

**Republikan'i Madagasikara
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana**

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la ville

Secretariat Général

Direction de la Ville des Etablissements Humains et du Logement

Service Appui à la Gestion Urbaine

ISTANBUL + 5

RAPPORT NATIONAL MADAGASCAR

INTRODUCTION

PROGRES REALISE DEPUIS 1996

LES IDEES FORCES

Le plan d'action national de Madagascar est issu d'une démarche participative de planification stratégique et opérationnelle. Il a une double finalité. Il fixe les perspectives à long terme (horizon 20 ans) qui constitue le cadre directeur des interventions et les objectifs à moyen terme en ce qui concerne les actions à entreprendre dans une période de 5 ans.

Les idées forces et les axes stratégiques, pour réaliser ces ambitions, ces principes et garantir ces valeurs sont définies autour de trois axes stratégiques constitués par les ambitions du plan d'action que sont :

- lutter contre la pauvreté par la réduction des disparités sociales, la prise en charge des groupes vulnérables et la mobilisation des femmes;
- doter tout un chacun d'un logement décent par une politique du logement offrant des solutions durables pour les sans - abris et par le soutien et la facilitation de l'accès au "logement décent pour tous" à travers un système de financement durable destiné aux différentes catégories de la population par la valorisation du potentiel humain existant ainsi que par la valorisation des matériaux locaux;
- gérer les villes d'une manière durable par la réduction des déséquilibres entre les centres urbains en développant les centres secondaires, en favorisant la gestion effective des villes par les collectivités et la participation pour améliorer la situation.

Les idées forces du plan d'action situent la plupart des activités de mise en oeuvre au niveau collectivités territoriales des villes principales et secondaires, avec la participation des divers partenaires.

CONTEXTE DOMINANT

Les mutations fondamentales en cours actuellement avec la décentralisation et le processus des provinces autonomes font de la ville et des

communes le coeur du développement, l'élément essentiel de l'aménagement du territoire à Madagascar. Ces mutations ont enchaîné un mécanisme irréversible. Les collectivités locales manifestent leur volonté d'abandonner leur situation de dépendance vis à vis du pouvoir central et réclament de plus en plus des moyens propres à assurer leur autonomie. Les centres de décisions commencent à se rapprocher des collectivités locales, et ces dernières ne se cantonnent plus à organiser les directives générées à partir des directions centrales de l'Etat. Elles cherchent à réunir les conditions leur permettant d'optimiser leur développement. Commencent à apparaître ici et là, désormais, le besoin de définir les " *projets de commune* " qui synthétisent les aspirations des habitants, les choix prioritaires, les volontés des administrations.

NOUVELLES TENDANCES

Toutefois avec la montée en puissance de la pauvreté, une part croissante de la population urbaine est touchée par la pauvreté avec plus d'un million et demi de personnes affectées. A l'image du pays, les populations urbaines n'ont pas été épargnées par le processus généralisé de paupérisation. Les villes souffrent ne bénéficient que d'une part limitée des investissements publics et ont des difficultés à entretenir et promouvoir les échanges aussi bien interne qu'externe.

L'impact est particulièrement négatif pour les populations pauvres: - développement des quartiers spontanés et leur sur-densification; - 8 ménages sur 10 à Tananarive vivent dans des logements d'une pièce; - seulement 17% des ménages sont raccordés au réseau d'eau; - 41% des ménages jettent leurs ordures sur les espaces publics; - dégradation de l'environnement et des conditions sanitaires; - surcharge des infrastructures et des équipements, - problèmes spécifiques de santé publique (recrudescence du choléra, de la peste); - chômage et sous-emploi et travail des enfants; - insécurité et délinquance (augmentation des agressions de 200% en 5 ans à Antananarivo); - exclusion sociale des

groupes vulnérables avec augmentation des personnes âgées et des handicapés isolés; - abandon des familles par les hommes: .60-70 % des ménages ont la mère comme chef de famille à Fianarantsoa ¹; 250.000 personnes sans abri en 1990 à Antananarivo selon l'UNICEF: . 6.000 enfants de la rue dans la capitale

Ces déficits mettent en évidence le mal vivre des populations pauvres.

Depuis les années 1980, avec la généralisation et la prégnance du phénomène de la pauvreté, le gouvernement malgache a engagé, avec l'appui de ses partenaires institutionnels nationaux et internationaux, plusieurs programmes visant à enrayer la détérioration des conditions de vie des populations. Les actions portent sur de nombreux domaines (santé, éducation, alimentation, création d'emplois, infrastructures, etc.) et ont mobilisé à la fois les bailleurs, les collectivités locales, les ONG et les associations.

Dans le domaine spécifiquement urbain, les institutions porteuses de ces programmes sont la Primature, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville et les communes. Des interventions plus globales ou ciblées qui ont un impact direct ou indirect sur l'urbain sont mise en œuvre par divers départements (santé, éducation, etc.). Les interventions sont de deux types : d'une part l'appui aux communes et d'autre part les actions propres à l'Etat.

Ces actions bénéficient du soutien financier et technique des partenaires du Gouvernement, tant au niveau national (associations confessionnelles ou laïques) qu'international : Coopération Française, PNUD et CNUEH (Habitat), Banque Mondiale, Union Européenne, Gouvernement Japonais, USAID, ONG internationales (Pact, Care. Action Nord Sud).

¹ selon le Diagnostic de ville

La décentralisation et le renforcement des capacités des communes urbaines

Les textes sur la décentralisation et la déconcentration et le processus de l'autonomie provinciale accordent plus de pouvoir et plus de liberté aux collectivités territoriales. Le développement local et l'aménagement sont désormais de la compétence des collectivités. Cette situation exige plus de performances et plus de compétence de la part des collectivités. Elles doivent se réorganiser pour faire face à ces nouveaux enjeux.

1. Le renforcement des capacités des communes urbaines et la gouvernance locale

Les organisations de communes (MITABE, FIBTAMA).

La prise de conscience des intérêts communs ont amené les élus municipaux des communes urbaines à se regrouper en association pour disposer de structure destinée à gérer leurs intérêts communs, à échanger leurs expériences, à formuler leurs besoins et à dialoguer avec l'Etat. Il existe une association concernant l'ensemble des maires des communes urbaines du pays (MITABE) et une association des maires des communes de l'agglomération d'Antananarivo (FIBTAMA). Ce sont des dispositifs précurseurs de l'intercommunalité. La réglementation en matière d'intercommunalité qui vient de sortir va renforcer et faire évoluer ces associations de maires en organisme intercommunal.

La croissance urbaine va également accroître le nombre de villes et un certain nombre de localité rurale devront accéder au statut de communes urbaines.

2. Les différents programmes de la vice primature en charge de la décentralisation et du MinATV

La Vice Primature chargée du Budget et du Développement des Provinces Autonomes (VPBDPA) et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la

Ville (MinATV) sont les départements porteurs de projet fortement impliqués dans la décentralisation et l'autonomie provinciales.

La VPBDPA a engagé le processus à travers la préparation des textes réglementaires et des dotations financières au titre du transfert des compétences en matière d'éducation et de santé primaire. Elle a aussi mis en place un programme participatif de renforcement de capacité en matière de planification et de gestion communale intitulé Projet Décentralisation avec la Fondation Friedrich Ebert. Des Comités Communaux de Développement regroupant les élus et la société civile sont initiés dans certains sites pour assurer la pérennité de la démarche.

Le MinATV met en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement à travers des programmes d'appui aux communes urbaines (Programme d'appui à la gestion urbaine, Projet d'appui à la ville d'Antananarivo, Programme d'appui à la gestion décentralisée des investissements, Programmes Municipaux Intégrés de Lutte contre la Pauvreté, Programme intégré de prévention de la violence et de l'insécurité urbaine) et des programmes d'infrastructures communales avec l'AGETIP et le BPPA, des programmes de logements et d'aménagement foncier dans le cadre des 35000 logements avec les promoteurs nationaux ou étrangers et l'Agence de gestion des réserves foncières.

Les projets de ville et leurs limites (limités essentiellement aux infrastructures et sans perspectives de réalisation faute de moyens)

Avec la circulaire interministérielle sur la gestion de l'espace urbain qui se veut être un outil de simplification et d'adaptation du code de l'urbanisme au mouvement du contexte actuel, le MinATV engage un processus incitant les communes à produire par elles mêmes un projet de ville. Ce document est conçu pour programmer les intentions des maires d'une façon pluriannuelle. Toutefois, il existe un décalage entre les moyens mobilisables et les ambitions inscrites. La

porté du document est mal compris. L'analyse de leur contenu situe ces projet de ville entre un schéma directeur (long terme) et un document cadre (court terme). En plus les communes ne maîtrisent pas encore les démarches de planification même si des techniciens communaux ont été recrutés pour leur élaboration.

Le cas d'Antananarivo qui bénéficie de moyens et d'outils spécifiques (BDU, etc.).

Du fait des enjeux qu'elle représente, Antananarivo bénéficie de plusieurs programmes. La nécessité de coordination, d'intégration et de conseil l'oblige à se doter de moyen et d'outils spécifiques comme le Bureau du Développement Urbain (BDU) qui est une structure d'étude et de coordination de projet. Elle dispose aussi d'une Cellule d'appui à la réflexion à la programmation et au suivi (CARPS). Ces deux dispositifs sont des outils précurseurs d'un futur agence de développement pour la capitale.

3. Le marché foncier et du logement

Des consultations ont été menées récemment par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville en vue de la préparation d'une évolution de la réglementation foncière. Par ailleurs, dans plusieurs villes, l'Etat a engagé des opérations cadastrales de titrage des terrains domaniaux occupés, avec l'appui de partenaires internationaux. Beaucoup reste à faire dans ce domaine clef de l'urbanisation et des moyens importants devront être mobilisés pour rénover les supports des plans cadastraux pour la plupart très anciens et fragiles, animer des commissions locales de concertation, mener les négociations avec les propriétaires privés et avec les occupants pour mobiliser les ressources nécessaires aux actions de régularisation foncière. Des opérations pilotes devraient d'abord être engagées sur chacune des villes concernées et généraliser le titrage des terrains domaniaux occupés. Par ailleurs des outils adaptés et spécifiques devront être définis pour la gestion des terrains urbanisés encore sous statut coutumier.

4. Les 35000 logements et l'AGEREF

Le Gouvernement élabore actuellement une stratégie de facilitation pour le logement économique et social avec, dans un premier temps, la mise en vente à terme de certains terrains privés de l'Etat. L'objectif de cette politique dénommée "1 ménage / 1 parcelle" est de fournir 100.000 parcelles de 200 m² en 5 ans dans les 6 capitales de province et les 110 préfectures. Une agence de gestion sera créée sous forme d'Etablissement Public pour la commercialisation des lots avec un paiement sur 3 ans correspondant à une mensualité d'environ 20.000 Fmg. La viabilisation des parcelles n'est pas prévue dans ce montage. Une première tranche de 4.000 parcelles sur 12 sites a été identifiée et concernera les 6 chefs lieux et 1 Fivondronana par Faritany. Leur localisation proche des réseaux d'infrastructures primaires devrait limiter le coût futur de viabilisation.

Ce dispositif peut difficilement être accessible aux ménages les plus pauvres du fait de la mensualité trop élevée mais il devrait favoriser le développement du locatif très social et contribuer à terme à stabiliser le marché foncier. Pour les groupes les plus pauvres, seules quelques opérations de logement très social sont mises en œuvres par les ONG qui mobilisent pour cela d'importants financements extérieurs, tant pour l'acquisition du foncier que pour la construction des logements. Les ménages ne supportent qu'une faible partie du coût et bénéficient parallèlement d'actions d'intégration sociale et économique (santé, éducation, formation, micro-crédits, etc,...). A titre indicatif, les bénéficiaires des maisons de l'Eau de Coco à Fianarantsoa s'acquittent d'une mensualité de 6.500 Fmg sur 3 ans pour le terrain et le logement, soit 100.000 Fmg pour un coût de 6,5 millions (1,5% du total). L'importance des besoins financiers d'un tel système en limite fortement la portée eu égard à l'ampleur des problèmes à traiter.

Si l'opération des 100.000 parcelles doit contribuer à mettre en place des dispositifs pérennes pour la mise sur le marché de terrains au statut foncier clair, aucun mécanisme n'est pour l'instant prévu pour leur équipement qui n'est pas couvert par le prix de leur vente à terme.

5. La réglementation actuelle et ses perspectives d'évolution

L'aménagement et de développement sont des matières qui sont désormais inscrites dans la constitution. Dans le cadre de l'autonomie des provinces, les compétences dans ces domaines seront partagées. L'aménagement national sera élaboré conjointement avec les provinces (article 64 de la constitution), tandis que l'aménagement local et régional seront élaborés avec l'appui de l'Etat (article 135 de la constitution). Ces principes de bases seront intégrés par les lois organiques en cours d'études et les lois statutaires des provinces. Le Schéma national d'aménagement sera la base de la loi de programme qui définira et spatialisera les investissements publics au niveau national et les schémas locaux et régionaux intégreront les politiques nationales.

Quoiqu'il en soit de l'évolution des lois organiques et des lois statutaires, d'après ces principes, l'aménagement local ou national sera toujours de la compétence de l'Etat avec la participation effective des collectivités. La compétence réelle des communes s'exercera dans la gestion du développement local dans le cadre des politiques nationales.

Le concept d'aménagement englobe la planification, la distribution des ressources, le support de l'acte d'aménager notamment le foncier.

6. Les quartiers sous-équipés

Les extensions urbaines, souvent informelles, ne font pas pour l'instant l'objet d'une politique systématique d'équipement en infrastructures urbaines et en services sociaux. Les opérations réalisées le sont au coup par coup, trop tard

et de manière insuffisante, quand la situation devient trop intolérable, au gré des négociations entre l'Etat, la commune, la JIRAMA et les occupants. Pour les quartiers pauvres où les habitants ont un faible pouvoir de négociation, il faut souvent attendre une épidémie pour que l'information sur la situation catastrophique transpire à l'extérieur et que des améliorations soient apportées. Les mécanismes de recouvrement des coûts ne sont pas non plus systématisés.

Le redressement des finances communales et la rationalisation de l'assiette fiscale locale ne sauraient suffire à financer l'important déficit hérité du passé en matière d'équipements, d'infrastructures et de services dans les quartiers pauvres. Les nombreuses initiatives des acteurs locaux (municipalités, ONG, associations de base, groupements économiques), déjà soutenues par de nombreux partenaires de la coopération internationale, ont besoin d'être amplifiées et développées dans le cadre d'un programme national d'amélioration des infrastructures et équipements des quartiers pauvres à l'échelle de l'ensemble des grandes villes malgaches.

Le Gouvernement a soumis à l'Alliance des Villes, une initiative multi-bailleurs lancée par la Banque Mondiale et le CNUEH (Habitat), pour :

- l'identification et la préparation d'un programme d'amélioration des quartiers pauvres à Antananarivo
- l'appui à la formulation et à la mise en oeuvre de plans d'action locaux de réduction de la pauvreté dans les six grandes villes

Le marché locatif pour les catégories populaires, situation et perspectives

Il existe un déséquilibre entre la croissance de la population et l'offre de logement. Une part de la population a des difficultés à se loger entraînant le développement du locatif privé. Le secteur privé répond à un besoin immédiat. Mais la pression de la demande, en l'absence de réglementation, entraîne une

hausse du loyer et des contentieux ou exclue une tranche de population des habitations décentes. Cette adaptation de l'offre à la demande est à l'origine de la taudification des logements pour les catégories moyennes et de la précarisation pour les pauvres dans les sites d'extension et de densification urbaines.

Les spécificités de la capitale

Dans la capitale le secteur locatif est plus organisé avec l'existence de réseau d'agences en plus du réseau communautaire. L'opération 35 000 logements, les opérations de recasement de la part des ong pourraient diminuer la pression sur l'offre et entraîner une baisse du loyer à terme.

La réfection et le développement des infrastructures et services urbains de base

7. La privatisation des services urbains

Dans le contexte de la limitation des moyens, la tendance est à la privatisation, à la concession ou au recouvrement des coûts des services publics. Ce sont les perceptions de l'assurance d'un fonctionnement convenable des services urbains. Le recouvrement des coûts est désormais obligatoire au niveau des fontaines publiques (code de l'eau) pour faire face aux difficultés de paiement des communes dans ce domaine.

A Antananarivo, l'expérience de concession de l'enlèvement des ordures à l'agence SAMVA n'est pas encore probante. L'entreprise a des difficultés à être payées, la commune ne dispose pas des liquidités suffisantes (6 milliards sur un budget de 17 milliards) et le service n'est pas satisfaisant.

8. AGETIPA, FID. Programme pauvreté et autres modalités d'exécution déléguée des travaux

La délégation de la maîtrise d'ouvrage se situe aussi dans cette tendance. Elle est toujours perçue comme étant la solution à l'insuffisance des moyens (moyens humains, techniques et financiers) et à l'insuffisance d'expériences des municipalités en matière de gestion de projet. Les agences d'exécution ont été montées pour être l'interface entre la commune et les bailleurs. Elles assurent la programmation avec les communes, les études et la recherche de financement, le pilotage des travaux d'infrastructures et d'équipements communaux.

C'est dans cet esprit qu'ont été conçues les agences comme l'Agetip et le Fid. Un de leurs objectifs est aussi le développement des PME. Les programmes de pauvreté visent par contre la mobilisation du secteur associatif. Ce système a apporté un changement palpable au niveau de la qualité des infrastructures. Ce système demande une participation de 5 à 10% de la part des communes, le reste du financement étant assuré par un crédit étatique auprès de la Banque Mondiale.

Sur la base de convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec les communes, le financement des opérations programmées annuellement est réparti de la manière suivante, 5% pour la commune, 20% contribution de l'Etat, 75 % pris en charge par la Banque Mondiale. La capacité d'absorption technique et financière des entreprises locales et les possibilités contributives des communes sur leur budget constitue les principales limites aux interventions. Dans la ville de Fianarantsoa, le volume des travaux avec l'Agetipa par exemple plafonne à environ 8 milliards par an (1999).

9. Les infrastructures et équipements de quartier (PAIQ et autres)

Par la promotion d'un auto-développement participatif et la structuration des associations locales, le PAIQ cherche à susciter et à mobiliser les initiatives locales dans la réalisation et la gestion d'équipement et d'infrastructures de

Les services sociaux de base

11. Education formelle qualifiante pour s'insérer dans l'économie urbaine

Même si les normes appliqués depuis 20 ans étaient une école publique par fokontany (quartier), un collège par firaisana ou commune actuellement un lycée par ex-chef lieux de fivondronana (les 102 agglomérations du pays), une université par faritany. Il existe une disparité importante dans la répartition des établissements scolaires tant au niveau de sa couverture que sur le plan qualitatif (infrastructure et niveau d'enseignement). Ceci influe sur la valeur et la perception de l'éducation comme outil de préparation et d'insertion dans la vie active.

L'Etat avec ses partenaires a engagé avec l'appui de ses partenaires extérieurs, un certain nombre de mesures visant à la réhabilitation du système éducatif à tous les niveaux: CRESED, PREFTEC.... dans le cadre du Programme National de l'Education (PNAE). CRESED a pour objectif d'universaliser l'accès à l'éducation primaire en s'appuyant sur les communautés pour les infrastructures et les fournitures. Au niveau du secondaire, l'amélioration de la qualité et de l'accès sont les ambitions (réhabilitation, formation et recyclage) et l'appui à la réforme pour l'enseignement supérieur.

En matière d'éducation primaire, au titre de la décentralisation, les compétences en matière d'investissement et d'entretien sont désormais transférées aux communes. Dans ce domaine, en plus de la dotation de l'état, les communes bénéficient du soutien de dispositifs de financement comme le FID, la SEECALINE (nutrition) ou d'association des parents d'élèves et des ONG.

L'accès à la qualification professionnalisante est limitée car les établissements sont localisés dans les grandes villes et surtout dans la capitale.

proximité à vocation économique et sociale: petit marché, assainissement, voirie, centre de santé, lavoir, latrines ...

En effet, face à la dégradation des services publics, l'insuffisance d'équipements d'infrastructure notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, l'accroissement des difficultés des ménages pauvres, une coupure s'est opérée entre les population et les institutions. La décentralisation en cours permet progressivement de reconstruire ce lien qui est nécessaire à la consolidation de la démocratie. Le PAIQ s'inscrit dans cette logique. Par les projets qui contribue à lutter contre la pauvreté et à rapprocher populations et institutions, et principalement les municipalités. Le programme vise la restructuration de la société civile en favorisant la participation des populations dans la gestion de leur quartier et de leur ville par leur implication à: la réalisation d'infrastructures de quartier et d'équipements de proximité, l'animation socioculturelle, l'octroi de crédits aux familles défavorisées, leur responsabilisation dans la gestion et le développement de leur quartier et l'instauration de la concertation entre populations et institutions, principalement les municipalités. Le cible est la population des quartiers pauvres.

10. Le BPPA et autres grands projets de la capitale

Les grands projets comme le BPPA, le projet de contournement de la ville sont appelés à structurer et à transformer la capitale à moyen terme. Les équipements et infrastructures existantes atteignent leurs limites en ce qui concerne l'assainissement, les routes... Les grands projets actuels s'insèrent dans les mesures de mise en oeuvre du schéma directeur du grand Antananarivo notamment pour la production de zones d'habitat (BPPA, projet plaine Sud), élaboration de plans sectoriels, voies de contournement de la capitale, assainissement et protection de la plaine.

Les services sociaux de base

.11. Education formelle qualifiante pour s'insérer dans l'économie urbaine

Même si les normes appliqués depuis 20 ans étaient une école publique par fokontany (quartier), un collège par firaisana ou commune actuellement un lycée par ex-chef lieux de fivondronana (les 102 agglomérations du pays), une université par faritany. Il existe une disparité importante dans la répartition des établissements scolaires tant au niveau de sa couverture que sur le plan qualitatif (infrastructure et niveau d'enseignement). Ceci influe sur la valeur et la perception de l'éducation comme outil de préparation et d'insertion dans la vie active.

L'Etat avec ses partenaires a engagé avec l'appui de ses partenaires extérieurs, un certain nombre de mesures visant à la réhabilitation du système éducatif à tous les niveaux: CRESED, PREFTEC.... dans le cadre du Programme National de l'Education (PNAE). CRESED a pour objectif d'universaliser l'accès à l'éducation primaire en s'appuyant sur les communautés pour les infrastructures et les fournitures. Au niveau du secondaire, l'amélioration de la qualité et de l'accès sont les ambitions (réhabilitation, formation et recyclage) et l'appui à la réforme pour l'enseignement supérieur.

En matière d'éducation primaire, au titre de la décentralisation, les compétences en matière d'investissement et d'entretien sont désormais transférées aux communes. Dans ce domaine, en plus de la dotation de l'état, les communes bénéficient du soutien de dispositifs de financement comme le FID, la SEECALINE (nutrition) ou d'association des parents d'élèves et des ONG.

L'accès à la qualification professionnalisante est limitée car les établissements sont localisés dans les grandes villes et surtout dans la capitale.

12. Nutrition (les filets sociaux pour les plus démunis)

Les plus démunis en matière de nutrition font l'objet de vaste programme national (SEECALINE) en partenariat avec les établissements scolaires et les associations communautaires. Les objectifs sont l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants de moins de trois ans, des élèves du primaire et des femmes enceintes ou allaitantes. Ce programme comprend notamment: - la nutrition communautaire (surveillance et promotion de la croissance, vitamine A, prise en charge de malnutris dans les services de santé de district, IEC, mobilisation communautaire); - la nutrition scolaire par des suppléments en minéraux, déparasitage - hygiène et activités communautaires.

13. Santé (pathologies particulières : SIDA, MST, hygiène, etc.)

Les structures de santé manquent de médicaments et d'approvisionnement en plus une disparité importante existe au niveau national sur le plan de leur équipement et de leur service, sans compter leur dégradation. La première réponse est le développement des structures privées mais elles restent souvent inaccessibles à la population de base.

Pour relever cette situation, la stratégie adoptée par le ministère de la santé est le recouvrement des coûts afin d'améliorer les structures de santé. Le principe consiste à la participation des malades aux services de soins. Les patients démunis font l'objet de mesures particulières. C'est des objets du CRESAN (projet d'amélioration du secteur santé financé par la Banque Mondiale). Ce projet cherche l'amélioration de la disponibilité et de l'accessibilité aux médicaments essentiels par la mise en place de centrale d'achat, le recouvrement des coûts par une gestion communautaire, le renforcement de la lutte contre les maladies transmissibles, la surveillance épidémiologique.

Parallèlement, les structures associatives ont également créé des centres agréés mais leur fonctionnement dépend souvent de subventions extérieures. Des programmes communautaires de santé se mettent en place dans certaines villes avec la collaboration des ONG (Care, MSF, CDA à Antananarivo ...), des bailleurs pour lutter contre les principales endémies (diarrhées, mal nutrition, maladies respiratoires, MST/Sida...)

.14. Alphabétisation fonctionnelle pour s'insérer dans l'économie urbaine

Le programme et la stratégie en matière d'alphabétisation est en cours d'élaboration au sein du Ministère de la Population.

L'économie et l'emploi urbain

.15. Zones franches, impact sur le développement de l'emploi pour les pauvres

La relance de l'emploi est un des objectifs du choix de la politique des zones franches. Avec près de 40 000 emplois actuellement, ce secteur concerne initialement une tranche de population peu qualifiée ou sommairement formée.

.16. Appui aux micro et petites entreprises

Le secteur des micro et petites entreprises (MPE) assimilé à l'artisanat commence à mobiliser les intérêts.

Le Ministère de la Population avec la coopération française a engagé le processus avec Espace Métier Solidarité (EMS) dans 3 villes (Antananarivo, Toamasina et Antsirabe). L'objectif est l'insertion socio-économique des populations défavorisées par la formation, la documentation, l'appui financier, gestionnel et matériel dans les domaines de la broderie, la vannerie, le tissage (Antananarivo), le bois, l'ébénisterie (Toamasina) et la Chaudronnerie (Antsirabe).

De même pour l'ADEFI à Antananarivo, l'objectif est la promotion des MPE et le financement des MPE à structure mutualiste.

..17. Le financement des micro et petites entreprises

Le micro crédit cherche l'amélioration de l'épargne et du crédit pour fournir aux MPE de nouveaux instruments de financement. Actuellement les projets se multiplient. Projet microfinance (Banque mondiale), micro crédit du PNLCP et micro crédit du PAIQ ont tous le même objectif : l'octroi de micro prêt (150 000 à 500 000 Fmg) destinés à redynamiser les activités artisanales qui peuvent être organisées en groupe de caution solidaire de 4 à 6 personnes.

L'insertion sociale

..18. L'appui aux organisations de la société civile

Les organisations de la société civile ont un rôle important dans le processus d'insertion sociale. Le partenariat avec ces organisations se renforce de plus en plus sur le plan opérationnel. Les ONG et les associations ont des contacts étroit avec les pauvres. Ces ONG deviennent de plus en plus des opérateurs de projet ou de service auprès des bailleurs (Banque Mondiale, Coopération Française, Union Européenne). Le soutien aux ONG est souvent mené dans un but démonstratif pour montrer que les Associations peuvent aussi être des opérateurs, l'action volontaire de l'Etat n'est toujours pas suffisante. La difficulté réside dans la pérennisation des interventions. Parmi ces ONG certaines ne survivent pas à l'arrêt du financement.

..19. La sécurité urbaine

L'Etat accorde une attention particulière au domaine de la sécurité, car celle-ci figure l'une des priorités du Gouvernement. Le budget alloué aux départements ministériels impliqués dans le domaine de la sécurité (Ministères de l'Intérieur , des Forces Armées et de la Justice. les Secrétariats d'Etat chargés

Les initiatives spécifiques des partenaires de la société civile

Paradoxalement, à l'exception d'Antananarivo et en dehors des organisations confessionnelles, les nombreuses ONG et organismes de la société civile installés dans les capitales de province interviennent très peu sur le milieu urbain car la plupart ont leur champ d'activité dans le secteur rural, où se concentrent les investissements internationaux.

CARE, AKAMASOA, ADA, Maison de l'Eau de Coco sont en effet les rares associations intervenant en milieu urbain. AKAMASOA, ADA, Maison de l'Eau de Coco s'occupent de la prise en charge des pauvres et de leur insertion sociale dans le cadre d'actions intégrées.

QUESTIONS EMERGENTES

L'approche intégrée des problèmes de pauvreté et la concertation entre les acteurs restent insuffisantes même si le concept de développement local est l'élément déterminant de l'ensemble de ces programmes nationaux. Ce concept de développement local en voie de généralisation est actuellement l'élément déterminant de la politique d'aménagement du territoire et de la politique urbaine. Son intérêt est de replacer les communes dans leur cadre relationnel et institutionnel. Il traduit en programme prioritaire la signification concrète des choix locaux et définit les moyens au niveau des finances locales et des services municipaux. Il met en place les facteurs de développement en améliorant l'environnement économique et social des acteurs.

Toutefois ce concept montre ses insuffisances car il n'est pas suffisamment participatif. En effet les actions requièrent un partenariat élaboré avec les acteurs locaux (adhésion - participation - durabilité) pour contraindre les systèmes de gestion à adapter les services rendus. Ce partenariat est concrétisé par la volonté au niveau de l'Etat de préparer et mettre en place le Programme Urbain de Lutte contre la Pauvreté. Ce programme associé aux réformes institutionnelles sur le

renforcement de l'autonomie des provinces et des communes urbaines facilite la mobilisation des acteurs locaux et produire un impact significatif sur la lutte contre la pauvreté.

PRINCIPALES PREOCCUPATIONS

Modifications politiques et législatives depuis habitat II

La constitution votée le 08 avril 1998 marque un tournant dans la politique d'Aménagement du Territoire qui se pose désormais au centre du processus du système des provinces autonomes. Le système des provinces autonomes est une dimension majeure de la construction nationale dont les valeurs sont: l'unité et la solidarité nationale, l'égalité, le développement équilibré de toutes les provinces autonomes. Ces principes se posent désormais comme fondement de l'action de la puissance publique.

Les obligations de ces principes du point de vue de l'Aménagement du Territoire supposent: une politique volontariste de réduction des disparités, des mesures de régulation organisée à partir de normes: fonction d'impulsion, d'arbitrage, d'investissement des grands projets avec à la charge de l'Etat *l'obligation d'agir* pour établir dans les faits l'égalité proclamée: droit à la protection de la santé, droit à l'instruction et à l'éducation, droit de participation à la vie culturelle, droit de propriété, droit des fokonolona, liberté d'entreprise, le devoir de respecter l'environnement... et un système de péréquations pour les zones défavorisées;

La constitution pose aussi les principes d'un aménagement concerté, au niveau provincial, ces dernières assurent avec le concours du pouvoir central. l'aménagement du territoire, le développement économique, l'amélioration du cadre de vie², et au niveau national, la programmation de l'Aménagement

² cf article 135.4

Territorial devant être élaborée conjointement avec les autorités des provinces autonomes³; Cette concertation est une obligation dans la mesure où l'Etat est le détenteur de l'intérêt général par rapport à l'auto-organisation locale et les Provinces autonomes gèrent *démocratiquement et librement ses propres affaires*⁴. L'aménagement du territoire est ainsi une forme de contractualisation entre l'Etat et les Provinces Autonomes. Contrat discuté, négocié et élaboré en commun. Il doit donc produire la mise en jeu des responsabilités des parties prenantes, des différents acteurs.

Faiblesses institutionnelles et obstacles rencontrés

Les acteurs institutionnels sont constitués par les communes urbaines, les services extérieurs de l'Etat, les opérateurs de services publics et par les organisations de la société civile. L'implication de chacun de ces acteurs dans le processus de définition, de montage et de conduite des actions au niveau des villes et des quartiers diffèrent.

Les communes maître d'ouvrage du développement local ont comme stratégie des interventions ponctuelles ou plus rarement dans des actions inscrites dans un cadre directeur, plan de développement ou de projet de commune. Sur les 102 localités du système urbain rares sont les communes disposant de programme cadre.

Les services déconcentrés de l'Etat sont investis de missions de mise en oeuvre de la politique nationale et de mission d'appui - conseil auprès des municipalités. Toutefois, ces services déconcentrés disposent de moyen de fonctionnement limités et ont des difficultés à répondre aux sollicitations des collectivités.

³ cf article 64

⁴ cf article 127

Les opérateurs de services qui sont en développement, jouent un rôle fondamental dans la programmation des réalisations locales. Ce sont les agences de réalisation, d'exécution et de service (AGETIPA, FID, PAIQ pour les infrastructures et équipements urbains, la SAMVA pour les ordures ménagères et l'assainissement d'Antananarivo, FID...). Les organisations de la société civile ont un rôle au niveau de l'animation de la vie sociale, la prise en charge, le relogement et la réinsertion des plus démunies. Les interventions des opérateurs de services sont toutefois limitées à quelques centres urbains et à une partie des quartiers en difficultés.

Principales leçons tirées sur la durabilité et l'impact

Les interventions sont axées essentiellement sur le renforcement de capacité de décision, de coordination et de planification, la recherche et l'expérimentation de systèmes novatrices de financement, le développement de la notion de partenariat, le développement et la mise à jour des instruments juridiques et réglementaires.

20 - le renforcement de la capacité institutionnelle.

Cet axe comporte deux aspects, le renforcement de la capacité technique de la commune et celle des équipes dirigeantes

- Capacité des équipes dirigeantes

Les élus municipaux ont été amenés à se constituer en groupement (Mitabe, Fibtama...) pour disposer de structure destinée à gérer leurs intérêts communs, à échanger leurs expériences, à formuler leurs besoins...

- Capacité technique

Il s'agit essentiellement de renforcement de la capacité de décision, de coordination et de planification pour appuyer la marche vers la décentralisation, la prise en main par les communes de leur développement.

Les communes doivent maîtriser les techniques de planification, de négociation pour assurer leur mission de maître d'ouvrage du développement. Pour faire face à leur mission, elles se doivent de posséder une réelle capacité d'intervention et de disposer de performances accrues. Aussi, dans ce domaine, les interventions portent sur le recrutement de techniciens, la formation en gestion urbaine et la réorganisation des services techniques et surtout la production de documents de cadrage (projet de ville ou projet de commune, bilan diagnostic, monographie, documents cartographique).

- la recherche et l'expérimentation de système novatrice de financement

Les thèmes majeurs des solutions actuelles sont la recherche et l'expérimentation de systèmes novatrices de financement de l'urbanisation, des équipements, des infrastructures et des services. Les actions développées ambitionnent l'augmentation et diversification des ressources financières par la mise à jour des bases d'imposition, les recensements fiscaux, l'instauration de la notion de services marchands, le recouvrement de coût, la participation des bénéficiaires.

- le développement de la notion de partenariat,

La mobilisation de partenariat est un des objectifs de cette démarche. La démarche partenariale consiste à amener les collectivités à se rapprocher du privé, à les impliquer dans le processus de gestion et de développement urbain. Ceci les amènent aussi à approcher les bailleurs de fonds et les bailleurs sociaux, les agences de financements, les agences d'exécutions...

développement urbain doit être orienté vers la promotion des atouts localisés, l'affirmation des vocations et des spécificités pour un réseau de ville équilibré, irriguant l'ensemble du territoire national.

Les implications de ces objectifs déclinent les axes stratégiques suivantes:

- l'amélioration de la gouvernance urbaine par le renforcement des capacités des communes urbaines et de leurs partenaires à mieux gérer leur territoire et à développer des politiques socio-économiques dynamiques et équitables pour les pauvres

- l'amélioration du cadre de vie et de l'habitat par Améliorer le cadre de vie des populations démunies et accueillir les nouveaux urbains, rendre la ville plus équitable en améliorant l'accès à la citoyenneté urbaine à travers le foncier, le logement, les services urbains et sociaux

- la croissance économique, par l'appui au développement local

- l'intégration sociale urbaine, par l'assurance d'une meilleure intégration sociale et économique des groupes pauvres .