. ; GROUZIS M. ; MILLEVILLE P. ; MOIZO B ; AUBRY C. *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Actes de l'atelier CNRE-IRD du 8-10 novembre 1999, Antananarivo, 2001, pp. 147-161.

LEBIGRE J. et al. *Milieux et sociétés dans le Sud-Ouest de Madagascar*. Collection « îles et archipels », n°23. 1997, 237 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE – UNITE POLITIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL (UPDR). *Monographie de la région du Sud-Ouest*. Antananarivo, avril 2001, 253 p.

ONE, SAGE, WWF, Equipe MIRAY, PNUD, PNAE. *La politique Nationale de l'Environnement et le Gestion de la Biodiversité [en ligne]*. 2002. Disponible sur : « <http://www.madatours.com> » (consulté le 22.09.2003).

ONE, SAGE, WWF, Equipe MIRAY, PNUD, PNAE. *Le plan d'Action Environnementale (PAE) Madagascar [en ligne]*. 2002. Disponible sur : « <http://www.sommetjohannesburg.org> » (consulté le 22.09.2003).

ONG Avotse. *PCD d'Analamisampy*. PSDR, Tuléar, Février 2003.

ONG Mazava. *PCD de Behompy*. PNUD DAP1, Antananarivo, 2002.

ONG Mazava. *PCD de Belalanda*. PNUD DAP 1, Antananarivo, Janvier 2003.

ONG Mazava. *PCD de Saint Augustin*. PNUD DAP1, Antananarivo, 2002.

ONG Mazava. *PCD provisoire d'Ankililoaka*. PNUD DAP1, Antananarivo, 2003.

ONG VIF. *PCD de Soalara*. FID, Tuléar, Mars 2002.

PAUL E. *Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : du neuf à l'horizon de l'aide aux développement ?*. In : HABIB J. *Pauvreté et hégémonismes : les sociétés civiles africaines face aux ajustement structurels de type nouveau*, Dakar. Aide. Transparence/Oxfam-America. Colloque organisé par Pôle-SuD., 2002, 95 p.

PAUL, BERNIER, SARRIS. *L'ajustement macroéconomique et les pauvres : le cas de Madagascar*. PAM/Université Cornell, 1991, 164 p.

PECQUEUR B. COURLET C. *Districts industriels, systèmes productifs localisés et développement*. In : ABDELMALKI L., COURLET C. *Les nouvelles logiques du développement*. Edition l'Harmattan, 1996, pp. 91-102.

PNUD. *Rapport National sur le Développement Humain : Le rôle dans la gouvernance et de la décentralisation dans la réduction de la pauvreté*. 1ère édition. Programme MAG/97/007. PNUD, Antananarivo, 2000, 163 p.

PRIMATURE. CAS intérimaire. Antananarivo, 2002.

PRIMATURE. *Guide pour l'élaboration du PCD*. Antananarivo, 2000, 30 p.

RAMIARAMANANA J. *Cours de Dimensions locales du développement et dynamiques territoriales*. DESS « Développement Local et Gestion des Projets ». Département Economie/Université d'Antananarivo, 2002.

RAZANAKA S. *La culture pionnière du maïs sur abattis-brûlis (Hatsaky) dans le Sud-Ouest de Madagascar*. In : RAZANAKA S. ; GROUZIS M. ; MILLEVILLE P. ; MOIZO B ; AUBRY C. *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Actes de l'atelier CNRE-IRD du 8-10 novembre 1999, Antananarivo, 2001, pp. 255-268.

RAZANAKA S. ; RAZAFINDRANDIMBY J. ; RANAIVO J. *Un problème environnemental: la déforestation*. In : RAZANAKA S. ; GROUZIS M. ; MILLEVILLE P. ; MOIZO B ; AUBRY C. *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Actes de l'atelier CNRE-IRD du 8-10 novembre 1999, Antananarivo, 2001, pp. 25-33.

REQUIER DESJARDINS D. *L'économie du développement et l'économie des territoires : vers une démarche intégrée ?*. In : ABDELMALKI L., COURLET C. *Les nouvelles logiques du développement*. Edition l'Harmattan, 1996, pp. 41-56.

REQUIER DESJARDINS. *La décentralisation : production des biens publics et lutte contre la pauvreté*. Mimeo. C3ED/UVSQ, 1999, 14p.

RNCREQ. *Développement durable : évolution conceptuelle et historique. Rapport de recherche [en ligne]*. 1999. Disponible sur « <http://www.RNCREQ.org> » (consulté le 06.04.2003).

ROSTOW W. W. *Les étapes de la croissance économique*. Edition Du Seuil, 1956, 252 p.

SAGE. *PCD provisoire d'Ambohimahavelona (1^{er} draft)*. SAGE, Tuléar, 2003.

SHYAMSUNDAR S. *Poverty-Environment Indicators [en ligne]*. Environmental Economics series, paper n°84. 2002. Disponible sur : « <http://www.worldbank.org> » (consulté le 12.09.03).

STA. *Extrait du DSRP*. Antananarivo, 2003, 18 p.

STIGLITZ J. 2000. *Vers un nouveau paradigme pour le développement*. In *Economie politique*, n°5.

UNIVERSITE DE FRIBOURG. *Economie de la pauvreté [en ligne]*. 1995. Disponible sur :
« <http://www.unifr.ch/spc/UF/95fevrier/villet.html> » (consulté le 03.05.2003).

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Grilles d'entretien

Annexe 2 : Présentation des ressources de la région de Tuléar II : cas des Communes étudiées

Annexe 3 : Présentation des activités générales des institutions

Annexe 4: Liste négative du FID

Annexe 5 : Les organismes de développement et leur perception du PCD

Annexe 6 : Liste des projets à Saint-Augustin

Annexe 7 : Carte des Communes d'intervention des organismes de développement dans la région de Tuléar II

ANNEXE 1 : GRILLES D'ENTRETIEN DE PCD ET LISTE DES PERSONNES ENQUETEES

A – FICHE « AUTORITES LOCALES OU CDC (POUR LES COMMUNES) »

1. Sur le processus d'élaboration du PCD

- Quelles ont été les circonstances qui ont conduit à l'élaboration de votre PCD ?
 - o Est-ce de votre initiative ?
 - o Ou un organisme vous a contacté pour vous mobiliser ?
- Est-ce que vous avez contacté le ou les organismes qui travaillaient déjà dans la Commune ? Quelles ont été les réalisations de ces organismes ?
- Quelles ont été les différentes étapes déjà effectuées dans l'élaboration du PCD et à quelle date ?

Etapes	Début	Fin	Intervenants

- Quel a été le procédé utilisé pour l'identification des problèmes et leur priorisation ?
 - o Méthode unilatérale ? Décrire comment.
 - o Approche participative ? Décrire comment.
- Comment les problèmes ont-ils été transformés en interventions (ou solution) ?
- Quel a été le degré de participation de la population locale à chaque étape ?
- A-t-on utilisé la méthode de priorisation par paire ou par critère ?
- Le partenaire-relais (organisme qui a élaboré le PCD) vous a-t-il proposé une liste des problèmes prioritaires dans votre Commune ? Est-ce que cette priorisation reflète effectivement les désirs de la population ?
- La liste des projets prioritaires vous satisfait-elle ?
- Où en est-on actuellement du PCD ?
- Est-il déjà validé ou pas encore ?
- Un organisme intervient-il déjà dans la mise en œuvre de un ou plusieurs projets dans le PCD ?

2. Sur le document de PCD

- Quelles sont les particularités qui distinguent la Commune des autres Communes de Tuléar II ? (localisation, ressources, dynamisme...)
- Est-ce que votre PCD permet de voir ces particularités ?
- Est-ce que vous trouvez que les projets inclus dans le PCD répondent-ils effectivement aux besoins actuels de la population ?
- Dans tous les projets, le bénéficiaire (la Commune) participe aussi aux coûts de projets, où trouverez-vous les sommes nécessaires ?
- Pensez-vous que le budget communal est assez suffisant pour assurer sa part et démarrer les projets ?
- Lorsque le document de PCD vous sera remis définitivement, que ferez-vous ? Quelles actions allez vous effectuer ? Comment allez-vous procéder pour trouver les financements nécessaires à la mise en œuvre des projets ?
- A votre avis, l'existence du PCD permet-elle de réduire la pauvreté ? Comment ?
- Dans quelles mesures et sous quelles conditions ?
- La question de l'environnement est-elle prise en compte dans votre PCD ?
- Pensez-vous que cette question doit figurer parmi les priorités de la Commune ? Pourquoi ?
- La protection de l'environnement permet-elle de lutter contre la pauvreté ? De quelle façon ? Dans quelles mesures ?

B – FICHE « ASSOCIATIONS »

1. Sur l'association et ses activités dans la Commune

- Nom
- Date de création
- Motivations
- Objectifs
- Nombre et qualité des membres
- Critères d'adhésion
- Avantages d'être membre

- Association (groupement de producteurs) ou ONG (acteur de développement) ?
- Les activités déjà entreprises ou en cours dans la Commune
- Les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés
- Relation avec la lutte contre la pauvreté (amélioration du revenu...)
- Les partenaires (collaboration avec d'autres Associations ?)
- Dynamisme de l'Association dans la Commune
- Les principales contraintes rencontrées
- Les projets d'avenir

2. Sur sa perception du PCD

- Que pensez-vous du PCD en cours d'élaboration dans la Commune ?
- Est-ce que ce « guide » peut être utilisé comme document de référence pour le développement de la Commune ?
- L'existence du PCD contribue-t-elle à développer vos activités ?
- Est-ce que vous avez participé à son élaboration ? de quelle façon ?
- A votre connaissance, quelles sont les principales forces et les atouts de la Commune par rapport aux autres Communes voisines ?
- Et quelles sont ses faiblesses ? Obstacles à son développement ?
- Le PCD en rend-il compte ?
- Quelles sont les relations entre vos activités et les projets de développement dans le PCD ?
- Pensez-vous que vous pouvez réaliser vos actions en dehors du cadre du PCD ?
- Est-ce que le PCD vous aide à orienter vos actions ? Comment ? Dans quelle mesure ?
- Selon vous, le PCD de la Commune aide-t-il à lutter contre la pauvreté ? De quelle manière ?
- Quels sont les inconvénients et les avantages du PCD ?

C- FICHE « ACTEURS DE DEVELOPPEMENT »

1. Sur l'acteur et ses activités dans la Commune

- Dans quel domaine focalisez-vous vos actions ? (environnement, social, économique...)
- Quel(s) est (sont) votre (vos) objectif(s) ?
- Depuis quand travaillez-vous pour la Commune ?
- Pouvez-vous raconter l'historique de vos activités dans la Commune ?
- Quelles sont vos réalisations jusqu'ici ? et leurs impacts sur la communauté ?
- Pouvez-vous donner des indicateurs ou des preuves de l'efficacité de vos réalisations ?
- Quels types de contraintes rencontrez-vous ou font obstacle à vos activités ? (facteurs socioculturels, facteurs financiers, facteurs juridiques...)
- Est-ce que vous employez la méthode participative dans votre démarche ?
- Quel est, selon vous, le niveau de participation de la population locale dans les actions de développement en général et dans vos projets en particulier ? (contributions en nature, en main d'œuvre, financière, sensibilisation...)
- Est-ce que vous pensez que vos actions contribuent directement ou indirectement à la réduction de la pauvreté ? De quelle façon ? dans quelles conditions ?

2. Sur sa perception du PCD

- Que pensez-vous du PCD en cours d'élaboration dans la Commune ?
- Est-ce que ce « guide » peut être utilisé comme document de référence pour le développement de la Commune ?
- L'existence du PCD contribue-t-elle à développer vos activités ?
- Est-ce que vous avez participé à son élaboration ? de quelle façon ?
- A votre connaissance, quelles sont les principales forces et les atouts de la Commune par rapport aux autres Communes voisines ?
- Et quelles sont ses faiblesses ? Obstacles à son développement ?
- Le PCD en rend-il compte ?
- Quelles sont les relations entre vos activités et les projets de développement dans le PCD ?

- Pensez-vous que vous pouvez réaliser vos actions en dehors du cadre du PCD ?
- Est-ce que le PCD vous aide à orienter vos actions ? Comment ? Dans quelle mesure ?
- Selon vous, le PCD de la Commune aide-t-il à lutter contre la pauvreté ? De quelle manière ?
- Quels sont les inconvénients et les avantages du PCD ?

LISTE DES PERSONNES ENQUETEES

AIDE&ACTION :

Mr Tantely ANDRIAMAPANDRY,
Responsable des opérations

ANAE :

Mr Andriamaholisoa RAKOTOTIANA,
Ingénieur d'antenne de l'ANAE Tuléar

FID :

Mr Mamisoa RAPANOELINA,
Directeur Régional de FID Tuléar
Mr Florent,
Responsable de formation au FID Tuléar

GTDR :

Mr Barson Théodore RANDRIANASY,
Directeur de l'ONG « Rano sy vary » et secrétaire exécutif du GTDR II Tuléar

ONG MAZAVA :

Mr Henri RANDRIANJAFINILENA
Coordonnateur

PNUD:

Mr Olivier RAKOTONIRINA,
Expert en Gouvernance PNUD/DAP1

PSDR :

M^r Honoré Antoine TOVONERA,
Directeur Provincial d'Exécution du PSDR Tuléar
M^r Guillaume RAJAONARISOA,

Responsable de l'organisation paysanne au PSDR Tuléar

M^r Wilfred,

Responsable de l'environnement au PSDR Tuléar

SAGE

M^r Célestin HENRI,

Coordonnateur Régional – Unité Technique Régionale de SAGE Tuléar

Mme Jocelyne,

Responsable de la planification locale et régionale au SAGE Tuléar

Commune d'Analamisampy :

M^r Rohlin HOUSSEIN (Maire)

M^r RENAPO (Chef quartier du fokontany d'Ampasikibo)

M^r CASSAM (Président de l'Association des agriculteurs nommée Mbolatsara)

M^r Jean TRIEL (Président du groupement des paysans au village d'Anjaberongo)
(fokontany d'Analabo)

M^r MOUSTAFA (Vice-Président du fokontany d'Analabo)

Commune d'Ankililoaka :

M^r Alain CHAN-SE (Maire)

M^r Mr Mathieu (1^{er} Adjoint Chef Quartier du fokontany d'Antseva)

M^r Adoré RANDRIANTOHAINA (Cadre Volamahasoa)

M^r Rufin (Cadre Volamahasoa – Responsable de la Commune Ankililoaka)

M^r David (Concessionnaire)

M^r le Chef Quartier Ankililoaka I

M^r le 3^e Adjoint au Maire

M^r Francois ANDRIANASOLO (Journaliste et animateur de la Radio Mazava)

M^r Sylvain RAZAFIMAHEFA (Ancien chef quartier d'Ankililoaka I)

Commune de Behompy :

M^r Ismael MAMODALY (Maire)

Commune de Belalanda :

M^r Jule Badeake (Maire)

Commune de Saint-Augustin :

M^r René GLOVER (Maire)

Commune de Soalara :

M^r le Maire de Soalara

M^r REHAVY (Chef Quartier du fokontany d'Anakao bas)

Mr Philson : Président de l'association FIMIMANO

ANNEXE 2 : PRESENTATION DES RESSOURCES DE LA REGION DE TULEARII : CAS DES COMMUNES ETUDIEES

1. LES COMMUNES FORESTIERES ET LA COMMUNE LITTORAL AU NORD DE TULEAR II

a) *La Commune d'Analamisampy*

La Commune d'Analamisampy fait partie intégrante de la sous-préfecture de Tuléar II. Elle se situe dans le « Couloir naturel d'Antseva », près de la forêt des Mikea, à 103 km au nord de Tuléar, sur l'axe RN9 reliant la ville de Tuléar et Morombe. Elle est délimitée au nord par la Commune d'Antanimeva, au sud par la Commune d'Ankililoaka, à l'est par la Commune de Mikoboka et à l'ouest par la partie nord de Manombo Sud et la partie sud de Befandefa.

Elle compte 20 fokontany qui sont dispersées dans 3 zones. La première zone se situe sur l'axe RN9 et englobe 10 fokontany à savoir : Namaboha, Ambajia, Ampasikibo, Belitsaka Sud et Belitsaka Nord, Analamisampy (chef lieu de la Commune), Soahazo, Ankiliteahena, Betsioky Mandatsà, Bestioky Soatanà (nouveau fokontany). La seconde englobe 8 fokontany dont Andaboro, Ankililaly, Bestioky somotsy, Ankilimbositra, Ambovomanga, Ankaray Nord et Ankaray Sud, Ambotsiriry qui se trouve sur la partie Est de la RN9. La troisième zone qui englobe deux fokontany (Analabo et Analadolo) pratique la culture sur brûlis ou « hatsaka » dans la forêt des Mikea.

4.4.2.3. Ressources humaines

En 2002, la Commune d'Analamisampy compte 23 000 habitants dont 54% est composé de jeunes¹⁴⁹. Le taux de croissance de la population est à peu près le même pendant les six dernières années avec 1,5%¹⁵⁰ en moyenne. Mais nous pouvons noter une augmentation de ce taux durant les années 1997 jusqu'à 1999 due au « boom du maïs » c'est-à-dire à la hausse des prix du maïs entraînant une migration vers la Commune d'Analamisampy pour cette culture.

¹⁴⁹ Cf. PCD d'Analamisampy p.7.

¹⁵⁰ Cf. PCD d'Analamisampy p.7.

4.4.2.4. Ressources en capitaux

Les ressources en capitaux de la Commune d'Analamisampy sont issues des différentes ristournes perçues par le pouvoir public. En effet, la Commune d'Analamisampy (avec la subvention de l'Etat) a comme recette environ 100 millions / an. Cette recette vient des ristournes pour achats sans la ristourne coton (pour la ristourne pour achats¹⁵¹, la Commune perçoit 7 à 10.000.000 FMG par an) et des ristournes pour vente de bovidés (pour le marché contrôlé de vente de zébu : 1 zébu est égal à 11.500 FMG s'il est vendu et emporté hors de la Commune et il est égal à 7.000 F si le contraire) enlevée des dépenses de la Commune notamment la rémunération du personnel (environ 3 millions / mois et 36 millions / an), la rémunération des conseillers communaux (à chaque réunion) l'ordre de 20 à 25 millions / an, l'aménagement de la Commune et la construction des puits (constitution d'apport avec l'UNICEF) dans les fokontany de Betsioke et Soatana.

4.4.2.5. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures sociales. La Commune possède un CSB I à Somotsy et un CSB II à Soahazo. Mais Namaboaha dispose également d'un dispensaire Saint-Ignace qui est en veilleuse actuellement. Cependant, la couverture sanitaire est très faible¹⁵² dans l'ensemble de la Commune par rapport au nombre de la population et les personnels dans les CSB sont insuffisants. Les maladies les plus fréquentes sont (par ordre d'importance) le paludisme, la diarrhée, l'IRA (Infection Respiratoire Aiguë) et l'IST (Infection Sexuellement Transmissible).

Concernant l'éducation, la Commune possède 11 écoles dont 9 fonctionnelles. Elle dispose également d'un CEG. Le taux de réussite au CEPE a été de 55% en 2002. Toutefois, le taux de scolarisation des enfants de la Commune d'Analamisampy reste très bas et le taux de déperdition scolaire est fort à chaque montée de classe.

Au niveau du commerce. La Commune compte un marché hebdomadaire tous les samedis à Soahazo et deux marchés hebdomadaires à Ampasikibo et Ambotsiriry.

¹⁵¹ Il s'agit des ristournes pour les produits agricoles tels maïs (à 20 F / kg), coton (50 F / kg versés au faritany dont une part est versée à la Commune..., pour les produits forestiers tels : longrine, madrier, planche et pour les volailles.

¹⁵² Ceci est expliqué par la distance de 5 km entre ces deux CSB.

4.4.2.6. Ressources naturelles

Au niveau du climat. Le climat de la Commune est assez humide malgré la rareté des pluies dans le temps et l'espace.

Au niveau de l'hydrologie. Malgré l'existence de quelques cours d'eau qui alimentent la plaine alluvionnaire, la Commune rencontre un éminent problème d'eau. En effet, les mares qui servent d'abreuvement des troupeaux sont asséchées en saison sèche. Toutefois, la population locale (surtout la partie Ouest où nous pouvons constater l'inexistence de puits ni cours d'eau) peut s'approvisionner en eau grâce à des points d'eau et des puits dans certains fokontany de la Commune mais cela coûte trop chère pour elle car 1 litre d'eau est vendu à 1 000 fmg.

4.4.3. Ressources des activités économiques

Les activités principales de la Commune d'Analamisampy sont l'agriculture et l'élevage.

Au niveau de l'agriculture. Les cultures (commerciales et vivrières) dans la Commune sont conditionnées par le climat et la pédologie de la région. Le maïs qui est surtout cultivé dans la zone forestière de l'Ouest de la RN9 avec la méthode « défriche-brûlis » ou « hatsaka »¹⁵³ constitue la principale culture de la Commune. Ceci est la conséquence du problème d'eau qui occupe une place importante et primordiale dans la Commune. Il est suivi en seconde position par le coton. La commercialisation de ces produits est difficile dans la région, ce qui déstabilise leur prix. Cependant, les cultures du maïs et du coton restent les activités principales des paysans qui utilisent encore des matériels archaïques pour leurs cultures.

Au niveau de l'élevage. L'élevage (bovin surtout) joue un rôle très important dans la Commune. En effet, les zébus tiennent différentes places considérables dans la vie socio-économique des « Masikoro »¹⁵⁴. Dans la Commune, nous pouvons noter la baisse considérable de l'effectif de cheptel bovin (avec une disparition de 2/3 de l'effectif en 2001-2002) due à la recrudescence de vols de bœufs.

b) La Commune d'Ankililoaka

¹⁵³ Dans cette zone, on note un défrichement de plus en plus intense avec une vitesse d'extension de 16 km².

¹⁵⁴ L'ethnie majoritaire habitant la Commune.

La Commune d'Ankililoaka est incluse dans la sous-préfecture de Tuléar II. Elle se situe à 43 km sur l'axe RN9 au nord de Tuléar et près de la forêt des Mikea. Elle est délimitée au nord par la Commune d'Analamisampy, au sud par la Commune de Milenaka, à l'est par la Commune de Mikoboka-Soatana et à l'Ouest par Manombo - Sud. Elle compte 22 fokontany qui sont : Ankililoaka I, Ankililoaka II, Ambararatafaly, Ankilimaro, Ankiliabo, Tanambao, Tanandava Mandroso, Ambondro, Anosy, Amboboka, Antanimenamaikandro, Andranokova, Ankorondamoty, Andranomanitsy, Aborano, Ampihamy, Ankatepoka, Andranolava, Amborombositra, Ankilimanono, Antseva, Antanilehibe.

Ressources humaines

La population de la Commune d'Ankililoaka, composée des ethnies Masikoro, Vezo, Betsileo / Merina, Antandroy et Indienne, compte 20 700 habitants dont 9 530 hommes et

11 170 femmes.¹⁵⁵ La majorité des ménages (98%) de la Commune sont classés pauvres et 0,5% figurent dans les catégories de riches. Le reste (1,5%) est considéré comme appartenant à une classe moyenne.

4.4.4. Ressources socioculturelles

La population de la Commune d'Ankililoaka, surtout les ethnies « vezo » et « masikoro », est encore tributaire de certains us et coutumes comme le « *tromba* » et le « *bilo* »¹⁵⁶ qui se pratiquent de juillet jusqu'en décembre.

4.4.5. Ressources en capitaux

La recette communale est issue des différentes ristournes des produits agricoles vendus et de la vente de bovidés sur le marché (tous les vendredi).

4.4.6. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures de base. Les routes qui relient la Commune à la ville de Tuléar ne sont praticables qu'à une certaine période de l'année (en période sèche). Elle mérite donc d'être entretenu et réhabilitée afin de desservir la Commune.

Au niveau des infrastructures sociales. La Commune possède un CSB I, un CSB II et une maternité. Toutefois, la Commune manque

¹⁵⁵ Cf. « Ebauche de PCD d'Ankililoaka – Monographie » - PNUD – septembre 2003.

¹⁵⁶ Le « *tromba* » et « *bilo* » consiste à l'appel des esprits des ancêtres dans certaines événements comme la guérison d'une maladie...

de personnels médicaux et de médicaments ce qui l'amène, en conséquence, à pratiquer la médecine traditionnelle.

Concernant l'éducation, la Commune dispose de 19 EPP et de 5 écoles primaires privées réparties dans les différents fokontany. Elle dispose également d'un CEG dans le chef lieu de la Commune (Ankililoaka I). L'existence d'un établissement technique accès sur l'agriculture et l'élevage et situé à Ankililoaka I fait la particularité de la Commune d'Ankililoaka.

Le taux de réussite au CEPE a été de 55,50% tandis que celui du BEPC est de 30,63% en 2002. Le taux d'alphabétisation est de 75%. Ceci marque la volonté des habitants de la Commune à enseigner leurs enfants.

Concernant l'AEP, la Commune possède 15 puits. Néanmoins, due à l'insuffisance des infrastructures, la majeure partie de la population est obligée de s'approvisionner en eau dans les rivières.

Au niveau du commerce. La Commune compte un marché hebdomadaire (pour vente de divers produits agricoles et de bovidés) tous les vendredis.

4.4.7. Ressources naturelles

La forêt de la Commune fait partie de la Réserve Mikea. Elle dispose ainsi de 500 km² de superficie de forêt totale. Cependant, cette forêt subit d'intense pression due aux diverses activités humaines environnantes notamment les feux de brousse qui la ravagent avec une vitesse d'extension de plus en plus rapide.

4.4.8. Ressources des activités économiques

L'agriculture et l'élevage occupent une place importante dans la Commune. Ainsi, 96% de la population d'Ankililoaka pratiquent ces activités.

Au niveau de l'agriculture. Le riz et le maïs occupent la 1^{ère} place en terme de production agricole. Ankililoaka est donc considéré comme un « grenier à riz » dans la région de Tuléar II car elle est la seule, dans cette partie nord de Tuléar, à cultiver du riz. De ce fait, elle approvisionne ses Communes voisines et la ville de Tuléar en riz.

Ces deux cultures sont suivies de près par le coton. Ce dernier constitue un atout pour la Commune puisqu'il crée des emplois et permet d'améliorer le pouvoir d'achat de la population.

Au niveau de l'élevage. Le cheptel bovin prédomine dans la Commune par rapport aux autres cheptels (porcins, caprins, vollailes...). Le mode d'élevage est contemplatif et extensif et les bœufs ne sont vendus ou abattus qu'en de grandes occasions telles que l'enterrement, la circoncision... Ils ne constituent donc pas une source de revenus pour les ménages.

c) *La Commune de Belalanda*

Belalanda est une Commune littorale située sur l'axe RN9 reliant Tuléar et Morombe, à environ 5 km au nord de la ville de Tuléar. La Commune compte 12 fokontany à savoir Belalanda, Belitsaka, Ambotsibotsika, Tsonganitelo, Beravy, Ambalaboy, Tsivovoekely, Mangily, Amboaboake, Tsinjoriake, Bekoake et Ifaty qui est renommé dans le domaine du tourisme.

4.4.9. Ressources humaines

La Commune de Belalanda compte 7161 habitants dont 3583 hommes et 3578 femmes. Les hommes sont donc plus ou moins nombreux que les femmes. Le nombre des ménages est estimé à 1432 avec une taille moyenne de 5 personnes par ménage¹⁵⁷.

4.4.10. Ressources en capitaux

Le tourisme constitue une des principales sources de financement de la Commune. Ainsi la Commune perçoit une taxe d'hébergement de la part des hôteliers dans 3 fokontany (Ifaty, Mangily, et Amboaboka). Cette taxe qui est de 1.000 FMG / unité / personne sera divisée entre la Province, la Sous-Préfecture et la Commune. Mais la Commune perçoit seulement 300 FMG / unité / personne. Une autre source de financement de la Commune est la taxation des charbonniers à 100 FMG / sac.

4.4.11. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures de base. La route reliant le chef lieu de la Commune avec les autres fokontany est une route secondaire et praticable toute l'année.

La Commune de Belalanda est dépourvue d'électricité ce qui amène les 43% de la population à être éclairer par les groupes de la Commune et les 47% à utiliser des lampes à pétroles.

Au niveau des infrastructures sociales. La Commune possède un CSB I avec une sage-femme, un infirmier et un aide sanitaire. Les maladies les plus fréquentes sont le paludisme, la diarrhée et l'IRA. Toutefois, cette Commune rencontre un problème

¹⁵⁷ Cf. PCD Belalanda – PNUD.

d'insuffisance de logements et de matériels médicaux. Néanmoins le taux de vaccination des enfants est élevé et atteint jusqu'à 76 %.

Concernant l'éducation, la Commune possède 10 EPP fonctionnels et un CEG. Le taux de réussite au CEPE atteint fréquemment plus de 45%. Ce taux est élevé par rapport à celui d'autres Communes rurales de Madagascar.

4.4.12. Ressources des activités économiques

La pêche constitue la principale activité de la population de Belalanda. Elle est suivie en deuxième position par l'agriculture et en troisième par l'élevage. En effet, 55% de la population pratique la pêche tandis que 35% et 10% de celle-ci vivent de l'agriculture et de l'élevage. Pour ces activités, la technique utilisée généralement est traditionnelle.

2. LES COMMUNES LITTORALES AU SUD DE TULEAR II

a) La Commune de Saint-Augustin

Saint Augustin est une Commune littorale située au sud-ouest de Tuléar. Elle se situe à 20 km de la route RN 7. Elle est délimitée au nord par la Commune de Betsinjaka, au sud par la Commune de Soalara, à l'est par la Commune d'Ambohimahavelona et à l'ouest par le Canal de Mozambique. Elle comprend 10 fokontany à savoir Saint-Augustin, Ankilibe, Sarodrano, Fenoarivo, Manoroke, Ankerereake, Ambohibory, Ambatobe, Lavenambato, Lovokampy.

4.4.13. Ressources humaines

La Commune compte 15 030 habitants dont 7 248 hommes et 7 782 femmes. Les femmes sont donc plus nombreuses que les hommes. Elle est ainsi constituée de 3 006 ménages avec 5 personnes par ménage en moyenne.

4.4.14. Ressources en capitaux

Le budget de la Commune se limite à la subvention de l'Etat pour son fonctionnement. La Commune n'a aucune autre source de financement car aucun grand marché¹⁵⁸ n'existe sur place.

¹⁵⁸ Exemple : marché de bœufs qui constitue une ressource importante pour la plupart des autres Communes.

4.4.15. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures de base. La route reliant Saint-Augustin à Tuléar est praticable toute l'année. Cependant, le mauvais état de la route constitue un obstacle pour la Commune notamment en cas d'évacuation sanitaire et même en termes de circulation de la population et des produits.

La majorité de la population de Saint-Augustin (95%) utilisent les lampes à pétroles pour l'éclairage tandis que 4% utilisent des bougies.

Au niveau des infrastructures sociales. La Commune de Saint-Augustin possède un CSB I avec une sage-femme et un aide sanitaire. Les maladies les plus fréquentes sont le paludisme, les toux, le MST (Maladie Sexuellement Transmissible) et la diarrhée. Le taux de vaccination dans la Commune est élevé et atteint 65% et le taux de mortalité infantile reste faible (0,15%).

Concernant l'éducation, la Commune dispose de 10 EPP fonctionnels et d'un CEG. Le taux de réussite au CEPE est plus élevé par rapport aux autres Communes voisines et atteint 75% tandis que le taux de réussite au BEPC est de l'ordre de 44%. La Commune rencontre actuellement un problème d'insuffisance d'enseignants et de salle de classe (surtout pour le CEG).

4.4.16. Ressources des activités économiques

L'agriculture occupe une place primordiale dans la Commune de Saint-Augustin car elle concerne les 83 % de la population tandis que l'élevage et l'artisanat occupent respectivement la deuxième et la troisième position. Cependant, nous notons la présence de personnes inoccupées dans la Commune qui est de 8%. La Commune rencontre actuellement un problème d'insuffisance de barrages et un état défectueux des barrages existants. Mais nous pouvons constater aussi le problème d'inondation dans la Commune. Au niveau de l'élevage, les bœufs sont encore contemplatifs. La Commune rencontre aussi le problème de vol de bœufs alors qu'il n'y a aucune poste de gendarmerie à Saint-Augustin.

b) La Commune de Soalara

Soalara est une Commune littorale de la sous-préfecture de Tuléar II. Elle est située à 35 km au sud de Tuléar et est limitée au sud par la Commune de Beheloka, au nord-est par la Commune de Saint-Augustin et à l'est par le Canal de Mozambique. Ces trois Communes voisines font, elles aussi, partie de la sous-préfecture de Tuléar II. Elle compte 9 fokontany à savoir Soalara Bas, Soalara Haut, Antsirafaly, Anakao Bas, Anakao Haut, Andranotohoka, Ankilimavony, Maromena et Befasy.

4.4.17. Ressources humaines

En 2001, la population de la Commune de Soalara est estimée à 6 054¹⁵⁹ avec une taille moyenne de 6 à 8 personnes par ménage et avec un taux de natalité de 2,16%.

4.4.18. Ressources socioculturelles

Les habitants de la Commune de Soalara respectent encore certains us et coutumes et certains rites communautaires. Nous pouvons citer quelques exemples :

- L'existence des jours « fady » ou interdits (lundi – mercredi – jeudi) pour la vente des animaux domestiques, construction ou réhabilitation des maisons ou cases d'habitations ;
- L'existence des jours favorables aux constructions (mardi – vendredi – samedi) ;
- La non consommation des tortues radiées pour la population à l'intérieur des terres et de mouton pour les vezo ;
- La culte sur le lieu sacré où règne l'esprit du « Vorombe » dans l'île de Nosy Ve par l'ethnie « Vezo » tous les 6 mois.

4.4.19. Ressources en capitaux

Le tourisme constitue la principale ressource financière pour la Commune. En effet dans ce domaine, la Commune perçoit des taxes d'hébergement à 250 Fmg / chambre (c'est une part des 1 000 Fmg / chambre distribuées entre le Fivondronana (700 Fmg), la Commune (250 Fmg) et le fokontany (150 Fmg).

4.4.20. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures de base. La Commune est desservie par un taxi-brousse (camion) depuis 3 ans. Cependant par manque d'infrastructure¹⁶⁰, les voyageurs en partance de Tuléar situé à 35 km de Soalara sont obligés de faire un détour de plus de 300 km pour rejoindre la Commune par voie terrestre. Le mauvais état de la route les empêche

¹⁵⁹ Cf. PCD Soalara – FID – 10 mars 2002 – p.5.

¹⁶⁰ Inexistence de pont reliant le chef lieu de la Commune à Saint-Augustin.

également de se déplacer en période de pluie. Les 9 fokontany sont accessibles par des pistes praticables en 4x4 et charrettes presque toute l'année qui les relient.

Il existe aussi le transport par voie maritime assuré par certains opérateurs pour les touristes. Mais le transport des marchandises et voyageurs locaux est assuré par les pêcheurs eux-même. Cependant, ce mode de transport est conditionné par l'état de la mer ce qui constitue un certain risque d'où des accidents fréquents et des problèmes d'irrégularité.

Au niveau du commerce. Dans la Commune, 3 marchés hebdomadaires dans 3 fokontany fournissent les produits alimentaires et usuels de la population. Toutefois, malgré l'existence de ces marchés, nous pouvons constater une absence d'infrastructure surtout pour le marché d'Ikalamavony qui, pourtant, est le seul marché où se vendent les bétails – ovins, caprins.

Au niveau des infrastructures sociales. La Commune possède un CSB I à Anakao et un CSB II à Soalara. Elle pratique à la fois la médecine traditionnelle et la médecine moderne. Malgré cela, la Commune rencontre des problèmes de manque de personnels médicaux.

Au niveau de l'éducation, 5 sur 9 fokontany possèdent une école primaire. Le taux de réussite au CEPE varie pour chaque fokontany et se situe entre 42,85% et 93,77%. La Commune de Soalara n'a pas encore de CEG. Les différents fokontany ont un problème commun consistant l'insuffisance d'instituteurs mais aussi un problème d'éloignement pour les enfants dépourvus d'école ce qui amène à la faiblesse de leur taux de scolarisation. Le taux de réussite est faible et le taux de déperdition scolaire est élevé.

Concernant l'APE, la Commune dispose de puits traditionnels non aménagés à Anakao et de résurgences à Soalara. Pourtant, la Commune rencontre d'énorme problème d'alimentation en eau douce et une mauvaise qualité de l'eau dans tous les villages au bord de la mer.

4.4.21. Ressources naturelles

La Commune dispose d'importantes ressources marines et terrestres diversifiées en qualité et en quantité, avec des espèces endémiques. En effet, elle possède des sites touristiques tels que l'île de Nosy Ve et l'aquarium naturelle avec des espèces de faunes et flores aquatiques réservées aux touristes. Néanmoins, du à la déforestation et au défrichement en amont, ces ressources sont hyper sédimentées et se dégradent continuellement à cause de

leur surexploitation. Ainsi, si aucune action de protection n'est entamée, nous verrons cette richesse de la nature disparaître petit à petit.

4.4.22. Ressources des activités économiques

La pêche constitue la principale activité de la Commune de Soalara. Les deux autres (agriculture et élevage) ne sont que des activités secondaires. En effet, 1/3 de la production de Tuléar (exportation des opérateurs, expéditions intérieurs des opérateurs et des particuliers : c'est-à-dire les mayeurs) viennent de Soalara. Cependant, la mauvaise gestion de l'activité et le non-respect des textes législatifs en matière de pêche amènent à la surexploitation de l'espace marin environnant.

3. LES COMMUNES AU NORD-EST DE TULEAR II

a) La Commune de Behompy

Behompy est une Commune de la sous-préfecture de Tuléar II. Elle est située à 26 km de la RN dans le centre de Tuléar et est limitée au nord par la Commune de Maromiandra, au sud par la Commune d'Ambohimahavelona, à l'est par la Commune d'Andranovory et à l'ouest par la Commune de Miary. Elle compte 10 fokontany qui sont : Behompy, Behera, Ambolonkira, Vorondreo, Marohala, Ampasy, Ampahalia, Beantsy, Anjamala et Maroata.

4.4.23. Ressources humaines

La Commune compte actuellement 9900 habitants avec un plus grand nombre de femmes que d'hommes. Elle est composée de 1600 ménages avec une moyenne de 5 personnes par ménage. L'ethnie « *Masikoro* » est la plus nombreuse parmi les différentes ethnies existantes dans la Commune.

4.4.24. Ressources en capitaux

La recette communale se limite à la subvention de 30 000 millions de Fmg octroyée par l'Etat pour les dépenses de fonctionnement puisque aucune infrastructure, telle que les marchés qui peuvent générer des ristournes pour la Commune, n'a été mise en place.

4.4.25. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures de base. Les pistes reliant Behompy à la Commune de Miary ne sont pas praticables toute l'année. Un des faits marquant cet état est l'insuffisance de l'entretien des routes.

Au niveau des infrastructures sociales. Lors des collectes de données pour l'élaboration du PCD de Behompy en 2001, l'ONG « Mazava » a constaté l'inexistence de CSB dans la Commune.

Concernant l'éducation, la Commune possède 4 EPP, 3 écoles primaires privés et 1 CEG. L'élévation du taux de réussite scolaire (taux de réussite au CEPE à 100%) marque le dynamisme de la communauté locale à l'éducation de leurs enfants. Toutefois, le problème d'insuffisance d'instituteurs se pose toujours dans la Commune de Behompy.

4.4.26. Ressources des activités économiques

Comme pour la plupart des Communes rurales, les habitants de la Commune de Behompy vivent de l'agriculture et de l'élevage.

Au niveau de l'agriculture. Le maïs tient la première place à la fois en terme de production qu'en terme de surface cultivée. Les autres cultures sont, entre autres, le manioc, la patate douce... La technique de culture reste toujours la même et consiste à l'emploi des méthodes traditionnelles. La Commune rencontre donc des problèmes d'insuffisance de matériels agricoles, d'insuffisance de débit en période d'étiage, de délabrement des canaux d'irrigation et d'ensablement.

Au niveau de l'élevage. L'élevage bovin constitue l'essentiel de l'élevage dans la Commune. Il est suivi de l'élevage des volailles et des porcs. Des maladies tels que le charbon, la tuberculose et le Teschen subsistent au niveau de la Commune à cause de l'absence de poste vétérinaire.

b) La Commune d'Ambohimahavelona

La Commune d'Ambohimahavelona est située dans la région des 7 lacs au Nord-Est de Tuléar. Elle compte 21 fokontany à savoir Maroamalona, Ambohimahavelona, Ambiky, Antainosy, Antsarongana, Tolikisy, Tanandava, Ankotrofoty, Maropia, Mahaleotse, Ankiliberengy, Befoly, Ankazotrano, Antsakoamileka, Andranohinaly, Masiakampy, Saririaka, Analamitivala, Ampamanta at Anahibe.

4.4.27. Ressources humaines

En 2002, la Commune compte 13 327 habitants.

4.4.28. Ressources en capitaux

Les ressources financières de la Commune se limitent à la subvention de l'Etat. La Commune manque donc de ressource notamment en termes de taxes et de ristournes.

4.4.29. Ressources des infrastructures

Au niveau des infrastructures de base. La route est généralement en mauvais état mais praticable pendant toute l'année.

Au niveau des infrastructures sociales. La Commune possède deux CSB et un dispensaire. Toutefois, malgré l'existence de ces CSB, la Commune rencontre un problème d'insuffisance de personnels notamment de sage-femme.

Concernant l'éducation, la Commune dispose de 18 EPP dont 05 privés et le reste est public. Elle possède également un CEG. Cependant, la Commune a le même problème que les autres Communes en insuffisance de personnels enseignants. Mais un autre problème s'avère aussi être le taux élevé d'analphabétisme dans la Commune.

4.4.30. Ressources naturelles

La Commune dispose de ressources naturelles importantes. Nous pouvons citer par exemple les 7 lacs, les 6 grottes (Ampanolora, Bejiro à serpents, le trou soufflant, aven, Andovoky, Chapelle Andranomite) qui font sa particularité. Cependant, ces ressources (avec les espèces faunistiques et floristiques endémiques y afférentes) sont menacées par les défrichements de la forêt associés à l'absence de reboisement.

4.4.31. Ressources des activités économiques

Le sol et le climat dans la Commune d'Ambohimahavelona favorisent l'agriculture. Ainsi, l'agriculture occupe une place importante dans la Commune. Les principales cultures sont le riz, le maïs, la canne à sucre... Cependant, les techniques de culture telles la culture sur-brûlis amènent à une forte dégradation de l'environnement de la Commune. L'utilisation de la technique traditionnelle et l'absence d'infrastructure adéquate telle que les digues de protection ne favorisent pas le rendement des produits agricoles.

ANNEXE 3 : PRESENTATION DES ACTIVITES GENERALES DES INSTITUTIONS

GENERALITES SUR LES GROUPES DE TRAVAIL DE DEVELOPPEMENT RURAL OU GTDR

Les Groupes de Travail de Développement Rural ou GTDR, qui sont des agences de coordination, constituent l'élément clé de l'axe de régionalisation de l'approche PADR. Ils doivent formuler des Programmes Régionaux de Développement Rural (PRDR) couvrant les aspects économiques, socioculturels et environnementaux. Ils sont composés des collèges des Services Techniques Déconcentrés / Décentralisés, des autorités Locales et des Elus, des Opérateurs Economiques, des Organisations Paysannes et Organisations Professionnelles Agricoles, des ONG / Projets / Programmes. Ils sont chargés du diagnostic de la situation régionale du développement rural afin d'en actualiser les orientations à suivre, les mesures à prendre et les actions prioritaires à mener répondant aux besoins de leur région. Les résultats des travaux des GTDR sous forme de « *référentiel régional du développement rural* » permettent entre autres la régionalisation du PIP (Programme d'Investissement Public).

Les GTDR ont donc pour rôle :

- De répertorier l'inventaire des besoins des régions où ils sont affiliés en terme de développement rural et d'essayer de les prioriser dans le cadre du PRDR (Programme Régional de Développement Régional) ;
- De formuler des projets et activités nécessaires pour mettre en œuvre le PRDR et pouvant être proposés au financement de bailleurs de fonds.

Dans le PADR, les GTDR de la région de Tuléar se répartissent en trois sous-sections :

- GTDR I pour la région d'Anosy – Fort Dauphin ;
- GTDR II pour la région du Sud – Ouest ;
- GTDR III pour la région de Menabe – Morondava.

Par conséquent, une des activités des GTDR, notamment le cas du GTDR II Tuléar, consiste à l'élaboration des PCD d'ici fin 2003.

LES ACTIVITES DU PNUD EN GENERAL

Dans la perspective d'un Développement Durable, le PNUD a créé le programme MAG 97/007 ou DAPI s'intitulant : « Gouvernance et Politiques Publiques pour un Développement Humain Durable ». C'est un programme du Gouvernement malgache et qui est financé par le PNUD. Ce programme a démarré en septembre 1998 et il comprend trois objectifs : le renforcement de la Gouvernance, le renforcement de la Gestion Economique et le Développement du Secteur Privé. De ce fait, le DAPI compte trois composantes principales : la première consiste à l'appui à la Gouvernance, la deuxième constitue l'appui à la Gestion Economique et le dernier concerne l'appui au Secteur Privé.

Dans le cadre de la première composante qu'est la Gouvernance, le PNUD DAPI a mis comme principal objectif : la « promotion de la mise en œuvre d'une Bonne Gouvernance pour un Développement Humain Durable ». Dans ce volet, nous pouvons avoir cinq objectifs sous-jacents à savoir :

- i. Le renforcement des capacités des institutions de l'Etat ;
- ii. L'appui au processus de Décentralisation par le renforcement des capacités des structures au niveau central, déconcentré et décentralisé (Communes) ;
- iii. La promotion de la société civile par le renforcement des capacités des organisations et par des appuis institutionnels ;
- iv. La promotion d'une nouvelle culture administrative ;
- v. Le renforcement des capacités nationales dans la promotion et la défense des droits humains en collaboration avec le ministère de la Justice, les ONGs nationales et la Commission Nationale des Droits de l'Homme.

La composante « Gouvernance » du programme DAP1 a déjà pu réaliser certaines activités relatives à ses objectifs. Nous pouvons citer, entre autres :

- La formation des élus et agents permanents dans 105 Communes Rurales (Provinces Fianarantsoa et Tuléar) ;
- L'édition de Guides et manuels d'Administration : Guide du maire, manuel de Comptabilité Matière, Manuel de rédaction des documents communaux, Manuel de passation de services, Guide d'élaboration d'un plan communal de développement ;

- La réalisation d'actions de sensibilisation sur la promotion des rôles de la femme et la lutte contre la corruption ;
- Le renforcement des capacités nationales dans le domaine de la promotion et de la défense des droits humains.

Mais cette composante « Gouvernance » a également réalisé¹⁶¹ l'élaboration du PCD de 49 Communes Rurales (Provinces de Fianarantsoa et de Tuléar).

ACTIVITES DE SAGE EN GENERAL DANS LA PROVINCE DE TULEAR

SAGE est l'ancienne AGERAS (...) et c'est une composante de l'ONE (Office Nationale de l'Environnement). De ce fait, il a comme objectif la gestion durable des ressources naturelles et a pour principale activité l'appui des structures à tous les niveaux : régional, intercommunal et communal dans la gestion des ressources naturelles. Les activités de SAGE sont donc axées sur l'appui à la planification et il est financé en cela par le PNUD.

SAGE opère dans 3 zones à Tuléar, à savoir :

- La forêt des MIKEA ;
- La zone des 7 lacs ;
- Et la zone d'Anakao (conservation de NOSY VE).

En 2002, SAGE a effectué un appui en matière de transfert de gestion et de conservation mais aussi la planification et le renforcement des capacités dans les 3 zones. 3 sous-programmes sont affectés à ces 3 zones :

- 1^{er} sous-programme : la mise en place, dans la forêt des MIKEA, d'une aire protégée volontaire avec une gérance par la communauté. Ce sous-programme est financé par WWF et dure 8 mois pour l'étude de pré faisabilité. Le pré zonage sera effectué au mois d'Avril 2003 ;
- 2^{ème} sous-programme : la mise en place, dans la région des 7 lacs, d'un « parc naturel régional ». A noter que cette zone se trouve à cheval de 4 Communes. Ce

processus a déjà commencé depuis l'année 2000. Cependant, la préparation de ce processus se fera pendant l'année 2003 à travers le statut juridique, la mobilisation des communautés, le transfert de gestion (GELOSE) et le renforcement des capacités ;

- 3^{ème} sous-programme : la gestion communautaire, dans la zone d'Anakao-Nosy Ve, appuyée par PAGE à travers une structure de gestion locale.

Dans la région des MIKEA. Le sous-programme est mené conjointement par ANGAP, FIMAMI (ou *Fikambanana Miaro ny Ala Mikea*), SAGE et WWF. Le grand volet de ce sous-programme est l'aspect socio-économique. Mais des problèmes se posent au niveau des informations car les recherches sur les MIKEA ne sont pas capitalisées. Un autre volet consiste à l'approche filière : écotourisme¹⁶², plantes médicinales, maïs. Mais les informations sur cette approche manquent chez SAGE.

Dans la région des 7 lacs. Le sous-programme¹⁶³ dans la région des 7 lacs consiste à :

- des actions intercommunales ;
- l'existence de plusieurs axes auxquels les différentes Communes ont en commun et ;
- à l'accès sur la gestion des ressources naturelles.

Les 7 lacs se trouvent à cheval de 4 Communes, à savoir :

- la Commune de Tongobory dont le PCD est élaboré par le FID ;
- la Commune d'Ambohimahavelona dont le PCD est élaboré par SAGE ;
- la Commune d'Andranovory dont le PCD est déjà terminé par le FID ;
- la Commune de Vatolatsaka dont le PCD est élaboré par le PSDR.

¹⁶¹ Certains PCD notamment ceux de certaines Communes de Tuléar sont encore en cours d'achèvement.

¹⁶² L'écotourisme est une activité alternative incitative pour la population locale.

¹⁶³ Un sous-programme est un ensemble d'actions complémentaires et cohérentes par rapport à une problématique environnementale donnée.

Pour ce sous-programme, il y a eu une concertation au niveau régional et celui-ci est financé par la fondation TANY MEVA et WWF. Les actions à entamer depuis cette concertation sont :

- l'élaboration des PCD d'Ambohimahavelona par SAGE;
 - la construction des abreuvoirs (par le PNUD-EAU) ;
 - l'aménagement des lacs ;
 - le développement d'un parc naturel régional :
- ✓ par les Communes concernées (Antanimena Onilahy, Manorofify, Saint-Augustin, Tongobory, Ambohimahavelona et Vatolatsaka) ;
- ✓ par le renforcement des SCC (Structures de Concertation Communales) et Intercommunales. Ces SCC servent à élaborer une vision du développement des Communes concernées dans le sous-programme par un plan de travail, la constitution des objectifs et des résultats attendus, la création des comités de suivi (un représentant pour chaque Commune). La réunion de ces SCC se fait une fois par an. L'Assemblée Générale s'est passée à la fin de l'année 2002. Ces SCC sont appelées «*Fikambanan'ny Kaominina Miaro ny Belomotse* ou FKMB ».

SAGE a commencé ces activités en 1998 par la réhabilitation de pistes, le transfert de gestion, la mise en place des infrastructures touristiques et le site de camping, WC et toilette (avec WWF).

Les lacs seront aménagés grâce à la planification, au renforcement des structures de concertation, au transfert de gestion au niveau intercommunal et au renforcement des capacités.

LES ACTIVITES DU FID EN GENERAL

FID, en tant qu'organe d'exécution a pour mission de réaliser les objectifs du PDC (Projet de Développement Communautaire), qui fait partie intégrante de la stratégie du Gouvernement de lutte contre la pauvreté. Ainsi, il a pour but d'améliorer la qualité des services et l'accès par les populations bénéficiaires aux services fournies par les

infrastructures de base sociales et économiques financées par lui et d'accroître le degré de satisfaction des populations bénéficiaires quant à la fourniture de ces services.

A cet effet, les activités de FID concernent :

- Les infrastructures de base (EPP, CEG, Lycée, CSB, maternité, couloir de vaccination) ;
- Les infrastructures économiques (piste, pont, radier, place du marché, Moyen Périmètre Irrigué ou MPI, digue de protection...) ;
- Les infrastructures de base sociale (puits, alimentation en eau).

Dans la région de Tuléar, FID emploie 12 cadres et possède un fonds de 40 milliards alloué aux projets pour cette année 2003. Il intervient dans 17 Communes à savoir : Analamisampy, Ankililoaka, Milenaka, Ankilimanilika, Manombo Sud, Belalanda, Maromiandra, miary, Behompy, Andranovory, Antanimena Onilahy, Manorofify, Ambohimahavelona, Soalara, Saint-Augustin, Ambolofoty.

Le choix des Communes d'intervention du FID est basé sur la Commune la plus pauvre. FID mesure cette pauvreté:

- Primo, à travers le taux de scolarisation associé à l'accès aux services de santé de base ;
- Secondo, en terme d'enclavement ;
- Et tertio, travers le respect de l'engagement antérieur.

Dans ces Communes de Tuléar, FID a déjà pu réaliser certaines de ces activités :

- A Analamisampy, il a réalisé 2 places de marché (1 à Soahazo et 1 à Ampasikibo) ;
- A Ankililoaka : 1 place de marché, 1 boucherie et 1 CSB ;
- A Manombo : des puits ;
- A Belalanda : 2 places de marché (1 à Mangily et 1 à Belalanda) ;
- A Maromiandra : 1 CEG ;

- A Behompy : 1 CSB ;
- A Andranovory: 1 place de marché, une marre (pour l'eau) et plusieurs projets. Andranovory a obtenu le FDC (Financement Direct des Communes) ;
- A Soalara : Soalara a obtenu le FDC du FID IV ;
- A Saint-Augustin : 1 piste reliant Manoroka – Saint-Augustin ;
- A Ambolofoty : 1 CSB ;
- A Antanimena Onilahy et Manorofify : 1 CEG ;

A Ambohimahavelona : 1 école privée Catholique et 1 piste.

LES ACTIVITES DU PSDR A TULEAR EN GENERAL

Le PSDR a été mis en place, dans la région de Tuléar, en 2002. Son objectif est la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Organe d'appui au PADR, le PSDR est financé, auparavant, à 90% par la Banque Mondiale et à 10% par sa Ressource Propre Interne (RPI). Actuellement, il est financé à 100% par la Banque Mondiale. Ainsi, il emploie 8 cadres spécialistes dont : 1 Directeur Provincial, 1 spécialiste en passation de marché, 1 Comptable, 1 spécialiste en suivi-évaluation (ces personnes sont chargées de l'administration), 1 spécialiste en développement rural, 1 spécialiste en agronomie, 1 spécialiste en organisation paysanne et 1 spécialiste en environnement (ces personnes forment le staff technique).

h) Les investissements financés par PSDR

De ce fait, le PSDR comprend 4 orientations pour l'Investissement Productif, à savoir :

A1 - Petite infrastructure productive :

- ✓ Barrage d'irrigation, aménagement hydroagricole, barrage de retenue d'eau pour abreuvoir... ;
- ✓ Facilité de stockage (magasin...) pour qu'il y ait une influence sur le prix des produits ;

- ✓ Couloir de vaccination ;
- ✓ Puits et abreuvoir ;
- ✓ Petites unités de transformation (exemple : transformation des fruits en confitures comme le jus « sako » pour la société TIKO et STAR dans la région de Betioky).

Pour ces infrastructures, les paysans ne remboursent pas le financement du PSDR.

A2 - Activités agricoles :

- ✓ Elevage (sauf bœuf et porcin : un problème existe au niveau de l'élevage porcin car il y a la peste porcine donc il faut l'aval du Ministère de l'élevage si on veut le pratiquer)
- ✓ Filière : arachide, coton, maïs, riz, apiculture, pisciculture, pêche marine...

La procédure commence par la demande de formatage de projet par les Communes. Le PSDR les appuie par l'apport des matériaux (l'apport bénéficiaire est de l'ordre de 15% avec des services d'appui).

Cet apport bénéficiaire en nature est constitué par des matériaux. Cependant, cet apport pose toujours un problème et demande continuellement une grande sensibilisation de la population.

A3 – Activités non agricoles :

Atelier de couture, tissage, tapis mohair, menuiserie.

Le PSDR appuie ces paysans par leur formation pour qu'ils aient une capacité technique et de gestion.

Pour les activités agricoles et non agricoles, les paysans remboursent le PSDR. L'argent remboursé sert à constituer un fonds pour d'autres activités.

A4 - Appui aux organisations paysannes :

Le PSDR appuie les organisations paysannes pour les projets concernant l'agriculture et l'élevage qui procurent des bénéfices pour les membres (dont 10 personnes au moins) de ces organisations. A cet effet, PSDR finance à 85 % ces organisations tandis que les 15% restantes sont procurés par ces dernières (en numéraire ou en nature).

Parmi les activités d'appui aux organisations paysannes, il y a le transfert de gestion des ressources aux Communes¹⁶⁴ (par la GELOSE). Pendant cette année 2003, le PSDR envisage d'achever 5 GELOSE(s) dans les 10 Communes ciblées et 2 sites d'intervention dans 5 ressources naturelles ciblées. Ces 5 GELOSES sont en phase d'étude pour le mandat (il n'y a pas encore une liste des sites ciblés).

i) L'intégration de la dimension environnementale dans les projets du PSDR

Actuellement, le PSDR essaie d'intégrer la **dimension environnementale** (notamment la conservation des ressources naturelles) dans tous leurs projets. Depuis le début du mois de mars 2003, le PSDR identifie de nouveaux sous-projets relatifs aux requêtes des paysans en l'an 2002. Il suit le cycle des projets et la dimension environnementale est intégrée dans ce cycle. L'objectif principal de l'intégration de cette dimension environnementale dans les sous-projets est la diminution des pressions sur les ressources naturelles.

La méthodologie utilisée est le respect des exigences stipulées par les réglementations nationales en vigueur (décret MECIE¹⁶⁵...) et celles de la Banque Mondiale. Cette méthodologie consiste à lier le processus d'évaluation environnementale avec le cycle du sous-projet en vigueur au sein du PSDR et à renforcer les capacités des bénéficiaires pour permettre d'exploiter rationnellement l'environnement.

Pour l'année 2003, 10 Communes sont ciblées dans la province de Tuléar. Ce sont des zones critiques c'est-à-dire des foyers de tavy... Il y a plusieurs processus pour l'identification des Communes comme le recrutement des consultants, l'emploi des indicateurs (source de pressions, indicateurs environnementaux...) mais il y a aussi le système de développement des outils notamment :

- ✓ La sensibilisation ;
- ✓ La méthode d'intégration de ces actions dans le PCD ;
- ✓ L'élaboration des PCD par les prestataires.

¹⁶⁴ Le Transfert de gestion concerne les ressources qui sont en interaction avec les activités du PSDR telles : A1, A2, A3. Exemple : l'activité A2 du PSDR est près d'un bassin versant dégradé d'où le PSDR effectue une GELOSE pour ce bassin.

Pour la détermination des sources de pressions, le PSDR embauche des consultants afin de :

- ✓ Effectuer des études de pressions sur l'environnement ;
- ✓ Déterminer les alternatives ;
- ✓ Faire des sensibilisations et des vulgarisations.

Le PSDR est, en ce moment, en phase d'élaboration d'un programme d'activités pour cette intégration de la dimension environnementale et de l'élaboration des termes de références relatifs à ce programme. Le mois de mars sera consacré à l'identification des 10 Communes cibles.

Ce programme intitulé « Promotion de valorisation des ressources naturelles dans des zones d'intervention du PSDR » dans la Province de Tuléar est actuellement en phase d'appel d'offre. C'est un programme ayant pour objectif la préservation de l'environnement. Ce programme sera lancé au mois de juillet.

Les objectifs de ce programme sont :

1- Détermination sur place de la faisabilité des sous projets (nécessitant l'éligibilité du PSDR) : à ce propos, le PSDR essaie de déterminer les Zones d'intervention à partir de plusieurs critères. Par exemple pour la forêt, il essaie de : Déterminer tout d'abord quelles sont les essences détruites existantes dans la forêt ? et quelles sont les alternatives permettant de la conserver ? ensuite de voir quelles sont les ressources sous-valorisées ?

Prenons l'exemple de la forêt du littoral de Tsinombery Sud (qui est une zone d'intervention du PSDR): une espèce de plante médicinale sauvage (pervenche ou *Trongo* en nom vernaculaire) a fait l'objet de recherche par le laboratoire Pierre FABRE et CONATEX. Cette espèce étant utile pour le miel mais pourtant sous-valorisée fera l'objet d'une étude par un consultant envoyé par le PSDR.

2- Développement d'une méthodologie d'intégration des actions environnementales dans les PCD traduite en sous-projet : le PSDR va développer des outils de PCD ainsi que des outils de sensibilisation. Par exemple : Dans une Commune où il y a une forte exploitation des ressources naturelles, les consultants vont élaborer un sous-projet qui tient compte de ce problème et qui sera financé par le PSDR. Ce sous-projet sera inclus dans le PCD (élaboré ou

non) de la Commune. Le PSDR va ainsi développer des outils d'intégration de l'action environnementale dans les PCD.

3- Etude et alternatives aux feux de brousse et « *Hatsaka* » (par les consultants) : le PSDR a déterminé 3 catégories de zones (hiérarchisées selon le degré de feu de brousse et de « *Hatsake* ») pour cette étude. La 1^{ère} catégorie constitue la zone rouge en alerte telle que Betioky, Ampanihy, Menabe, Miandrivazo, Mahambo, Manja, Behonoha (zone enclavée). La 2^e catégorie concerne Analamisampy,... et la 3^e catégorie touche les régions d'Ankazoabo et de Sakaraha.

Concernant ces alternatives, la technique prônée (ou préconisée) par le PSDR pour lutter contre les feux de brousse est la « zone de pâturage ». Cette technique est à vulgariser pour lutter contre les feux de brousse (après une phase de sensibilisation de la population) dans les 10 Communes pilotes ciblées par le PSDR pour l'année 2003. Si cette technique a du succès, les Communes ciblées augmenteront l'année prochaine.

Remarques :

Le PSDR de Tuléar a un mandat de 5 ans suivant la convention avec la Banque Mondiale. Cette institution est actuellement à son 2^e année d'activité intensive.

Les populations concernées en question par le programme ont des difficultés à se défaire de leur mauvaise habitude (exemple : pratique du « *hatsaka* », feu de brousse...). C'est pourquoi le PSDR cherche des alternatives (comme la zone de pâturage).

C'est dans la région de Tuléar II que la pression sur l'environnement est la plus forte. Pour lutter contre cela, l'approche requise est l'approche participative mais il y a aussi d'autres approches comme l'établissement des « DINA » et les techniques de vulgarisation.

A l'heure actuelle, la forêt des MIKEA est exposée à de fortes pressions engendrant sa dégradation. A partir de ce constat, le PSDR envisage plusieurs sous projets dans cette zone. Par conséquent, il y aura des engagements environnementaux de leur part au niveau communal pour que les Communes situées à la périphérie de cette forêt soient conscients de l'importance de leur environnement. La principale activité du PSDR consistera alors à la vulgarisation des alternatives.

ANNEXE 4: LISTE NEGATIVE DU FID

La « liste négative », c'est la liste des projets, activités et catégories des dépenses qui ne peuvent pas être financés avec les transferts de fonds du FID aux Communes dans le cadre de la composante « Financement Direct des Communes ».

Cette liste comprend :

1. les projets ou activités qui ne sont pas des projets ou activités prioritaires du PCD de la Commune, tel qu'il a été élaboré à la suite d'une ERP (Evaluation Rurale Participative) ;
2. les projets, activités ou articles entièrement financés ou programmés dans le cadre d'autres projets, ou par d'autres agences, institutions ou bailleurs de fonds ;
3. les projets ou activités dont certaines composantes ou l'ensemble sont trop difficiles à gérer (trop sophistiqués, expérimentaux ou demandant trop d'études préalables, etc.) ;
4. les projets ou activités dont la mise en œuvre et/ou l'entretien ne peuvent pas être assurés par la Commune, les services techniques locaux ou les associations de bénéficiaires ;
5. les projets ou activités qui sont en contradiction avec la politique nationale ou régionale de développement ou qui ne s'insèrent pas dans les stratégies sectorielles du Gouvernement ;
6. les projets et activités ayant un impact négatif sur l'environnement ;
7. les activités et investissements productifs à caractère industriel et commercial au profit d'individus ;
8. les investissements ou articles relatifs à la commercialisation ou à l'utilisation sous toutes les formes de produits alcooliques, de tabac ou de drogue, ou d'articles de luxe, ou d'articles à usage militaire ou paramilitaire ;
9. les investissements, projets ou activités contraires à la morale ou aux bonnes mœurs ;
10. les acquisitions de terrains, ou la construction ou réhabilitation de bâtiments ou toutes autres infrastructures sur des terrains n'appartenant pas à la Commune ;
11. les acquisitions de véhicules automobiles, motos, mobylettes, tracteurs, remorques et accessoires y afférents ;
12. la construction ou réhabilitation d'églises, chapelles, temples ou mosquées, et toute activité à caractère exclusivement religieux (par contre, les écoles et les centres de santé confessionnelles sont éligibles) ;
13. la construction ou réhabilitation de bâtiments publics administratifs (autres que des petits postes de police ou gendarmerie en milieu rural), et l'acquisition d'équipements de bureau et fournitures pour les services administratifs de l'état, des provinces et des Communes ;
14. la construction ou réhabilitation de bâtiments publics pour partis politiques ou syndicats, et toute activité à caractère politique ou syndical ;
15. la construction ou réhabilitation de bâtiments pour sièges de coopératives, associations ou groupements ;
16. les salaires et autres éléments de rémunérations des fonctionnaires et des personnels administratifs de l'état, des provinces et des Communes, et
17. les dépenses de fonctionnement ou charges récurrentes des services administratifs de l'état, des provinces et des Communes, y compris les dépenses pour les festivités locales (fêtes, foires, kermesses, etc.).

ANNEXE 5 : LES ORGANISMES DE DEVELOPPEMENT

ET LEUR PERCEPTION DU PCD

AIDE ET ACTION

a) Les Activités de « Aide et Action »

« Aide et Action » ou « A&A » est une Organisation Non Gouvernementale oeuvrant dans le domaine de l'éducation. Elle a été implantée à Tuléar depuis 1991. Cette institution a procédé dans le temps à une approche qu'elle qualifie de « action-hard » c'est à dire l'établissement d'un *quit* scolaire complet (bâtiments, table banc,...). Elle a choisi de s'implanter à Tuléar à cause de la faiblesse du taux net et brut de scolarisation (c'est-à-dire que le nombre d'enfants scolarisés par rapport aux scolarisables est très bas à Tuléar) mais aussi à cause de l'insuffisance et du mauvais états des infrastructures scolaires. «A&A » a donc effectué des appuis en infrastructure, ce qui a permis à l'amélioration du niveau de scolarisation des enfants de Tuléar.

Toutefois les résultats ont été faibles par rapport aux objectifs ce qui a amené «A&A » à utiliser une autre approche qui a pour but d'augmenter la qualité de l'éducation, ceci par l'appui aux enseignants par des formations car la FRAM n'arrive pas à payer la formation des instituteurs.

Un autre problème constaté est que les parents et les élèves ne comprennent pas l'enjeu de la scolarisation. Plusieurs facteurs contribuent à ces incompréhensions. Par exemple, sur le littoral, les enfants à l'âge de 6 à 7 ans apprennent déjà le métier de la mer, ce qui les habitue à la recherche d'argent dès leur jeune âge, et leur fait oublier l'école. Dans les zones près des forêts, les enfants gardent les bœufs ou défrichent la forêt au lieu d'aller à l'école. Il y a aussi le facteur social : les filles du village, à partir de 10-12 ans, sont préparées par leurs parents à se marier.

Devant le constat que le tissu associatif local est trop mince et que l'apport ou la contribution des parents d'élèves est lourde pour eux, devant la perte également de la valeur de la société locale¹⁶⁶, « A&A » a repensé à ces actions et a repensé à l'acquisition de savoir d'où l'association des acteurs (institution, FRAM, élèves, autres groupements) et la Commune (gestionnaire administratif qui assure le service

¹⁶⁶ Selon la conception de la population, les enfants quand ils réussissent en éducation ne restent pas dans leur village natale et oublient leurs (fihaviana) alors que les parents ont un fort attachement à leur terre et aux cultures des ancêtres donc la culture locale n'a pas été vraiment prise en compte par A & A.

public comme l'hygiène, le service d'Etat Civil) dans toutes les actions, dans la conception jusqu'à la réalisation de ses projets. Donc, La Commune s'est vue confié d'autres tâches de « A&A ».

Mais « A&A » rencontre souvent des problèmes au niveau de la collaboration avec la Commune car les maires sont presque illettrés ou ont un bas niveau d'éducation. Il y a aussi le fait que la décentralisation et la déconcentration sont flous (problème de répartition des rôles par rapport à ce qui est écrit dans les textes législatifs). Les Communes manquent également de ressources par faible capacité de mobilisation en matière de taxation. Les élus communaux ne sont pas ouverts à l'extérieur et se contentent de dotations et de financement ponctuel de l'Etat.

La Commune n'a pas de plan et de projection définie à moyen et long terme dans l'amélioration du niveau de vie de la population. Elle ne fait donc pas d'auto identification de leurs besoins et deviennent des opportunistes c'est à dire que la Commune intervienne seulement quand elle doit contribuer dans l'appui des acteurs de développement dans leur action dans la Commune.

b) Perspectives de « Aide et Action » dans Tuléar II

Les actions de «A&A » ont permis l'amélioration du taux de scolarisation qui est de l'ordre de 43% en général dans la province de Tuléar en 2000 et de 46% actuellement. Les régions de Tuléar I et II atteignent respectivement 80% et 76% tandis que dans d'autres régions (Betiooky Sud, Tolagnaro,...) le taux de scolarisation est seulement de 13%. « A&A » a donc décidé de se désengager des régions de Tuléar I et II et d'accentuer des actions dans d'autres régions de la province. En effet, pour «A&A », la Commune constitue une structure relais importante qui est à renforcer par une rapproche multisectorielle et une intervention d'autres organismes.

Avant, le principe d'«A&A » était de cibler les zones qui avaient besoin d'infrastructure mais actuellement «A&A » applique un nouveau principe (« l'approche par contre-programme ») qui consiste à la participation des bénéficiaires (de la conception à la réalisation) dans toutes ses actions. Ainsi, les agents de «A&A » effectuent des sensibilisations IEC (Information Education Communication) dans tous les domaines (éducation y compris) Ils informent la population sur le processus des cycles de projet.

c) Perception de «A&A » sur l'amélioration de l'éducation

Pour A&A, « *l'éducation primaire, base du développement, est la levée du développement* ». Avant, Madagascar était une civilisation « orale » mais actuellement, elle est devenue une civilisation « de l'écrit ». Cependant les notables ou RAR qui ont vécu au temps de cette civilisation orale ne comprennent pas l'enjeu de l'éducation. D'un autre côté, il y a une forte augmentation du niveau de l'éducation dans le monde donc les gens qui savent lire et écrire ne perdent pas les informations. L'éducation place la population à un changement de mentalité concernant la conscience du développement et l'acceptation de la question économique. Donc pour « A&A » ***l'éducation est l'essence même du développement*** car elle amène à la liberté de chaque individu dans le choix des actions à entreprendre et à l'acceptation du changement. Il est à noter que les élus communaux ne sont pas eux aussi conscients de cet enjeu de l'éducation. « A&A » a pour slogan : « ***le développement est avant tout un changement de mentalité, de comportement avant d'être des réalisations physiques*** ».

Cependant, « A&A » a constaté que les instituteurs ne sont pas respectés par la population locale ce qui les démotive. Par conséquent, cette institution aide à la revalorisation de leurs métiers. « A&A » constate aussi que les failles concernant l'éducation se situent surtout au niveau des circuits des autorités éducatives (Mineseb ou Ministère des Enseignements de Base, CISCO ou Circonscription Scolaire, ZAP ou Zone d'Animation Pédagogique) « A&A » envisage donc de renforcer les compétences des autorités administratives car elle travaille avec ces autorités.

d) Perception de « Aide et Action » sur son programme et le PCD

Selon « A&A », les ONG d'appui jouent un rôle dans la gestion de proximité des services publics (exemple : programme Ilo, PNUD) mais d'autres ont appuyé à l'élaboration des PCD communaux. Toutefois, les Elus locaux n'arrivent guère à maîtriser l'outil PCD. Les organismes d'appui à l'élaboration de ces documents de référence devraient procéder en même temps au renforcement de compétence des Communes.

Les actions de « A&A » peuvent être réalisées en dehors du PCD. En fait, toutes les actions sont intégrées dans le PCD car les domaines inclus dans le PCD sont très vastes. Par exemple : on peut faire entrer l'éducation dans l'amélioration du volet social. « A&A » n'a pas participé directement à l'élaboration du PCD mais ce sont surtout les associations appuyées par cette ONG qui y participent car « A&A » a été

placé par la Commune en tant que Bailleur plutôt qu'en tant que partenaire de la Commune.

Grâce à l'étude de redéploiement (suivi périodique des actions) que fait « A&A », elle constate que l'éducation qui, pour cette institution, est l'essence même du développement ne figure pas parmi les priorités de la plupart de ses Communes d'intervention. Ceci peut s'expliquer par le fait que l'éducation est un investissement à long terme et contribue peu au développement « rapide ».

VOLAMAHASOA

« Volamahasoa » est une institution de micro finance qui a pour objectif la contribution (à terme) à la réduction de la pauvreté. Elle est financée d'un côté par l'UE (Union Européenne) pour les lignes de crédit et de l'autre par l'AFD (Association Française de développement) pour les budgets de fonctionnement. Cependant, les lignes de crédit de l'UE et de l'AFD pour « Volamahasoa » tendent à diminuer car cette institution prépare actuellement son autonomie. D'où si en 2000 à 2002 : ces Bailleurs ont alloué 2 milliards Volamahasoa. Cette année, cette somme est réduit à 1 milliard 600 millions. « Volamahasoa » octroie ainsi des crédits pour toute activité génératrice de revenu ou AGR (notamment agriculture, petit commerce, élevage...) à des Groupes de Caution Solidaire qui regroupent au minimum 5 personnes par groupe.

Concernant la région de Tuléar, Volamahasoa a été créée pour la 1^{ère} fois, en 1992, à Bezaha puis en 1997 à Ankililoaka. Elle a sa direction dans la ville de Tuléar et 4 agences vasées à Tuléar, Sakaraha, Bezaha et Ankililoaka. Elle choisit les zones de son intervention selon le « cadre logique d'intervention » c'est à dire à partir des constats que la zone englobe beaucoup de foyers à faible revenu ou à revenu moyen. « Volamahasoa » travaille donc dans les zones périphériques de Tuléar à savoir : Ankililoaka, Besakoa, Betania, Mahavatsy. Concernant la région de Tuléar, Volamahasoa a été créée pour la 1^{ère} fois, en 1992, à Bezaha puis en 1997 à Ankililoaka.

a) Fonctionnement de « Volamahasoa »

« Volamahasoa » octroie des plafonds de crédits selon la capacité de remboursement des débiteurs. Le 1/3 des bénéfices des débiteurs forment un capital pour ces derniers par exemple si le débiteur a obtenu 1 million de crédit « Volamahasoa » et a pu obtenir un bénéfice de 200.000 FMG, 65.000 FMG (1/3) leur est donné par « Volamahasoa » pour former leur capital.

« Volamahasoa » octroie d'abord, pour l'association des producteurs qui demande leur financement la 1^{ère} fois un crédit test de 250 000 fmg par tête. Le cycle de ce crédit est de 10 mois donc le remboursement de ces crédits octroyés ne doit pas dépasser cette période (pour les crédits agricoles). Ce cycle est de 4 mois pour les petits commerces et de 2 ans pour les crédits alloués aux matériaux que « Volamahasoa » nomme : « Location – Vente – Equipement ».

« Volamahasoa » finance donc toutes les activités générant des revenus telles les stockages, les petits commerces, l'élevage, l'agriculture... Après l'octroi de crédit, des agents de crédit effectuent des suivis des crédits ruraux ou des relances auprès des débiteurs après conseil. Cependant, des problèmes se posent si ces débiteurs ne parviennent pas à rembourser leur prêt. De ce fait, tous les programmes suivant le remboursement sont décalés. Les agents de crédit n'acceptent guère le non-remboursement des crédits sauf en cas d'existence de cataclysme naturel (d'où rééchelonnement). En cas de non-remboursement à échéance des crédits, l'affaire est d'abord réglée à l'amiable et après est portée au fokontany puis à la Commune et c'est en cas de grave délit que « Volamahasoa » fait appel aux gendarmes.

b) Démarche de financement de « Volamahasoa »

L'octroi des crédits de « Volamahasoa » part de la demande spontanée des débiteurs (agriculteurs, éleveurs...) mais aussi par la sensibilisation / information des villageois pour s'avoir l'existence de « Volamahasoa » et qui entraîne à la collaboration entre cette institution et la population locale. A noter que l'accès au crédit dépend de l'aval des comités dénommés : « comités d'acceptation » de « Volamahasoa ». La demande de crédit se fait ensuite auprès du comité de crédit qui accorde au pas le crédit demandé par la population.

c) Procédures de recouvrement de « Volamahasoa »

En cas de non-remboursement des crédits, « Volamahasoa » procède tout d'abord à un règlement à l'amiable par les agents de crédit qui ont pour fonction le recouvrement. C'est en cas de grave délit qu'elle fait appel au pouvoir judiciaire. Donc en cas de non respect du contrat, « Volamahasoa » peut éventuellement établir un nouveau « plan de remboursement ».

d) Evaluation de « Volamahasoa »

« Volamahasoa » effectue des suivi-évaluations en général et par groupe par des enquêtes socioéconomiques par an jusqu'en 1999. Actuellement l'évaluation de la situation des groupes est effectuée par les agents de crédit tous les groupes sont effectués par les agents de crédit tous les 6 mois. Ces groupes sont ainsi classés selon leurs catégories socioéconomiques (plus pauvres, moins pauvre, moyen et aisé. Actuellement, Volamahasoa entame ce qu'elle appelle « approche client » donc l'octroi de crédit aux bénéficiaires dépend de leur capacité de remboursement.

e) Perception de « Volamahasoa » sur son programme et le PCD

Les programmes de Volamahasoa qui est une institution finançant les AGR de la population en milieu rurale peuvent s'accorder avec les projets priorités dans le PCD d'Ankililoaka. En effet, les projets identifiés dans ce PCD, notamment la promotion de l'agriculture et l'amélioration de l'élevage (élevage de petits ruminants, élevage porcins, de vache laitière), figurent parmi les projets pouvant être financé par Volamahasoa. En plus, la connaissance des principaux besoins de la population en terme d'amélioration de leurs activités permet à cette institution de mieux cadrer ces actions et de mieux cibler les bénéficiaires de ces activités.

ONG MAZAVA

a) Les responsabilités de l'ONG Mazava concernant l'élaboration des PCD de Tuléar

L'ONG Mazava est une ONG qui a son siège à Tuléar. Elle figure parmi les ONG responsables de la collecte des données pour l'élaboration des PCD ou l'élaboration proprement dite des PCD de Tuléar (comme l'ONG Taratra etc.). Elle a toujours travaillé avec le PNUD et est en relation directe avec le PNUD/DAP I Tananarive. L'ONG Mazava est l'institution qui a fait en premier les PCD à Tuléar.

En suivant la procédure du PNUD pour l'élaboration des PCD, les Communes dont les PCD sont à élaborer et qui sont à la charge de l'ONG Mazava sont divisées en deux vagues :

1^{ère} Vague : Behompy, Miary, Maromindra, Ambohimahavelona, Saint Augustin, Belalanda, Manombo Sud. Ce sont les 1^{ères} Communes à élaborer leur PCD. En effet, l'élaboration des PCD de cette 1^{ère} Vague a commencé vers fin 1999 début 2000. Ainsi, le mode d'élaboration de ces 7 Communes a été spécial car leurs PCD ont été élaborés avant la sortie du guide. Cependant jusqu'à aujourd'hui, parmi ces Communes il y a des PCD qui ne sont pas encore finalisés alors qu'ils sont déjà validés (exemple : Behompy). Grâce à la coordination du GTDR II des institutions responsables de l'élaboration des PCD de Tuléar II, SAGE s'est vu affectée à l'élaboration des PCD d'Ambohimahavelona et de Manombo Sud. PNUD n'a donc finalement élaboré que 5 PCD dans la 1^{ère} Vague. Après la correction des PCD au niveau des Communes et leur restitution auprès du PNUD, les 5 Communes n'ont pas encore reçu les PCD corrigés de la 1^{ère} vague.

Suite à des problèmes rencontrés au niveau des consultants, PNUD les ont changés. Après la sortie du guide, la technique d'élaboration a changé au fil du temps, ce qui a amené à l'élaboration des PCD des Communes de la 2^e vague. Cependant, les PCD de la 1^{ère} vague n'ont pas bénéficié de la rectification à partir du guide d'élaboration.

2^e vague : Sakaraha, Bezaha, Ankilimanilika, Marofoty, Tsianisiha, Lenaka, Ankililoaka, Manja. L'élaboration des PCD de cette 2^{ème} vague de Communes a changé et a suivi le guide d'élaboration des PCD publié par la Primature. En ce qui concerne la 2^{ème} vague, après la sortie du guide, les maires, les ONG et les CDC ont bénéficié de formations relatives à la nouvelle élaboration des PCD. Le PNUD envisageait alors d'élaborer un PCD très original. Les éléments d'élaboration des PCD sont déjà mis à la disposition du PNUD. Ce dernier a promis d'envoyer à l'ONG l'ébauche de PCD avant de les transférer aux Communes pour rectification mais ceci n'a pas encore été fait et l'ONG attend encore jusqu'à maintenant. Le retard au niveau de l'élaboration des PCD vient donc du PNUD. L'ébauche promise par le PNUD n'est pas définitive.

b) Le contrat entre l'ONG Mazava et le PNUD pour l'élaboration des PCD de Tuléar

La rémunération destinée à l'ONG Mazava pour la collecte des données nécessaires à l'élaboration des PCD des Communes de la 1^{ère} et de la 2^{ème} vague se divise en 3 tranches. La 1^{ère} Tranche est de 40%. Les éléments afférant à cette 1^{ère} tranche (ébauche de PCD) est faite. La 2^{ème} tranche est de 40% et l'ONG attend le déblocage de cette tranche. La 3^{ème} tranche est de 20% et cette dernière tranche sera donnée à l'ONG quand le rapport final sera terminé.

En guise de conclusion sur cette ONG et sur le PCD élaboré par elle à Tuléar, on peut dire que les PCD de la 1^{ère} vague donnés aux cinq Communes sont encore des PCD intérimaires mais non finaux. L'ONG Mazava qui est la plus ancienne partenaire du PNUD dans la région de Tuléar dans l'élaboration des PCD, n'a pas encore fini leur élaboration. Ces PCD seront rendus aux maires d'ici la fin de l'année 2003.

Un point important à souligner et qui a été déjà signalé ci-dessus est que, l'ONG Mazava n'élabore pas lui-même les PCD, il y contribue seulement par l'animation et la collecte des informations pour l'élaboration des PCD et les transfèrent auprès de PNUD.

ANNEXE 6 : LISTE DES PROJETS A SAINT- AUGUSTIN

1. PROJETS REALISES :

- Réhabilitation partielle Piste Saint-Augustin en 2002 avec le FER (Fonds d'Entretien Routier)
- Adduction d'eau potable (11 puits), année 2002-2003 avec l'ANAE et l'association « Mada Velona »
- Construction CSB II (année 2001-2002) par le FED
- EPP Lavenambato (2002-2003) par « Aide et Action »
- Route axe Manoroka – RN7 (2002-2003) par le FID
- Construction du Centre de Récupération Nutritionnelle (2002) par « Mada Velona »
- GELOSE Ankilibe (2001) : Gestion Locale Sécurisée des forêts de palétuviers : CTA
- Pépinières villageoises (2001-2002) : ANAE

2. PROJETS EN COURS :

- CLEF : Centre Local d'Echange Francophone (Bibliothèque et loisir) : 2003 par PEM (Coopération Française)

3. PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT (EN 2004) :

- Construction de Hangar de marché (2 villages)
- Construction de l'EPP pour 2 villages
- AEP pour les autres villages
- Construction CSB à Ambohibory, Sarodrano, Ankilibe
- Réhabilitation totale Piste Saint-Augustin – Tuléar
- Maison des jeunes et de la Culture
- Electrification du village de Saint-Augustin
- Répartition Prise d'eau à Manoroka et Ankerereake
- Canaux d'irrigation à Ambohibory - Ambatobe

ANNEXE 7 : CARTES DES INTERVENANTS DANS LA REGION DE TULEAR II

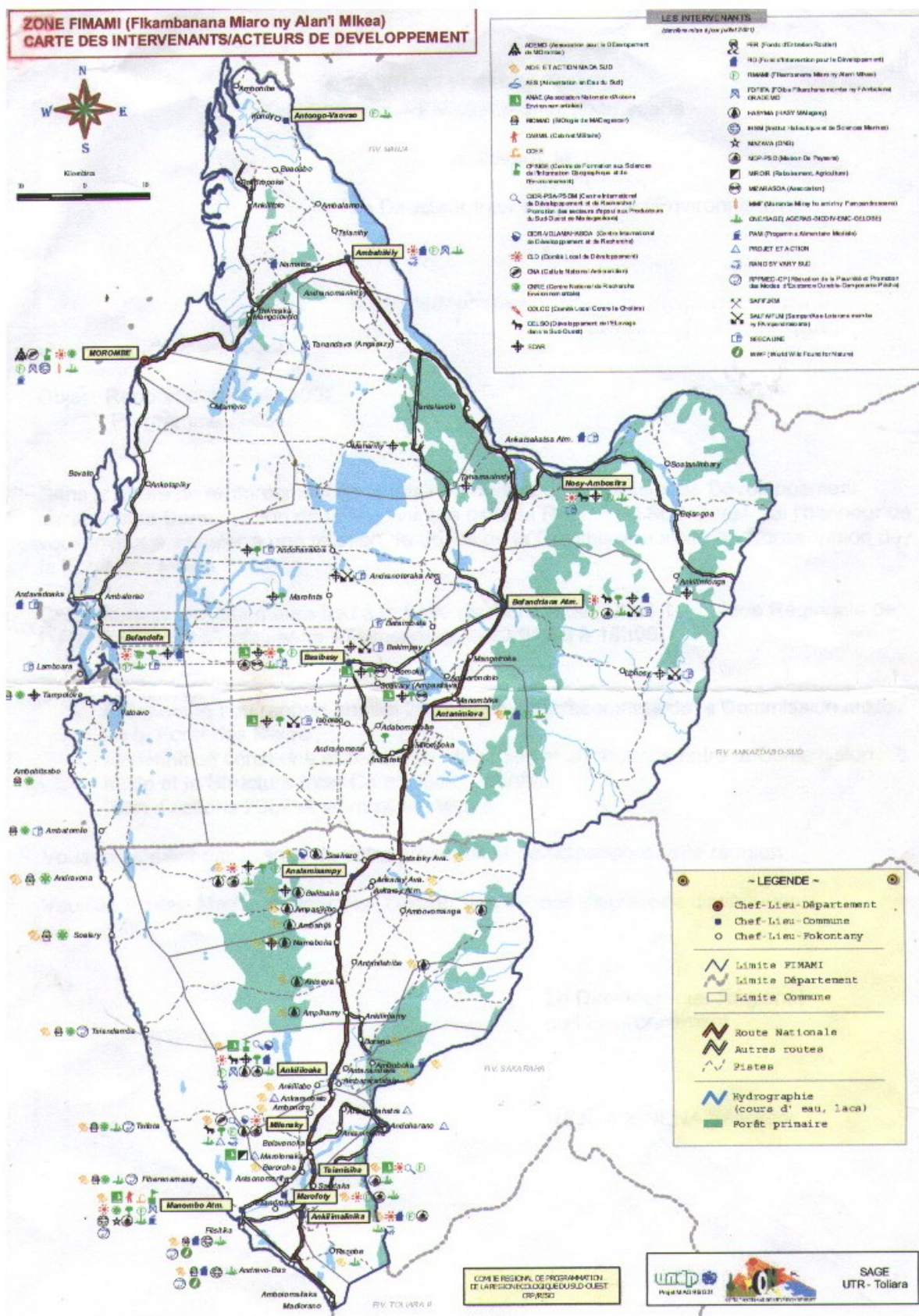


TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations

Liste des cartes et tableaux

Introduction générale

PARTIE I – MISE EN PERSPECTIVE DE L’EVOLUTION DE LA PENSEE ECONOMIQUE SUR LE THEME DE « PAUVRETE » ET DE « POLITIQUES PUBLIQUES » 6

Chapitre 1. Evolution de la pensée économique sur le thème « pauvreté » et « politique publique » 8

1.1. Quelques notions sur le concept de pauvreté 8

1.1.1. Essai de définition de la pauvreté..... 8

1.1.2. Pauvreté et sous-développement 9

1.2. Les approches théoriques du sous-développement et les stratégies de développement y afférentes..... 10

1.2.1. Les approches théoriques du sous-développement avant les années 80 10

1.2.1.1. Approche libérale du sous-développement : le sous-développement comme retard de développement 10

1.2.1.2. Approche marxiste du sous-développement 12

1.2.1.3. Approche structuraliste du sous-développement..... 14

1.2.2. Les échecs de ces stratégies de développement 16

1.2.2.1. Contexte général : évolution du commerce mondial (1960-1990)..... 16

1.2.2.2. Les problèmes monétaires et financiers internationaux des PED 17

1.2.2.3. Les programmes d’ajustement structurel ou PAS dans les PED..... 18

1.2.3. Les nouvelles approches du développement depuis les années 90 20

1.2.3.1. Emergence de « l’approche locale » du développement 21

1.2.3.2. Emergence du nouveau paradigme de développement : « Le développement durable » 29

1.2.3.3. La nouvelle stratégie de développement (le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté ou DSRP) 33

Chapitre 2. Historique de la lutte contre la pauvreté à Madagascar 40

2.1. Généralités sur Madagascar : contexte socio-économique 40

2.1.1. La géographie et la population 40

2.1.1.1. Données géographiques..... 40

2.1.1.2. La population..... 41

2.1.2. L’histoire politique de Madagascar..... 41

2.1.2.1. De 1960 à 1972 42

2.1.2.2. De 1975 à 1991 42

2.1.2.3. La transition politique : 1991-1994..... 43

2.1.2.4. La période 1995-1997 43

2.1.2.5. La période 1997 – 2003..... 44

2.2. Les stratégies adoptées par le gouvernement malgache avant la nouvelle approche DSRP et leurs limites 45

2.2.1. De 1960 à 1983 : les stratégies de développement autocentré et de substitution d’importation..... 45

2.2.2. De 1980 à 2000 : le programme d’ajustement 46

2.2.3. Limite de ces stratégies : évolution de la situation économique de 1960 à 2000 47

2.2.3.1. Evolution de la crise : 1960-1983 48

2.2.3.2.	L'impact du programme d'ajustement	49
2.3.	La nouvelle stratégie de développement adoptée par le gouvernement malgache depuis 2000 : « approche DSRP »	51
2.3.1.	L'IPPTE et Madagascar : apparition de l'approche DSRP en 2000	51
2.3.2.	La nouvelle approche « DSRP » pour la lutte contre la pauvreté	52
2.3.2.1.	Enjeux et perspectives	52
2.3.2.2.	Les modalités d'exécution	53
Conclusion partielle		
PARTIE II. LE NOUVEL OUTIL PCD		56
Chapitre 3. Le nouvel outil PCD et son application pour le cas du sud-ouest malgache ...		58
3.1.	Elaboration et mise en œuvre du Plan Communal de Développement.	58
3.1.1.	Généralités sur le PCD	58
3.1.1.1.	Contexte national	58
3.1.1.2.	Cadre de l'élaboration du PCD	59
3.1.1.3.	Processus d'élaboration du PCD	59
3.1.2.	Analyse des grandes lignes du PCD aux fins de réduction de la pauvreté	61
3.1.2.1.	Les grandes lignes du PCD	61
3.1.2.2.	Les problèmes fréquents sur les méthodologies	62
3.1.2.3.	Les problèmes fréquents sur l'approche communautaire	63
3.1.3.	Mise en œuvre du Plan Communal de Développement	63
3.1.3.1.	Principes de la mise en œuvre du PCD	63
3.1.3.2.	Modalités et conditions d'exécution des projets inscrits dans le PCD	64
3.2.	Monographie de la zone d'étude	65
3.2.1.	Présentation de la région de Tuléar II	65
3.2.1.1.	La population	66
3.2.1.2.	Les infrastructures sociales	67
3.2.1.3.	Les infrastructures de base	68
3.2.1.4.	Les activités économiques	69
3.2.1.5.	Les ressources naturelles	70
3.2.2.	Diagnostic sommaire des Communes étudiées	74
3.2.2.1.	La Commune d'Analamisampy	75
3.2.2.2.	La Commune d'Ankililoaka	77
3.2.2.3.	La Commune de Belalanda	83
3.2.2.4.	La Commune de Saint-Augustin	83
3.2.2.5.	La Commune de Soalara	84
3.2.2.6.	La Commune de Behompy	89
3.2.2.7.	La Commune d'Ambohimahavelona	92
3.3.	Les institutions responsables de l'élaboration du PCD dans la région de Tuléar II.	94
3.3.1.	Les institutions et leurs activités sur place	94
3.3.1.1.	Groupe de Travail de Développement Rural II ou GTDR II	95
3.3.1.2.	Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD	97
3.3.1.3.	Service d'appui à la Gestion de l'environnement ou SAGE	97
3.3.1.4.	Fonds d'Intervention pour le Développement ou FID	99
3.3.1.5.	Projet de Soutien au Développement Rural ou PSDR	101
3.3.2.	La procédure de chaque institution pour l'élaboration des PCD	102
3.3.2.1.	Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD	102
3.3.2.2.	Service d'appui à la Gestion de l'environnement ou SAGE	104
3.3.2.3.	Fonds d'Intervention pour le Développement ou FID	105
3.3.2.4.	Projet de Soutien au Développement Rural ou PSDR	107

3.3.3.	Les ONG de développement dans la région de Tuléar II et leur perception du PCD	110
Chapitre 4.	Adéquation des PCD aux réalités locales : cas des Communes étudiées	111
4.1.	Situation actuelle de l'élaboration des PCD	111
4.1.1.	Les Communes forestières et la Commune littorale dans le nord de Tuléar II....	111
4.1.1.1.	La Commune d'Analamisampy	112
4.1.1.2.	La Commune d'Ankililoaka	116
4.1.1.3.	La Commune de Belalanda	118
4.1.2.	Les Communes littorales au sud de Tuléar II.....	120
4.1.2.1.	La Commune de Saint-Augustin	120
4.1.2.2.	La Commune de Soalara	121
4.1.3.	Les Communes au Nord-Est de Tuléar II.....	122
4.1.3.1.	La Commune de Behompy	122
4.1.3.2.	La Commune d'Ambohimahavelona	123
4.2.	Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCD	124
4.2.1.	Analyse institutionnelle de l'élaboration du PCD	124
4.2.2.	Analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCD suivant quelques indicateurs	125
4.2.2.1.	Indicateur 1. Niveau d'implication des communautés locales	126
4.2.2.2.	Indicateur 2. Capacité de négociation de la Commune dans la recherche de financement	130
4.2.2.3.	Indicateur 3. Degré d'impact de la réalisation des projets contenus dans le PCD	132
4.2.2.4.	Indicateur 4. Niveau de participation à la préservation des ressources naturelles	137
4.3.	Prospective – Intégration de la dimension environnementale dans le PCD.....	143
4.3.1.	Contexte national : La politique environnementale à Madagascar	143
4.3.2.	La plate-forme sur l'intégration de la dimension environnementale dans le PCD	144
4.3.3.	Réalisation de cette plate-forme	144
4.4.	Recommandations : Les approches théoriques à l'épreuve des faits	145
4.4.1.	Le PCD et les nouvelles logiques du développement	145
4.4.1.1.	Le développement local et la planification quinquennale : principe de la bonne Gouvernance	145
4.4.1.2.	Le PCD et le développement durable : gestion et exploitation rationnelle des ressources naturelles	146
4.4.1.3.	Le PCD et le capital social	147
4.4.2.	Contribution du PCD à l'amélioration du niveau de vie de la communauté : cas des Communes étudiées	148
4.4.2.1.	Indicateurs du niveau de vie (revenu, IDH...)	148
4.4.2.2.	Conditions d'efficacité du PCD dans la lutte contre la pauvreté et la gestion de l'environnement	148
Conclusion partielle		
Conclusion générale		
Bibliographie		
Annexes		