

Série Évaluation et capitalisation



exPost
ExPost

Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD / coopération décentralisée

Capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga

Synthèse de l'étude conduite par Benjamin Michelon,
Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : décembre 2009

Crédits photos : B. Michelin

Commune urbaine de Mahajanga

Ville de Mulhouse

Mise en page : Marcelle LARNICOL



TABLE DES MATIERES

Préfaces	4
Préambule	7
Remerciements	9
Résumé	11
1. Le projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga	19
1.1 Réhabiliter les marchés pour dynamiser la commune	19
1.2 Les partenaires du projet : l'articulation d'une multitude d'acteurs	20
1.3 Un montage financier impliquant de multiples acteurs	23
1.4 Les principaux outils et méthodes retenus dans le cadre du projet	24
2. Principales analyses de la capitalisation	29
2.1 Une approche pertinente articulant les différents niveaux d'actions et la diversité des acteurs	29
2.2 Un projet efficace malgré sa complexité	34
2.3 Une efficience à renforcer	39
2.4 Des impacts sur les stratégies des acteurs au Nord comme au Sud	42
2.5 Des efforts à poursuivre pour assurer la durabilité du projet	43
3. Conclusions de la capitalisation - Atouts/faiblesses découlant de l'analyse du projet	45
3.1 Atouts / faiblesses du montage institutionnel, de la Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI) et du Renforcement des capacités institutionnelles (RCI)	45
3.2 Atouts / faiblesses des acteurs du projet découlant de l'analyse du projet	47
4. Les principales leçons de cette capitalisation à travers trois grands thèmes	53
4.1 Leçons stratégiques : le projet « marché », une porte d'entrée vers un partenariat urbain durable	53
4.2 Leçons opérationnelles : l'importance d'une gestion de projet efficiente assurant un suivi de proximité	57
4.3 La formation, l'appropriation et la participation des acteurs	60
4.4 Eléments de réflexion pour aller plus loin... à partir de ce projet	63
Annexes	67
Liste des sigles et abréviations	79
Bibliographie	80

Préfaces

La réalisation du projet de réhabilitation des marchés de la ville de Mahajanga s'est traduite par l'amélioration des infrastructures et la mise en place d'un nouvel outil de gestion. Avec l'inauguration des marchés rénovés, les partenaires de la Commune urbaine de Mahajanga ont exprimé leur volonté de pérenniser cet ambitieux projet. Cette capitalisation s'inscrit dans la poursuite des échanges et le respect de nos engagements.

Cette publication est l'occasion de confirmer que les résultats de ce projet de rénovation des marchés de Mahajanga méritent d'être renforcés et vulgarisés auprès d'autres communes de Madagascar. Nous sommes fiers et heureux d'annoncer que diverses municipalités, urbaines ou rurales, considèrent nos marchés comme « pilotes » et sont venues à Mahajanga pour s'inspirer de notre expérience et de notre modèle de gestion.

Nous tenons à adresser nos plus vives reconnaissances à tous nos partenaires :

- à l'Etat malagasy et l'AFD qui ont participé au financement du projet,
- à l'AGETIPA (Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo) qui en a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée,
- et à l'IRCOD (Institut régional de coopération-développement) pour son appui institutionnel, et particulièrement à tous les acteurs politiques et techniques de la Ville de Mulhouse qui se sont engagés durablement dans le projet.

Enfin, nous remercions également les commerçants et les habitants de Mahajanga qui se sont appropriés ces nouveaux marchés et qui les font vivre au quotidien.

Dr Jean Nirina RAKOTOARIMANANA,
Maire de la Commune urbaine de Mahajanga (CUM)

La Ville de Mulhouse développe depuis plus d'un demi-siècle des relations avec d'autres villes, en Europe et dans le monde. Ses coopérations avec des villes du sud sont animées par des valeurs de respect mutuel, de solidarité internationale et d'amitié entre les peuples. La coopération décentralisée est devenue aujourd'hui une réalité institutionnelle et politique complémentaire à l'action extérieure de la France et est, à ce titre, encouragée par l'AFD.

A la demande de cette dernière et de l'IRCOD, la Ville de Mulhouse s'est engagée, en 2004, à apporter son expertise à la Commune urbaine de Mahajanga dans le cadre du projet de réhabilitation de ses marchés où, pour la première fois, l'intervention d'une collectivité territoriale française a été sollicitée pour la mise en œuvre d'un projet qu'elle cofinance. L'action de Mulhouse a permis la réorganisation de la gestion des marchés avec la mise en place d'un service municipal dédié, d'un budget annexe, d'une cellule d'intermédiation sociale chargée de l'information et de la sensibilisation aux règles d'hygiène. En outre, la coopération décentralisée a l'avantage de pouvoir se poursuivre après la durée de réalisation d'un projet et de contribuer ainsi à sa pérennisation. Aujourd'hui encore, Mulhouse et Mahajanga poursuivent leur coopération encadrée désormais par une convention pluriannuelle qui s'étend à d'autres domaines de compétence communale tout en continuant à assurer le suivi des performances de gestion des marchés de la ville.

Cette étude de capitalisation nous permet de tirer les enseignements de cette expérience singulière et de les proposer aux autres collectivités françaises investies - ou susceptibles de s'investir - dans des projets similaires.

Jean-Marie BOCKEL,
Maire de Mulhouse

L'IRCOD regroupe les collectivités locales, institutions et acteurs du développement qui, en Alsace, unissent leurs efforts pour mettre en œuvre une politique régionale de coopération décentralisée. A ce titre, l'Institut a le souci, non seulement de la cohérence de l'action des acteurs, mais également celui de la capitalisation des expériences menées. C'est dans ce cadre que se situe le présent travail de capitalisation de ce projet qui a fait l'objet d'une attention particulière et soutenue aux niveaux les plus élevés des Etats malgache et français. Il a mobilisé des moyens financiers et des compétences à tous les échelons institutionnels malgaches, de la collectivité locale en passant par les services déconcentrés de l'Etat et les ministères centraux ainsi que de l'AGETIPA.

La réhabilitation physique des marchés s'est accompagnée d'une démarche visant à renforcer le fonctionnement institutionnel en mobilisant, aux côtés de la ville de Mahajanga, des compétences de collectivités locales alsaciennes, dont tout particulièrement la Ville de Mulhouse, le service d'incendie et de secours de la ville d'Hochfelden, ainsi que des expertises techniques de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, de bureaux d'études malgaches et de l'IRCOD.

Ce document de capitalisation démontre et analyse les démarches engagées, les difficultés rencontrées, les remises en question, les réussites mais également les échecs et les points à améliorer. C'est, de ce point de vue, une contribution au service de l'action des acteurs de développement qui cherchent, dans ce domaine précis, à lier à la fois réalisation concrète, fonctionnement institutionnel et démarche participative locale.

Jean-Paul HEIDER,
Président de l'Institut régional de coopération-
développement (IRCOD)

Pour l'AFD, trois enseignements ressortent de cette capitalisation présentée dans cette synthèse *ex post* :

- la coopération apportée par des collectivités françaises dans le cadre de l'exécution d'un projet décidé par l'Etat malgache et financé par l'AFD contribue à la bonne exécution du projet : le succès de la réhabilitation de trois marchés de Mahajanga résulte bien d'une collaboration entre l'Etat malgache, la CUM, l'AGETIPA et la coopération décentralisée française qui a initié de nouvelles pratiques et de nouveaux modes de partenariat ;
- l'intégration de la coopération décentralisée dans nos projets demande des précautions pour garantir son efficacité : associer cette coopération dès le début du cycle de projet, lui proposer un positionnement à part entière dans le montage institutionnel ;
- la coopération décentralisée, en apportant un cadre de collaboration long terme avec les collectivités locales étrangères, donne des perspectives que les projets AFD ne peuvent pas prendre en compte : le partenariat entre collectivités alsaciennes et Mahajanga va permettre, au-delà de l'achèvement des réhabilitations des marchés, de poursuivre le travail de modernisation de gestion des marchés et des affaires communales.

Dans le futur, l'AFD s'efforcera d'intégrer les enseignements de cette expérience malgache, notamment dans le domaine du développement urbain. Trois aspects peuvent être retenus dès maintenant : mieux associer les collectivités à l'ensemble du cycle de projet ; inciter les collectivités à fédérer leurs ressources et compétences pour affirmer leur originalité ; les encourager à confirmer les perspectives à long terme de leurs interventions.

Jean-Michel SEVERINO,
Directeur de l'Agence Française de Développement (AFD)

Préambule

Le Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga (PRMM) a été mis en œuvre à Madagascar de 2003 à fin décembre 2008. Doté de 9,8 millions d'euros (M€), il a fait l'objet d'un cofinancement entre l'Agence Française de Développement (AFD), l'Etat malgache, la Commune urbaine de Mahajanga (CUM), l'Institut régional de coopération-développement (IRCOD) et la Ville de Mulhouse.

Il comprenait deux composantes majeures, indissociables et complémentaires :

- une composante technique visant à assurer pour chacun des trois marchés, d'une part la libération des sites, la réhabilitation ou la reconstruction, l'assainissement, la réinstallation des commerçants et, d'autre part l'amélioration de la desserte urbaine *via* la remise en état d'un tronçon de voirie desservant l'un des trois marchés ;
- une composante institutionnelle impliquant à la fois la réorganisation de la gestion des marchés (mise en place d'une régie à autonomie financière), la mise en œuvre d'une intermédiation sociale chargée de l'information et de la sensibilisation aux règles d'hygiène et, enfin, un appui à la gestion de la CUM.

En définitive, il a abouti à :

- la réhabilitation de trois marchés comprenant 2 401 places : Tsaramandroso (828 places), Mahabibo (488 places) et Marolaka (1 095 places) ;
- la mise en place d'un nouveau mode de gestion des marchés (budget annexe géré par un nouveau service, le département des Marchés –DMARC–) ;
- la redéfinition des rapports entre les commerçants et la municipalité.

Ce document constitue la synthèse d'une étude complète de capitalisation de cette expérience¹, qui est l'un des premiers projets opérationnels, fruit d'une collaboration entre l'AFD et des collectivités locales françaises. Cette capitalisation fait le bilan de cette expérience pour améliorer les connaissances relatives à la participation d'une coopération décentralisée aux projets de l'AFD. Elle vise trois objectifs globaux : i/ mettre en évidence les principaux résultats obtenus, ii/ montrer comment les méthodes et outils utilisés ont permis d'atteindre les objectifs du projet et iii/ étudier comment le cadre institutionnel et organisationnel du projet, impliquant une coopération décentralisée, a facilité à la fois la gestion de ce processus, l'appropriation des résultats et leur pérennisation.

L'objectif est donc de restituer et d'analyser le travail effectué dans le cadre de ce projet, avec ses difficultés, ses limites et ses enseignements, visant à améliorer la gouvernance des marchés de la ville de Mahajanga. Il convient de passer de « l'expérience à la connaissance partageable » (de Zutter, 1994) en analysant les effets des méthodes et les outils mis en œuvre par des acteurs tout au long du projet, en mettant en exergue les limites inhérentes au contexte local.

Dans le cadre de ce travail, les objectifs spécifiques étaient de décrypter et de retranscrire le processus mis en œuvre en termes d'amélioration de la gouvernance des marchés par la CUM (notamment les méthodes, les outils) puis d'analyser le mode de gouvernance mis en œuvre dans le projet et, notamment, participer à la construction des savoirs sur ce type de collaboration entre l'AFD et un partenariat de coopérations décentralisées.

¹ Benjamin Michelon, Capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga, EPFL, Cahier de la Coopération, disponible sur les sites : <http://cooperation.epfl.ch/page61831.html> et <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/PublicationsExPost>

L'étude a bénéficié du suivi méthodologique et technique d'un comité de pilotage français impliquant l'ensemble des parties ayant participé à la mise en œuvre du projet (AFD, Ville de Mulhouse, IRCOD, ville d'Hochfelden) et a été appuyé par un groupe de travail à Mahajanga (IRCOD Madagascar et CUM). Cette double lecture, Nord et Sud, a été souhaitée par l'ensemble des acteurs pour poursuivre les dimensions partenariales qui sont apparues lors de la mise en œuvre du projet.

Cette synthèse reprend l'ensemble des éléments du rapport de capitalisation en les présentant en trois points :

- une présentation générale du projet détaillant à la fois les objectifs du projet, les acteurs et les outils utilisés. Cette

partie propose une vision globale du projet au lecteur mais fournit aussi une liste d'indications qui seront utilisées par la suite pour la capitalisation ;

- une analyse critique du projet sous forme de réponses aux questions posées par les acteurs du projet : dans cette partie, les questions retenues pour réaliser la capitalisation sont discutées de manière à apporter des réponses sur la base des données fournies par le travail mené sur le terrain (au Nord comme au Sud) mais également de la documentation du projet et des entretiens avec les acteurs clés du projet ;
- des conclusions et leçons proposées à partir des résultats issus de ce travail de réflexion.

Remerciements

Le consultant tient à remercier vivement les responsables de l'AFD, de l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo (AGETIPA), la Ville de Mulhouse et l'IRCOD, ainsi que les responsables de la CUM pour leur disponibilité et leur accueil avec une mention particulière pour :

- Jean-Pierre Lemelle (RCH/EVA, AFD) et Guillaume Josse (chargé de projet au sein de DTO/CLD de l'AFD) pour leur appui et leurs remarques ;
- le Dr Jean Nirina Rakotoarimanana, maire de la Commune urbaine de Mahajanga, son équipe municipale et les commerçants des trois marchés pour leur accueil ;
- Denis Schultz (directeur), Cécile Sicard (chargée de projet) et Aurore Maudier (stagiaire) à l'IRCOD qui ont assuré un suivi régulier de cette étude ;
- Christiane Eckert, adjointe au maire déléguée aux Relations internationales et à la coopération transfrontalière, et les agents de la Ville de Mulhouse (Fabienne Gasser, Régis Ochsenbein, André Louis et Estelle Mangold) qui ont vécu au rythme de ce projet pendant des années ;
- l'équipe de l'antenne locale de l'IRCOD à Mahajanga (Yann Issard, Antsa Razafinarivo) pour son appui ;
- l'équipe en charge des questions urbaines de l'unité de Coopération@epfl de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (Jean-Claude Bolay et Abigail Kern) pour son soutien et son regard critique sur cette étude ;
- enfin, Juliette Férard, collaboratrice de l'IRCOD, très largement impliquée dans la réalisation des études de terrain.

Résumé

Les trois objectifs principaux du PRMM étaient : le développement économique, l'amélioration des conditions sanitaires et le renforcement des capacités institutionnelles de la CUM.

La CUM, maître d'ouvrage du projet, a délégué ses attributions à l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo (AGETIPA). Résultant de contraintes institutionnelles et d'une volonté d'articuler approche technique et approche sociale, ce montage visait à répondre à une préoccupation plus large de bonne gouvernance de projet. Dans ce cadre, chaque acteur devait agir en fonction de ses attribu-

tions et de ses compétences au vu des objectifs à atteindre.

Ce projet a permis la réhabilitation des infrastructures et la réouverture de trois marchés totalisant plus de 2 400 places, la mise en place d'un nouveau mode de gestion du marché (Budget annexe –BA) et d'une structure durable de gestion (un département des Marchés –DMARC) et la redéfinition des rapports entre les commerçants (les utilisateurs) et la municipalité (le gestionnaire) avec, notamment, la mise en œuvre d'un dispositif d'Information Education Communication « hygiène et santé ».

Tableau 1. Présentation synthétique du projet

Objectifs	Développement économique de Mahajanga, amélioration des conditions sanitaires, renforcement des capacités institutionnelles de la CUM
Montage	Commune urbaine de Mahajanga (maître d'ouvrage) ; AGETIPA (maître d'ouvrage délégué) ; IRCOD/Ville de Mulhouse/ville d'Hochfelden (maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle) ; BCEOM (maîtrise d'œuvre technique) ; AFD (bailleur) ; Etat malgache
Organisation	Volet technique : libération des sites de trois marchés, réhabilitation ou reconstruction, assainissement ; amélioration de la desserte urbaine ; Volets institutionnel et social : réorganisation de la gestion des marchés (mise en place d'un budget annexe) ; mise en place d'une intermédiation sociale ; appui à la gestion
Budget	9,8 M€ (AFD : 8 M€ ; État malgache : 1,44 M€ ; CUM : 0,2 M€ ; Ville de Mulhouse : 0,15 M€ ; IRCOD : 0,05 M€)
Durée	Décembre 2003 – décembre 2008 (5 ans)
Principaux résultats	Réhabilitation/reconstruction de trois marchés : Tsaramandroso (828 places), Mahabibo (488 places), Marolaka (1095 places) ; Mise en place d'un nouveau mode de gestion du marché (budget Annexe géré par un nouveau service, le département des Marchés –DMARC–) ; redéfinition des rapports entre les commerçants et la municipalité

Source : l'auteur, à partir des documents techniques du projet.

En termes de méthodologie, cette capitalisation a privilégié trois axes d'analyse (le montage institutionnel, la maîtrise d'œuvre sociale et le renforcement des capacités institutionnelles). Ils ont été complétés d'une analyse par acteurs permettant de porter un regard critique sur l'action de chacun

d'entre eux. Ces deux angles d'approche (par axes et par acteurs) ont été étudiés à travers cinq critères classiques de l'évaluation *ex post* pour permettre de formuler un jugement sur chacun d'entre eux (pertinence, efficacité, efficience, impact, viabilité).

Dans un premier temps, les conclusions de l'analyse par thèmes, faisant ressortir les atouts et les faiblesses, sont détaillées afin de fournir un jugement global sur ces trois axes pivots qui ont guidé l'action des acteurs :

- l'analyse du montage institutionnel : ce projet de réhabilitation de marchés à Mahajanga constitue l'un des premiers projets de partenariat entre l'AFD et une coopération décentralisée avec des collectivités alsaciennes, l'IRCOD associé à la Ville de Mulhouse et la ville d'Hochfelden. Cette collaboration Nord/Sud a été l'occasion de tester de multiples innovations en ce qui concerne les liens de col-

laboration entre les institutions impliquées : partenariat, collaboration, prestation... En outre, ce projet a mobilisé un certain nombre d'acteurs impliqués à des degrés différents lors d'étapes distinctes et de tâches spécifiques.

Selon les résultats de l'étude, la complémentarité des approches a permis d'intégrer efficacement des acteurs de la coopération décentralisée dans un projet de cette envergure. Aussi, elle indique que certains aspects dans le montage et la gestion du projet méritent d'être mieux cadrés pour accroître l'efficacité de l'approche :

Tableau 2. Atouts et faiblesses du montage institutionnel

Atouts	Faiblesses
<p>Complémentarité des acteurs et des approches : local/national, technique/social, Nord/Sud ;</p> <p>Plus-value de l'implication de la coopération décentralisée</p> <p>Durée de l'implication : poursuite de la démarche au-delà du projet.</p>	<p>Montage complexe : difficulté de communication (nombre important d'acteurs), repositionnement nécessaire des acteurs ;</p> <p>Cadre logique et indicateurs pas assez développés ;</p> <p>Implication des acteurs dans le montage du projet insuffisante ;</p> <p>Préparation insuffisante des acteurs mulhousiens : absence de formation préalable (interculturel) ;</p> <p>Cadre discutable de contractualisation avec la coopération décentralisée (contrat de maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle) ;</p> <p>Un avant-projet : nécessité de mieux intégrer l'ensemble des acteurs</p> <p>Un après-projet : nécessité d'assurer un appui-suivi.</p>

- l'analyse de la maîtrise d'œuvre sociale : dans ce contexte, l'intermédiation sociale visait à instaurer le dialogue entre les parties prenantes (commerçants, municipalités), de façon objective et continue. Elle a cherché à assurer l'appropriation des nouveaux marchés par les acteurs concernés : les commerçants, les responsables politiques, les usagers, les techniciens et les gestionnaires. Pour arriver à ce résultat, le projet a mis en œuvre un dispositif d'intermédiation sociale inspiré de ceux classiquement appliqués en

France. Cet « instrument » a fait ses preuves tout au long du projet, grâce notamment à l'implication de structures locales françaises partenaires qui accompagnaient le travail de la collectivité du Sud. Il ressort de cette analyse, qu'un apport de compétences externes est encore nécessaire au-delà du projet pour appuyer ce travail social à fort enjeu politique ;

Tableau 3. Atouts et faiblesses de la Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI)

Atouts	Faiblesses
<p>Rôle pivot de la MOSI : appui extérieur de proximité et intermédiation sociale ;</p> <p>Déplacement et réintégration des commerçants réussis ;</p> <p>Organisation des marchés par filières ;</p> <p>Professionnalisation accrue du DMARC dans le domaine du déplacement et réinstallation ;</p> <p>Construction d'outils et de méthodologie adéquats (recensement, guide de procédure) ;</p> <p>Mise en place des associations de commerçants et communication avec la CUM.</p>	<p>Confusion initiale des rôles entre l'AGETIPA, la CUM et l'IRCOD/Ville de Mulhouse sur la gestion de la MOSI et les modes de collaboration ;</p> <p>Implication et professionnalisme du dispositif d'appui de proximité à améliorer ;</p> <p>Attributions non totalement finalisées (problème de définition de la fonction du marché de Tsaramandroso) ;</p> <p>Gestion des commerçants à l'extérieur difficile ;</p> <p>Implication envers les chefs de marchés et percepteurs à renforcer ;</p> <p>Problème de connexion au réseau électrique (JIRAMA) ;</p> <p>Absence de suivi du devenir des associations.</p>

- l'analyse du Renforcement des capacités institutionnelles (RCI) : ce renforcement a été développé de façon pragmatique tout au long du projet. La capitalisation s'est donc focalisée sur les méthodes et les outils mis en œuvre pour le RCI et l'amélioration de la gouvernance de la ville de Mahajanga.

L'action conjuguée des différents acteurs a permis d'impulser une dynamique nouvelle au sein de l'administration de la

CUM : mise en place d'un nouveau mode de gestion et d'outils de suivi, et mise en œuvre de formations pour un certain nombre d'agents ainsi que pour les commerçants. Aujourd'hui, les agents de la CUM doivent encore s'approprier pleinement les outils de suivi et mettre en œuvre les acquis des formations reçues pour que l'amélioration de la gestion des marchés soit réellement effective.

Tableau 4. Atouts et faiblesses du Renforcement des capacités institutionnelles (RCI)

Atouts	Faiblesses
<p>Décision commune à l'ensemble des acteurs de mise en œuvre du BA ;</p> <p>Formations et stages des agents / échanges d'expériences ;</p> <p>Formation et transferts de compétences (BMH, DAEF, DMARC) ;</p> <p>Budget annexe en place (modalités de mise en œuvre, tarification, compte d'exploitation, services) ;</p> <p>Outil de suivi du BA.</p>	<p>Absence de vision claire et d'orientation de la part de l'Etat et de l'AGETIP sur ce type de mécanisme ;</p> <p>Accompagnement nécessaire dans la durée (formations trop courtes) ;</p> <p>Budget annexe : simple « budget séparé » (problème de rapprochement, de facturation des services de la CUM) ;</p> <p>Taux de recouvrement encore faible et évolution de la tarification non maîtrisée ;</p> <p>Transversalité de la gestion des marchés à renforcer.</p>

Dans un second temps, les conclusions de l'analyse par acteurs permettent de dégager les principales forces et faiblesses de l'action de chacun d'entre eux.

Globalement, l'approche locale et décentralisée mise en œuvre, avec l'appui de collectivités locales françaises, semble favoriser la bonne gouvernance locale en intégrant des principes généraux d'actions d'un partenariat urbain impliquant, au Nord et au Sud, des acteurs qui « parlent » le même langage.

Tout d'abord, la mise en œuvre de ce projet a mis en exergue le fait que l'articulation entre l'Etat et la CUM, dans le cadre d'un processus malgache de décentralisation encore naissant, reste à améliorer. Si l'Etat malgache a été impliqué dans le montage du projet et a accepté la mise en place d'un mode de gestion insolite pour une collectivité locale malgache (budget annexe), la mise en œuvre effective fut plus complexe et a demandé davantage de réunions et de concertations entre les partenaires du projet et l'autorité centrale. L'AGETIPA, organisme para-étatique proche des administrations, a en partie permis de faciliter cette coordination. Elle a, de plus, apporté son savoir-faire, sa bonne connaissance des procédures de suivi de marchés publics pour la gestion des travaux, assurant ainsi un appui efficace à la maîtrise d'ouvrage de la CUM. En revanche, elle est parfois apparue encore peu encline à développer véritablement la capacité d'appui au renforcement de maîtrise d'ouvrage de l'administration communale malgache et à valoriser les apports de la coopération décentralisée.

Ensuite, la CUM, appuyée par ses partenaires, a pu assumer un certain nombre de tâches permettant la réussite du processus : mise en place et fonctionnement du BA, gestion efficace des déplacements et des attributions (droits d'entrée et procédures), mise en place d'un DMARC et des moyens de son fonctionnement, implication importante dans le domaine de l'hygiène et sécurité incendie.

Ces résultats ont pu être obtenus grâce à un engagement croissant des acteurs de la CUM dans le suivi, notamment au niveau politique, même si la CUM a souffert d'une instabilité

politique et d'une implication fluctuante selon les phases du projet. La succession des maires a entraîné une perte d'information des élus sur les enjeux et les différents objectifs parfois contradictoires du projet. En outre, la CUM souffre également de l'absence d'une structuration efficace de son organisation interne : le travail transversal inter-services reste à renforcer pour permettre de coordonner les actions et accroître l'efficacité de la circulation de l'information. Deux points sont à améliorer : i/ le taux de recouvrement des recettes (avec la mise en œuvre de mesures coercitives et renforcement du suivi des recettes) et ii/ la lutte contre la présence de commerçants « hors-marché » (concurrents de ceux entrés dans les marchés payant régulièrement leurs taxes).

Enfin, dans son rapport avec les autres partenaires du projet, deux points méritent une plus grande attention de la part des agents de la CUM : i/ la préparation des missions des experts des collectivités locales (mieux exprimer les besoins locaux pour améliorer la définition des missions) ; ii/ l'information et le suivi de l'application des décisions prises avec les commerçants.

Concernant la coopération décentralisée, la mise en place d'une structure régionale –IRCOD– capable de mutualiser des moyens et des compétences, apparaît comme l'un des facteurs de réussite du projet. L'implication des acteurs de la société civile du Nord (comme par exemple, celle du représentant des commerçants de Mulhouse ou encore des pompiers de la ville d'Hochfelden) se révèle être l'une des innovations du projet. L'expertise de la Ville de Mulhouse a été importante, aussi bien en termes de portage et de dialogue politique que de compagnonnage de métiers et de transferts de compétences. La forte implication de ces acteurs a permis la mise en œuvre efficace des outils pour un RCI (stages, formations, assistance technique ponctuelle) et l'implication dans le financement de l'apport d'expertise. A ce niveau, des ajustements ont été nécessaires : il a fallu un temps d'adaptation des agents du Nord au contexte local mais également un investissement important des agents de la Ville de Mulhouse qui ont dû gérer les dossiers de la ville tout en consacrant un temps

de travail pour les missions à Mahajanga. En outre, la mise en œuvre de l'assistance technique permanente mérite d'être remise en question et d'évoluer vers des appuis plus ponctuels et plus ciblés.

Il faut également mentionner le rôle de l'Unité d'appui à l'autopromotion communautaire (UDAC) comme « intermédiaire » social malgache, reconnu par tous comme ayant eu un rôle déterminant dans la gestion de la communication entre la CUM et les commerçants. Pour ces derniers –les principaux bénéficiaires–, cette expérience démontre qu'il convient, encore et toujours, de renforcer leurs implications dès le montage du projet. La réintégration dans les marchés réhabilités s'est effectuée sans difficulté grâce à l'organisation établie dans le cadre de la MOSI et la structuration des associations formées pendant le projet. Elles ont signé une « charte de bonne conduite » avec la CUM pour améliorer le dialogue entre ces deux parties. Cependant, le devenir de ces associations dépend aujourd'hui de la confirmation de l'implication des commerçants et de leur volonté de rester une force de proposition active.

Enfin, pour l'AFD, ce projet concrétise l'évolution du partenariat AFD / coopération décentralisée. Il reste cependant encore à mieux définir la participation de la coopération décentralisée, à la fois en amont, par une meilleure définition du cadre logique du projet, et en aval, par l'implication des coopérations décentralisées sur du long terme au-delà de la fin du projet. En outre, au niveau local, il faut davantage renforcer la relation de l'AFD avec la collectivité locale malgache, afin d'assurer un suivi local de proximité efficace.

Sur la base de ces différentes analyses, des leçons ont été développées pour en tirer les « bonnes pratiques » et mettre en exergue les points à améliorer. Ce travail de réflexion a été mené avec l'ensemble des partenaires et les « grands thèmes » présentés ci-après ont fait l'objet d'un consensus entre les différents acteurs du projet, au Nord comme au Sud, aux niveaux local comme national.

Les principaux thèmes, regroupés en trois parties, rassemblent les éléments de synthèse et proposent des réponses aux problèmes soulevés précédemment :

1. Les leçons stratégiques pour le projet « marché » : ce chapitre regroupe des leçons stratégiques reprenant les particularités de ce projet : la mise en œuvre du partenariat avec une coopération décentralisée ; l'approche « marché » visant à la fois à renforcer les compétences municipales, à instaurer un dialogue local et à réaliser des infrastructures. Il ressort de cette expérience que l'approche intégrée du projet marché constitue indéniablement une porte d'entrée vers un véritable « partenariat urbain » ;

2. Les leçons opérationnelles pour l'amélioration du monitoring de ce type de projet : il apparaît évident de renforcer la gestion du projet (outils de gestion, de suivi et de cadrage) pour accroître l'efficacité et améliorer l'articulation du travail des différents acteurs ;

3. Les leçons opérationnelles pour l'amélioration de la communication et de la participation : il s'agit ici de concentrer les efforts sur le dialogue nécessaire entre l'ensemble des parties prenantes.

Les deux axes opérationnels s'articulent entre eux de la manière suivante : l'un vise à définir le cadre de travail et l'autre les modalités d'organisation et d'appropriation de ce cadre.

Tableau 5. Leçons de la capitalisation selon quelques grands thèmes

Axes de réflexion	Leçons stratégiques et opérationnelles	Principes d'action
<p>1. L'approche intégrée du projet « marché » : une porte d'entrée vers un partenariat urbain durable</p>	<p>Le projet marché : une approche intégrée du développement urbain</p> <p>La nécessité d'un dialogue constant entre les partenaires : une relation dans la durée basée sur une confiance réciproque</p> <p>La coopération décentralisée : un partenaire à part entière pour l'AFD et pour les collectivités du Sud</p>	<p>Valoriser une démarche intégrée</p> <p>Renforcer la bonne gouvernance et le renforcement des capacités</p> <p>Définir un cadre d'intervention adéquat</p> <p>Régionaliser et mutualiser l'apport des coopérations décentralisées</p> <p>Soutenir l'implication financière, technique et politique de la coopération décentralisée</p>
<p>2. La gestion du projet : l'importance d'une gestion de projet efficiente et assurant un suivi de proximité</p>	<p>La nécessité d'un engagement politique fort</p> <p>La consolidation du monitoring</p> <p>La construction d'outils et de méthodes impliquant les collectivités locales</p> <p>Le suivi dans la durée pour améliorer l'appropriation</p>	<p>S'appuyer sur une demande locale forte et renforcer le portage politique de la collectivité locale du Sud</p> <p>Valoriser le portage politique par la coopération décentralisée</p> <p>Développer des méthodes et des outils novateurs pour faire évoluer le cadre institutionnel local</p> <p>Mettre en œuvre une démarche partenariale pour la définition des enjeux et du cadre logique</p> <p>Préciser les indicateurs de suivi du projet</p> <p>Mieux qualifier les objectifs en termes de renforcement des capacités institutionnelles locales</p> <p>Elaborer un guide méthodologique « projet marché »</p>
<p>3. La formation, l'appropriation et la participation des acteurs</p>	<p>Le renforcement de la formation en amont et en aval des acteurs de la coopération décentralisée</p> <p>L'importance de la communication entre les acteurs du Nord : comités de pilotage et référents dans les services des collectivités locales</p> <p>Le dispositif de participation et de suivi local</p>	<p>Mettre en œuvre des outils adaptés pour renforcer la participation des bénéficiaires</p> <p>Renforcer la présence locale des partenaires</p> <p>Adapter l'assistance technique</p>

Compte tenu des résultats quatre pistes de réflexions, permettant d'aller plus loin dans l'analyse propre à ce projet et dans la conduite de futurs projets, se dégagent :

- la réplique de ce type de projet : au vu de sa réussite locale, le projet mérite d'être répliqué dans le pays, en utilisant le savoir-faire et les compétences acquises ;
- la prise en compte des préoccupations environnementales : peu intégrées dans ce projet, les aspects environnementaux méritent d'être traités comme des véritables enjeux liés à la (re)construction de marché ;

- l'implication financière des bénéficiaires : la mise en œuvre de procédures spécialement adaptées à la population méritent d'être renforcées pour amplifier la participation de la société civile du Sud ;
- la reconnaissance des collectivités malgaches comme acteurs majeurs du développement urbain : l'une des grandes réussites du projet est d'avoir pu faire participer activement la collectivité locale malgache dans le cadre d'un processus de décentralisation encore balbutiant.

Tableau 6. Pistes de réflexion pour aller plus loin... à partir de ce projet

Pistes de réflexion		Objectifs visés
1.	La réplique de ce type de projet	Renforcer la place et le rôle des collectivités locales Utiliser les compétences locales et les formations acquises au cours du projet pour un transfert de compétences entre les collectivités malgaches Mettre en œuvre un échange d'expériences entre la coopération décentralisée partenaire de ce projet et les autres villes du Nord, partenaires d'autres collectivités malgaches
2.	La prise en compte des préoccupations environnementales	Proposer des approches innovantes en termes de gestion d'énergies et de matériaux de construction Adapter au niveau local des « plans climat » en partenariat entre collectivité du Nord et du Sud
3.	L'implication financière des bénéficiaires : vers un partenariat public/privé	Intégrer le droit d'entrée dans le montage financier Améliorer l'appropriation par les commerçants
4.	Les collectivités locales malgaches : acteurs majeurs du développement urbain local	Encourager le volontarisme politique Poursuivre la rigueur dans l'accompagnement technique Accorder de la souplesse dans l'appui aux collectivités Favoriser la capitalisation et l'échange d'expériences

Photographies 1. Les marchés de Mahajanga avant réhabilitation (à gauche) et après (à droite)



Crédit photo : B. Michelin.

1. Le projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga (PRMM)²

1.1 Réhabiliter les marchés pour dynamiser la commune

1.1.1 L'identification du projet

En 1999, une mission de l'AFD s'est rendue dans les villes de Madagascar dans le but d'identifier des projets potentiellement réalisables. La municipalité de Mahajanga a alors proposé de retenir la réhabilitation de ses marchés. En 2002, la crise politique et économique qu'a subi le pays a entraîné des retards dans la préparation et la mise en œuvre du projet. Finalement, l'approbation du projet par le comité des États étrangers de l'AFD est intervenue en juillet 2003 et son exécution a débuté en décembre 2003.

1.1.2 Les trois objectifs du projet de réhabilitation des marchés : le développement économique, l'amélioration des conditions sanitaires et le renforcement des capacités institutionnelles de la CUM

- Le premier objectif était de relancer les investissements publics à Mahajanga, notamment ceux ayant vocation à développer l'économie locale. L'attractivité économique et le fonctionnement urbain de Mahajanga étaient pénalisés par un dysfonctionnement de la desserte urbaine, l'état dégradé et insalubre de ses marchés ;
- le second était de réduire les problèmes environnementaux et sanitaires (de nombreuses pandémies ont affecté la ville avant la mise en œuvre des travaux) en favorisant l'éducation sanitaire des commerçants ;
- enfin, le troisième était d'améliorer les performances en termes de gestion municipale, en opérant un renforcement

des capacités municipales aussi bien au niveau financier, organisationnel qu'en termes de gestion proprement dite des infrastructures.

Pour répondre à l'ensemble de ces objectifs, trois principaux résultats étaient attendus : i/ la réhabilitation effective des marchés, ii/ la mise en œuvre d'un dispositif d'Information Education Communication « hygiène et santé » et iii/ la mise en place d'une structure durable de gestion de ces marchés.

Les trois sites retenus correspondaient aux trois principaux marchés de la ville dont le chiffre d'affaires annuel était estimé à vingt milliards MGA³ :

- le marché de Marolaka, proche du port, était réellement peu structuré et mal desservi. Il était constitué de petites baraques insalubres faites de matériaux de récupération provenant du port. Il a été totalement reconstruit et le tronçon de voirie situé au pourtour du marché a également été pris en compte ;
- le marché de Mahabibo, occupant le centre de gravité administratif et économique de la ville, a été totalement reconstruit ;
- le marché de Tsaramandroso, situé entre deux quartiers populaires densément peuplés au nord de la ville, a été également totalement reconstruit.

² Le contexte général du PRMM est présenté en annexe 2.

³ Soit 80 000 € (1 € = 2 750 MGA).

1.2 Les partenaires du projet : l'articulation d'une multitude d'acteurs

1.2.1 L'Etat malgache, partenaire impliqué tout au long du projet

L'Etat malgache a été impliqué dès l'identification du projet. Puis une convention de financement a été signée le 23 octobre 2003, entre l'Etat malgache et l'AFD. Ce document stipulait des clauses suspensives dont celle d'assurer un suivi régulier de la part de l'Etat malgache, en particulier pour la définition et la mise en œuvre d'un mode de gestion approprié des nouvelles infrastructures.

1.2.2 La maîtrise d'ouvrage communale⁴ assurée par la CUM et appuyée par l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo (AGETIPA)

Le 5 janvier 2004, l'État malgache a mis à disposition de la CUM, par le biais d'un accord de rétrocession, les fonds nécessaires à la mise en œuvre du projet visant principalement à conforter la bonne gouvernance de la CUM dans un secteur à forts impacts sanitaire, social et économique, conformément à ses missions. Ceci a permis le démarrage effectif du projet et la gestion de la maîtrise d'ouvrage par les autorités municipales de Mahajanga. Le département des Marchés, le Bureau municipal d'hygiène (BMH), les services financiers de la CUM et le service Bâtiments et travaux publics (BTP) ont été alors largement impliqués. Pour l'appuyer, la CUM a délégué son rôle de maître d'ouvrage à l'AGETIPA dès le début du projet. L'Agence a assuré aussi bien l'organisation de la passation de marchés que la supervision de toutes les missions à réaliser d'un point de vue technique (infrastructures) comme d'un point de vue social (maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle).

⁴ Le maître d'ouvrage, ou la maîtrise d'ouvrage, est le donneur d'ordre au profit de qui l'ouvrage est réalisé.

1.2.3 Une double maîtrise d'œuvre : technique, « institutionnelle et sociale »⁵

• Une maîtrise d'œuvre technique confiée à un bureau d'études techniques

La maîtrise d'œuvre technique a été élaborée par un bureau d'études techniques international (BCEOM) qui avait également réalisé les études préalables pour la définition des infrastructures. Les travaux ont été produits par des entreprises internationales (dont COLAS pour les trois marchés) qui ont employé un minimum de 20 % de prestataires de service malgaches dans le but de fixer l'emploi auprès de la main d'œuvre locale.

• La maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle : l'action de l'IRCOD, en partenariat avec la Ville de Mulhouse et le centre de secours d'Hochfelden

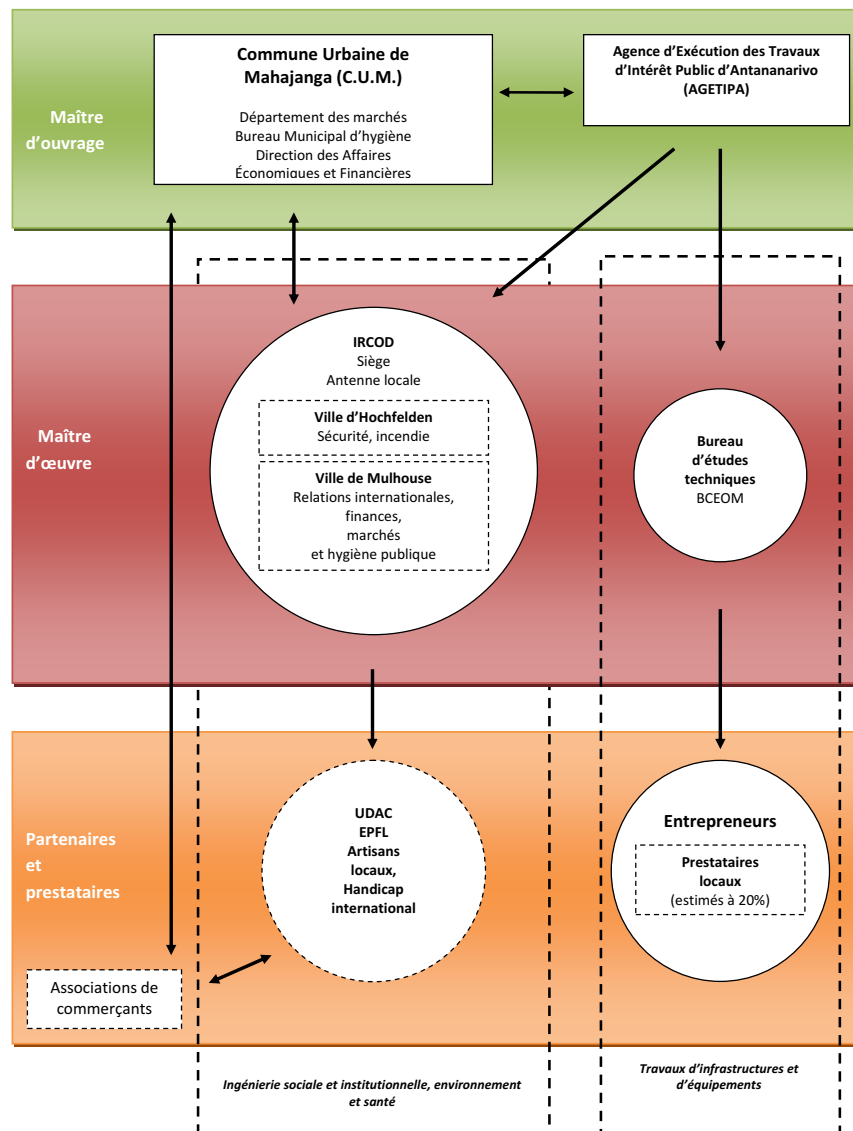
La longue et importante présence de l'IRCOD auprès de la mairie de Mahajanga a incité la CUM et l'AGETIPA à confier à cette institution de coopération décentralisée⁶ la mise en place du dispositif communal de gestion de l'ensemble des marchés de la ville. Un contrat de prestation de service a été passé le 31 décembre 2004, entre l'IRCOD et l'AGETIPA, pour une durée de 4 ans, portant sur la Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI). Pour réaliser ce travail, l'IRCOD s'est adjoint sur le terrain les services d'un volontaire de l'organisation non-gouvernementale (ONG) « Coopération et formation au développement » (CEFODE⁷) afin d'assurer pendant trois ans la coordination de la mise en œuvre du projet en appui à la CUM. Ce volontaire a été localement appuyé par le responsable de l'antenne de l'IRCOD à Madagascar.

⁵ Le maître d'œuvre est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser une prestation définie par ce dernier, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par ce dernier conformément à un contrat.

⁶ Association de droit local, créée en 1986, regroupant des collectivités locales et des institutions alsaciennes.

⁷ Créé en 1963, le CEFODE est une association caractérisée par l'envoi de volontaires et la formation.

Graphique 1. Montage opérationnel



Pour répondre à l'offre formulée par l'AFD et l'AGETIPA, l'IRCOD a sollicité la ville de Mulhouse⁸. Au moment de cette demande, la Ville de Mulhouse sortait du chantier de réhabilitation de la halle de son marché central baptisé « canal couvert ». Par conséquent, elle disposait de compétences dans le domaine de la réhabilitation des marchés.

La mission de l'IRCOD et de la Ville de Mulhouse a consisté à appuyer la CUM dans la mise en place d'un dispositif municipal de gestion de ces marchés. Cet accompagnement par l'IRCOD, appuyé par la ville, est intervenu au cours des différentes étapes suivantes : définition et montage du dispositif communal de gestion des marchés, mise en route et structuration du service de gestion des marchés, suivi et organisation de la gestion financière des marchés, amélioration de l'hygiène dans les marchés.

Pour ce faire, la ville a mis à disposition des agents des services et des élus compétents pour la réalisation de missions d'expertise régulières (environ sept hommes/mois pendant la durée du projet) ; elle a assuré à la fois l'accueil des stages de formation d'agents de la Commune urbaine de Mahajanga et le suivi constant du projet à distance, en lien avec l'IRCOD qui assurait la maîtrise d'œuvre globale de la mission.

Parallèlement, à la suite d'une demande de l'AFD faite auprès de l'IRCOD, les sapeurs-pompiers de la ville d'Hochfelden⁹, déjà partenaires de la CUM, sont également intervenus afin de réaliser des formations et des sensibilisations à la sécurité-incendie dans les marchés.

1.2.4 Autres prestataires socio-institutionnels

Quant au volet social, trois organismes partenaires ont appuyé la réalisation d'une partie des prestations attendues de l'IRCOD :

⁸ Mulhouse est le deuxième pôle économique et urbain d'Alsace, ancien bassin industriel reconverti dans les activités tertiaires, comptant 112 260 habitants et 234 445 habitants avec l'agglomération.

⁹ Ville alsacienne de 3 000 habitants dont est originaire le premier évêque de Mahajanga.

- pour la concertation avec les commerçants et la mise en place des associations de commerçants, un bureau d'études local, l'Unité d'appui à l'autopromotion communautaire (UDAC), a été impliqué. Il a été chargé d'une mission d'animation et d'intermédiation entre les commerçants et la municipalité ;
- un appui technique a été mis en œuvre pour l'établissement d'un système de tarification par l'unité « coopération@epfl » de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Ce travail a consisté à préparer la grille tarifaire afin de négocier avec les commerçants les modalités financières de leur entrée dans les marchés réhabilités ;
- enfin, l'ONG « Handicap international » a également été associée au projet pour améliorer l'accessibilité des marchés aux personnes à mobilité réduite.

1.2.5 Place et rôles des bénéficiaires du projet : les commerçants

Les autres bénéficiaires du projet (hors la CUM) ont été principalement les commerçants ainsi que leurs fournisseurs ruraux, qui ont pu exercer leurs activités dans des conditions bien meilleures grâce à des marchés réhabilités et clôturés avec un fonctionnement réorganisé, les abords et les accès étant réaménagés. De ce fait, les commerçants ont été largement associés à la mise en œuvre du projet afin de faciliter l'appropriation des infrastructures et de préparer les déplacements nécessaires.

1.2.6 Le bailleur de fonds : une implication constante de l'AFD tout au long du projet

Pour la mise en œuvre du projet, l'AFD a assuré l'apport principal des financements via une subvention de 8 M€ pour l'ensemble des prestations. De la phase d'identification à la phase de mise en œuvre, le projet a fait l'objet d'un suivi régulier de

¹⁰ Déplacements nécessaires à la fois pour la libération des emprises permettant de réaliser les travaux et pour la réinstallation finale des commerçants sur les trois marchés réhabilités.

la part des chargés de projets de l'AFD afin d'en assurer une gestion administrative et financière rigoureuse et de proposer

aux différents partenaires des solutions techniques et opérationnelles pour améliorer les résultats.

Tableau 7. Répartition du budget AFD (en €)

Poste budgétaire	Budget initial	Nouvelle allocation du budget
Trois marchés	3 770 000,00	4 150 982,61
Voies de desserte	2 110 000,00	1 737 364,94
Maîtrise d'œuvre technique (MOT), Maîtrise d'œuvre institutionnelle et sociale (MOIS), Information, éducation communication (IEC) et Contrôle technique (CT)	590 000,00	999 830,05
Mise en place et suivi de la structure de gestion des marchés de Mahajanga	320 000,00	76 202,12
Evaluation et audits	130 000,00	65 263,34
Maîtrise d'ouvrage délégué	346 000,00	339 592,67
Aléas et imprévus	734 000,00	514 409,61
Total		7 883 645,34
solde non-affecté	0	116 354,66
Total général	8 000 000,00	8 000 000,00

Source : AFD, Suivi financier du PRMM, Document interne, 2008.

1.3 Un montage financier impliquant de multiples acteurs : un budget total de 9,8 M€

Ce projet, d'un coût total d'environ 9,8 M€, a constitué l'une des actions les plus importantes de l'AFD sur le territoire malgache. Plus de 75 % du budget du projet ont été affectés à la réalisation des travaux. La part de l'IEC et de la MOSI représente 6,8 % du total. Le budget affecté à la

réalisation de la maîtrise d'ouvrage déléguée (assurée par l'AGETIPA) est de 4 %. Les différents partenaires ont participé au financement du projet en focalisant leurs apports sur des points précis (cf. tableau 8).

Tableau 8. Répartition du financement par partenaires

Partenaires	Participation	%	Destination des fonds
AFD	8 000 000	81,4	Projet global
État malgache	1 440 000	14,6	Taxes
CUM	200 000	2,0	Appui à la mise en œuvre du projet
Ville de Mulhouse	146 830	1,5	Appui à la mise en place de la gestion
IRCOD	48 800	0,5	Missions de préparation
Total	9 835 630	100,0	

Sources : AFD, Suivi financier du PRMM, Document interne, 2008

et IRCOD, Suivi financier du PRMM, Document interne, 2008.

1.4 Les principaux outils et méthodes retenus dans le cadre du projet

1.4.1 Le choix d'un mode de gestion « autonome » des marchés

Avant la mise en œuvre du projet, la gestion des marchés était assurée en régie directe par la Direction des affaires économiques et financières (DAEF) de la CUM. Ce mode d'exploitation, intégré directement au budget général de la commune,

présentait certes des avantages mais empêchait d'individualiser et d'identifier clairement le montant des recettes et l'affectation des dépenses. Les recettes des marchés constituaient un apport quotidien et régulier de trésorerie non négligeable assurant à la CUM ses dépenses courantes de fonctionnement.

Tableau 9. Estimation de l'évolution des recettes de marchés de 1996 à 2002 (MGA)¹¹

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Droits de place	11,8	21,4	39,0	46,4	83,2	117,0	107,6
Evolution annuelle (en %)	-	83,0	81,0	19,0	79,0	4,01	-8,0
Recettes Fonctionnement du budget CUM	380,8	336,6	444,4	577,4	712,0	858,0	593,6
% des recettes de fonctionnement	3,0	6,0	9,0	8,0	12,0	14,0	18,0

Source : Groupement BCEOM et INFRAMAD, Avant-Projet Détaillé, Rapport de présentation, Schéma directeur des marchés de la ville de Mahajanga, 2004.

Pour gérer les marchés réhabilités, le mode de gestion a été redéfini pour accroître la visibilité des mouvements de fonds. C'est une solution hybride, entre la régie directe et la régie autonome, qui a été retenue par la CUM en accord avec le ministère de l'Économie, des finances et du budget malgache : une régie municipale directe dotée de l'autonomie financière (budget annexe).

Restant rattaché à la CUM, un service des Marchés (SMARC) est alors créé. Cette nouvelle entité doit gérer un budget annexe spécifique permettant d'identifier clairement les mouvements de fonds (recettes et dépenses) relatifs aux marchés. Ce mode de gestion offre ainsi l'opportunité d'avoir une gestion plus transparente et rigoureuse des recettes et une meilleure affectation des recettes à la gestion durable des équipements (pour financer l'entretien, la maintenance, les services dus aux marchands). Rapidement, le SMARC a pris de l'ampleur afin de répondre aux nouvelles fonctions qui lui ont été assignées :

- concertation et communication pour construire un dialogue permanent avec les commerçants et leurs relais, les associa-

tions, mais également avec les prestataires de services extérieurs ;

- gestion financière afin d'aboutir à une gestion saine du budget annexe, ainsi qu'une amélioration des recettes et une maîtrise des dépenses ;
- entretien, maintenance et gardiennage pour offrir des lieux de vie propres et attractifs.

Ceci a entraîné la transformation du SMARC en DMARC en cours de projet.

1.4.2 La préparation et la mise en œuvre du déplacement des commerçants

Dans ce type de projet, les déplacements des commerçants sont des étapes sensibles, avant lesquelles il était important de passer par une phase préalable de sensibilisation et d'information. Ces opérations doivent être réalisées dans un laps de

¹¹ Pour mémoire, 1 euro = 2 750 MGA (l'ariary est la monnaie malgache depuis 2003). En outre, le taux d'inflation annuel, non pris en compte dans ce tableau en arary constant, est d'environ 12 %.

temps suffisamment court afin de ne pas occasionner de gêne trop grande pour l'activité commerciale et de ne pas se heurter à des commerçants récalcitrants.

De ce fait, la réinstallation des commerçants dans les marchés de Mahajanga a fait l'objet d'une méthode et d'un suivi particulier par la maîtrise d'œuvre sociale lors des deux déplacements réalisés :

- le premier libérant les emprises des marchés afin de réaliser les travaux ;
- le deuxième, une fois les travaux de réhabilitation terminés, réintégrant les commerçants dans les marchés réhabilités.

Avant la libération des plates-formes, il a été nécessaire de recenser les commerçants présents sur les marchés pour constituer un document qui a servi de base pour leur réinstallation. Pour que les résultats de ce travail ne soient pas contestés par la suite par l'une ou l'autre des parties, il a fallu mener une large concertation entre les représentants de la mairie et ceux des commerçants. Celle-ci s'est concrétisée par la validation des recensements par les deux parties.

Pour le premier déplacement sur les sites provisoires, ces plates-formes d'accueil, dont l'emplacement avait été préalablement déterminé, ont été viabilisées en réalisant un minimum de travaux. En parallèle, un « guide des procédures de déplacement provisoire » détaillant les modalités d'attribution des places et les principes pour l'installation sur les sites provisoires a été réalisé. Il a été alors possible de passer à l'étape suivante : l'attribution des numéros de places sur les sites provisoires où une numérotation, réalisée au préalable sur les plans, a pu être matérialisée au sol. Chaque commerçant s'est vu attribuer un lot numéroté indiquant sa place sur le site provisoire. Il a alors été possible d'organiser le déplacement et l'installation sur les plates-formes provisoires.

Pour la réinstallation finale sur les marchés réhabilités, un deuxième « guide des procédures » a été rédigé pour règlementer la réinstallation sur les marchés réhabilités. Il

définissait notamment les principes d'attribution de place : l'ancienneté, l'acquiescement des taxes et droits, la limitation à une place par personne recensée, le paiement d'un droit d'entrée¹². Suivant ces principes, l'opération d'attribution des places et de paiement des droits d'entrée a été mise en œuvre sans difficulté. Puis, après la réhabilitation des marchés, les commerçants ont retrouvé leurs places ; un listing de commerçants a été constitué afin d'assurer un suivi individualisé de chacun après leur réinstallation. Enfin, un total de 140 815 millions MGA¹³ a été récolté pour l'ensemble des droits d'entrée.

A la suite de ce travail, la réintégration progressive des trois marchés a pu avoir lieu 18 mois environ après la libération des emprises des marchés par les commerçants.

1.4.3 La définition d'une nouvelle grille tarifaire

La tarification appliquée par la CUM, avant la mise en place de « nouveaux » tarifs, était très complexe (130 tarifs différents) et extrêmement basse comparée à d'autres marchés du pays. Il était donc nécessaire de reprendre cette grille pour intégrer l'ensemble des paramètres nécessaires à une gestion des marchés efficace assurant, à long terme, le bon entretien des infrastructures.

De ce fait, la grille de tarification a été revue en prenant en compte les paramètres suivants : le nombre de m² et le type d'emplacement. La fourchette de tarifs, proposée aux élus de la CUM, a été fixée à partir d'un compte d'exploitation prévisionnel à l'équilibre entre l'ensemble des dépenses et les différentes recettes. En modulant certains paramètres des dépenses (comme la « redevance » au budget général), les autorités locales ont pu bénéficier d'une marge de manœuvre certaine pour la fixation d'une grille tarifaire.

¹² L'instauration de ce droit permettait de faire participer financièrement les commerçants à l'opération, d'attribuer un numéro d'emplacement aux commerçants, répartir les différentes catégories de produits par zone de ventes et de gérer la « file d'attente » pour, notamment, les nouveaux types d'emplacements suscitant la convoitise de nombreux commerçants.

¹³ Soit plus de 56 000 €.

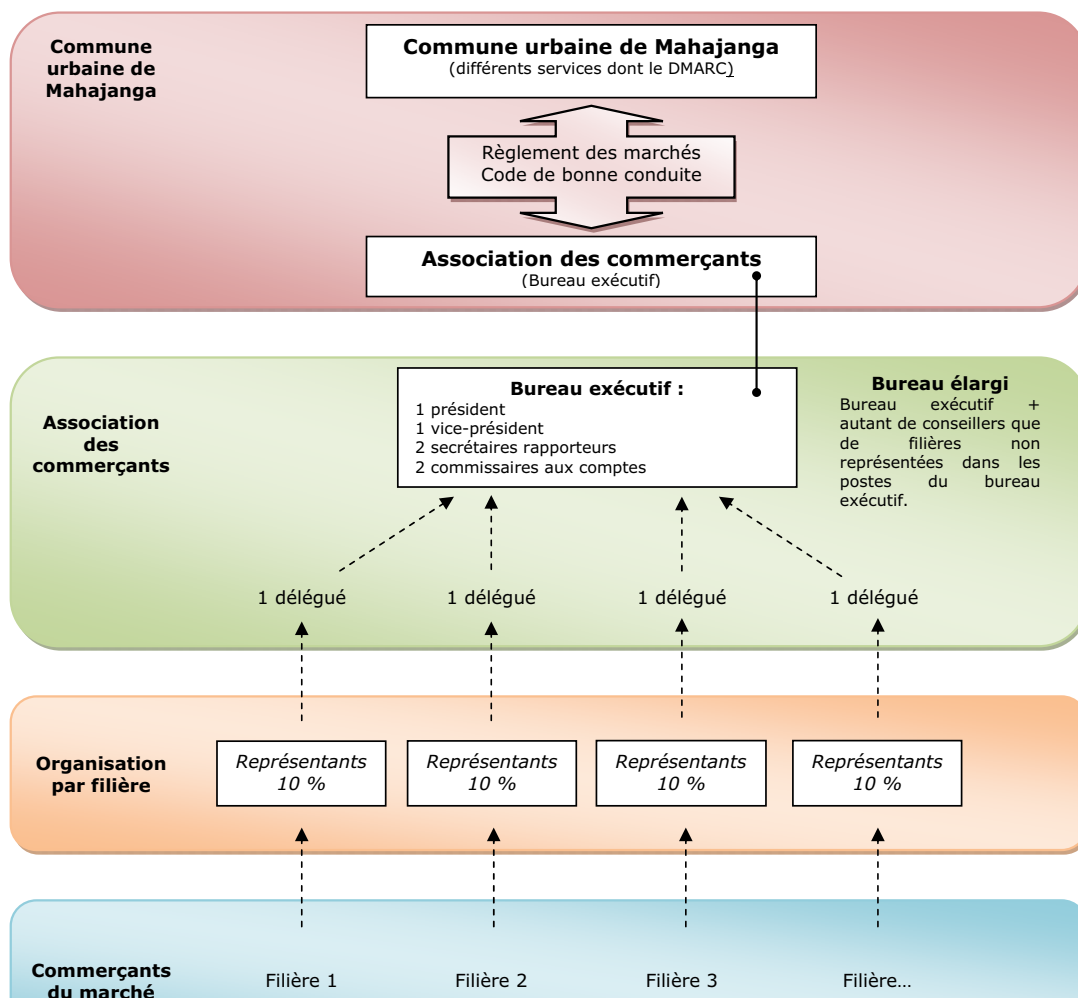
Ce travail réalisé, l'ensemble de ces données a été remis à l'équipe municipale afin d'être un véritable « outil d'aide à la décision » pour les autorités locales. En fonction de critères à la fois politiques et techniques, le maire a alors choisi une grille tarifaire traduisant la volonté de redresser les recettes liées aux marchés et de proposer aux commerçants une redevance communale raisonnable, privilégiant le dialogue et l'écoute face aux multiples doléances des commerçants.

1.4.4 La structuration des associations de commerçants

Les organisations commerçantes préexistantes fonctionnaient très mal. Un appui à l'organisation des commerçants a donc été mis en œuvre pour qu'ils apprennent à établir un

dialogue avec la commune, à travers une entité reconnue. Cela a impliqué la structuration d'associations de commerçants (une par marché) avec une formation à la gestion des membres de leurs bureaux. Un modèle d'organisation, offrant une représentativité maximale avec des délégués pour chacune des filières, a été validé par les commerçants : chaque activité commerciale a son « organisation de filière » qui gère leurs problèmes sociaux (mariages, décès, difficultés financières,...). Ce système a permis de former une association faïtière par marché. Par la suite, pour formaliser les conduites à tenir par chaque partie dans le cadre d'une nouvelle relation de partenariat entre la CUM et les commerçants, une « charte de conduite générale à tenir entre les commerçants et la CUM » a été élaborée.

Graphique 2. Organisation des associations de commerçants mises en place et lien avec la CUM



1.4.5 La mise en place et le suivi des services « hygiène » et « sécurité et incendie »

Au niveau des équipes des marchés, l'aspect sanitaire était méconnu et ne rentrait pas dans leurs pratiques de travail. Dans un premier temps, l'intervention du projet en matière d'hygiène a consisté à transmettre des informations et à sensibiliser et former des acteurs directement impliqués dans la bonne gestion des marchés : ce travail a été successivement, réalisé auprès des inspecteurs du Bureau municipal d'hygiène (BMH) de la ville, puis auprès des chefs des marchés et, enfin, auprès des représentants des associations des commerçants.

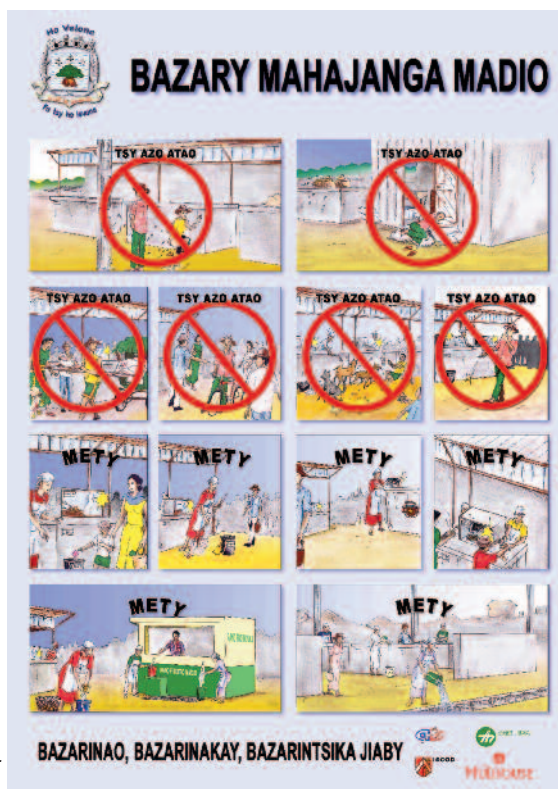
Dans un deuxième temps, un renforcement des capacités du service du BMH a été réalisé sous forme d'échanges d'expériences (avec des missions en Alsace), mais aussi au cours de missions des experts en charge de ce dossier.

Enfin, l'installation de panneaux d'information sur les sites et l'utilisation de programmes radiophoniques ou télévisuels

locaux ont permis de diffuser les informations sur ces aspects auprès d'un large public.

Concernant le service « sécurité et incendie », les connaissances de base étaient très faibles. Depuis de nombreuses années, l'incendie et les premiers secours n'étaient pas pris en considération par la CUM faute de moyens matériels et humains. Impliqués dès le démarrage du projet, les pompiers de la ville d'Hochfelden ont pu étudier les plans et ont été sollicités pour donner un avis quant à la sécurité incendie des sites. Parallèlement, à la suite de l'obtention d'une habilitation de « formateur aux premiers secours » obtenu à Hochfelden lors d'un stage, un adjudant mahajangais a pu assurer la formation de nouveaux agents du service municipal d'incendie et de secours à Mahajanga, et par là même, renforcer l'équipe en charge des secours de la CUM. De plus, de nombreuses actions de sensibilisation ont été menées auprès des commerçants.

Photographie 2. Affiche de sensibilisation sur « la propreté dans les marchés de Mahajanga »



Affiche fournie par la Commune urbaine de Mahajanga.

2. Principales analyses de la capitalisation

Le travail présenté dans ce chapitre est issu d'une réflexion basée sur des questions formulées dans une matrice d'analyse. Ces questions peuvent également être qualifiées d'hypothèses de travail puisqu'elles ont été soit validées, soit infirmées par l'étude de capitalisation.

Trois axes d'analyse (le montage institutionnel, la maîtrise d'œuvre sociale et le renforcement des capacités institutionnelles) ont donc été étudiés à travers les cinq critères classiques de l'évaluation *ex post* (pertinence, efficacité, efficience, impact, viabilité) pour formuler un jugement sur chacun d'entre eux. L'ensemble de ces réflexions a été synthétisé de manière à fournir une appréciation globale du projet.

2.1 Une approche pertinente articulant les différents niveaux d'actions et la diversité des acteurs

2.1.1 La complémentarité des approches intégrées dans le montage institutionnel

Le montage a permis d'articuler les niveaux d'actions suivants : technique et institutionnel, local et national, public et privé.

Ainsi, l'implication d'une structure nationale paraétatique, l'AGETIPA, en contact direct avec les instances ministérielles, a facilité les procédures de passation de marchés et de gestion globale de l'opération. De plus, l'AGETIPA a tiré profit de l'expérience qu'elle avait acquise dans la mise en œuvre du projet de réhabilitation du marché d'Anosibé à Antananarivo.

Paroles d'acteurs : les projets de réhabilitation de marchés à Madagascar

M. Ramy Rabenja, directeur général de l'AGETIPA :

« Mahajanga est un projet arrivé après celui de la réhabilitation du marché de gros d'Anosibé à Antananarivo. Nous avons profité de cette expérience antérieure pour évaluer les risques, pour mieux définir l'ossature du projet et pour mobiliser le personnel compétent pour la réalisation du travail à Mahajanga. Nous avons utilisé également des directives de la Banque mondiale sur le déplacement pour donner un cadre à notre approche. Concernant l'aspect technique, nous avons déjà fait nos preuves. Les communes, comme celle de Mahajanga, connaissent bien les compétences dont nous disposons et les réalisations que nous avons supervisées. Par rapport au projet, nous avons eu une mission de dimension stratégique mais aussi de dimension très opérationnelle. Notre implication en tant que maître d'ouvrage délégué était un processus *de facto* de renforcement des capacités. Nous avons apporté à la commune une valeur ajoutée aussi bien sur la définition de la stratégie, sur l'appui aux services communaux que sur le monitoring global de ce projet ».

De plus, la mise en place d'une MOSI gérée par l'IRCOD et la coopération décentralisée a amélioré le dispositif communal. L'IRCOD a assumé son rôle de coordination opérationnelle et stratégique en offrant une certaine souplesse de gestion dans le financement des actions de la MOSI. En complément, la Ville de Mulhouse a apporté une expertise technique et un savoir-faire basé principalement sur son expérience de rénovation du marché « canal couvert » de Mulhouse. La coopération décentralisée a proposé, sur la base de sa propre expérience, un « compagnonnage de métiers », pertinent et valorisant aux yeux de leurs homologues malgaches. Ce partenariat a été aussi important d'un point de vue technique que d'un point de vue politique. En effet, pour la municipalité de Mahajanga, l'appui technique apporté à ses services s'est accompagné d'un appui au pilotage politique. Les partenaires du Nord ont donc veillé à être réellement aux côtés des responsables politiques de la CUM pour les accompagner dans la mise en œuvre du projet.

2.1.2 L'importance de l'implication de la CUM dans le montage et dans la mise en œuvre du projet

Au départ, en raison de l'organisation administrative et politique du pays, la CUM a été impliquée de manière indirecte à la phase préparatoire du projet lors de la réalisation des études techniques. Institutionnellement, c'est à partir de la mise à disposition par l'Etat à la CUM des fonds nécessaires à la mise en œuvre du projet que celle-ci est devenue la véritable responsable du projet. Par la suite, elle en a assuré le suivi en impliquant ses services à différents niveaux à la fois du point de vue technique et socio-institutionnel.

Cependant, les nombreux changements politiques aux niveaux national et local (élections des maires), qui ont eu lieu durant les cinq années du projet, ont entraîné une déperdition de l'information et une dilution des compétences ayant parfois des conséquences importantes sur la vie du projet. En revanche, le chef du DMARC, principal protagoniste du projet au sein de la CUM a conservé ses fonctions, ce qui a permis d'assurer une réelle continuité dans la conduite du dossier.

Encadré 1. Le changement municipal et la prise de fonction de l'équipe du Dr Jean Nirina Rakotoarimanana

Responsable du BMH depuis 1995, le Dr. Jean Nirina Rakotoarimanana est devenu officiellement maire en décembre 2007, dans une période qui correspondait à la réinstallation des commerçants dans les marchés rénovés et au démarrage effectif de la gestion, par le biais d'un budget annexe (déjà en place depuis un an). Il a donc fallu qu'il se familiarise avec ce mode de fonctionnement très spécifique... et imprime rapidement sa marque. En effet, le projet avait déjà une longue histoire. Il était marqué par les nombreux changements municipaux ayant entraîné des modalités de gestion différentes et une implication politique variable dans le dossier. La gestion des équipes municipales différait également en fonction des maires.

Dès son arrivée, l'équipe du Dr Nirina a dû intégrer le rôle, la place et les responsabilités de nombreux acteurs participant à la mise en œuvre du projet. Au regard de son avancée, les élus ont pu penser que tout était terminé et que, par conséquent, leur action n'était plus prioritaire. Or, ils ont vite compris, avec l'appui des partenaires, qu'une nouvelle phase primordiale et délicate commençait qui visait à assurer la durabilité du fonctionnement quotidien des marchés.

Afin de prendre en compte l'ampleur de la tâche qui les attendait, différentes adaptations ont été nécessaires :

- premièrement, il y a eu des confusions sur la place à accorder au département des marchés au sein de la CUM. En effet, sous l'équipe municipale précédente, le chef du DMARC avait une grande autonomie sur les questions relatives aux marchés, car le maire le laissait prendre seul des initiatives. La désignation d'un adjoint pour gérer ce dossier a modifié la donne et la

réappropriation du dossier de la part du politique s'est heurtée d'une part à la séparation géographique du DMARC (celui-ci étant localisé dans l'un des marchés) et, d'autre part, à une tendance de l'administration municipale à conserver le mode opératoire antérieur ;

- deuxièmement, les différents outils mis en place par le projet - dont le budget annexe - étaient des éléments difficiles à appréhender pour de nouveaux élus. En effet, le budget annexe était perçu comme un système mettant à mal le budget principal de la CUM reposant essentiellement sur les recettes des marchés pour sa trésorerie quotidienne. Il a fallu qu'ils prennent le temps de saisir l'intérêt de la mise en place de ce système spécifique de gestion ;
- troisièmement, ces deux problèmes ont été accentués par le manque de circulation de l'information au sein de la CUM. Pour pallier cette difficulté, le maire a dû rapidement intervenir pour rappeler à tous l'importance de la transmission d'informations et l'intérêt d'une gestion transversale des problèmes, sous peine de rendre difficile un travail certain en réelle synergie entre les différents services impliqués.

Dans ce processus, l'accompagnement de la Ville de Mulhouse a pris tout son sens. En effet, l'implication de l'élue du Nord a contribué à définir un cadre d'intervention des élus du Sud et à les appuyer dans la transition technique et politique nécessaire à la poursuite du projet et à la bonne gestion des marchés.

2.1.3 La MOSI, un dispositif éprouvé lors d'expériences antérieures au Nord comme au Sud

Un tel dispositif a déjà fait ses preuves dans d'autres projets, à l'instar du Bureau d'appui à la maîtrise d'ouvrage (BAMO) dans le cadre du projet de réhabilitation de Bobo Dioulasso (Burkina Faso) ou encore de la Cellule d'animation du marché Ouando (CAMO) pour celui de Porto-Novo (Bénin). A Madagascar, une approche similaire a été menée à Anosibé (avec l'AGETIPA) sans toutefois que le processus ait abouti à la mise en place d'un véritable appui de proximité, comme ce fut le cas dans le projet de Mahajanga.

Dans ce cadre, l'un des apports importants de la coopération décentralisée a été l'implication d'acteurs de la société civile du Nord. L'implication des pompiers volontaires de la ville d'Hochfelden ou encore du président de l'association des commerçants de la Ville de Mulhouse en constituent de bons exemples. La participation de ce dernier a permis aux agents mulhousiens d'insister auprès des services municipaux de la CUM sur l'importance de travailler en partenariat avec les associations de commerçants et de préciser les modalités de cette collaboration.

2.1.4 L'implication de la coopération décentralisée : une ouverture internationale et une reconnaissance nationale de la Ville de Mulhouse

De manière générale, la reconnaissance de l'action de la Ville de Mulhouse dans le domaine de la coopération décentralisée a été modifiée grâce à son implication dans ce dossier. Sur le plan national, sa participation à ce projet, tant sur les plans technique, financier que politique, lui a permis d'acquiescer une expérience reconnue auprès des partenaires étatiques (MAEE – AFD – CUF) et une notoriété dans ce domaine de compétence. A Mulhouse, sur un plan local, cette participation a permis de valoriser l'action des acteurs mulhousiens de la coopération et les compétences des agents de la ville en les confrontant à un terrain véritablement différent de celui de leur quotidien. De ce fait, un tel projet a un réel effet démultiplicateur du travail habituellement accompli par la commune.

2.1.5 L'assistance technique permanente : entre apport de technicité et risque de substitution

Un volontaire a été impliqué sur place pour assurer une mission d'assistance technique sur une durée de trois ans¹⁴. Cependant, la mise en œuvre de la MOSI montre que des divergences avec la CUM sont parfois apparues dans l'appui quotidien prodigué par le volontaire du CEFODE. Lors des phases de recensement et d'attribution, ce dernier a notamment été amené à se substituer à l'action de la CUM.

Cependant, la réalisation de ces opérations, qui nécessitent une technicité, un suivi et une rigueur, s'est beaucoup améliorée avec l'implication de partenaires externes (Ville de Mulhouse, expertise de l'EPFL, UDAC). Au vu de cette expérience, la pertinence d'une assistance technique permanente ne s'impose donc pas¹⁵.

2.1.6 L'importance du Renforcement des capacités institutionnelles (RCI) dans le cadre de la décentralisation malgache

Il est beaucoup plus difficile d'évaluer « objectivement » le renforcement de capacités institutionnelles que l'atteinte d'objectifs opérationnels (Castellanet et Blanc, 2007). Ceci se vérifie dans le cadre de ce projet où peu d'indicateurs permettaient de tirer un bilan objectif. Cependant, le projet marché est un véritable « catalyseur » pour la gestion globale de la CUM.

¹⁴ Tel que défini par le Comité d'aide au développement, « l'assistant technique est généralement intégré à la structure appuyée, mais il n'est pas acteur des relations locales de pouvoir, qui paralysent souvent les institutions. Ce caractère de relative neutralité et sa capacité de médiation représentent souvent son principal apport. Ainsi, plus que de la formation, l'assistant technique apporte une expérience complémentaire, des méthodes expérimentées ailleurs, des contacts extérieurs, mais aussi une interface privilégiée avec le bailleur, quand il s'agit d'assistance technique directe. » (Comité d'aide au développement, 2007).

¹⁵ Comme le fait ressortir une étude récente : « en l'absence d'objectifs d'appui institutionnel clairement explicités, la pression du quotidien prend le dessus et la tentation est grande de privilégier l'exécution de tâches à court terme au détriment de la dimension d'apprentissage et de renforcement de la capacité de l'organisation appuyée ». Cette étude montre également que divers points de vue critiques au niveau des bénéficiaires se manifestent à l'égard de l'assistance technique permanente : « le ressenti de certains cadres nationaux témoigne de la possibilité de crispations et de susceptibilités froissées. Les rancœurs se cristallisent souvent sur la gestion des moyens. » (Ribier, Le Coq et Pesche, 2005).

En effet, il ne s'agissait pas simplement de transformer un mode de gestion des marchés mais d'offrir l'opportunité à la CUM d'entamer une réflexion globale sur sa capacité à générer des recettes, à gérer son budget, à prendre des décisions politiques tout en assumant les conséquences, et à mettre en œuvre un dialogue avec des partenaires extérieurs.

L'approche de la décentralisation et du renforcement des capacités, vu sous l'angle des marchés, a permis à la CUM de prendre conscience d'un ensemble de facteurs qu'il convient de modifier pour améliorer son fonctionnement. Parallèlement, le RCI a été également une réalité pour les commerçants à l'occasion de la constitution des associations et du rôle qu'elles peuvent avoir dans la gestion présente et future.

L'implication d'une coopération décentralisée a permis de mettre en œuvre une palette de dispositifs *via* de nombreux modes opératoires utilisés tout au long du projet :

- une assistance technique permanente *via* l'envoi d'un volontaire de l'IRCOD (assisté par l'antenne à Madagascar et le siège de l'IRCOD à Strasbourg) ;
- une assistance technique ponctuelle à travers les missions des agents de la Ville de Mulhouse ;
- des stages dispensés à Mulhouse au sein des services techniques de la ville ;
- des formations locales à Madagascar organisées par des organismes nationaux réputés ;
- l'échange d'expériences techniques ou politiques qui a permis d'atténuer les difficultés rencontrées et de relativiser les blocages lors des phases opérationnelles du projet.

2.1.7 Le projet « marché », catalyseur du processus de transformation des collectivités locales

Cette démarche mérite d'être valorisée à travers le pays pour que les projets urbains soient pensés dans un schéma global de RCI profitant aux autorités locales et aux agents des collectivités dans le cadre du processus de décentralisation en cours.

L'expérience du marché d'Antsirabe constitue un exemple de pratiques n'ayant pas suffisamment intégré la dimension globale de l'approche : les commerçants ont quitté l'emplacement depuis plus de 5 ans et les travaux de réhabilitation des marchés ne sont toujours pas achevés. Il reste donc un long chemin à parcourir pour considérer le travail accompli comme autre chose que de la viabilisation de site... sans enclenchement d'une dynamique de développement local.

Ce type de projet apporte un appui important au processus de décentralisation qui prend progressivement corps à Madagascar. Cependant, les difficultés résident dans le fait que le pouvoir central tient à conserver de nombreuses prérogatives. Il a donc été nécessaire de multiplier les contacts avec les différents ministères concernés pour résoudre des questions « pragmatiques » et opérationnelles permettant la mise en place d'un budget annexe.

2.1.8 Le budget annexe : un compromis entre les acteurs appuyé par la coopération décentralisée

La Ville de Mulhouse est l'une des dernières grandes collectivités en France à gérer encore son service des eaux en régie propre. Se basant sur son expérience, elle a présenté ce type de gestion à la CUM.

Cette option a fait l'objet d'un consensus entre les parties. Elle constitue une solution médiane entre la régie directe et la régie autonome. Ce statut inédit dans le pays rend ce type de gestion fragile et encourage les différents partenaires à le remettre en cause de manière régulière, sans qu'une période probatoire soit véritablement définie avant la mise en œuvre d'une évaluation.

Tableau 10. Les budgets annexes gérés par la Ville de Mulhouse

Budget annexe	Date de création	Budget (2008) en M€
Eau	1993	42,0
Pompes funèbres	1er janvier 1998	1,0
Centrale thermique	1er janvier 2002	7,2

Source : Ville de Mulhouse, *Compte administratifs des budgets annexes*, 2009.

2.2 Un projet efficace malgré sa complexité

2.2.1 Un montage complexe mais efficace

Le montage apparaît très complexe : ceci s'explique en particulier par la multiplicité des acteurs et les évolutions qui ont eu lieu entre le montage du projet et sa mise en œuvre.

Au départ, un montage « classique » fut proposé. Sous la houlette de l'AFD et de l'AGETIPA, le projet prévoyait la sélection d'un bureau d'études avec la signature d'un contrat pour le contrôle, la supervision et la coordination des travaux intégrant la mission d'appui à la mise en place de la régie municipale autonome ainsi que la mission de maîtrise d'œuvre sociale. La coopération décentralisée n'a pas été véritablement partie prenante dans les discussions initiales. La question des compétences des collectivités, du Nord comme du Sud, et du positionnement de ces dernières n'a été ainsi que très peu traitée pendant le démarrage. Ce « vide » a amené l'AGETIPA à s'y impliquer et à assurer la gestion à part entière du projet.

Cependant, après plusieurs discussions au niveau local, une partie de la MOSI a été confiée à l'IRCOD par voie de contractualisation. Cette « expérimentation », qui était une première à la fois pour l'IRCOD, la Ville de Mulhouse et les partenaires malgaches, s'est faite sur le modèle d'un contrat de prestation de bureau d'études. Ce choix n'a pas tenu compte du positionnement traditionnel de partenaire et d'appui à la CUM, dans le cadre d'une vraie coopération décentralisée, préexistante au projet.

De ce fait, l'IRCOD s'est vu attribuer un double rôle :

- un rôle classique d'assistance à la maîtrise d'ouvrage qu'il mettait en œuvre depuis des années auprès de la CUM (la collectivité française apporte une assistance à la maîtrise d'ouvrage à la collectivité partenaire pour la mise en œuvre du projet et, d'une manière plus globale, pour l'amélioration de la gestion municipale) ;

- un nouveau rôle de maître d'œuvre institutionnel et social avec un cahier des charges spécifiques recoupant parfois le travail déjà mené dans le cadre de son appui à la maîtrise d'ouvrage entamé depuis de nombreuses années avant le projet.

Ceci a engendré des incompréhensions entre les acteurs et n'a pas permis, au départ, un fonctionnement optimal de la structure de gouvernance globale du projet. Un temps d'adaptation d'un an environ a donc été nécessaire pour spécifier les attentes de chacun des acteurs et lever les blocages.

2.2.2 L'information et la communication : des facteurs clés pour la réussite

Lors de la phase d'identification, il semble que les acteurs locaux n'ont pas d'emblée pris conscience des conséquences des choix réalisés (en termes de gestion pour la CUM par exemple ou encore en termes d'aménagement des marchés pour les commerçants). Pour les élus de la CUM, l'absence de compétences nécessaires à la compréhension des enjeux ainsi que les faibles capacités institutionnelles de leurs structures les ont empêchés de maîtriser, dès le départ, les différentes problématiques auxquels ils allaient être confrontés lors de la mise en œuvre du projet.

Pour les commerçants, même si des réunions de concertation avaient été tenues avec eux, les moyens et méthodes de communication n'avaient pas été suffisamment efficaces pour qu'ils se sentent impliqués dès la préparation du projet. Cependant, au cours du projet, les canaux de communication ont été améliorés, ce qui a permis d'accroître l'efficacité du travail.

Au cours du projet, il semble également que l'une des difficultés dans les relations avec les partenaires a été la distance physique séparant les bénéficiaires de Mahajanga et l'équipe de Mulhouse. Ce problème s'est notamment posé avec l'AFD.

La CUM reconnaît l'implication du bailleur de fonds (notamment de son agence d'Antananarivo) dans l'appui de ses choix et dans la gestion opérationnelle du projet. Cependant, la CUM aurait souhaité un contact plus étroit pour ne pas avoir le sentiment que les choix étaient faits à Antananarivo et la municipalité regrette également que la représentation locale de l'AFD n'ait pas pu se rendre plus régulièrement sur le terrain pour renforcer les échanges (notamment lors des comités de pilotage à Mahajanga).

2.2.3 La MOSI : la codification des différentes étapes

Globalement, les commerçants et la CUM dressent un bilan positif de la réinstallation et des déplacements. Ils retiennent que durant la période du déplacement sur les sites provisoires, les conditions sanitaires et commerciales se sont améliorées, la tarification restant identique à celle pratiquée auparavant.

Les attributions des places ont été réalisées conformément à ce qui avait été « codifié » dans le « guide des procédures pour la réinstallation ». Celui-ci s'est donc révélé être un outil efficace et correctement mis en œuvre, même s'il a été nécessaire d'adapter ce « guide » pour l'attribution des places qui n'avaient pas trouvé preneurs.

2.2.4 Le nouveau visage des marchés

La physionomie et l'esthétique des marchés sont certainement les résultats dont la commune et les commerçants de Mahajanga sont le plus fiers. *In fine*, le nombre de places au sein des marchés a augmenté d'environ 20 % selon les derniers recensements. En limitant le nombre de mètres carrés par emplacement, il a été possible d'accroître sensiblement le nombre total de commerçants pouvant faire partie des nouveaux marchés. De plus, les marchés continuent de proposer les mêmes produits qu'avant les travaux. Les chiffres montrent que la diminution de la vente des produits vivriers frais est compensée par l'augmentation de la part des grossistes et des restaurants.

La CUM a compris que la richesse d'une économie urbaine, dans le cas d'une ville secondaire comme Mahajanga, repose sur l'articulation étroite qu'elle entretient avec les circuits ruraux, avec son hinterland agricole. Dans la répartition des produits disponibles sur les marchés, de « petites » mutations se sont opérées sans opposer les deux fonctions qui forment le dynamisme et la spécificité du marché : la fonction d'approvisionnement/redistribution de produits agricoles alimentaires et la fonction de fournisseur de marchandises diverses aux consommateurs coexistent parfaitement pour assurer le fonctionnement équilibré du marché.

Photographie 3. La nouvelle organisation des zones de ventes par filières (marché Mahabibo)



Crédit photo : B. Michelin.

Encadré 2. Les mutations des trois marchés

A l'image de la ville de Mahajanga, les principaux marchés, Mahabibo, Tsaramandroso et Marolaka, bénéficient d'une vie bouillonnante et dynamique. Ces trois marchés, les plus importants de la ville, concentrent près de 21 095 points de vente et produisent 85 % du chiffre d'affaires des marchés de la ville.

Marché de Mahabibo (évolution avant et après réhabilitation : 450 à 488 commerçants)

La réhabilitation des trois marchés a contribué à accélérer le processus de réorganisation de l'ossature commerciale de la ville. Le marché de Mahabibo a progressivement supplanté le marché de Bazar Be (datant de 1905) comme marché central de la ville. Ce dernier est devenu le marché le plus fréquenté, bien qu'il soit le plus petit, car il est reconnu pour sa propreté et son attractivité. Ceci est également lié à sa localisation : il est implanté dans une zone à forte densité de population à proximité de l'hôtel de ville et de lieux publics importants.

Marché de Tsaramandroso (évolution avant et après réhabilitation : 446 à 828 commerçants)

Situé entre deux quartiers densément peuplés au nord de la ville (Ambony et Ambalavato), Tsaramandroso était le marché principal le plus petit. Composé principalement de commerçants proposant des produits frais, il était surtout occupé par des producteurs de produits maraîchers. Avant sa rénovation, il attirait un nombre croissant de commerçants et de consommateurs et l'on voyait apparaître aux abords du marché des commerces de fripes et de produits manufacturés. Aujourd'hui, c'est le marché où le nombre de places a le plus augmenté. De ce fait, les commerçants retardataires ou en surplus sur les autres marchés ont été dirigés vers ce marché. Cependant, il n'a pas encore retrouvé tout son dynamisme commercial. De plus, on y observe un manque d'esprit corporatiste des commerçants : l'association des commerçants a du mal à fonctionner correctement. La mutation de ce marché, initialement voué aux produits agricoles vendus directement par les paysans, vers un marché mixte a du mal à se faire. Les petits commerçants/producteurs n'ont pas encore réussi à trouver un accord pour cohabiter avec les commerçants professionnels. Il reste donc encore à trouver une place et une fonction dans l'armature commerciale de la ville.

Marché de Marolaka (évolution avant et après réhabilitation : 774 à 1 095 commerçants)

Le marché de Marolaka (ex-Analakely) se trouve à l'intersection de deux grands axes structurants de la ville. Sa situation favorable, entre les activités et habitations environnantes, en a fait l'un des principaux marchés et explique son développement rapide. Avant sa réhabilitation, ce marché principal n'avait pas une identité très affirmée : il bénéficiait d'une grande diversité de produits avec environ 774 commerçants. La présence d'une activité de stockage et de dégroupage significative expliquait en partie son attractivité. Sa fonction était donc de servir avant tout de marché de gros pour les légumes secs, pour certains fruits comme les bananes, ainsi que pour les légumes ou encore pour les céréales (comme, par exemple, le maïs frais). Aujourd'hui, les changements sont relativement limités en termes d'organisation générale car il garde en quelque sorte le même esprit et la même place dans le circuit de distribution des marchandises. Cependant, sa spécificité de marché de gros est mise en valeur : le nombre de grossistes a augmenté et ils sont mieux organisés. C'est tout de même le marché qui a physiquement le plus changé, car il ne s'agissait pas là d'une simple réhabilitation, mais bien d'une construction. Aucune infrastructure n'était en place, ce qui lui vaut d'être le plus mauvais souvenir des habitants de Mahajanga... mais aussi leur plus belle surprise à l'issue du PRMM.

2.2.5 Les attributions de place et la gestion des « hors marchés »

L'ouverture des marchés réhabilités ne règle pas le problème des nombreux « hors marchés », commerçants encore installés dans les rues bordant les marchés. Les marchés ont pu seulement absorber moins d'un tiers des commerçants recensés. Il s'agit aujourd'hui pour la CUM d'identifier de nouveaux lieux dédiés au commerce et qui soient assez loin des marchés réhabilités. Les problèmes soulevés démontrent qu'« une gestion préoccupée trop exclusivement de rendement à l'intérieur du périmètre où elle s'exerce rejette les dysfonctionnements à l'extérieur, optimisant ainsi les gains tandis que les coûts collectifs sont supportés par la ville » (Paulais, 1998). Ce phénomène perdurant, une grande opération « d'assainissement » (ou de « déguerpissement ») de ces commerçants hors marchés a été menée fin 2008 par la CUM. Depuis, en raison des événements politiques nationaux, la CUM n'a pas pu recommencer ce type d'opération de grande envergure.

2.2.6 L'Information éducation communication (IEC) centrée sur l'amélioration de la propreté et la sensibilisation aux règles d'hygiène et au secours-incendie : une démarche à poursuivre

Les résultats de l'IEC sont difficilement quantifiables dans leur réalité. Les changements nécessitent du temps, une forte implication politique, et une information concrète et constante des bénéficiaires pour qu'ils intègrent de nouvelles pratiques. Un des résultats visibles concerne la propreté des stands des

commerçants, le port de la blouse par les commerçants ou encore l'utilisation des vitrines pour protéger leurs produits des insectes. Ceci montre que les formations dispensées par les agents de la Ville de Mulhouse ont été écoutées par les commerçants.

2.2.7 Un Renforcement des capacités institutionnelles (RCI) de la commune et des commerçants

Dans le cadre de la redéfinition de la gestion des marchés, les résultats ont été atteints : le budget annexe et le département des marchés ont été créés. Les agents municipaux ont compris le rôle et la justification de ce type de gestion qu'ils semblent s'approprier progressivement.

Cependant, des étapes restent encore à franchir : les circuits des dépenses et des recettes ainsi que les procédures de gestion doivent encore être améliorés ; le budget annexe, avec son compte spécifique, reste un « budget séparé » du budget principal. Il n'a pas encore permis de fournir la visibilité (avec l'affectation spécifique des recettes aux dépenses liées au fonctionnement des marchés) et la transparence attendues : le versement de la redevance au budget général par douzième n'est pas régulièrement assuré ; la facturation des prestations pour les marchés réalisées par d'autres services de la CUM n'est pas encore effectuée (cf. tableau 12). Ceci explique les excédents de gestion (cf. tableau 11) produits depuis deux ans par un budget annexe (BA) qui ne prend pas en compte l'ensemble des dépenses générées par l'exploitation des marchés.

Tableau 11. Bilan des comptes administratifs du budget annexe (2007 et 2008)

En MGA		2007 ¹⁶	2008
Recettes	Fonctionnement	218 660 225,00	292 891 012,40
	Investissement		44 420 000,00
Dépenses	Fonctionnement	156 063 412,60	262 089 453,90
	Investissement		
Excédent de gestion		62 596 812,40	164 165 558,50

Source : Commune Urbaine de Mahajanga, Comptes administratifs du Budget Annexe, 2009.

¹⁶ Année incomplète, en raison de la réintégration des commerçants sur les marchés réhabilités en fin 2007.

Les recettes des droits de place des marchés n'ont à ce jour pas réellement augmenté : le taux de recouvrement est d'environ 30 % si l'on considère les marchés rénovés pour les mois de juillet à décembre 2008 (50 % pour l'ensemble des marchés de la ville).

Différents éléments expliquent en partie ces difficultés de réorganisation :

- la concurrence des commerçants « hors marché » ne payant pas de taxes ; le vote et l'application à partir du mois de juin 2008 de nouveaux tarifs revus à la baisse¹⁸ ;
- le temps d'adaptation nécessaire pour l'acceptation par les commerçants de nouvelles méthodes de collecte ;
- l'absence d'application de mesures coercitives pour faire respecter le règlement et le paiement des taxes ;
- et, enfin, les difficultés politiques qui ont traversé le pays ont entraîné une forte baisse des recettes.

Tableau 12. Dépenses de fonctionnement du budget annexe

Postes de dépenses de fonctionnement (en MGA)	2007 ¹⁷	2008
Charges de personnel	42 157 246,80	131 998 040,40
Carnets de tickets, quittances	275 423,80	1 829 984,00
Fournitures de bureau	1 597 248,00	1 916 400,00
Petits matériels		143 280,00
Achats de biens	1 872 671,80	3 889 664,00
Entretien et maintenance		317 000
Achats de service et charges permanentes		317 000
Transferts à la CUM	112 033 494,00	125 884 748,90
Transferts et subventions	112 033 494,00	125 884 748,90
Total dépenses 2008	156 063 412,60	262 089 453,00

Source : Commune Urbaine de Mahajanga, Comptes administratif du Budget Annexe, 2009.

2.2.8 La recherche d'une gestion « transversale »

Faire travailler les services de manière transversale constitue encore une difficulté. Les réunions de travail ne sont pas encore assez fréquentes pour débloquer cette situation et assurer un fonctionnement effectif du budget annexe (versement mensuel de la redevance communale sur le budget principal ou encore facturation des prestations des services externes de la CUM).

De plus, certains services (comme le BMH) ne fournissent pas régulièrement les fiches de suivi qui pourraient rendre compte du travail réellement effectué et alerter la CUM des dif-

ficultés que les agents du BMH rencontrent dans le cadre de leur mission.

En outre, si des services sont mis en œuvre dans les marchés (gardiennage, nettoyage), la question de l'électrification et de l'éclairage se pose avec acuité. La « Jiro rano Malagasy » (JIRAMA) n'a pas encore pu raccorder l'ensemble des kiosques et boutiques, ainsi que des kiosques à eau et glaciers. Cette situation est préjudiciable en termes commercial (les commerces qui ont recours à l'électricité en souffrent et les autres commerçants ne peuvent pas vendre tard le soir) et sanitaire.

¹⁷ Cf. note de renvoi 16.

¹⁸ En termes de recettes, le manque à gagner a été estimé à environ 60 millions MGA sur une année.

2.2.9 La création d'associations des commerçants pour chacun des marchés

Au total trois associations ont été créées, soit une par marché (cf. tableau 13). Pour chacune d'elles, un statut et un règlement intérieur ont été rédigés. Tout au long du projet, elles ont fait preuve d'efficacité en permettant à la CUM de faire passer des messages auprès des commerçants.

Le niveau d'activité des associations reflète assez bien celui des marchés : certaines associations sont ainsi plus efficaces que d'autres. Celle de Mahabibo et de Marolaka sont toujours très actives, alors que celle de Tsaramandroso semble perdre, petit à petit, de son dynamisme.

Tableau 13. Les associations des marchés

	Nom de l'association	Statut et règlement intérieur	Modalités d'adhésion et montant des cotisations	Nombre de membres
Mahabibo	Fimpimbama	Elaborés et validés en AG	Par filière ; 20 000 MGA/an	425 (17 filières)
Tsaramandroso	Fmttm	Elaborés et validés en AG	Par commerçant ; 1 000 MGA /an	355 (22 filières)
Marolaka	Fimpima	Elaborés et validés en AG	Par filière ; 10 000 MGA /an	683 (28 filières)

Source : UDAC, Rapport final d'activités PRMM, 2007.

2.3 Une efficience à renforcer

2.3.1 Le montage du projet : un cadre logique et des indicateurs à préciser

L'une des difficultés majeures dans le suivi du projet trouve sa source dans le fait que le cadre logique ne fournissait que des orientations générales très larges, que ce soit au niveau des objectifs ou des indicateurs. De ce fait, il n'a pas été utilisé par les partenaires dans sa mise en œuvre et son suivi. Par exemple, l'aspect concernant l'implication d'entreprises locales et la mise en œuvre de méthodes Haute intensité de main-d'œuvre (HIMO) pour la réalisation des travaux, mis très largement en exergue dans le cadre logique, a été abandonné en partie pour gagner en efficacité dans la réalisation d'infrastructures devant répondre à des normes anticycloniques.

Une clarification du cadre logique aurait certainement contribué à une meilleure définition des rôles de chacun des acteurs et à une meilleure coordination : l'absence d'objectifs et de définition des résultats attendus n'ont pas pu permettre un cadrage initial précis des responsabilités de chacun des acteurs.

2.3.2 La compréhension et l'adaptation au contexte local par les experts de la collectivité du Nord

L'intégration de l'IRCOD et de la Ville de Mulhouse au démarrage du projet a posé des problèmes dans l'adaptation des agents à leurs missions. Un temps d'ajustement a été nécessaire pour que ces derniers cernent les réalités malgaches, comprennent les enjeux, réalisent leurs propres diagnostics de la situation et comprennent la façon de travailler dans ce nouveau cadre municipal du Sud. L'absence de formation/sensibilisation préalable a ainsi été préjudiciable.

De même, la préparation des missions d'expertises n'étant pas suffisamment discutée au sein de la CUM, les agents mulhousiens ne pouvaient pas être aussi proactifs qu'ils le souhaitent. Pour remédier en partie à ce problème, la CUM a proposé d'ajuster et de limiter le nombre de participants aux missions, afin d'éviter le « télescopage » des sujets traités, de préparer plus sereinement l'accueil des missionnaires et d'utiliser au mieux des apports extérieurs. Parallèlement, les cadres de la CUM ont soulevé la nécessité de faire attention à ne pas réaliser un « copier/coller » entre une situation au Nord et un

contexte différent au Sud. De ce fait, les formations au Nord ont été en général appréciées par les partenaires malgaches mais parfois estimées soit trop courtes, soit trop théoriques.

2.3.3 La mutation probable de l'AGETIPA

La délégation de la maîtrise d'ouvrage à l'AGETIPA était effectivement indispensable, la commune de Mahajanga ne disposant ni des moyens humains, ni des moyens financiers, pour mettre en œuvre le projet et son suivi. Cependant, le recours rendu inévitable à ce type de structure, mis en place par les bailleurs de fonds internationaux, souligne un réel risque de substitution voire, au final, de délégitimation des communes : « Dans un tel schéma, la collectivité territoriale légitime est court-circuitée : au mieux, elle sera consultée sur l'utilisation des financements internationaux, au pire elle apprendra *a posteriori* que tel ou tel investissement est en cours. Le plus souvent, elle assistera en spectateur au passage des flux financiers, sans que les investissements réalisés soient inscrits dans le budget (lequel, en revanche, aura probablement à supporter les coûts de fonctionnements ultérieurs) » (Paulais, 2007).

Tableau 14. Budget du service des Relations internationales (RI) et de la Coopération transfrontalière (CT) de la Ville de Mulhouse

Année	Budget global de fonctionnement de la Ville de Mulhouse	Budget de fonctionnement du service des RI et de la CT	Pourcentage du budget des RI et de la CT par rapport au budget global de fonctionnement de la Ville de Mulhouse
2006	275 605 953 €	158 084 €	0,057
2007	276 661 579 €	179 800 €	0,064
2008	276 984 618 €	151 800 €	0,054

Source : Ville de Mulhouse, *Compte administratif de la Ville de Mulhouse, 2009.*

2.3.5 La MOSI : une efficience à améliorer

L'un des points importants a été l'articulation entre la maîtrise d'œuvre sociale et la réalisation des travaux. Ce travail de coordination a été nécessaire tout au long de la réalisation des infrastructures, notamment pour adapter le calendrier et la réalisation de la maîtrise d'œuvre sociale. Il a bien fonctionné

2.3.4 La valorisation du projet par la Ville de Mulhouse

Le projet a représenté également une excellente opportunité pour la Ville de Mulhouse de participer à un projet d'envergure nationale avec un apport financier modeste. Cette implication démultiplie les efforts de la ville dans son implication internationale. Elle renforce l'action du service des Relations internationales et de la coopération transfrontalière tout en prouvant son efficience au regard de la modestie de l'investissement et de l'ampleur des actions réalisées.

A Mulhouse, six personnes (élue et agents) ont été impliquées, réalisant une moyenne de trois missions par personne, représentant pour chacune d'elles environ onze jours de mission. En valorisant financièrement ces participations, la mise en œuvre du projet a coûté à la Ville de Mulhouse un total de 146 830 € (soit environ 36 700 €/an). Cette somme représente seulement 1,5 % du budget global du projet, mais a permis aux acteurs de la coopération décentralisée à la fois de professionnaliser leurs approches, de communiquer sur les résultats et, plus simplement, d'agir concrètement pour le développement.

grâce à de multiples niveaux de communication mais il a peut-être manqué parfois d'anticipation. Ainsi, la définition du périmètre des marchés dans le cadre des études préalables a posé problème lors de la construction : certains commerçants ont même détruit des pavillons qui n'étaient pas programmés à l'origine, afin qu'ils soient compris dans la réhabilitation...

Tableau 15. Budget de la MOSI : répartition du financement et pourcentage dans le projet total (en euros)

Montant contrat IRCOD (financement AFD)	Apport IRCOD	Apport ville de Mulhouse	Total (MOSI)	Pourcentage du financement total du projet
385 729	48 800	146 830	581 359	5,91

Source : IRCOD, suivi financier du PRMM, Document interne, 2008..

2.3.6 Le budget et le temps mis à disposition pour la MOSI

Le budget de la MOSI mis à disposition dans le projet (tout budget et toutes interventions confondus) représente environ 5,9 % de l'enveloppe globale du projet (en comptant à la fois les missions des experts, les stages en Alsace des agents de la CUM et l'ensemble du travail de terrain) ce qui le situe dans la fourchette normale pour la réalisation de ce type de projet.

Les contributions de la Ville de Mulhouse et de l'IRCOD (33 %) constituent une part non négligeable de l'enveloppe globale du budget de la MOSI, le reste étant financé par l'AFD.

2.3.7 Le droit d'entrée¹⁹ : un outil insuffisamment valorisé

Le droit d'entrée a permis de constituer un fonds d'entretien pour les grosses réparations du marché et pour des investissements futurs afin d'améliorer les infrastructures marchandes. L'utilisation de ce fonds et les objectifs qui lui ont été assignés ne semblent pas avoir permis d'utiliser pleinement ce financement complémentaire.

Menée en amont de la phase de mise en œuvre, une réflexion sur la destination de ce droit d'entrée - et sur les principes d'application de celui-ci - aurait permis certainement d'étudier concrètement les modalités de financement d'un quatrième marché de la ville, également pris en compte au départ dans les études techniques.

2.3.8 Une maîtrise des dépenses et des recettes mais une stagnation des recettes

Les outils de suivi (tableau de suivi mensuel, fiches des percepteurs,...) mis en place fonctionnent et offrent une surveillance des recettes en temps réel. Toutefois, le projet n'a pas encore permis d'enclencher une augmentation des recettes avec une maîtrise des dépenses.

Ceci s'explique par trois facteurs : i/ l'existence de commerçants hors-marchés ; ii/ le contexte politique ne permettant pas au pouvoir politique de la CUM de s'imposer pleinement et iii/ l'adaptation et le temps nécessaire à la maîtrise des outils de gestion par le DMARC et la DAEF.

¹⁹ Le droit d'entrée est la somme que paye chaque commerçant pour avoir une place sur un marché

2.4 Des impacts sur les stratégies des acteurs au Nord comme au Sud

2.4.1 La coopération décentralisée, l'émergence d'un nouveau partenaire des projets de l'AFD

Ce projet est l'une des premières expériences de travail commun entre l'AFD et la coopération décentralisée. Les résultats positifs, parmi d'autres actions de partenariat entre l'AFD et les collectivités locales françaises ont pour effet d'encourager la collaboration entre ces deux types d'institutions ; ils constituent un élément militant en faveur de la poursuite de ce nouveau genre de partenariat.

Pour la Ville de Mulhouse, la démarche a d'abord été technique : il s'agissait d'un projet de coopération, et non d'un jumelage. Sa mise en œuvre a suscité des liens forts entre les deux villes et entre les agents impliqués. Un véritable partenariat est à présent envisagé. Une délégation s'est rendue depuis à Mahajanga pour signer une convention pluriannuelle, incluant un suivi de la gestion financière des marchés, qui s'étend à d'autres domaines de compétence communale. La Ville de Mulhouse a ainsi décidé d'œuvrer en faveur de la pérennisation des actions entreprises dans le cadre du PRMM.

2.4.2 Une transformation du cadre de vie des commerçants et des marchés

Concernant l'organisation des commerçants, le PRMM a eu trois incidences : i/ la catégorisation des filières et une nouvelle organisation spatiale des marchés par types de produits, ii/ la diminution de la taille des places aboutissant à une meilleure représentation de chacune des filières dans chaque marché et iii/ la « légitimation » des produits vivriers reprenant leur place « originelle » dans les marchés.

Il en résulte une baisse du nombre des filières, excepté pour le marché de Mahabibo : certaines d'entre elles ont disparu, d'autres sont franchement nouvelles sur les trois marchés, telles que celles des « produits cosmétiques ».

Par ailleurs, les grossistes se sont davantage spécialisés et leur nombre a augmenté. C'est ainsi que le marché de Marolaka se définit plus encore comme un marché de gros et que celui de Mahabibo prend une place de plus en plus importante en tant que marché central. A l'inverse, les petits vendeurs/producteurs ont disparu des marchés. Ces derniers, qui viennent vendre le peu de marchandises qu'ils possèdent, ont très peu de moyens - ou juste ce qu'il faut - pour subvenir à leurs besoins journaliers. « Repoussés » aux abords des marchés, ils posent un problème de concurrence directe depuis quelque temps.

2.4.3 Des compétences et expériences à partager au sein de la CUM et avec les autres communes

Le projet a permis de renforcer les liens existants entre la CUM et ses partenaires alsaciens. En dehors du projet et de la « formation » spécifique des techniciens en charge de sa mise en œuvre, des échanges ont eu lieu entre la CUM et la Ville de Mulhouse (stages du maire de la CUM notamment). Ces accueils se situaient dans le cadre du programme d'appui multisectoriel de l'IRCOD à Mahajanga, mais chacun prévoyait des échanges (« formations ») à Mulhouse en lien avec le projet des marchés. Ils ont permis de développer les compétences des élus et des agents de la ville de Mahajanga et de renforcer les liens avec l'ensemble des acteurs mulhousiens.

Dans le cadre du projet, des échanges ont également eu lieu entre les communes malgaches. La Commune urbaine de Mahajanga a reçu les délégations des villes de Tamatave, Antsirabe et Maevatanana pour s'entretenir sur les méthodes pour améliorer la gestion de leurs marchés. Cette discussion a été renouvelée, avec l'appui de l'IRCOD, lors d'un atelier sur ce thème qui a permis le partage d'expériences entre les communes de Mahajanga, Maevatanana et Ambato-Ambarimay, toutes trois partenaires de l'IRCOD.

Toutes ces rencontres ont fait prendre conscience aux élus que les difficultés sont similaires dans chacune des communes et qu'un véritable partage d'expériences et de compé-

tences est nécessaire pour qu'elles puissent améliorer la gestion de leurs marchés.

2.5 Des efforts à poursuivre pour assurer la durabilité du projet

2.5.1 Un engagement des partenaires dans la durée

L'ensemble des acteurs qui a accompagné ce projet durant sa phase de réalisation (5 ans) s'est engagé à accompagner le projet au-delà de la fin « contractuelle » (financement de l'AFD) de sa réalisation. Ils manifestent ainsi la volonté de poursuivre le travail accompli en ayant conscience que le processus de renforcement des capacités et de changement de la gouvernance locale doit se poursuivre au-delà du projet. Cet engagement se manifeste par l'implication :

- de la coopération décentralisée : la Ville de Mulhouse va poursuivre son partenariat en assurant un appui à distance sur les aspects financiers de gestion du BA et l'IRCOD va continuer d'accompagner le processus global d'amélioration de la gestion des affaires communales ;
- de l'AGETIPA qui souhaite poursuivre son partenariat avec la CUM en continuant d'appuyer celle-ci sur d'autres projets et en favorisant le dialogue avec les ministères et les instances nationales.

Paroles d'acteurs : paroles croisées, « durée de l'engagement »

M. Denis Schultz, directeur de l'IRCOD :

« Un des facteurs importants que nous avons essayé de gérer est la durée. L'IRCOD n'est pas là pour exécuter un projet dans une durée donnée et partir. L'Institut et ses partenaires alsaciens sont engagés dans un processus à moyen et long terme dans le cadre d'une coopération inscrite dans la durée. Dans les quatre années qu'a duré notre intervention sur ce projet, il n'a pas été possible de traiter l'ensemble des questions, ni de garantir la pérennité d'un système qui commence seulement à se roder. Nous savions que le compagnonnage devrait se poursuivre au-delà du projet. Nous n'étions donc, dans l'absolu, pas tributaires des objectifs et du temps du projet. Nous voulions que la commune ait le temps d'assimiler et de maîtriser les nouveaux outils. »

M. Ramy Rabenja, directeur général de l'AGETIPA :

« Pour nous, le partenariat, ce n'est pas une prestation d'une société d'ingénierie qui intervient de manière ponctuelle et quitte le projet une fois sa mission terminée. Il y a une implication dans la durée : d'abord un passé mais surtout un futur. Nous misons sur cette dimension intéressante de la coopération décentralisée. Il y a un historique d'avant-projet, du projet et de l'après-projet. Il y a un futur après malgré la dimension « prestation ». C'est ce qui a été nouveau avec ce type de projet et de partenariat. »

Christiane Eckert, adjointe au maire, chargée des relations internationales, de la Ville de Mulhouse :

« Pour la suite, la Ville de Mulhouse a décidé de poursuivre une veille technique à distance sur le projet des marchés et de garder le contact avec les partenaires à Mahajanga. Un appui est encore nécessaire aussi bien pour ce qui concerne l'organisation des services de la CUM que la gestion des marchés. Par ailleurs, dans le but de pérenniser les projets déjà menés, d'autres perspectives de coopération ont été dégagées. La Ville de Mulhouse a prévu d'appuyer la CUM notamment pour : l'amélioration de la gestion financière, budgétaire, comptable et fiscale, l'amélioration du système de collecte des déchets, l'amélioration du système de santé communautaire, un développement économique dans le respect de la biodiversité et de l'environnement. »

2.5.2 La place et le devenir des associations de commerçants

Bien qu'elles aient gagné en légitimité auprès de la commune, les associations privilégient leur vocation d'origine qui est avant tout sociale. Leur devenir dépendra de la poursuite du dialogue avec la CUM qui doit s'attacher à les considérer comme un interlocuteur valable et représentatif. Les associations ne voient pas toujours les résultats des négociations qu'elles ont menées avec la CUM, ce qui constitue pour elles une source de démotivation et de décrédibilisation.

De leur côté, elles doivent éviter la bureaucratisation et la concentration du pouvoir qui constitue un écran entre les commerçants et la CUM. Il est nécessaire, par conséquent, qu'elles se démocratisent davantage et se remettent en question pour ne pas mettre en place un système de clientélisme, privilégiant certains de leurs amis, qui rendrait leur action totalement inefficace.

2.5.3 Le devenir des infrastructures marchandes

Au niveau de la construction, un plan d'entretien a été proposé par l'entreprise lors de la réalisation des travaux, sous la supervision du bureau d'études. Cette garantie décennale constitue une première à Madagascar, même si les conditions de prise en

charge définies par ce document, signé par la mairie et l'entreprise en charge des travaux, sont très restrictives.

Il revient à la CUM de mettre effectivement en œuvre les travaux de maintenance pour garantir aux commerçants, dans les années à venir, la qualité des infrastructures récemment livrées.

2.5.4 L'évolution du budget annexe sur le long terme

Le budget annexe représente une grande nouveauté à Madagascar. Face à un enjeu de cette taille, la municipalité de Mahajanga a hésité, soit par manque de conviction dans l'intérêt de ce système, soit en raison des exigences liées à son instauration. Aujourd'hui, la CUM assume ce choix et est animée par la volonté de poursuivre sa mise en œuvre.

Pour la pérennité du BA, il conviendrait d'envisager un suivi et une évaluation de ce système pour juger de sa pertinence et de son efficacité au fil des années. La détermination d'une date d'audit permettrait de fixer des échéances, d'améliorer l'implication des techniciens et d'éviter « une remise en cause permanente ». En outre, ce mode de gestion fonctionnerait correctement durant cette période probatoire. Les priorités fixées en termes de gestion, permettrait d'atteindre les objectifs attendus.

Photographie 4. Les différentes filières de commerçants : boucherie, produits secs, légumes et porte-bonheur



Crédit photo : B. Michelin.

3. Conclusions de la capitalisation - Atouts/faiblesses découlant de l'analyse du projet

A partir des éléments d'analyse développés dans le chapitre précédent, une synthèse est proposée ici pour faire ressortir les atouts/faiblesses du projet.

Elle comprend deux parties :

- la première propose une lecture critique des axes d'approche qui ont fait l'objet d'une analyse multi-critères dans le document ;
- la seconde offre une lecture des atouts/faiblesses pour chacun des acteurs impliqués dans le projet.

3.1 Atouts / faiblesses du montage institutionnel, de la Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI) et du Renforcement des capacités institutionnelles (RCI)

Le bilan, détaillé dans le tableau 16, fait apparaître :

- pour l'analyse du montage institutionnel : que les approches complémentaires ont permis d'intégrer efficacement des acteurs de la coopération décentralisée dans un projet de cette envergure. Pour autant, certains aspects dans le montage et la gestion du projet (cadre logique, indicateurs notamment) méritent d'être mieux cadrés pour accroître l'efficacité de l'approche ;
- pour l'analyse de la maîtrise d'œuvre sociale : que cet « instrument » a fait ses preuves tout au long du projet. L'appui de structures locales françaises agissant en partenariat a permis de renforcer le travail et l'implication de la collectivité du Sud. Pour autant, il ressort de l'analyse que l'apport de com-

pétences externes à ces acteurs de la coopération décentralisée est encore nécessaire pour appuyer ce travail social à fort enjeu politique ;

- pour l'analyse du renforcement des capacités institutionnelles : l'action conjuguée des différents acteurs a permis d'entraîner une dynamique nouvelle au sein de l'administration de la CUM *via* la mise en place d'un nouveau mode de gestion et des formations dispensées aux agents et aux commerçants. Il importe désormais que les agents de la CUM s'approprient réellement ces outils et mettent en œuvre les acquis des formations reçues pour une amélioration effective de la gestion des marchés.

Tableau 16. Synthèse atouts/faiblesses des trois axes d'analyse du projet

	Atouts	Faiblesses
Montage institutionnel	<p>Complémentarité des acteurs et des approches : local/national, technique/social, Nord/sud ;</p> <p>Plus-value de l'implication de la coopération décentralisée ;</p> <p>Durée de l'implication : poursuite de la démarche au-delà du projet.</p>	<p>Montage complexe : difficulté de communication (nombre important d'acteurs), repositionnement nécessaire des acteurs ;</p> <p>Cadre logique et indicateurs pas assez développés ;</p> <p>Implication insuffisante des acteurs dans le montage du projet ;</p> <p>Préparation insuffisante des acteurs mulhousiens : absence de formation préalable (interculturel) ;</p> <p>Cadre discutable de contractualisation avec la coopération décentralisée (contrat de maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle) ;</p> <p>Un avant-projet : nécessité de mieux intégrer l'ensemble des acteurs / un après-projet : nécessité d'assurer un appui-suivi.</p>
Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle (MOSI)	<p>Rôle pivot de la MOSI : appui extérieur de proximité et intermédiation sociale ;</p> <p>Déplacement et réintégration des commerçants réussis ;</p> <p>Organisation des marchés par filières ;</p> <p>Professionalisation accrue du DMARC dans le domaine du déplacement et réinstallation ;</p> <p>Construction d'outils et de méthodologie adéquats (recensement, guide de procédure) ;</p> <p>Mise en place des associations de commerçants et communication avec la CUM.</p>	<p>Confusion initiale des rôles entre l'AGETIPA, la CUM et l'IRCOD/Ville de Mulhouse sur la gestion de la MOSI et les modes de collaboration ;</p> <p>Implication et professionnalisme du dispositif d'appui de proximité à améliorer ;</p> <p>Attributions non totalement finalisées (problème de définition de la fonction du marché de Tsaramandroso) ;</p> <p>Gestion des commerçants à l'extérieur difficile ;</p> <p>Implication envers les chefs de marchés et percepteurs à renforcer ;</p> <p>Problème de connexion au réseau électrique (JIRAMA).</p>
Renforcement des capacités institutionnelles (RCI)	<p>Décision commune à l'ensemble des acteurs de mise en œuvre du BA ;</p> <p>Formations et stages des agents / Échanges d'expériences ;</p> <p>Formation et transferts de compétences (BMH, DAEF, DMARC) ;</p> <p>Budget annexe en place (modalités de mise en œuvre, tarification, compte d'exploitation, services) ;</p> <p>Outil de suivi du BA.</p>	<p>Absence de vision claire et d'orientation de la part de l'Etat et de l'AGETIP sur ce type de mécanisme ;</p> <p>Accompagnement nécessaire dans la durée (formations trop courtes) ;</p> <p>Budget annexe : simple « budget séparé » (problème de rapprochement, de facturation des services de la CUM) ;</p> <p>Taux de recouvrement encore faible et évolution de la tarification non maîtrisée ;</p> <p>Transversalité de la gestion des marchés à renforcer.</p>

3.2 Atouts / faiblesses des acteurs du projet découlant de l'analyse du projet

Le bilan « atouts/faiblesses », acteur par acteur, fait ressortir la caractérisation suivante : globalement, l'approche locale et décentralisée mise en œuvre, avec l'appui de la coopération décentralisée, a favorisé la bonne gouvernance locale en intégrant des principes généraux d'actions d'un partenariat urbain impliquant au Nord et au Sud des acteurs qui « parlent » le même langage.

L'articulation entre l'Etat et la CUM, dans le cadre d'un processus malgache de décentralisation encore naissant, reste à améliorer. Si l'Etat malgache a été impliqué dans le montage du projet et s'il a accepté la mise en place d'un mode de gestion insolite pour une collectivité locale malgache (budget annexe – BA), la mise en œuvre effective fut plus complexe et a demandé beaucoup de réunions et de concertations entre les partenaires du projet et l'autorité centrale. L'AGETIPA, organisme paraétatique proche des administrations, a en partie permis de faciliter cette coordination. De plus, elle a apporté son savoir-faire, sa bonne connaissance des procédures de suivi de marchés publics pour la gestion des travaux, assurant ainsi un appui efficace à la maîtrise d'ouvrage de la CUM. En revanche, elle est apparue peu encline à développer un renforcement des capacités en termes de maîtrise d'ouvrage de l'administration communale mahajangaise et à travailler harmonieusement avec la coopération décentralisée.

Appuyée par ses partenaires, la CUM a pu assumer, tout au long du projet, un certain nombre de tâches qui a permis de mener à bien sa réalisation : mise en place et fonctionnement du BA, gestion efficace des déplacements et des attributions (droits d'entrée et procédures), mise en place d'un DMARC et des moyens de son fonctionnement, implication importante dans le domaine de l'hygiène et sécurité incendie. Ces résultats ont pu être obtenus grâce notamment à une implication croissante des acteurs de la CUM dans le suivi du projet, en particulier au niveau politique, alors que la CUM a été victime d'une instabilité et d'une implication fluctuante selon les phases du projet. En effet, la succession des maires a entraî-

né une perte d'information des élus sur les enjeux et les différents objectifs du projet. La CUM souffre encore de l'absence d'une structuration efficace de son organisation interne : le travail transversal entre les services reste à renforcer pour permettre de coordonner les actions et accroître l'efficacité de la circulation de l'information entre les services. Deux problèmes restent à traiter : l'amélioration des recettes et l'intensification de la lutte contre la présence de commerçants « hors marché ».

Enfin, dans son rapport avec les autres partenaires du projet, deux éléments restent à améliorer : la préparation des missions des experts des collectivités locales (mieux exprimer les besoins locaux pour améliorer la définition des missions) et le manque de suivi et d'informations sur les décisions prises avec les commerçants.

Concernant la coopération décentralisée, l'implication d'une structure régionale (IRCOD) capable de mutualiser des moyens et des compétences apparaît comme un des facteurs de réussite. L'implication des acteurs de la société civile du Nord s'avère être une des innovations du projet (représentant des commerçants de Mulhouse, pompiers de la ville d'Hochfelden). L'expertise de la Ville de Mulhouse a été importante aussi bien en termes de portage et de dialogue politique, que de compagnonnage de métiers et de transferts de compétences. La forte implication de ces acteurs a permis la mise en œuvre efficace des outils pour un RCI (stages, formations, assistance technique ponctuelle) et la participation au financement de l'apport d'expertise. A ce niveau, des ajustements ont été nécessaires : il a fallu un temps d'adaptation des agents du Nord au contexte local mais également un investissement important des agents de la Ville de Mulhouse qui ont dû gérer les dossiers de la ville tout en consacrant un temps de travail pour les missions à Mahajanga. En outre, la mise en œuvre de l'assistance technique permanente mérite d'être remise en question et d'évoluer vers des appuis plus ponctuels et plus ciblés.

Paroles d'acteurs : regards croisés, « partenariat vu du Nord et du Sud »

Christiane Eckert, adjointe au maire, chargée des Relations internationales, de la Ville de Mulhouse :

« A Mahajanga, le premier maire que nous avons rencontré était novice en politique. Il comprenait tout de même bien les choses, ce qu'on attendait de lui. Nous avons très rapidement instauré un dialogue très direct, comme je le fais avec nos partenaires. En effet, sur tous les projets, j'ai toujours un entretien en tête à tête avec le maire au cours des missions que j'effectue ou celles qu'il vient faire à Mulhouse. Au fil de ces rencontres, il y a un climat de confiance qui s'établit progressivement. Les élus du Sud sont curieux de savoir comment se gèrent les affaires dans notre ville. Ils demandent parfois conseil, ils posent souvent des questions sur nos méthodes, nos problèmes. Par cette approche, en discutant au préalable avec les techniciens qui me faisaient remonter les problèmes, je venais renforcer certaines décisions et certains points qui devaient avancer ».

Robert de la Rochefoucauld, chargé des relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée, à l'AFD :

« La connaissance mutuelle, la confiance réciproque doivent se construire dans le temps. Nous avons fait depuis longtemps des actions en partenariat avec des collectivités mais sans jamais les officialiser, les contractualiser. Depuis deux ans, M. Severino, directeur de l'AFD, signe des accords de partenariat avec les collectivités françaises.

Cela a une signification importante, même si cela reste d'abord de l'ordre protocolaire. Cela permet aux équipes de travailler en toute confiance : consacrer du temps au projet et s'échanger des documents en toute transparence. Ce partenariat est important pour les projets, car il y a un véritable savoir-faire (bien qu'il soit variable selon les collectivités). Dans la mise en œuvre de ce partenariat, le binôme élus/techniciens des collectivités est important car il favorise le traitement des problèmes avec la collectivité du Sud. C'est une véritable complémentarité ».

Dr. Jean Nirina Rakotoarimanana, maire de la CUM :

« Il y a une bonne relation entre l'élue de Mulhouse et moi. Elle apporte ses expériences et je trouve cela très important pour mon travail. Il y a une capacité d'écoute très importante même dans les moments difficiles. Ce contact est maintenu en permanence. Ce soutien nous paraît important et nous offre l'opportunité de maintenir les contacts avec les bailleurs de fonds ».

Il faut également mentionner le rôle de l'UDAC comme « intermédiaire » social malgache reconnu par tous comme ayant eu un rôle déterminant dans la gestion de la communication entre la CUM et les commerçants. Pour ces derniers, principaux bénéficiaires, cette expérience démontre qu'il convient, encore et toujours, de renforcer leurs implications dès le montage du projet. La réintégration dans les marchés réhabilités s'est effectuée sans difficulté grâce à l'organisation

mise en œuvre dans le cadre de la MOSI et à la structuration des associations, formées durant le projet et ayant signé une « Charte de bonne conduite » avec la CUM pour améliorer le dialogue entre ces deux parties. Cependant, le devenir de ces associations dépend aujourd'hui de la confirmation de l'implication des commerçants et de leur volonté de rester une force de proposition active.

Encadré 3. Code de conduite générale à tenir entre les commerçants et la commune

Rôle du service des marchés envers l'association : la CUM par le biais du service des marchés doit consulter l'association pour l'attribution des places, la modification du règlement, les travaux à réaliser.

La CUM assure : la propreté des marchés ; la sécurité du marché pendant et après la fermeture du marché ; le respect du règlement du marché ; l'organisation d'une réunion mensuelle entre le bureau de chaque association et la CUM.

Elle s'engage à : écouter les doléances de l'association ; trouver des solutions et les mettre en application dans les plus brefs délais ; associer l'association dans les projets du marché ; maintenir et respecter les engagements ou les conventions ; faire un compte rendu général aux associations des recettes et dépenses de son budget concernant le marché tous les trimestres.

L'association au sein du marché s'engage à : veiller à la bonne application du règlement ; être à l'écoute des commerçants ; avoir un rôle de solidarité envers les commerçants ; informer et transmettre les informations par le biais de réunions au sein du marché ; organiser une assemblée générale par an ; gérer dans la transparence le budget (cotisation des commerçants) et rendre des comptes.

Les devoirs de l'association envers la commune sont de : transmettre les doléances des commerçants, faire participer aux réunions mensuelles organisées par la commune, demander éventuellement l'organisation d'une réunion ; proposer des solutions en cas de difficultés ; pointer les manquements aux règlements, le non-respect des engagements, faire émerger le dialogue avec la CUM sur les projets au sein du marché, veiller à l'application du règlement dans les domaines de l'ordre, de la sécurité et de l'hygiène.

Outils de fonctionnement : la régularité des réunions mensuelles, les demandes écrites, la rédaction et diffusion de comptes-rendus.

Enfin, pour l'AFD, ce projet concrétise l'évolution du partenariat AFD / coopération décentralisée. Il est cependant encore nécessaire de mieux anticiper la participation de la coopération décentralisée à la fois en amont (par une meilleure définition du cadre logique du projet) et en aval en favorisant l'impli-

cation des coopérations décentralisées sur du long terme au-delà de la fin du projet. En outre, il reste au niveau local, à renforcer la relation de l'AFD avec la collectivité locale malgache, pour répondre au besoin de suivi local de proximité.

Enfin, pour l'AFD, ce projet concrétise l'évolution du partenariat AFD / coopération décentralisée. Il est cependant encore nécessaire de mieux anticiper la participation de la coopération décentralisée à la fois en amont (par une meilleure définition du cadre logique du projet) et en aval en favorisant l'impli-

cation des coopérations décentralisées sur du long terme au-delà de la fin du projet. En outre, il reste au niveau local, à renforcer la relation de l'AFD avec la collectivité locale malgache, pour répondre au besoin de suivi local de proximité.

Tableau 17. Synthèse atouts/faiblesses des trois axes d'analyse du projet

	Atouts	Faiblesses
Etat malgache	Processus de décentralisation à l'œuvre ; Implication dans le projet au démarrage et dans l'appui à la mise en place du budget annexe.	Faiblesse de l'intégration de la collectivité locale dans le montage ; Difficulté à faire évoluer et à adapter les montages financiers de gestion des infrastructures.
CUM	Mise en place et fonctionnement du BA ; Gestion efficace des déplacements et des attributions (droits d'entrée et définition et mise en œuvre des procédures) ; Mise en place d'un DMARC et des moyens de son fonctionnement ; Implication croissante des acteurs de la CUM dans le suivi du projet ; Sensibilisation importante dans le domaine de l'hygiène et sécurité incendie.	Instabilité politique et implication politique fluctuante selon les phases du projet : perte d'information des acteurs locaux sur les enjeux et les différents objectifs parfois contradictoires du projet ; Circulation déficiente de l'information entre les services (et problème de transversalité) ; Recettes à améliorer : amélioration de la mise en œuvre de mesures coercitives et renforcement du suivi des recettes ; Missions des experts à mieux anticiper (mieux exprimer les besoins locaux pour améliorer la définition des TDR de mission) ; Manque de suivi et d'informations sur les décisions prises avec les commerçants ; Implication à envisager des fokontanys* ; Travail transversal à renforcer ; Lutte contre la présence de commerçants hors-marché à intensifier.
AGETIPA	Bonne connaissance des procédures de suivi de marchés publics pour la gestion des travaux ; Appui à la MO nécessaire pour la CUM.	Capacité d'appui au renforcement de maîtrise d'ouvrage à améliorer.

* équivalent du « quartier ».

Tableau 17. (suite) Synthèse atouts/faiblesses des trois axes d'analyse du projet

	Atouts	Faiblesses
Acteurs de la coopération décentralisée (IRCOD, Ville de Mulhouse)	<p>Importance de l'implication d'une structure régionale de mutualisation des moyens (gestion financière) et des compétences ;</p> <p>Apports spécifiques de la coopération décentralisée : dialogue politique, compagnonnage de métier, transferts de compétences ;</p> <p>Mise en œuvre efficace des outils pour un RCI (stages, formations, assistance technique ponctuelle) ;</p> <p>Implication financière dans le financement de l'apport d'expertise ;</p> <p>Communication autour du projet : informations et sensibilisation au Nord.</p>	<p>Nécessité d'un temps d'adaptation des agents du Nord au contexte local pas suffisamment prise en compte ;</p> <p>Implication des acteurs de la société civile du Nord à renforcer (coopération décentralisée selon « vision européenne ») ;</p> <p>Difficulté dans la mise en œuvre de l'assistance technique permanente (efficacité de la mise en œuvre des procédures, professionnalisation des agents de terrain) ;</p> <p>Nécessité de trouver des financements complémentaires pour un suivi de proximité « post-projet ».</p>
Acteurs externes	<p>Efficacité de l'intermédiation sociale de l'UDAC.</p>	
Commerçants	<p>Formation des associations ;</p> <p>Définition d'une Charte de bonne conduite.</p>	<p>Dialogue parfois difficile avec la CUM ;</p> <p>Suivi et devenir des associations peu assurés ;</p> <p>Concertation initiale avec les commerçants dans l'identification des besoins à renforcer.</p>
AFD	<p>Don permettant une mise à disposition financière rapide ;</p> <p>Evolution positive du partenariat AFD / coopération décentralisée.</p>	<p>Définition du cadre logique à améliorer ;</p> <p>Relation avec la CUM et suivi local de proximité à renforcer.</p>

4. Les principales leçons de cette capitalisation à travers trois grands thèmes

Cette capitalisation du PRMM a été réalisée comme un exercice de nature rétrospective qui sert de base à une réflexion à caractère stratégique. Elle est sous-tendue par la préoccupation des acteurs du projet de porter un jugement sur les actions qu'ils ont menées et de contribuer à ce que ce type de projet réponde à l'avenir plus efficacement aux objectifs qui lui sont assignés.

Un certain nombre de leçons se dégagent des analyses précédentes. Elles permettent de dégager des « bonnes pratiques » et mettre en exergue les points à améliorer. Ce travail a été réalisé par « grands thèmes » avec l'ensemble des partenaires qui ont fait l'objet d'un consensus au Nord comme au Sud, aux niveaux local comme national.

Les principaux thèmes sont regroupés en trois parties, reprenant les éléments de synthèse et proposant des réponses aux critiques formulées précédemment :

1. Les leçons stratégiques pour le projet « marché » : ce chapitre regroupe des leçons stratégiques reprenant les particularités de ce projet : la mise en œuvre en partenariat avec

une coopération décentralisée ; l'approche « marché » visant à la fois à renforcer les compétences municipales, à instaurer un dialogue local et à réaliser des infrastructures. Il ressort de cette expérience que l'approche intégrée dudit projet constitue indéniablement une ouverture vers un véritable « partenariat urbain » durable ;

2. Les leçons opérationnelles pour l'amélioration du monitoring de ce type de projet : il apparaît nécessaire de renforcer la gestion du projet (outils de gestion, de suivi et de cadrage) pour accroître l'efficacité et l'articulation du travail des différents acteurs ;

3. Les leçons opérationnelles pour l'amélioration de la communication et de la participation : il s'agit ici de concentrer les efforts sur le nécessaire dialogue entre l'ensemble des parties prenantes.

Les deux axes opérationnels s'articulent entre eux de la manière suivante : l'un vise à définir le cadre de travail et l'autre les modalités d'organisation et d'appropriation de ce cadre.

4.1 Leçons stratégiques : le projet « marché », une porte d'entrée vers un partenariat urbain durable

4.1.1 Le projet « marché » : une approche intégrée du développement urbain

- Valoriser une démarche intégrée

Le marché touche à l'ensemble des aspects de gestion de la ville. C'est une infrastructure économique, à caractère éminemment social, et responsable en grande partie du niveau socio-sanitaire de la ville. Cette approche « par les marchés » vérifie le fait que l'efficacité des stratégies de développement territorial élaborées et mises en œuvre par les acteurs locaux repose sur la recherche d'un équilibre entre développement

économique, équité sociale et préoccupations environnementales » (Union européenne, 2008).

La mise en œuvre d'un projet de réhabilitation de marché permet une véritable approche intégrée des problèmes urbains. Elle répond à un enjeu financier sur les budgets locaux, à un enjeu socioéconomique pour une meilleure intégration de l'économie informelle et à un enjeu urbain allant de la définition d'un schéma directeur des équipements marchands à la gestion de l'espace public.

A Mahajanga, les changements issus de la réalisation du projet sont importants car ils ont permis de mettre à plat le développement économique de la ville, de rénover son ossature commerciale, d'améliorer le fonctionnement de la CUM mais aussi des services urbains dont dépend le bon fonctionnement des marchés. Au-delà, un projet marché, tel que celui-ci, concerne aussi bien la construction de voirie urbaine que l'électrification de quartiers urbains ou encore la gestion municipale des déchets (de la collecte à la décharge finale). C'est donc un projet qui s'intègre pleinement dans une stratégie de développement urbain s'inscrivant dans un contexte de décentralisation et de renforcement des capacités de la collectivité locale. Enfin, la réussite de ce projet tient au fait que la stratégie d'intervention ne s'est pas limitée à la simple question des marchés mais qu'elle a intégré les actions de la collectivité locale dans leur ensemble.

• **Renforcer la bonne gouvernance et le renforcement des capacités**

Définir et mettre en œuvre une bonne gouvernance est complexe. Cela concerne des niveaux multiples d'interventions et implique une multitude d'acteurs. Un véritable axe de travail se dessine de nos jours dans le contexte de la décentralisation au Nord et au Sud. En effet, « les domaines où les autorités locales pourraient présenter un avantage comparatif vont de la mise en œuvre de la démocratie locale et de la gouvernance locale à un nouveau paradigme de développement local économique (dans lequel les gouvernements locaux jouent un rôle catalytique) et de planification territoriale régionale qui inscrit le développement local dans un contexte spatial plus large et stimule les synergies entre les différents acteurs. » (Commission des communautés européennes, 2008). Le projet « marché » cadre ainsi totalement avec cette approche en traitant à la fois des aspects sociaux et économiques ainsi qu'en créant une dynamique locale impliquant des acteurs provenant d'horizons différents.

Le renforcement des capacités représente un champ d'actions important pour les villes du Sud, acteurs émergents. Il « concerne autant le niveau humain qu'institutionnel, et passe par la formation et l'appui aux espaces publics de dialogue entre acteurs. » (MAEE, 2006). Deux axes de travail sont alors à retenir : « renforcer et former l'ensemble des acteurs afin qu'ils puissent interagir » et « créer ou renforcer les espaces publics, dans lesquels peuvent se développer ces interactions, qu'il s'agisse de lieux de concertations et d'alliances. » (MAEE, 2006). Au vu de cette expérience, un projet « marché » (impliquant d'autres volets communaux connexes) peut être considéré comme un excellent moyen de prendre en compte ces deux aspects puisqu'il offre l'opportunité à la fois de se concentrer sur une commune et d'appuyer un dialogue entre la municipalité et les commerçants.

4.1.2 La nécessité d'un dialogue constant entre les partenaires : une relation dans la durée basée sur une confiance réciproque

Le projet fait ressortir la nécessité de définir un cadre idéal partenarial favorisant la transparence, respectueux de chacun des partenaires, basé sur une confiance mutuelle et réciproque et mettant en valeur les compétences de chaque associé.

Ce partenariat, qui rencontre parfois des obstacles dans sa construction, semble se renforcer progressivement jusqu'à la fin du projet avec un rapprochement et une implication de plus en plus forte des deux collectivités du Nord et du Sud. Pour arriver à ce résultat, un dialogue constant entre les acteurs est nécessaire car « l'invention des réponses pertinentes ne peut se construire que dans le dialogue des partenaires, qui enrichit nécessairement chacun d'eux. » (Rachmuhl et Noisette, 2007).

Par ce biais, les capacités institutionnelles des collectivités locales dans les pays du Sud peuvent être renforcées, et offrir ainsi un cadre de travail performant aux agents des collectivités territoriales.

Encadré 4. La notion de partenariat en France et à Madagascar

La notion de partenariat reste en construction, que ce soit du côté des partenaires du Nord que de celui des partenaires du Sud.

Le terme français « partenaire » est dérivé de l'anglais *partner* qui est lui-même une altération de l'ancien français « parçonier » signifiant « associé » et qui a donné naissance au vocable « partenariat ». Le premier sens, construit sur le thème de l'association, désigne « une alliance entre deux personnes contre d'autres joueurs » ou « avec qui on danse ». Les autres sens tournent autour de la notion d'échange : « personne avec qui on tient une conversation ». Progressivement, le vocable s'est étendu à des personnalités morales et des entités juridiques telles que : pays, communauté, entreprise, avec lesquels un autre a des relations, des échanges. Aujourd'hui, le mot est entré dans le vocabulaire de la coopération française et plus particulièrement de la coopération décentralisée : « Le respect du principe de partenariat doit favoriser la recherche d'une concertation, d'une complémentarité, d'une mise en cohérence des initiatives menées par l'ensemble des acteurs de différents niveaux (local, régional, national, européen et international). » (AFCRE et al., 2004).

A Madagascar, cette notion récente se développe. Le mot a été traduit il y a une dizaine d'années en langue malgache. « Partenariat » se dit « miara-miombon'antoka ». Il correspond à la juxtaposition des deux notions. *Miara* vient du mot *miaraka*, qui signifie « faire ensemble » et « Miombon'antoka » signifie « responsabilité partagée ». Le partenariat malgache vise donc à « œuvrer ensemble pour une valeur commune ». Il sous-entend une notion d'égalité dans la considération de chacun des membres partenaires. Il semble que les communes malgaches aient compris que ce type de relation était intéressant pour elles. Elles reconnaissent que cette modalité d'échange favorise le renforcement des compétences dans le cadre de la décentralisation enclenchée par le gouvernement malgache où les collectivités locales ont comme enjeu de devenir animatrices et organisatrices de leur territoire.

Cependant, les responsables malgaches sont conscients que l'échange doit être réciproque. Cela engendre de leur part une certaine méfiance envers cette main tendue : ils se demandent ce qu'il faudra faire en contrepartie et ne savent pas vraiment quelle attitude adopter dans ce genre de relations. Ainsi, si aucune définition ne peut être universellement admise, c'est la mise en œuvre de principes d'actions qu'il importe de promouvoir. Un véritable partenariat solidaire implique une collaboration effective et égalitaire dès la conception du projet entre équipes du Nord et du Sud, favorisant la transparence, la réciprocité et le partage avec une répartition des charges cohérente, mettant en valeur les compétences de chacun des partenaires.

4.1.3 La coopération décentralisée : un partenaire à part entière pour l'AFD et pour la collectivité du Sud

- Définir un cadre d'intervention adéquat

Des ajustements ont été nécessaires au niveau du cadre d'intervention. Il a fallu que les acteurs redéfinissent ensemble leurs relations pour intégrer l'approche spécifique liée à l'impli-

cation de la coopération décentralisée et à la mise en œuvre d'une démarche partenariale entre le Nord et le Sud. La contractualisation entre l'IRCOD et l'AGETIPA n'a pas d'emblée permis une collaboration sereine et a nécessité des ajustements. Le cadre contractuel correspond mal à un acteur de la coopération décentralisée qui ne peut pas être considéré comme un prestataire de services classique (étant donné son implication politique, notamment).

Sans figer le partenariat dans un carcan unique, il est nécessaire « d'enrichir l'éventail des conceptions de montages institutionnels de projet » (Naudet et Lemelle, 2008). Pour cela, il convient de proposer à la coopération décentralisée des interventions souples et adaptées dès le montage du projet²⁰. Ceci doit également s'inscrire dans un processus de long terme au-delà du projet.

Pour cela, afin d'éviter les problèmes de positionnement et de collaboration, il est proposé de se référer à la loi Thiollière qui, à l'article 1115-1, prévoit que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers »²¹.

Ainsi, les difficultés rencontrées dans l'implication contractuelle de la coopération décentralisée dans ce projet incitent à préférer la signature d'une convention spécifique, signée entre les partenaires, qui précise les attentes les uns envers les autres et responsabilise les deux parties. Cette formule offre davantage de souplesse et répond aux objectifs de la loi Thiollière²².

En effet, la convention offre plus de souplesse dans l'implication technique et politique dans la mise en œuvre de ce type de projet alors que le contrat renvoie l'image d'une prestation technique de la coopération décentralisée.

²⁰ « La spécificité de cette coopération ne peut être valorisée que par l'approfondissement et le renforcement de sa capacité stratégique. Cette dernière ne peut être construite qu'entre les collectivités partenaires, dès la conception et la négociation du contrat de partenariat. C'est dans cet « amont » du partenariat que se joue l'avenir de la coopération décentralisée » (Rachmuhl et Noisette, 2007).

²¹ Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

²² Cette remarque se base sur la définition des termes juridiques suivants (Guinchard et Montagnier, 2007) :

- une convention est un accord de volonté destiné à produire un effet de droit quelconque ;
- un contrat est un accord faisant naître une ou plusieurs obligations ou bien créant ou transférant un droit réel.

Photographie 5. Réunion entre les responsables de l'IRCOD de la Ville de Mulhouse et de la ville de Mahajanga



Crédit photo : Ville de Mulhouse.

De gauche à droite : Estelle Mangold (Ville de Mulhouse), Dr Jean Nirina Rakotoarimanana (CUM), Mokhtar Salim Andriamomanga (CUM), Maurice Barth (IRCOD), Cécile Sicard (IRCOD), Christiane Eckert (Ville de Mulhouse), Régis Ochsenbein (Ville de Mulhouse).

• Régionaliser et mutualiser l'apport des coopérations décentralisées

Ce projet, impliquant une structure régionale de coopération, amène à insister sur le nécessaire renforcement du triptyque « mutualisation, coordination et synergies » (MAEE, 2008) rassemblant les énergies d'un territoire pour mettre en œuvre un panel de compétences dans les territoires partenaires.

La coopération entre l'IRCOD et les collectivités locales alsaciennes offre l'opportunité de croiser deux types de compétences qui s'ajoutent et se complètent :

- une compétence verticale, avec des expertises très pointues, incarnées par les compétences de la Ville de Mulhouse et la ville d'Hochfelden, avec un savoir-faire technique spécialisé (gestion d'un budget, gestion d'un marché, de l'hygiène au sein du marché...) ;
- une compétence transversale, mise en œuvre par l'IRCOD, aidant à réfléchir à la mise en œuvre globale d'un projet en insérant l'apport technique dans un contexte social, économique, institutionnel et culturel spécifique au Sud.

Enfin, les collectivités locales n'ont pas été seules à s'être engagées dans ce projet. Des acteurs de la société civile (commerçants, pompiers, etc.) ont également été mobilisés comme le prévoit la coopération décentralisée au sens européen du terme. Ce type de coopération décentralisée et régionalisée doit continuer à être créative pour poursuivre et accroître l'implication de la société civile du Nord afin de renforcer les capacités des acteurs de la société civile du Sud qui contribuent, chacun à leur niveau, au processus de développement global.

- **Soutenir l'implication financière, technique et politique de la coopération décentralisée**

Dans une période de diminution des subventions pour la mise en œuvre de projets, l'appui politique et financier qu'offre le partenariat entre l'AFD et les collectivités locales est stimulant. Cependant, il ne faut pas tomber dans le travers consistant à considérer les coopérations décentralisées comme un guichet de financement supplémentaire mais plutôt, eu égard à la nature de leurs interventions et au volume de leurs financements, comme une source d'expertise et de savoir-faire appréciable dans l'appui aux collectivités du Sud.

La participation de ces dernières représente pour l'AFD une opportunité à la fois politique (en impliquant des élus du Nord), une visibilité auprès des citoyens des collectivités locales impliquées (qui communiquent localement sur les projets dont ils appuient la mise en œuvre) et une expertise technique efficiente et valorisée par les acteurs des collectivités locales du Sud.

Pour les collectivités locales françaises, ce type d'investissement leur donne l'occasion d'intervenir sur des projets qu'elles ne pourraient pas réaliser à partir de leurs fonds propres. Cependant, les acteurs de la coopération décentralisée française ne doivent pas non plus attendre uniquement de l'AFD qu'elle agisse comme un simple guichet de financement de projets déjà identifiés ou qu'elle réponde à des besoins ponctuels de financements complémentaires pour des opérations déjà engagées par les collectivités locales.

C'est une relation véritablement « gagnant/gagnant » qui doit s'établir à travers ce type de projet, à condition de bien en préciser les contours ainsi que les attentes de chacun.

4.2 Leçons opérationnelles : l'importance d'une gestion de projet efficiente et assurant un suivi de proximité

4.2.1 La nécessité d'un engagement politique fort

- **S'appuyer sur une demande locale forte et renforcer le portage politique de la CUM**

Dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance locale, « le fait que la voix du terrain soit de plus en plus forte et de plus en plus entendue au sein des agences de développement est une très bonne chose. Mais beaucoup reste à faire pour changer les systèmes de manière à ce qu'ils permettent de soutenir adéquatement les processus de gouvernance urbaine » (Bossuyt, 2008). L'intermédiation sociale a permis de faire entendre la voix des commerçants et d'influencer la mise en œuvre du projet. Lorsque ces derniers n'ont pas été

véritablement entendus, ils ont fait preuve d'imagination pour mettre en œuvre une stratégie contraignant leurs interlocuteurs à prendre en considération leurs attentes (par exemple, la démolition des kiosques qui se situaient dans le périmètre du marché et qui n'étaient initialement pas intégrés dans les travaux).

En outre, la réussite du projet repose aussi en partie sur un portage politique, appuyé aussi bien au niveau national (« Mahajanga, ville-pilote ») qu'au niveau local où les maires successifs se sont progressivement impliqués dans le processus, bien qu'ils aient souvent eu la tentation de se tenir éloignés de ce dossier politiquement et socialement difficile à

gérer. Si les techniciens se sont investis pour faire en sorte que ce projet réussisse, les autorités politiques doivent maintenant reprendre le leadership pour assurer une augmentation des recettes.

• **Valoriser le portage politique par la coopération décentralisée**

Il ressort de ce projet l'importance d'une implication politique forte de la collectivité partenaire du Nord. En participant et cofinçant des projets de cette envergure, les collectivités locales doivent mesurer les responsabilités qu'elles prennent dans de tels partenariats, ainsi que les risques que font courir à l'AFD ces projets d'un coût élevé dans des pays en développement aux contextes institutionnels et politiques souvent instables.

La complexité croissante des projets multiplie les difficultés de gestion, avec des implications politiques de plus en plus fortes, pour l'AFD comme pour les collectivités locales. Cela nécessite donc au niveau des collectivités locales un engagement politique fort consolidant les partenariats AFD/coopération décentralisée et soutenant les municipalités du Sud où l'implication politique fait parfois défaut aux élus en raison de la phase d'apprentissage de la « gouvernance locale » qu'ils sont en train de vivre.

• **Développer des méthodes et des outils novateurs pour faire évoluer le cadre institutionnel local**

Le PRRM a été l'occasion de développer des outils et des méthodes novatrices tels que le budget annexe, qui était une première à Madagascar, ou encore la « charte de bonne conduite » signée entre la CUM et les commerçants. Le partenariat entre ville du Nord et ville du Sud permet ainsi d'initier et de tester des nouvelles formules pour enrichir le cadre juridique des collectivités locales des pays du Sud et renforcer ainsi la palette d'outils à disposition des élus. Cette démarche

a été possible grâce à l'implication de l'Etat malgache dans un projet de l'AFD et les discussions ont pu permettre d'améliorer la compréhension de ces nouveautés à tous les échelons.

4.2.2 La consolidation du monitoring

• **Mettre en œuvre une démarche partenariale pour la définition des enjeux et du cadre logique**

La hiérarchisation des objectifs est nécessaire dans ce type de projet : entretien des ouvrages et des équipements, rentabilité immédiate, amortissements des investissements, paix sociale... Elle doit intervenir dès le démarrage du projet ; pour les élus du Sud confrontés à des problèmes multiples et à des aspirations de la population souvent contradictoires, il est difficile de l'intégrer.

Cette précision des objectifs doit faciliter la définition d'un cadre logique qui peut être un socle commun, une base de travail commune pour l'ensemble des acteurs du projet. Par exemple, il est nécessaire de fixer des objectifs pour tester le mode de gestion choisi, de donner des indicateurs pour évaluer les résultats obtenus, à la suite d'une période probatoire (d'au moins 5 ans), afin d'adapter, le cas échéant, l'approche retenue.

Le cadre logique peut constituer un véritable outil de monitoring et de management pour poser ces enjeux et pouvoir, tout au long du projet, observer l'évolution de ces différents aspects dans leur mise en œuvre. Pour cela, il est nécessaire d'impliquer l'ensemble des acteurs dans la réalisation de ce travail de définition de la méthodologie, des objectifs et des enjeux. Ceci passe aussi bien par la réalisation d'un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs que par la définition d'une stratégie commune et la mise en œuvre des moyens adéquats pour aboutir aux résultats escomptés.

• Préciser les indicateurs du projet (dans la durée)

Parallèlement, il convient de décliner le cadre logique en indicateurs pertinents pour l'évaluation des projets et de donner des indications chiffrées sur son devenir. Ces indicateurs renseignent sur les modalités d'actions et aident les acteurs à tirer un bilan pour faire évoluer le projet dans ses composantes spécifiques. Il est, de manière générale, difficile d'évaluer l'efficacité d'actions menées dans le cadre de l'Information/Education/Communication (IEC) car il s'agit d'un processus de long terme. En revanche, il serait tout-à-fait possible de donner une indication sur le nombre de personnes ayant bénéficié de formations, leurs statuts... pour tirer un bilan, évaluer les résultats auprès de ces personnes et éventuellement renforcer le travail effectué.

4.2.3 Outils et méthodes de développement urbain impliquant les collectivités locales

• Mieux qualifier les objectifs en termes de renforcement des capacités institutionnelles locales

Le renforcement des capacités institutionnelles est un acquis du projet, quelques éléments confirment ceci : la mise en place d'un DMARC, l'instauration d'un nouveau mode de gestion. Cependant, la difficulté de la définition du Renforcement des capacités institutionnelles (RCI) rend complexe la mesure des effets et le processus à mettre en œuvre. Il est difficile de réellement quantifier les apports en termes de RCI autrement qu'en se référant aux outils utilisés.

Pour les projets futurs relevant d'un appui communal, il conviendrait de proposer une grille d'analyse plus fine, mettant en perspective à la fois les étapes, les outils et les méthodes utilisés ainsi que les indicateurs mesurant le renforcement des capacités locales. Cela viserait à inscrire le RCI dans une démarche, un processus facilitant la mesure concrète des résultats et des effets de ce travail pour adapter au mieux les apports et les besoins. Cela correspondrait davantage à une logique de réponse à une demande ou à un besoin plutôt qu'à une logique d'offre de service.

• Elaborer un guide méthodologique « projet marché »

L'approche « projet marché » est une méthodologie que l'AFD a éprouvée à de multiples reprises. Elle possède donc une méthodologie propre et reconnue dans ce domaine. Cependant, la mise en œuvre du projet de Mahajanga n'a pas toujours pu en bénéficier et il a fallu expérimenter de nombreux outils (comme le budget annexe par exemple) pour atteindre certains objectifs. Il serait donc utile que l'AFD capitalise, avec les partenaires du projet, les connaissances acquises, sous la forme d'un manuel de procédures. Sans prendre la forme trop rigide d'une procédure de type "Banque mondiale"²³, cela pourrait prendre la forme d'un document synthétique présentant les principales étapes de la mise en œuvre. Ce document pourrait servir de guide pour les expériences futures et donnerait un cadre à l'action des collectivités du Nord et du Sud s'impliquant dans ce type de projet.

4.2.4 Le suivi de proximité dans la durée

L'une des forces de la coopération décentralisée est l'action dans la durée. Ainsi, un partenariat mis en œuvre dans le cadre d'un projet de l'AFD se distingue d'un partenariat sur le long terme entre deux collectivités par le fait d'une durée limitée dans le temps. Au-delà de cette « phase projet », un véritable suivi reste nécessaire et requiert des moyens modestes en regard de l'investissement initial. La rupture de l'appui de proximité de la collectivité du Nord obérerait l'efficacité de la démarche et l'inscription du processus dans le long terme.

Il apparaît donc judicieux de prévoir : « une phase de « décélération » à l'issue du financement principal AFD » (Naudet et Lemelle, 2008) centrée sur l'appropriation et la capitalisation en valorisant les expériences et les méthodes et une phase de « suivi/accompagnement » et d'appui aboutissant à un renforcement du travail déjà réalisé sur certains axes du projet et une autonomisation progressive.

²³ Par exemple, la procédure opérationnelle P.O 4.12 de la Banque mondiale prévoit que « la planification de la réinstallation comprend un examen préalable, un balayage des problèmes clés, le choix de l'instrument de réinstallation et l'information requise pour préparer la sous-composante de réinstallation ».

4.3 La formation, l'appropriation et la participation des acteurs

4.3.1 Le renforcement de la formation en amont et en aval des acteurs de la coopération décentralisée

Des différents entretiens, il ressort qu'un temps d'adaptation est nécessaire pour une bonne appréhension et compréhension par les agents des collectivités locales du Nord et du cadre local au Sud. Si elle apporte des compétences techniques valorisées par l'ensemble des acteurs, l'analyse du projet montre que les collectivités locales du Nord ont des besoins en termes de préparation et d'aide à la réflexion sur le contexte local et la dynamique de projet. En effet, bien que la professionnalisation des collectivités en matière de coopération soit en pleine progression, elle demeure assez lente et se heurte à de nombreuses difficultés, que ce soit en termes de compétences ou de disponibilité des agents impliqués. Il ne faut jamais perdre de vue que « l'antériorité et la prééminence du mode de développement des pays du Nord font que l'exportation de ce « modèle » est vécue sur un mode normatif, ce qui en limite l'appropriation. » (Meisel et Ould Aoudia, 2008). Il est donc nécessaire de proposer des séances préalables de formations / informations complètes aux agents intervenant dans ce type de projet pour mesurer l'étendue du travail et les conditions locales auxquelles les experts des villes du Nord vont être confrontés.

Enfin, la multiplication des expériences des collectivités du Nord et de leur implication dans des projets de l'AFD nécessite une mise en commun, une capitalisation et un échange d'expérience. Ce travail pourrait être coordonné au niveau national par CUF mais devra obligatoirement être adapté à chacune des communes s'impliquant dans un projet de développement afin de gagner en efficacité. L'enjeu est donc d'aider les collectivités du Nord à professionnaliser leur réponse, à mettre en place des banques de données, des réseaux, des chartes, des formations.

4.3.2 L'importance de la communication entre les acteurs du Nord : comités de pilotage et référents dans les services des collectivités locales

L'IRCOD et la Ville de Mulhouse ont instauré un comité de pilotage au Nord dont les réunions ont, tout au long du projet, servis d'aiguillon à l'action des différents acteurs en spécifiant le rôle de chacun, les difficultés rencontrées et les moyens mis en œuvre. De son côté, au cours du projet, la Ville de Mulhouse a mis en place un réseau de référents "Affaires internationales". Ces référents, issus des différents services de la collectivité, constituent des contacts privilégiés pour une diffusion des informations relatives aux dossiers de coopération décentralisée et transfrontalière de la ville (dont le PRMM et les autres actions de coopération). Ils offrent également, au service des Relations internationales, la possibilité de bénéficier d'un meilleur retour d'informations de la part des autres services. Ce dispositif sert de porte d'entrée au sein de chaque service et facilite le repérage rapide des compétences nécessaires avec, le cas échéant, l'implication directe des agents de ces différents services.

4.3.3 Le dispositif de participation et de suivi local

• Mettre en œuvre des outils adaptés pour renforcer la participation des bénéficiaires

L'enjeu de la participation des commerçants réside dans la double nécessité paradoxale d'avoir une vision claire de ce que peut être l'intérêt général local, et la prise en considération de l'ensemble des choix et des doléances individuels. Ceci rend complexe la mise en œuvre d'un véritable processus participatif où certains ont l'impression de ne pas être entendus au profit d'autres. Il est, par conséquent, difficile de juger de l'efficacité d'un processus participatif.

Certains commerçants ont regretté ne pas avoir été suffisamment écoutés, en aval de la mise en œuvre du projet, et ont eu le sentiment que leur participation était de nature « consultative » : les commerçants ont été consultés pour donner les informations nécessaires à la mise en place des actions. Les entretiens ont été menés dans un esprit de collecte d'informations mais pas véritablement dans le cadre d'un échange et d'une analyse de la demande qui nécessite du temps et des outils appropriés.

Pour la mise en œuvre de projets futurs, il convient dès le départ d'adapter les approches et les méthodologies afin de rendre le projet compréhensible par tous. Ce travail nécessite la mise en place d'outils de communication spécifiques, dont la confection de maquettes à partir de prototypes concernant les emplacements. Ainsi, les commerçants peuvent se projeter plus facilement dans les futurs marchés et contribuer à améliorer les plans initiaux prévus par l'architecte.

Photographie 6. Présentation du plan du marché de Marolaka aux commerçants



Crédit photo : B. Michelon.

• Renforcer la présence locale des partenaires

Au cours des différents entretiens, il est apparu que la CUM plébiscitait un partenariat de proximité articulé autour de la présence des représentants des partenaires sur le terrain. Dans le cadre de la décentralisation, ce suivi de proximité mérite d'être favorisé. Il a été mis en œuvre par l'AGETIPA en cours de projet puis par l'IRCOD et, dans une moindre mesure, par l'AFD via son antenne locale.

Le suivi de proximité par l'AFD mériterait d'être renforcé et amélioré. Il pourrait être assumé par un volontaire international de l'agence locale qui serait chargé de recueillir et synthétiser des informations sur les objectifs, les résultats attendus et obtenus.

• Adapter l'assistance technique

Le constat a été dressé que la permanence d'un appui technique peut nuire à son efficacité (Ribier, Le Coq, Pesche, 2005). Ceci se vérifie également dans ce projet où la coopération décentralisée disposait déjà d'un représentant local à Mahajanga qui assumait bon nombre de tâches de coordination des actions de l'IRCOD.

Pour un projet de ce type, cette expérience conduit à proposer la mise en œuvre, en parallèle à la présence d'un représentant de l'IRCOD, d'une assistance technique ponctuelle apportant un suivi, puis un soutien technique et méthodologique particulier (sous la forme d'un cahier des charges globales avec des termes de références spécifiques en fonction des besoins locaux).

Cette assistance viendrait en complément du travail mené par la coopération décentralisée. Ce positionnement améliorerait les « allers et retours » entre le terrain de Mahajanga, l'action de l'IRCOD et la Ville de Mulhouse et optimiserait la coordination de l'action de la MOSI en complément d'un suivi assuré par le biais du courrier électronique.

Tableau 18. Leçons de la capitalisation selon quelques grands thèmes

Axes de réflexion	Leçons stratégiques et opérationnelles	Principes d'action
1.	<p>L'approche intégrée du projet « marché » : une porte d'entrée vers un partenariat urbain durable</p> <p>Le projet marché : une approche intégrée du développement urbain</p> <p>La nécessité d'un dialogue constant entre les partenaires : une relation dans la durée basée sur une confiance réciproque</p> <p>La coopération décentralisée : un partenaire à part entière pour l'AFD et pour les collectivités du Sud</p>	<p>Valoriser une démarche intégrée</p> <p>Renforcer la bonne gouvernance et le renforcement des capacités</p> <p>Définir un cadre d'intervention adéquat</p> <p>Régionaliser et mutualiser l'apport des coopérations décentralisées</p> <p>Soutenir l'implication financière, technique et politique de la coopération décentralisée</p>
2.	<p>La gestion du projet : l'importance d'une gestion de projet efficiente et assurant un suivi de proximité</p> <p>La nécessité d'un engagement politique fort</p> <p>La consolidation du monitoring</p> <p>La construction d'outils et de méthodes impliquant les collectivités locales</p> <p>Le suivi dans la durée pour améliorer l'appropriation</p>	<p>S'appuyer sur une demande locale forte et renforcer le portage politique de la collectivité locale du Sud</p> <p>Valoriser le portage politique par la coopération décentralisée</p> <p>Développer des méthodes et des outils novateurs pour faire évoluer le cadre institutionnel local</p> <p>Mettre en œuvre une démarche partenariale pour la définition des enjeux et du cadre logique</p> <p>Préciser les indicateurs de suivi du projet</p> <p>Mieux qualifier les objectifs en termes de renforcement des capacités institutionnelles locales</p> <p>Elaborer un guide méthodologique « projet marché »</p>
3.	<p>La formation, l'appropriation et la participation des acteurs</p> <p>Le renforcement de la formation en amont et en aval des acteurs de la coopération décentralisée</p> <p>L'importance de la communication entre les acteurs du Nord : comités de pilotage et référents dans les services des collectivités locales</p> <p>Le dispositif de participation et de suivi local</p>	<p>Mettre en œuvre des outils adaptés pour renforcer la participation des bénéficiaires</p> <p>Renforcer la présence locale des partenaires</p> <p>Adapter l'assistance technique</p>

4.4 Eléments de réflexion pour aller plus loin... à partir de ce projet

Compte tenu des résultats de ce projet, quelques pistes de réflexion ont également été identifiées et permettent d'aller plus loin que son analyse propre et d'améliorer la définition de futurs projets urbains.

Quatre pistes sont proposées :

- la réplique de ce type de projet : suivant sa réussite locale, le projet mérite d'être répliqué dans le pays, en utilisant et privilégiant le savoir-faire et les compétences acquises ;
- la prise en compte des préoccupations environnementales : peu intégrés dans ce projet, les aspects environnementaux

méritent de l'être comme des véritables enjeux liés à la (re)construction de marché ;

- l'implication financière des bénéficiaires : la mise en œuvre de procédures spécialement adaptées à la population nécessite d'être renforcée pour amplifier la participation de la société civile du Sud ;
- la reconnaissance des collectivités locales malgaches comme acteur majeur du développement urbain : l'une des grandes réussites du projet est d'avoir pu intégrer activement, dans le cadre de la décentralisation encore balbutiante, la collectivité locale malgache.

Tableau 19. Pistes de réflexion pour aller plus loin... à partir de ce projet

Pistes de réflexion		Objectifs visés
1.	La réplique de ce type de projet	Renforcer la place et le rôle des collectivités locales Utiliser les compétences locales et les formations acquises au cours du projet pour un transfert de compétences entre les collectivités malgaches Mettre en œuvre un échange d'expériences entre la coopération décentralisée partenaire de ce projet et les autres villes du Nord, partenaires d'autres collectivités malgaches
2.	La prise en compte des préoccupations environnementales	Proposer des approches innovantes en termes de gestion d'énergies et de matériaux de construction Adapter au niveau local des « plans climat » en partenariat entre collectivité du Nord et du Sud
3.	L'implication financière des bénéficiaires : vers un partenariat public/privé	Intégrer le droit d'entrée dans le montage financier Améliorer l'appropriation par les commerçants
4.	Les collectivités locales malgaches : acteurs majeurs du développement urbain local	Encourager le volontarisme politique Poursuivre la rigueur dans l'accompagnement technique Accorder de la souplesse dans l'appui aux collectivités Favoriser la capitalisation et l'échange d'expériences

4.4.1 La réplication de ce type de projet

Au vu des résultats de ce projet, et des besoins au niveau de Madagascar, il paraît nécessaire d'envisager sa démultiplication auprès d'autres collectivités malgaches. En effet, il a permis l'implication de la commune urbaine de Mahajanga en créant une dynamique en son sein autour d'enjeux de développement local, d'objectifs d'amélioration de la gestion financière et de prise en compte des aspects sanitaires. La CUM s'est impliquée dans l'ensemble du processus même si, au départ, elle semblait ne pas avoir de prise sur l'ensemble du projet (avec la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage déléguée). S'inscrivant dans une perspective de décentralisation accrue, le développement de ce type de projets renforcerait la place des collectivités et améliorerait la gestion locale.

Ce type de projet pourrait être réalisé à différentes échelles, notamment au niveau des autres villes secondaires malgaches où un renforcement des capacités est nécessaire. Cette expérience de la ville, chef-lieu de province, serait également transposable avec des collectivités locales plus petites. Le rayonnement de l'action de l'IRCOD sur la Région Boeny pourrait y contribuer.

En conclusion, cette approche aboutirait au renforcement de la place et du rôle des collectivités locales sur leur territoire mais aussi au niveau national, à l'utilisation des compétences locales et à des formations acquises au cours du projet (pour un transfert de compétences entre les collectivités malgaches) ainsi qu'à un échange d'expériences entre la coopération décentralisée porteuse de cette opération et les autres villes du Nord, partenaires d'autres collectivités malgaches.

4.4.2 La prise en compte des préoccupations environnementales

Dans ce projet, l'aspect environnemental n'est pas suffisamment abordé : « Les villes, et en particulier les grandes métropoles, sont des zones de forte consommation d'énergie, dans lesquelles de nombreuses opportunités d'économies d'énergie peuvent être identifiées. Les réalisations restent encore

peu nombreuses, faute souvent de maîtrises d'ouvrage organisées. La maîtrise des factures énergétiques des collectivités locales ou les aménagements de transports collectifs constituent de bons exemples de solutions co-génératrices de développement et de bénéfices environnementaux » (Wiltzer, 2009).

L'implication d'une collaboration entre collectivités du Nord et du Sud est certainement l'occasion de réfléchir sur des approches innovantes, en termes de gestion d'énergies et de matériaux de construction. En partenariat avec une coopération décentralisée, une réflexion pourrait être menée sur la promotion des énergies de substitution pour les quartiers concernés par les marchés, l'amélioration de la consommation d'énergie dans le bâtiment (incluant le bâtiment des marchés) et pour une meilleure gestion des déchets et du traitement des eaux usées.

Cette réflexion pourrait s'intégrer dans l'élaboration d'un « plan climat » local, qui est un instrument de plus en plus fréquemment utilisé par les collectivités du Nord. Ce plan pourrait être discuté, voire cofinancé, par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui a mis au point un programme « Petites Initiatives » afin de soutenir, entre autres, les collectivités locales pour la mise en œuvre de projets de protection de la biodiversité et de développement local.

4.4.3 L'implication financière des bénéficiaires : vers un partenariat public/privé

Les objectifs attendus du droit d'entrée n'ont pas été atteints. C'est pourtant un instrument intéressant qui mérite d'être développé, notamment pour offrir une réponse à la diminution des subventions mobilisables au niveau des Etats. Le droit d'entrée peut ainsi être considéré comme une participation financière des commerçants au projet, à l'instar des partenariats public/privé mis en œuvre pour la construction d'autres infrastructures publiques. En effet, dans certains autres projets, ce droit d'entrée a servi directement à financer les travaux. Cet apport financier a permis une appropriation directe

par les commerçants ainsi qu'une diminution du budget consacré à la construction des infrastructures. Dans le futur, il pourrait par conséquent s'agir d'un outil efficace de « cofinancement ».

4.4.4 Les collectivités locales malgaches : acteurs majeurs du développement urbain local

Le processus de décentralisation est en marche à Madagascar. Il va de pair avec l'urbanisation et la transition démocratique du pays. Cette situation incite à soutenir l'Etat malgache dans un processus de responsabilisation des élus locaux et d'implication de la société civile pour la mise en œuvre de projets d'envergure. Concernant la réhabilitation de ses marchés, la commune urbaine de Mahajanga a été choisie comme « ville pilote ».

Les différentes leçons du projet conduisent à recommander à l'Etat malgache (tant aux ministères qu'aux organismes paraétatiques tels que l'AGETIPA) :

- d'encourager l'implication politique dans ce type de dossier : la participation active des élus et des techniciens locaux est l'un des principaux facteurs de réussite de ce type de projet

pilote. La participation active des organismes d'Etat est donc essentielle pour aboutir à des résultats probants dans le cadre d'un processus de décentralisation qui doit encore évoluer vers plus de responsabilités locales ;

- de poursuivre la rigueur dans l'accompagnement technique : cette rigueur est nécessaire pour réussir à implanter, sur le long terme et à l'échelle du territoire, de nouvelles méthodes ainsi que des outils novateurs (comme le budget annexe) ;
- d'accorder de la souplesse dans l'appui aux collectivités : la définition et la mise en œuvre de nouveaux outils et de nouvelles méthodes requièrent de la souplesse et une adaptation importante au contexte politique local. Il est important qu'un véritable dialogue et un partenariat ouvert s'engagent entre les collectivités, fers de lance du développement local, et les administrations nationales chargées d'harmoniser les politiques sur l'ensemble du territoire pour que cet appui soit pérennisé ;
- de favoriser la capitalisation et l'échange d'expériences : cette démarche est nécessaire pour tirer les leçons de l'expérience et de l'apprentissage. Il s'agit aujourd'hui pour les collectivités locales d'échanger à partir de leurs résultats afin de valoriser les « bonnes pratiques » et de tirer des enseignements des « mauvaises pratiques ».

ANNEXES

- Annexe 1. Extraits des termes de référence de la capitalisation
- Annexe 2. Contexte général du Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga (PRMM)
- Annexe 3. Personnes rencontrées
- Annexe 4. Paroles d'acteurs

Annexe 1. Extraits des termes de référence de la capitalisation

Les objectifs généraux

La capitalisation aura trois objectifs généraux :

i) Mettre en évidence les principaux résultats obtenus

- en termes de réhabilitation de marchés urbains sur l'ensemble du processus (opération de déplacement, travaux de réhabilitation, réinstallation, nouvelle organisation des marchés en prenant en compte l'ensemble des aspects du projet –gestion, organisation des commerçants, hygiène et salubrité–) ;
- à travers la mise en place d'une régie autonome pour la gestion de ces marchés (avec l'ensemble de ses dispositions : budget annexe, nouvelle tarification, allocation des nouvelles ressources, mise en place d'un « département Marché ») ;
- au niveau de la gestion même de la Commune urbaine de Mahajanga (CUM).

ii) Montrer comment les méthodes et outils utilisés ont permis d'atteindre ces objectifs

- apports et transfert de compétences de collectivités territoriales françaises (Mulhouse et les autres collectivités impliquées dans un partenariat ayant travaillé sur des aspects du projet de réhabilitation des marchés comme par exemple la sécurité contre les incendies) vers la CUM et les usagers des marchés (notamment les associations de commerçants) ;
- importance de la relation de confiance entre collectivités pour proposer et faire passer des idées de réformes, de les gérer dans un contexte sociopolitique difficile ;
- capacité d'innovation et d'adaptation dans le cadre de la collaboration directe CUM-collectivités territoriales françaises.

iii) Observer comment le cadre institutionnel et organisationnel du projet (répartition des différentes maîtrises d'ouvrage et d'œuvre, relations contractuelles liant les principaux intervenants...) a facilité la gestion de ce processus, l'appropriation des résultats et leur pérennisation.

L'objectif est donc de restituer et d'analyser (difficultés, limites et enseignements) le travail effectué, dans le cadre de ce projet, et l'amélioration de la gouvernance des marchés de la ville de Mahajanga. Il convient ainsi de passer de l'expérience à la connaissance partageable.

Les objectifs spécifiques

Au sein de ce travail, il s'agira à la fois :

- de décrypter et retranscrire le processus mis en œuvre dans le cadre du projet en terme d'amélioration de la gouvernance des marchés par la Commune urbaine de Mahajanga (notamment les méthodes, outils) ;
- d'analyser le mode de gouvernance mis en œuvre dans le cadre de ce projet et, notamment, de bâtir collectivement des savoirs sur ce type de collaboration entre l'AFD et une coopération décentralisée.

Capitalisation des aspects de gouvernance urbaine

En se basant sur ces objectifs, nous allons donc réaliser un travail commun de réflexion permettant de tirer les leçons de l'expérience pour permettre de répliquer l'approche. Il s'agit ainsi d'analyser à la fois les effets des méthodes et les outils mis en œuvre par des acteurs tout au long du projet, en montrant les limites inhérentes au contexte local, sans pour autant porter un jugement de valeur sur le travail réalisé.

Ces deux axes seront traités de manière transversale en faisant ressortir les différentes étapes du processus du projet (de la définition à la mise en service, en passant par la mise en œuvre) avec une réflexion en trois parties :

- une première partie d'ordre général : sur la base des exemples extraits de la littérature, de l'expérience de l'AFD, quels sont les points généraux qui guident l'action dans ce type de projet, dans ce type de coopération (décentralisée) et dans ce type d'approche (maîtrise d'œuvre institutionnelle et sociale) ;
- une seconde, portant sur le contexte local malgache : il s'agira de comprendre les contraintes locales, les adaptations nécessaires aux modèles existants (adaptations à l'ensemble des paramètres locaux) et le travail qui a été mis en œuvre dans ce cadre pour permettre cette « hybridation » ;
- enfin, une dernière partie sur les leçons à tirer : les méthodes mises en œuvre seront décrites ainsi que les outils utilisés ; les paramètres à prendre en compte seront développés dans l'optique d'une réplique de l'opération.

En effet, l'action de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre d'un projet de développement consiste à appuyer son partenaire du Sud à travers « l'hybridation » d'une expertise de gestion d'une infrastructure marchande : comment, à travers son expérience propre, une ville du Nord met en œuvre un « projet marché » dans le cadre d'une coopération décentralisée ? Quels sont les modes d'actions, les compétences mobilisées ? Quels sont les transferts de compétences possibles ? Quelles sont les limites et les adaptations nécessaires à une telle démarche ?

Il s'agit de mettre en perspective le rôle et la place de la coopération décentralisée dans ce dispositif particulier notamment en identifiant et en modélisant les savoirs et les savoir-faire mis en œuvre et acquis au cours de cette expérience pour les répliquer lors d'autres opérations par d'autres acteurs.

Cette réflexion s'articulera autour de quatre thèmes :

- la définition d'un mode de gestion, d'une tarification et des services mis en œuvre dans les marchés (et notamment l'apport d'une coopération de collectivité locale Nord/Sud) ;
- les incidences du projet sur l'ensemble de la gestion communale (effet levier du projet sur les capacités de maîtrise d'ouvrage de la CUM) ;
- la mise en place d'un service marché et les interactions avec les autres services (en prenant en compte les différentes composantes du projet : intégration des recettes du marché au budget général, améliorations des conditions d'hygiène et de salubrité, mise en place des normes de sécurité contre les incendies) ;
- l'organisation des rapports entre commerçants et commune après la réouverture : fonctionnement des associations de commerçants, organisation de la vie des marchés.

Capitalisation de la gouvernance du projet : l'intermédiation sociale

En essayant de redynamiser l'attractivité économique locale et de responsabiliser la collectivité, la mise en œuvre d'un projet de marché met souvent à mal l'arrangement sociopolitique qui prédominait jusqu'ici. La réponse apportée à des préoccupations environnementales, sanitaires, économiques et sociopolitiques engendre la redéfinition de la « gouvernance » des marchés. C'est alors que nous assistons à une véritable mutation qu'il convient d'accompagner.

Dans ce cadre, l'intermédiation sociale vise à instaurer le dialogue entre les parties prenantes (commerçants, municipalités), de manière impartiale et continue. Ceci concerne les points suivants :

- l'articulation entre les aspects techniques du projet et les enjeux sociaux : réalisation des plates-formes d'accueil, construction physique de l'infrastructure (types de places, définition de l'emprise physique du marché) ;
- l'organisation d'une opération « tiroir » : le processus d'attribution des places et de réinstallation des commerçants (recensement, déplacement provisoire, principes d'attribution des places) ;
- la pérennité de l'action : les points à risques/problèmes en fin de projet (c'est-à-dire à la fin du financement de l'AFD), la question des engagements de chaque partenaire pour la pérennisation du projet (CUM, bailleur, IRCOD), les dispositions prises pour assurer la viabilité, la continuité du suivi, la question des moyens à mettre en œuvre pour assurer cette viabilité.

Annexe 2. Contexte général du Projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga (PRMM)

A. Madagascar, la grande île et la coopération française

Située dans l'océan Indien au sud de l'Équateur, Madagascar est une des plus grandes îles du monde avec 587 040 km² (superficie légèrement plus importante que celle de la France). L'instabilité politique bouleverse régulièrement le développement de l'île. En mars 2009, le président Marc Ravalomanana est contraint de démissionner, à la suite de protestations populaires, pour laisser le pouvoir à une haute autorité de transition. Cette dernière a en charge d'organiser les prochaines élections, sous la direction d'Andry Rajoelina, alors maire d'Antananarivo.

Cette instabilité politique est à mettre en parallèle avec les difficultés économiques que connaît le pays. En effet, durant les années 1960, Madagascar est l'un des pays africains les plus nantis en termes de revenu et de niveau de vie. Il connaît ensuite une régression provoquée par plusieurs décennies de mauvaise gestion économique. Le revenu par habitant a baissé de 473 dollars en 1970 à 290 dollars en 2005, reléguant Madagascar parmi les pays les plus pauvres au monde.

Encadré 1. Madagascar en chiffres-clés

Population :	18 millions d'habitants en 2007 (estimation)
Superficie :	587 041 km ²
Densité :	30 habitants/km ²
Espérance de vie à la naissance :	54 ans (homme) et 59 ans (femme)
Moins de 15 ans :	43,8 % de la population
Pauvreté :	68,7 % de la population vit avec moins de 1,5 dollar/jour
Classement selon l'IDH :	143ème rang mondial sur 179 pays

Source : Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 2007.

Alors que la population de Madagascar a doublé durant les trois dernières décennies, celle des villes a quadruplé. Si actuellement près de 30 % des Malgaches habitent en milieu urbain, ils n'étaient que 16 % en 1975 et 23 % en 1993. La croissance démographique annuelle du pays en milieu urbain est forte. Si elle était d'environ 2,8 % entre 1990 et 1995 dans

le pays, celle des villes se situait entre 4 et 6 %. En raison de cette croissance démographique deux fois supérieure à la moyenne nationale, les projections prédisent que l'urbanisation concernera 50 % de la population en 2045.

Dans le cadre du processus de décentralisation en cours, le transfert de compétences aux collectivités locales a été difficile du point de vue de sa mise en œuvre concrète. Une longue réflexion sur les orientations stratégiques a été menée entre 1990 et 2002. Le pouvoir malgache a ainsi hésité entre une concentration du pouvoir (constitution de la deuxième république), et la promotion de la décentralisation, se basant sur le développement de pôles économiques régionaux et impliquant les acteurs non étatiques locaux. L'organisation territoriale repose aujourd'hui sur deux types de collectivités : les régions (dont l'exécutif est toujours nommé par le gouvernement) et les communes.

La France est aujourd'hui le premier bailleur bilatéral de Madagascar. En 2008, Madagascar était destinataire de 49,72 M€ d'aide publique au développement (ambassade de France à Madagascar, 2008). Un ensemble d'acteurs français institutionnels, associatifs ou privés, accompagne Madagascar dans ses efforts de développement, et en tout premier lieu le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et l'AFD. Cette dernière est impliquée dans de nombreux secteurs : l'éducation de base, le développement rural, la gestion des ressources naturelles, l'environnement, les infrastructures urbaines et portuaires, ainsi que l'appui au secteur privé (microfinance et financement d'entreprises à travers sa filiale Promotion participation pour la coopération économique – Proparco -).

Parmi les axes stratégiques de l'AFD et du MAEE, figure notamment le renforcement de « la gouvernance et l'Etat de droit » qui s'adresse en particulier aux communes malgaches. Cela concerne aussi bien la réalisation d'infrastructures communales que l'appui à l'amélioration de la bonne gouvernance. Dans ce cadre, la présence des collectivités territoriales françaises (villes, départements et régions) est de plus en plus forte et leur contribution au développement des territoires est de plus en plus attendue par les acteurs de la coopération française.

Bien souvent, les actions des collectivités locales françaises sont issues de relations interpersonnelles entre des élus du Nord et du Sud. Par la suite, les coopérations décentralisées s'efforcent, la plupart du temps, de s'inscrire directement dans la stratégie du gouvernement français. Elles contribuent ainsi à amplifier le rayonnement et l'efficacité de la coopération française à Madagascar. Leur action se situe à un niveau de territorialité favorisant le processus de décentralisation. Une synergie s'est ainsi progressivement établie entre l'intervention des collectivités françaises qui maillent le territoire malgache et l'approche de la Coopération française à l'échelle nationale.

A ce jour, onze régions françaises, 14 départements, onze communes et trois groupements de communes coopèrent avec leurs homologues malgaches. Les contributions propres des collectivités locales françaises sont en croissance régulière. En 2007, elles sont estimées à 4,5 M€ dont la moitié provient de l'île de La Réunion.

B. La gouvernance urbaine, la coopération décentralisée et l'AFD

La prise de conscience du « fait urbain » a amené progressivement un changement des orientations stratégiques de politique de développement urbain et des acteurs les mettant en œuvre. Le développement local urbain devient l'un des axes majeurs des politiques de coopération marquant ainsi un tournant des pratiques. Les bailleurs de fonds internationaux mettent aujourd'hui l'accent sur « les exigences du développement durable, en considérant que les villes, parce qu'elles constituent un espace concret, lisible, de contraintes économiques et de conduites collectives, sont les lieux privilégiés d'élaboration de toute politique réaliste de développement durable » (Cavalier, 2000).

Ce changement d'approche s'inscrit dans le cadre de la promotion de la « bonne gouvernance ». Ce paradigme apparaît pour la première fois²⁵ dans le rapport annuel de 1989 de la Banque mondiale sur le développement durable des pays africains. Au fil des ans, le contenu du vocable a évolué en brouillant un peu plus la vision de ce qu'est la gouvernance.

Tout en prenant acte de la diversité des définitions, la Coopération française a défini cette notion comme : « l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs » (MAEE, 2007). La mise en œuvre de ce paradigme nécessite donc un changement d'approche. Il passe par la nécessité pour les Etats et les collectivités locales de se conformer à des modes de gouvernement incluant la transparence et l'obligation de rendre des comptes (*accountability*), de développer la participation et l'appropriation des projets par les populations (*empowerment*).

La redéfinition du cadre de gouvernance urbaine évoquée précédemment a entraîné la promotion de nombreux projets ayant pour objectif la réalisation, la réhabilitation ou la rénovation d'infrastructures à caractère marchand. Ces projets visent l'acquisition par les collectivités locales de compétences en maîtrise d'ouvrage et en gestion urbaine et une certaine autonomie financière.

Depuis 1983, le conseil de surveillance²⁶ de l'AFD a autorisé le financement de plus d'une vingtaine de projets de reconstruction ou d'aménagement de marchés urbains, que l'on peut répartir en trois grandes générations précédant celle que nous connaissons actuellement.

²⁵ Selon les auteurs du rapport de 1989, une croissance durable nécessite des mécanismes démocratiques et l'expression d'un pluralisme politique. Les modes de gouvernement sont donc remis en cause. Ce rapport établit que la crise du continent africain est d'abord une crise de « gouvernance » (Banque mondiale, 1989).

²⁶ Le conseil de surveillance de l'AFD est l'instance de décision de cette Agence.

La première génération a consisté à réaliser la reconstruction complète de grands marchés centraux.

La mise en œuvre de la deuxième génération, au cours des années 1990, a bénéficié de l'expérience des projets de la première phase. Cette nouvelle vague a bénéficié d'études préliminaires de faisabilité plus approfondies. Dans tous ces cas, les projets financés par la Caisse Française de Développement (CFD) ont été précédés d'une étude de la structure commerciale de l'ensemble de l'agglomération visée par le projet et d'une analyse des flux débouchants, après une discussion avec la municipalité et les commerçants concernés, sur l'identification d'un « programme d'actions prioritaires » distinguant les fonctions de marché de gros, de marché central et de marché secondaire et la définition d'une première tranche prioritaire de travaux à réaliser. La troisième génération correspond à la réhabilitation de marchés secondaires réalisés selon la même approche.

Les nouvelles orientations observées depuis le début des années 2000 intègrent, dans un contexte de décentralisation, la volonté des autorités locales de « restaurer les capacités de gestion et d'autofinancement des villes » (Paulais et Wilhelm, 2000) considérant les marchés urbains comme « des équipements générateurs de ressources » (Paulais, 1998), afin de renflouer les caisses publiques. Ceci a amené de nombreuses villes à intervenir plus fortement qu'auparavant sur les places marchandes, voire même à créer des équipements marchands sur de nouveaux sites. Pour financer ces interventions, différents bailleurs de fonds sont sollicités : la coopération internationale, des associations internationales de municipalités, ou encore des opérateurs privés (Bertoncello et Bredeloup, 2002).

Aujourd'hui, la mise en place d'un cadre adéquat (législatif et institutionnel) permet l'implication de plus en plus grande de la coopération décentralisée dans le cadre de l'aide au développement. Les collectivités locales peuvent ainsi contribuer à faire émerger des nouvelles dynamiques, tant au Nord qu'au Sud, en reconnaissant un double statut aux collectivités terri-

toriales, entre pouvoirs publics et société civile. Cette reconnaissance devrait parvenir à réunir les deux approches distinctes : anglo-saxonne et latine, l'approche projet et l'approche institutionnelle, afin que la coopération décentralisée apporte une réelle plus-value à la coopération internationale dans son ensemble en devenant une réelle politique publique intermédiaire.

Face à cette poussée des institutions locales, l'AFD manifeste un désir de repositionnement dans la mise en œuvre d'une politique urbaine qu'elle lie aux nouveaux enjeux de la lutte contre la pauvreté et de la bonne gouvernance. Selon un des anciens directeurs de l'AFD, les changements intervenus conduisent « l'AFD à s'interroger sur sa clientèle cible, à privilégier une clientèle plus proche des bénéficiaires ultimes que sont les collectivités locales et les organisations non gouvernementales (ONG) et ne pas s'en tenir à la clientèle traditionnelle des Etats et des entreprises publiques » (Pouillieute, 2000).

C. Le développement de Mahajanga

Ville portuaire de la côte nord-ouest de Madagascar, ouverte sur le canal du Mozambique (donc l'Afrique et les Comores), Mahajanga (que l'on peut traduire par « cité des fleurs ») s'est développée à partir de 1740. Aujourd'hui, pôle économique stratégique du pays, Mahajanga, forte de plus de 200 000 habitants, s'impose progressivement comme la troisième cité du pays et est assurément l'une des premières destinations du tourisme national, notamment pour la population

aisée de la capitale, grâce à ses nombreux atouts : son climat favorable, son patrimoine historique, sa capacité d'accueil, ses plages, ...

La population a plus que doublé ces trente dernières années en raison d'un taux de natalité important (plus de 50 % des jeunes ont moins de 20 ans) mais également d'un fort exode rural. Aujourd'hui, la capacité d'accueil de la ville est à un niveau de saturation tel que l'urbanisation des périphéries est devenue une préoccupation majeure des autorités. Aux activités liées à la présence d'un port doté d'une situation géographique particulièrement favorable, s'ajoutent celles d'un arrière-pays à vocation agricole dont les productions se retrouvent sur les étals des marchés de la ville. Ainsi, Mahajanga est un pôle économique stratégique de la côte ouest, dont la population représente les 35 % de la population régionale du Boeny, pour une surface de 53 km². Principalement concentrés sur la vente de produits alimentaires de base frais, les marchés sont les lieux privilégiés des échanges ville – campagne de la sous-région mais aussi des régions plus éloignées. Pour subvenir aux besoins des habitants, le petit commerce pratiqué sur les marchés et à leurs abords constitue une des principales sources d'approvisionnement de la population et de revenus pour une grande partie des habitants. La construction de l'armature commerciale repose sur cette logique. Elle s'est progressivement créée depuis la construction du premier marché, Bazar Be, en 1905. Un marché de gros est venu assurer l'approvisionnement global de la ville alors que des marchés secondaires de quartiers ont peu à peu vu le jour.

Annexe 3. Personnes rencontrées

Commune urbaine de Mahajanga

Dr Jean Nirina Rakotoarimanana, maire de la Commune urbaine de Mahajanga
 Mokhtar Salim Andriamomanga, adjoint au maire
 Dr. Jean Bazezy, responsable du bureau municipal de l'hygiène
 Louis Randriamorasata, adjudant-chef du service municipal d'incendie et de secours aux personnes
 Georges Rabenandrasana, directeur des affaires financières
 Setra Rakotoarison, directeur du Personnel ASE
 Tia Heriniaina, directeur des Opérations techniques
 Maminirina Rakotovoava, service de suivi-évaluation
 Daniel Rasolo, directeur du département des Marchés
 Hérimalala Randriamampionona, chef du service Bâtiment et travaux publics
 Hachim Ibrahim Hachim, chef de marché Mahabibo
 Odette Norosoarilalao, perceptrice du marché de Mahabibo
 Paul Andriamanantsambaina, chef de marché Marolaka
 Elvis Randriamanatena, percepneur du marché de Marolaka
 M. Martin, percepneur du marché de Marolaka
 M. Daniel, percepneur du marché de Marolaka
 Dieudonné Rakotoniaina, percepneur du marché de Marolaka
 Marcellin Rabeslama, chef de marché Tsaramandroso
 Georges Jaomisy, percepneur du marché de Tsaramandroso
 Josoa Ramiarinarivo, percepneur du marché de Tsaramandroso
 Philippe Rakotondrasikina, percepneur du marché de Tsaramandroso

Représentants des associations de commerçants de Mahajanga

Mamy A. Randrianarisoa, grossiste, association FIMPINA (Marolaka)
 Pierre Rethona, gros Voamaina, association FIMPINA (Marolaka)
 B. Joël Hervé Raharison, Hotely, association FIMPINA (Marolaka)
 M.H. Clément Piaraosoa, Riz blanc, association FIMPINA (Marolaka)
 Thomas Randriamorama, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Jean-Claude Nama Thoma Ratovonjanahary, Sirop, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Gilbert Randrinasolo, mercerie, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Christian Daniel Randrianiainiasoa, confection, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Yves Alain, secrétaire, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Eric Ramiarstiana, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Jeannine Aimée Raholonirina, plantes médicinales, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
 Denise Razafihantatsoa, poulet, FMTTM (Tsaramandroso)
 M. Assara, FMTTM (Tsaramandroso)

Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo

Ramy Rabenja, directeur de l'AGETIPA

Mamy Rakotobe, représentant local à Mahajanga de l'AGETIPA

Clark Randriarimalala, ex-directeur opérationnel AGETIPA, consultant indépendant

Ville de Mulhouse

Christiane Eckert, adjointe au maire de la Ville de Mulhouse déléguée aux Relations internationales et à la coopération transfrontalière

Estelle Mangold, chef du service Relations internationales et coopération transfrontalière

Fabienne Gasser, responsable des droits de place et marchés

Régis Ochsenbein, directeur des finances et du contrôle de gestion

André Louis, ingénieur Service communal d'hygiène et de santé

Marc Wurtz, président de l'Association des commerçants du marché Canal couvert

Ville d'Hochfelden

Philippe Dettling, adjoint à la communication de la mairie d'Hochfelden, sapeur-pompier volontaire au CS d'Hochfelden

Institut régional de coopération-développement

Denis Schultz, directeur

Cécile Sicard, chargée de mission

Yann Issard, représentant de l'IRCOD à Madagascar

Aurore Maudier, stagiaire

Ambassade de France à Madagascar

Jean-François Gilon, conseiller adjoint de Coopération (développement social, décentralisation, coopération non gouvernementale)

Agence Française de Développement

Jean-David Naudet, responsable de la division Evaluation et capitalisation (RCH/EVA)

Robert de La Rochefoucauld, chargé des relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée (RXC/REL)

Guillaume Josse, chargé de projets, division Collectivités locales et développement urbain (DTO/CLD)

Jean-Pierre Lemelle, chargé de mission, division Evaluation et capitalisation (RCH/EVA)

Jildaz Evin, chargé de mission, division Animation et prospective (PSP/APR)

Bruno Clavreul, directeur adjoint de l'agence AFD de Madagascar

Thierry Paulais, *Senior Urban Finance Specialist*, Cities Alliance, Banque mondiale (NRH/MAD)

Annexe 3. Paroles d'acteurs : les agents de la Ville de Mulhouse

Analyse thématique élaborée sur la base d'entretiens menés avec les agents de la Ville de Mulhouse

Compagnonnage de métier

Expert : Le travail mené par les agents de la Ville de Mulhouse constitue pour eux un apport de savoir-faire et d'expertise de la part d'agents publics d'une collectivité territoriale du Nord à des agents publics d'une collectivité territoriale du Sud. Mais, ils soulignent que cette expertise est spécifique : il ne faut pas les considérer comme des consultants experts au même titre que des consultants indépendants. Ils rappellent qu'ils sont là pour « un partage de compétences ».

Pédagogue, facilitateur et « appropriateur » : Il apparaît, dans la définition donnée par les agents mulhousiens, que ces derniers ont beaucoup joué un rôle de facilitateur pour faciliter l'appropriation de la part de leurs partenaires malgaches : « nous étions là pour être des facilitateurs, mais aussi des « appropriateurs » ». C'est un des aspects importants du travail que les experts estiment mettre en œuvre aussi bien dans leurs métiers au Nord, que dans le cadre de ce travail au Sud.

Cahier des charges de la mission : La définition de la mission, la préparation d'un « cahier des charges de la mission » semble également être un point important qui leur a permis de cadrer leurs interventions.

Rapport : Les agents de Mulhouse sont également conscients de l'importance de rendre compte de leur travail, ce qui leur offre également la possibilité de faire le point sur les actions qu'ils ont menées. Ainsi, on observe que les rapports rendus gagnent en pertinence au fur et à mesure de l'avancée des missions. Mais face à cette « exigence de documents, de rapports de mission », ils rappellent qu'ils ont aussi leur « travail quotidien à assumer en parallèle ».

Professionalisme : Les agents de la Ville de Mulhouse estiment que le partenariat avec l'AFD pousse au professionnalisme et à la responsabilisation de l'implication de la collec-

tivité locale dans la mise en œuvre de sa coopération décentralisée : « c'est du gagnant-gagnant si la coopération décentralisée s'organise pour y mettre un professionnalisme, des moyens humains, du temps et s'organiser en interne pour la réalisation efficace du suivi du projet ».

Méthodologie adoptée

La méthode décrite par les agents de Mulhouse comporte trois étapes :

- 1. Evaluation initiale** : un temps d'adaptation a été nécessaire aux agents pour comprendre le contexte local, intégrer des éléments culturels et mieux cerner les rapports sociaux et les problèmes locaux.
- 2. Formation, construction d'outils et organisation de service** : c'est une étape de travail importante. Il s'agissait de faire du « transfert de savoir-faire, de compétences » pour « charpenter, structurer, ajuster, cadrer » les services que les experts ont appuyés. Pour cela, il a fallu s'appuyer sur la « mise en place d'outils (règlement des marchés, recensement, plan, tableau de bord) ». Ces outils favorisent la construction d'un cadre de travail.
- 3. Application/appropriation** : en dernier lieu, il s'agissait d'enraciner le « changement de comportement », de faciliter l'appropriation des compétences et des outils qui ont été apportés.

Savoir-faire et approches

Transversalité : l'une des approches adoptées par les agents de la Ville de Mulhouse a été de travailler en interne pour croiser l'ensemble des thématiques et leurs expertises sur des problèmes précis. Cette transversalité a été appliquée auprès des agents de Mahajanga qu'ils ont cherché à faire travailler en équipe. Au début, cela a été un obstacle car les agents de Mahajanga n'avaient pas l'habitude de fonctionner

ainsi. Il s'agit d'un problème important que les experts mulhousiens estiment rencontrer aussi bien dans leurs métiers au Nord, que dans le cadre de ce travail au Sud.

Diffusion de l'information : l'information sur le projet auprès des partenaires extérieurs, auprès des autres agents de la CUM et vers les politiques locaux a été également réalisée. C'est l'un des aspects à souligner à Mahajanga où les services ne communiquaient ni entre eux, ni avec les responsables politiques. Ceci est crucial tant à Mulhouse (qui a communiqué sur le travail réalisé auprès de la presse locale) qu'à Mahajanga où il a été nécessaire de médiatiser les différentes phases et résultats du projet pour informer et pour entamer des concertations.

Dialogue, concertation : le dialogue et la concertation sont l'un des points centraux qui a permis à l'équipe d'agents impliqués dans le projet de travailler dans la transversalité, la confiance et l'échange d'informations aussi bien entre les experts mulhousiens qu'entre agents mahajangais.

Copie, transposition, partage : un certain nombre d'outils (formation en hygiène, règlement du marché...) ont été transposés du Nord au Sud. Il s'agissait d'un partage d'expériences, dans la limite du possible : limite de la propre expérience des experts mulhousiens, de leur propre compétence, de ce qu'ils pouvaient retrouver sur le terrain...

Savoir être : comportements/qualités/adaptations

Ouverture d'esprit, humilité, retenue : l'approche des problèmes locaux a nécessité ces différentes qualités afin de prendre du recul et d'être à même de ne pas toujours juger selon les critères occidentaux. Pour ce faire, les agents ont fait preuve de modestie et de retenue afin d'éviter les maladresses et les incompréhensions avec leurs partenaires du Sud.

Constructif, progressif : il y a un véritable sentiment de devoir adopter un état d'esprit « constructif » et « progressif » pour apporter des solutions adaptées.

Motivation/démotivation : la motivation et la démotivation sont deux phases qui se sont succédées tout au long du projet : « les agents de la ville étaient motivés à la base mais, au fur et à mesure de l'avancée du projet, il y a également eu des périodes de démotivations, de questionnements ». Ceci s'explique par l'avancée chaotique du projet et une remise en question due aux difficultés rencontrées et aux imprécisions par rapport aux résultats à obtenir.

Adaptation : il a été nécessaire aux agents de s'adapter en permanence face aux différents types d'interlocuteurs dont ils ne connaissaient pas forcément les compétences, les qualités et l'importance : « c'est un processus vivant. Il y a une adaptation progressive au terrain ».

Les principes généraux d'action

1. Echelles géographiques d'action (le local) : la collectivité locale est un échelon de proximité, une administration gérant le quotidien des citoyens. Dans le cadre de l'intervention des agents des collectivités du Nord, il s'est agi de proposer des solutions locales « concrètes » pour répondre aux besoins des agents de la CUM et de s'adapter aux enjeux spécifiques à Mahajanga.

2. Echelles temporelles d'action (la durée) : le travail des agents de la Ville de Mulhouse s'est inscrit aussi bien dans la durée du projet que dans celle d'un processus de « changement d'habitudes » sur du long terme. De ce fait, ils avaient conscience que, sur certains points, ils ne pourraient pas parvenir à des résultats immédiats.

3. Implication politique : cet axe est unanimement reconnu comme prépondérant aussi bien au Nord qu'au Sud. Au Nord, les agents de la Ville de Mulhouse ont eu besoin de l'appui et de la « ténacité » de l'élue pour travailler dans un cadre harmonieux. Au Sud, le rapport entre élus du Nord et élus du Sud a permis de faire passer des messages que les techniciens du Nord estimaient importants.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AGETIPA	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public d'Antananarivo
MGA	Ariary (unité monétaire officielle de Madagascar depuis août 2003)
APD	Avant-projet détaillé
BA	Budget annexe
BAMO	Bureau d'appui à la maîtrise d'ouvrage
BCEOM	Bureau central d'études outre-mer (Bureau d'études techniques)
BMH	Bureau municipal d'hygiène
CAMO	Cellule d'animation du marché Ouando
CEFODE	Coopération et formation au développement (ONG basée à Strasbourg)
CUF	Cités Unies France
CUM	Commune urbaine de Mahajanga
DAEF	Direction des Affaires économiques et financières (de la CUM)
DMARC	Département des Marchés (à partir de 2007, en remplacement du SMARC)
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
HIMO	Haute intensité de main-d'œuvre
IEC	Information/Education/Communication
IRCOD	Institut régional de coopération-développement d'Alsace
JIRAMA	« Jiroso Rano Malagasy », compagnie nationale de production et de distribution d'eau et d'électricité de Madagascar
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MOSI	Maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle
ONG	Organisation non gouvernementale
PRMM	Projet réhabilitation des marchés de Mahajanga
RCI	Renforcement des capacités institutionnelles
SMARC	Service des Marchés (de 2005 à 2007)
UDAC	Unité d'appui à l'autopromotion communautaire

Bibliographie

AFD, « Suivi financier du PRMM », *Document interne*, 2008

AMBASSADE DE FRANCE À MADAGASCAR (2008), Service de coopération et d'action culturelle, « L'aide bilatérale française 2007 », République française, Antananarivo.

ASSOCIATION FRANCAISE DU CONSEIL ET DES COMMUNES ET REGIONS d'EUROPE (AFCCRE), CITES UNIES FRANCE, COMITE 21 (2004), charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, Paris.

BANQUE MONDIALE (1989), *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Banque mondiale, Paris.

BERTONCELLEO, B. et S. BREDELOUP (2002), « La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement », *Autrepart*, 21, Paris.

BOSSUYT, J. (2008), « Soutenir le développement urbain durable : les agences de développement sont-elles prêtes à relever le défi ? » in *La ville, acteur du développement, Actes du séminaire international de la CTP Bruxelles, 18-19 décembre 2007*, Reflexion and Discussion Paper, 2008/01, Bruxelles.

CASTELLANET, C. et C. BLANC (2007), « Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances », AFD, *Série Évaluation et capitalisation*, N° 10, Paris.

CAVALIER, G. (2000), « La nouvelle politique urbaine de la Banque mondiale : un essai à transformer », *Les annales de la recherche urbaine*, N° 86, Paris.

COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT - CAD - (2007), « Mémoire présenté à l'occasion de l'examen de l'aide française par les pairs du CAD de l'OCDE », Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2008), « Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement », Bruxelles.

COMMUNE URBAINE DE MAHAJANGA, « Compte administratif du Budget Annexe », 2009

GROUPEMENT BCEOM ET INFRAMAD (2004), « Avant-Projet Détaillé, Rapport de présentation, Schéma directeur des marchés de la ville de Mahajanga », 2004

GUINCHARD, S. et G. MONTAGNIER (2007), *Lexique des termes juridiques*, Edition Dalloz, Paris.

IRCOD, « Suivi financier du PRMM », *Document interne*, 2008

MEISEL, N. et J. OULD AOUDIA (2008), « La “bonne gouvernance” est-elle une bonne stratégie de développement ? », *Document de travail*, N° 58, AFD, Paris.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (MAEE), DGCID (2008), « Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies », décembre, 55 p, Paris.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (MAEE) (2007), DGCID/DPDEV, sous-direction de la Gouvernance démocratique, « Stratégie gouvernance de la coopération française », Paris.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (MAEE) (2006), « La gouvernance locale, échelon stratégique de la gouvernance démocratique », *Les Notes du jeudi*, N° 65, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Paris

NAUDET, J.-D. et J.-P. LEMELLE (2008), « À la rencontre du troisième type : Les collaborations de l'AFD avec les ONG internationales et les collectivités territoriales françaises », Série *Notes de synthèse*, N° 6, AFD, Paris.

PAULAIS, T. (2007), « Soutenir la montée en puissance des collectivités locales », *Villes en développement*, N° 77, Paris, septembre.

PAULAIS, T. (1998) « Le marché dans la ville d'Afrique noire », *Les annales de la recherche urbaine*, N° 80-81, Paris.

PAULAIS, T. et L. WILHELM (2000), *Les marchés d'Afrique noire*, Karthala, Paris.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT – PNUD (2007), « Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé », PNUD, New York.

POUILLIEUTE, A. (2000), « La lutte contre la pauvreté, nouveau paradigme de l'Agence Française de Développement, entretien avec Antoine Pouillieute », *Politique africaine*, N° 80, Paris.

RACHMUEHL, V. et P. NOISSETTE (2007), « Coopération décentralisée et développement urbain : l'intervention des collectivités territoriales », MAEE, DGCID, Paris.

RIBIER, V., J.-F. LE COQ et D. PESCHE (2005), « Évaluation transversale des projets du Fonds de solidarité prioritaire d'appui aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire », MAEE, Paris.

UDAC, « Rapport final d'activités PRMM », 2007

UNION EUROPEENNE (2008), « Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale », Strasbourg.

VILLE DE MULHOUSE, « Comptes administratifs des budgets annexes », 2009

ZUTTER de, P. (1994), « Des histoires, des savoirs et des hommes, l'expérience est un capital », *Dossier pour un débat*, N° 35, Fondation pour le progrès de l'Homme, Paris.

WILTZER, P.-A. (2009), « Le financement des infrastructures génératrices de développement durable », *Passages*, N° 92, Paris.