Cahier de la Coopération

Numéro 6 décembre 2009

# Capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga

**Benjamin Michelon**, avec la collaboration de Juliette Férard

EPFL
ÉCOLE POLYTECHNIQUE FÉDÉRALE DE LAUSANNE

Cahier de la Coopération n°6

Décembre 2009

# Capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga

Benjamin Michelon

Avec la collaboration de Juliette Férard

**Directeur de la publication :**

Jean-Claude Bolay

EPFL - Cooperation@epfl
Vice-Présidence pour les Affaires Institutionnelles
CM 2 301 (Centre Midi)
Station 10
CH-1015 Lausanne

Chaire UNESCO de technologies en faveur du développement

# SOMMAIRE


LISTE DES SIGLES 11

PREAMBULE 13

RESUME 15

1. CONTEXTE GENERAL DU PROJET DE REHABILITATION DES MARCHES DE MAHAJANGA (PRMM) 21

1.1 Madagascar, la grande île et la coopération française 21

1.1.1 Madagascar, un pays en développement 21

1.1.2 Madagascar, partenaire de la coopération française 27

1.2 La gouvernance urbaine, la coopération décentralisée et l'AFD 30

1.2.1 L'AFD et l'urbain : une implication forte dans les projets « marchés » 30

1.2.2 L'AFD et la coopération décentralisée : une collaboration en évolution 34

1.3 Mahajanga : le développement de la « cité des fleurs » 38

1.3.1 Une urbanisation rapide 38

1.3.2 Une ville attractive 40

2. LE PROJET DE REHABILITATION DES MARCHES DE MAHAJANGA 42

2.1 Finalité du projet : réhabiliter les marchés pour dynamiser l'économie de la ville de Mahajanga et renforcer l'action de la Commune 42

2.1.1 L'identification du projet 42

2.1.2 Les objectifs du projet de réhabilitation des marchés 42

2.1.3 Présentation des trois marchés principaux et de la desserte urbaine avant la réhabilitation 46

2.1.4 Les types d'interventions adoptées 48

2.2 Les partenaires du projet : l'articulation d'une multitude d'acteurs 51

2.2.1 Le schéma global d'action 51

2.2.2 L'Etat malgache, partenaire impliqué à toutes les phases 53

2.2.3 La maîtrise d'ouvrage communale 54

2.2.4 La maîtrise d'œuvre impliquant la coopération décentralisée 56

2.2.5 Place et rôles des commerçants, bénéficiaires des retombées du projet 65

2.2.6 Le bailleur de fonds : une implication de l'AFD tout au long du projet 66

2.3 Un montage financier impliquant de multiples acteurs 67

2.3.1 Une subvention de 8 millions d'euros et des contributions des différents partenaires 67

2.3.2 Un nécessaire remaniement des lignes budgétaires à enveloppe constante 69

2.4 Les principaux outils du projet 71

2.4.1 Le choix du mode de gestion 71

2.4.2 La préparation et la mise en œuvre du déplacement des commerçants 78

2.4.3 La définition d'une nouvelle grille tarifaire 87

2.4.4 La structuration des associations de commerçants 89

2.4.5 La mise en place et le suivi des services « hygiène » et « sécurité et incendie » 93

3. METHODOLOGIE DE LA CAPITALISATION 97

3.1 Les différentes approches dans la réalisation de l'étude de capitalisation 97

3.2 Choix de trois axes d'analyse du projet pour l'amélioration de la « gouvernance urbaine » 98

3.2.1 Axe d'analyse 1 : positionnement et compétences des « acteurs du projet » 98

3.2.2 Axe d'analyse 2 : le« renforcement des capacités institutionnelles » 99

3.2.3 Axe d'analyse 3 : maîtrise d'œuvre sociale et « intermédiation sociale » 100

3.3 Les outils de la capitalisation 101

3.3.1 L'analyse documentaire 101

3.3.2 Les entretiens 101

3.3.3 La photographie : outil d'illustration et d'analyse réflexive 103

3.3.4 Utilisation des cinq critères de l'évaluation pour chacun des trois axes 103

3.4 Les phases de travail 104

3.4.1 Phase 1 : établissement du cadre de référence et préparation du travail de terrain 104

3.4.2 Phase 2 : analyse « terrain » 104

3.4.3 Phase 3 : phase de synthèse 105

4. PRINCIPALES ANALYSES DE LA CAPITALISATION 106

4.1 Les acteurs et les outils : analyse du projet à travers les critères de l'évaluation ex-post 106

4.1.1 Présentation 106

4.1.2 Une approche pertinente 106

4.1.3 Un projet efficace malgré sa complexité 116

4.1.4 Une efficience à renforcer 127

4.1.5 Des impacts sur les stratégies des acteurs au Nord comme au Sud 132

4.1.6 Un projet à poursuivre pour assurer sa viabilité 138

4.2 Perception du projet à travers des portraits de quelques acteurs du PRMM 141

4.2.1 Christiane Eckert, Adjointe au Maire de la Ville de Mulhouse : une approche globale et une action locale 142

4.2.2 Marc Wurtz, président de l'association des commerçants de Mulhouse : Mahajanga, un retour aux racines 144

4.2.3 Mokhtar Salim Andriamomanga, Second Adjoint à la CUM : un apprentissage studieux 146

4.2.4 M. Daniel Rasolo, Chef du DMARC : un homme de missions 147

4.2.5 Mme Denise Razafiantatsoa, commerçante au marché de Tsaramandroso : le visage de l'engagement 149

4.2.6 M. Ibrahim Hachim, Chef du marché de Mahabibo : portrait d'un flegmatique 151

5. CONCLUSION ET LECONS 153

5.1 Atouts / faiblesses découlant de l'analyse du projet 153

5.1.1 Atouts /faiblesses des axes d'analyse du projet : montage institutionnel, Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle (MOSI) et Renforcement des Capacités Institutionnelles (RCI) 153

5.1.2 Atouts /faiblesses des acteurs du projet découlant de l'analyse du projet 155

5.2 Leçons de la capitalisation selon quelques grands thèmes 158

5.2.1 L'approche intégrée du projet « marché » : une porte d'entrée vers un partenariat urbain durable 158
5.2.2 La gestion du projet : l'importance d'une gestion de projet efficiente et assurant un suivi de proximité 162
5.2.3 La formation, l'appropriation et la participation des acteurs 165
5.3 Eléments de réflexion pour aller plus loin…à partir de ce projet 168
5.3.1 La réplication de ce type de projet 168
5.3.2 La prise en compte des préoccupations environnementales 168
5.3.3 L'implication financière des bénéficiaires : vers un partenariat public/privé 169
5.3.4 Les collectivités locales malgaches : un acteur majeur du développement urbain local 169

BIBLIOGRAPHIE (HORS DOCUMENT DE PROJET) 171

ANNEXES 174

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Extraits des termes de référence de la capitalisation ..... 175
Annexe 2 : Personnes rencontrées ..... 177
Annexe 3 : Cadre logique du PRMM présenté dans le document projet de l'AFD ..... 179
Annexe 4 : Analyse des différents modes de gestion ..... 180
Annexe 5 : Règlement général des marchés de Mahajanga ..... 182
Annexe 6 : Outils élaborés dans le cadre du PRMM ..... 188
Annexe 7 : Matrice conceptuelle de croisement des critères et des axes élaborée avant le travail d'analyse des résultats du PRMM ..... 190

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Situation géographique de Madagascar ..... 21
Figure 2 : Évolution du taux d'urbanisation de Madagascar (selon recensements et projection) ..... 24
Figure 3 : Évolution de l'APD française à Madagascar (en millions d'euros) ..... 28
Figure 4 : Secteur d'intervention des coopérations décentralisées franco-malgaches ..... 29
Figure 5 : Évolution de la population de Mahajanga ..... 41
Figure 6 : Répartition des trois marchés ..... 50
Figure 7 : Les partenaires du projet (en France et à Madagascar) ..... 51
Figure 8 : Montage opérationnel ..... 52
Figure 9 : Liste des maires de Mahajanga ..... 54
Figure 10 : Partenariats de la Ville de Mulhouse ..... 60
Figure 11 : Répartition des zones sur le marché de Mulhouse ..... 62
Figure 12 : Élue et experts mobilisés dans le cadre du projet ..... 63
Figure 13 : Personnel de la CUM ayant réalisé des stages en Alsace ..... 63
Figure 14: Exemple de correspondance entre filière /provenance/ethnie ..... 65
Figure 15 : Répartition du budget AFD ..... 66
Figure 16 : Répartition du budget par poste budgétaire ..... 68
Figure 17 : Répartition du financement par partenaires ..... 68
Figure 18: Estimation de l'évolution des recettes de marchés de 1996 à 2002 ..... 71
Figure 19 : Liste des impôts, subventions et taxes communales ..... 71
Figure 20 : Modélisation du Budget Annexe ..... 75
Figure 21 : Schéma de fonctionnement du Département des marchés ..... 77
Figure 22 : Evolution du nombre de commerçants après validation ..... 81
Figure 23 : Calendrier du « déplacement provisoire » ..... 83
Figure 24 : Calendrier des déplacements finaux ..... 86
Figure 25 : Évolution du compte administratif de la CUM 2003 à 2007 (en MGA) ..... 88
Figure 26 : Schéma organisationnel des associations de commerçants et lien avec la CUM ..... 90
Figure 27 : Affiche de sensibilisation sur « la propreté dans les marchés de Mahajanga » ..... 96
Figure 28 : Les budgets annexes gérés par la Ville de Mulhouse ..... 115
Figure 29 : « Qui a participé au projet marché ? », opinion des commerçants ..... 118
Figure 30 : L'évolution des produits vendus sur les marchés avant et après réhabilitation ..... 121
Figure 31 : Dépenses de fonctionnement du Budget Annexe ..... 123
Figure 32 : Bilan des comptes administratifs du Budget Annexe (2007 et 2008) ..... 123
Figure 33 : Evolution des recettes des marchés ..... 125
Figure 34 : Les associations des marchés ..... 126

Figure 35 : Budget du service des Relations Internationales (RI) et de la Coopération Transfrontalière (CT) de la Ville de Mulhouse ..... 128
Figure 36 : Budget de la MOSI : répartition du financement et pourcentage dans le projet total (en euros)..... 129
Figure 37 : Évolution des ressources de l'IRCOD (en euros) ..... 134
Figure 38 : Evolution du nombre de filières commerciales..... 134
Figure 39 : Tableau de synthèse atouts/faiblesses des trois axes d'analyse du projet ..... 154
Figure 40 : Tableau de synthèse atouts/faiblesses des différents acteurs ..... 157
Figure 41 : Leçons de la capitalisation selon trois grands thèmes..... 167
Figure 42 : Pistes de réflexion pour aller plus loin… à partir de ce projet..... 170
Figure 43 : Modes de gestion directe..... 180
Figure 44 : Modes de gestion indirecte ..... 181

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Madagascar en chiffres clés ..... 22
Encadré 2 : Les villes, espaces politiques qui font et défont les présidents malgaches ..... 26
Encadré 3 : Quelques exemples de coopération décentralisée à Madagascar ..... 30
Encadré 4 : Les projets urbains de l'AFD..... 31
Encadré 5 : La place des collectivités locales françaises dans l'APD française ..... 35
Encadré 6 : L'évolution du cadre législatif de la coopération décentralisée ..... 35
Encadré 7 : Mahajanga, une ville régulièrement touchée par les intempéries ..... 40
Encadré 8 : Les crevettes de Mahajanga..... 43
Encadré 9 : La peste et le choléra à Mahajanga..... 43
Encadré 10 : Extrait de la convention de financement entre l'Etat malgache (bénéficiaire) et l'AFD (Titre II - Conditions suspensives et engagements particuliers)..... 53
Encadré 11 : Extrait de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée entre la CUM et l'AGETIPA (article 3 : attributions déléguées) ..... 56
Encadré 12 : La réunion de chantier, un lien entre les partenaires ..... 56
Encadré 13 : L'IRCOD à Madagascar ..... 57
Encadré 14 : Extrait du contrat de prestations de services de l'IRCOD..... 58
Encadré 15 : Le partenariat entre la Ville de Mulhouse et celle de Timisoara, un exemple de coopération décentralisée ..... 60
Encadré 16 : Le marché « Canal couvert » de Mulhouse ..... 61
Encadré 17 : Un comité de pilotage pour coordonner le travail de maître d'œuvre socio-institutionnel ..... 64
Encadré 18 : L'avis de non-objection (ANO) de l'AFD ..... 67
Encadré 19: Les différentes phases du recensement ..... 79
Encadré 20 : Article « Les marchands devront payer un droit d'entrée aux bazars » ..... 86
Encadré 21 : Code de conduite générale à tenir entre les commerçants et la Commune ..... 92
Encadré 22 : Article 27 du Règlement Général des Marchés de la Commune Urbaine de Mahajanga - Conditions d'hygiène ..... 95
Encadré 23 : La rénovation du marché de Mulhouse ..... 107
Encadré 24 : Le cas du marché d'Anosibe..... 110
Encadré 25 : Marché du Sud, marché du Nord ..... 111
Encadré 26 : La rénovation du marché d'Antsirabe ..... 113
Encadré 27 : Différents modes opératoires pour la mise en œuvre d'un renforcement des capacités institutionnelles 114
Encadré 28 : Un autre mode de gestion : le marché de Bobo Dioulasso..... 115
Encadré 29 : Les principes de réinstallation de la halle du marché « Canal couvert » de Mulhouse ..... 119
Encadré 30 : Le changement municipal et la prise de fonction de l'équipe du Dr Jean Nirina Rakotoarimanana..... 130

Encadré 31 : Le projet Jacmel en Haïti mise en œuvre par l'IRCOD et la ville de Stasbourg ..... 133
Encadré 32 : Mutations des trois marchés ..... 136
Encadré 33 : Fraude à Mahajanga : Contrôle exigé au marché ..... 140
Encadré 34 : la notion de partenariat en France et à Madagascar ..... 159
Encadré 35 : L'exemple du projet de Bobo-Dioulasso ..... 169

LISTE DES PAROLES D'ACTEURS

Paroles d'acteurs 1 : M. Ramy Rabenja, Directeur Général de l'AGETIPA « les projets de réhabilitation de marchés à Madagascar » ..... 107
Paroles d'acteurs 2 : paroles croisées, « Partenariat vu du Nord et du Sud » ..... 108
Paroles d'acteurs 3 : Dr. Jean Nirina Rakotoarimanana, Maire de la CUM, « Responsabilisation de la collectivité locale » ..... 110
Paroles d'acteurs 4 : Agents de la Ville de Mulhouse, « Compagnonnage de métier » ..... 111
Paroles d'acteurs 5 : Paroles croisées, « le montage » ..... 116
Paroles d'acteurs 6 : Agents de la Ville de Mulhouse, « Méthodologie adoptée » ..... 117
Paroles d'acteurs 7 : Agents de la Ville de Mulhouse, « Savoir-faire et approches » ..... 118
Paroles d'acteurs 8 : Agents de la Ville de Mulhouse, « Savoir être : comportement / qualité / Difficulté » ..... 127
Paroles d'acteurs 9 : M. Guillaume Josse, AFD, « Partenariat AFD / coopération décentralisée » ..... 132
Paroles d'acteurs 10 : Paroles croisées, « Durée de l'engagement » ..... 138
Paroles d'acteurs 11 : Agents de la Ville de Mulhouse, les « principes généraux d'action » ..... 163

LISTE DES PHOTOGRAPHIES

Photographie 1 : Visages ruraux ..... 23
Photographie 2 : Vues urbaines ..... 25
Photographie 3 : Marchés colorés de Madagascar ..... 32
Photographie 4 : Aperçus de la ville de Mahajanga ..... 39
Photographie 5 : Construction du marché central « Bazar Be » en 1905 ..... 44
Photographie 6 : Les marchés de Mahajanga avant et après réhabilitation ..... 70
Photographie 7 : Daniel Rasolo et les représentants de l'association de commerçants de Marolaka lors d'une séance de présentation du plan du marché ..... 92
Photographie 8 : Marché Canal Couvert de Mulhouse (avec sa halle rénovée en 2001) ..... 109
Photographie 9 : Scènes de vie dans les marchés rénovés ..... 126
Photographie 10 : La nouvelle organisation des zones de ventes par filières (légumes au marché Mahabibo) ..... 135
Photographie 11 : Portraits d'acteurs malgaches ..... 142
Photographie 12 : Réunion d'information avec les commerçants ..... 153
Photographie 13 : Réunion entre les responsables de l'IRCOD, de la Ville de Mulhouse et ceux de la Ville de Mahajanga ..... 161

# LISTE DES SIGLES

| | |
|---|---|
| AFD : | Agence Française de Développement |
| AGETIP : | Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public |
| AGETIPA : | Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public d'Antananarivo |
| ANO : | Avis de Non-Objection |
| MGA : | Ariary[1] (unité monétaire officielle de Madagascar depuis août 2003) |
| APD : | Aide Publique au Développement |
| APD : | Avant-projet Détaillé |
| APS : | Avant-projet Sommaire |
| BA : | Budget Annexe |
| BCEOM : | Bureau Central d'Études pour les Équipements d'Outre-Mer, bureau d'études international, maître d'œuvre technique du projet |
| BMH : | Bureau Municipal d'Hygiène |
| BP : | Budget Principal (autres services de la CUM) |
| BG : | Budget Général (agrégat du BA et du BP) |
| CAD : | Comité d'aide au développement |
| CEFODE : | Coopération et Formation au Développement |
| CFD : | Caisse Française de Développement |
| CGLU : | Cités et Gouvernements Locaux Unis |
| CNCD : | Commission nationale de la coopération décentralisée |
| CS Hochfelden : | Centre de Secours de la Ville de Hochfelden (Alsace) |
| CUF : | Cités Unies France |
| CUM : | Commune Urbaine de Mahajanga |
| DAECL : | Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Locales |
| DAEF : | Direction / Directeur des Affaires Economiques et Financières |
| DAO : | Dossier d'Appel d'Offres |
| DCP : | Document Cadre Partenariat |
| DGCID : | Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement |
| DGTPM : | Direction Générale du Trésor Public de Madagascar |
| DMARC : | Département des Marchés (à partir de 2007 en remplacement du SMARC) |
| EPFL : | Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne |
| € : | Euro |
| FAC : | Fonds d'Aide à la Coopération |
| FMG : | Franc malgache[2] (unité monétaire officielle de Madagascar jusqu'à août 2003) |
| GPV : | Grand Projet de Ville |
| IEC : | Information/Education/Communication |
| IRCOD : | Institut Régional de Coopération-Développement d'Alsace |
| JIRAMA : | « Jiro sy Rano Malagasy », compagnie nationale de production et de distribution d'eau et d'électricité de Madagascar |
| MAEE : | Ministère des Affaires Étrangères et Européennes |
| MO : | Maître d'Ouvrage |
| MOSI : | Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle |

[1] 1 euro équivaut à 2 750 MGA
[2] 1 euro équivaut à 13 750 FMG, soit 1 FMG représente 0,2 MGA

| | |
|---|---|
| MOUS : | Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale |
| MPRDAT : | Ministère auprès de la Présidence de la République de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire |
| MDAT : | Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (avant Décembre 2006) |
| ONG : | Organisation Non Gouvernementale |
| PAIQ : | Programme d'appui aux initiatives de quartiers |
| PMA : | Pays les Moins Avancés |
| PNUD : | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PRMM : | Projet Réhabilitation des Marchés de Mahajanga |
| RCI : | Renforcement des Capacités Institutionnelles |
| SCAC : | Service de Coopération et d'Action Culturelle |
| SIS : | Service d'Incendie et de Secours |
| SMARC : | Service des Marchés (de 2005 à 2007) |
| UDAC : | Unité d'Appui à l'Autopromotion Communautaire |

# PREAMBULE

Le Projet Réhabilitation des Marchés de Mahajanga (PRMM) a été mis en œuvre à Madagascar de décembre 2003 à fin décembre 2007. Doté de 9,8 millions d'euros (€), 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.

Au final, il a abouti à la réouverture de trois marchés totalisant plus de 2400 emplacements et à la construction de voiries améliorant la desserte de l'un des marchés. Il comprenait deux composantes majeures, indissociables et complémentaires :

> une composante technique : pour chacun des trois marchés, il s'agissait d'une part d'assurer 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 : elle impliquait la réorganisation de la gestion des marchés (mise en place d'une régie à autonomie financière), la mise en place d'une cellule d'intermédiation sociale chargée de l'information et de la sensibilisation aux règles d'hygiène et un appui à la gestion de la CUM.

La présente étude vise à capitaliser le bilan de cette expérience, l'un des premiers projets opérationnels fruit d'une collaboration entre l'AFD et une collectivité locale française, pour améliorer les connaissances relatives à la participation d'une coopération décentralisée aux projets de l'AFD. Telle que c'est défini dans la charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, « les partenaires du projet doivent s'attacher à ce que l'expérience tirée de leur coopération soit capitalisée, valorisée et exploitable par l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée. Le produit de cette capitalisation doit être diffusé au sein des collectivités territoriales concernées mais également relayé à une échelle plus large par le biais des associations de collectivités territoriales actives en matière de coopération internationale » (AFCRE et al., 2004).

Cette capitalisation a trois objectifs globaux :

> mettre en évidence les principaux résultats obtenus ;

> montrer comment les méthodes et outils utilisés ont permis d'atteindre les objectifs du projet ;

> étudier comment le cadre institutionnel et organisationnel du projet impliquant une coopération décentralisée (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 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 pour passer de « l'expérience à la connaissance partageable » (Zutter, 1994). Pour cela, il s'agit d'analyser 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. En se basant sur ces objectifs, c'est un travail collectif de réflexion qui a été réalisé en vue de tirer les leçons de l'expérience et de reproduire dans de meilleures conditions cette approche dans le futur.

Dans le cadre de ce travail, les objectifs spécifiques sont les suivants :

> décrypter et retranscrire le processus mis en œuvre dans le cadre du projet en terme d'amélioration de la gouvernance des marchés par la CUM (notamment les méthodes, les outils) ;

> analyser le mode de gouvernance mis en œuvre dans le cadre de ce projet et, notamment, participer à la construction des savoirs sur ce type de collaboration entre l'AFD et un partenariat de coopérations décentralisées.

Cette étude a bénéficié d'un 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 appuyée par un groupe de travail à Mahajanga (IRCOD –représentation locale – et CUM). Cette double lecture, Nord et Sud, a été souhaitée par l'ensemble des acteurs pour renforcer, à travers ce travail, les dimensions partenariales qui étaient apparues lors de la mise en œuvre du projet.

Ce rapport de capitalisation réalisé de janvier 2009 à septembre 2009 comporte les rubriques suivantes :

> une présentation globale du cadre de référence de la présente étude de capitalisation ;

> une présentation générale du projet détaillant à la fois les objectifs du projet, les acteurs et les outils utilisés : organisée à partir des données recueillies et des observations, elle fait le point sur les différents éléments constitutifs du projet (contexte, contenu, acteurs, budget). Cette partie donne une vision globale du projet au lecteur mais aussi fournir une liste d'indications qui seront utilisées par la suite pour la capitalisation ;

> une présentation méthodologique de la capitalisation : les approches adoptées, les techniques utilisées et les étapes suivies pour réaliser cette capitalisation sont détaillées afin de justifier du caractère scientifique de la démarche ;

> une synthèse 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 les terrains (au Nord comme au Sud) mais également de la documentation du projet et des entretiens avec les acteurs clés du projet ;

> des leçons sont proposées à partir des résultats issus de ce travail de réflexion.

Nous profitons de cette occasion pour 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 l'accueil réservé à nos demandes.

Nous tenons également à souligner le soutien efficace apporté par les différentes personnes qui ont participé à la réalisation de cette capitalisation :

> M. Jean-Pierre Lemelle (division Evaluation et capitalisation du Département Recherche de l'AFD) et M. Guillaume Josse (chargé de projet au sein du Département Collectivités en charge des projets urbains de l'AFD) pour leur appui et leurs remarques ;

> Dr Jean Nirina Rakotoarimanana, Maire de la Commune Urbaine de Mahajanga, son équipe municipale et les commerçants des trois marchés pour leur accueil ;

> M. Denis Schultz (Directeur), Mme Cécile Sicard (chargée de projet) et Melle Aurore Maudier (stagiaire) de l'IRCOD qui ont assuré un suivi régulier de cette étude ;

> Mme 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 (Jean-Claude Bolay et Abigaïl Kern) pour son soutien et son regard critique sur cette étude ;

> Melle Juliette Férard : collaboratrice de l'IRCOD qui s'est impliquée très largement dans la réalisation des études de terrain.

# RESUME

Les trois objectifs principaux du PRMM étaient : le développement économique, l'amélioration des conditions sanitaires et le renforcement des capacités institutionnelles de la Commune Urbaine de Mahajanga. 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 attributions 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 éducation 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 déléguée) ; 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 ;<br>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) ;<br>mise en place d'un nouveau mode de gestion du marché (budget Annexe géré par un nouveau service, le département des Marchés –DMARC) –;<br>redéfinition des rapports entre les commerçants et la municipalité |

Source : B. Michelon

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 collaboration 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'efficience du projet.

Tableau 2. Atouts et faiblesses du montage institutionnel

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

Source : B. Michelon

-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 |
|---|---|
| Rôle pivot de la MOSI : appui extérieur de proximité et intermédiation sociale ;<br><br>déplacement et réintégration des commerçants réussis ;<br><br>organisation des marchés par filières ;<br><br>professionnalisation accrue du DMARC dans le domaine du déplacement et réinstallation ;<br><br>construction d'outils et de méthodologie adéquats (recensement, guide de procédure) ;<br><br>mise en place des associations de commerçants et communication avec la CUM. | 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 ;<br><br>implication et professionnalisme du dispositif d'appui de proximité à améliorer ;<br><br>attributions non totalement finalisées (problème de définition de la fonction du marché de Tsaramandroso) ;<br><br>gestion des commerçants à l'extérieur difficile ;<br><br>implication envers les chefs de marchés et percepteurs à renforcer ;<br><br>problème de connexion au réseau électrique (JIRAMA) ;<br><br>absence de suivi du devenir des associations. |

Source : B. Michelon

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

Source : B. Michelon

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 paraétatique 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'efficience 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 sont regroupés en trois parties, rassemblant les éléments de synthèse et proposant des réponses aux problèmes soulevés précédemment :
-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 » ;

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

Source : B. Michelon

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 réplication 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 renforcée 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 réplication 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 |

Source : B. Michelon

# 1. CONTEXTE GENERAL DU PROJET DE REHABILITATION DES MARCHES DE MAHAJANGA (PRMM)

## 1.1 Madagascar, la grande île et la coopération française

### 1.1.1 Madagascar, un pays en développement

**Madagascar, la grande île**

Située dans l'Océan Indien au sud de l'Équateur, Madagascar est une des plus grandes îles du monde avec 587 040 kilomètres km² (superficie légèrement plus importante que celle de la France). L'Ile est située à 700 kilomètres des côtes du Mozambique, desquelles elle est séparée par un canal du même nom. La Grande Ile se caractérise par une extrême diversité de son relief, de ses paysages et de sa végétation. La population malgache résulte d'une succession de peuplements d'origine asiatique d'une part (Malais et Indonésiens) et africaine d'autre part (Bantous). Les Européens n'apparaissent dans l'île qu'au XVI$^{ème}$ siècle.

**Figure 1 : Situation géographique de Madagascar**

Source : Ministère des Affaires étrangères et européenne

**Une instabilité politique chronique**

Durant la majeure partie du XIX$^{ème}$ siècle, l'île est administrée par le Royaume de Madagascar. En 1895, ce régime est aboli par l'invasion coloniale à l'issue de laquelle la France impose un quasi protectorat. Puis, en 1896, le parlement français vote l'annexion du pays en tant que colonie. Ce statut va perdurer jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale avec les premières révoltes du peuple malgache pour obtenir son indépendance.

En 1947, un soulèvement nationaliste important ouvre la voie de l'autonomie. Sévèrement réprimée par l'armée française, cette rébellion provoque la mort de milliers de personnes. Le 26 juin 1960, après une lutte nationaliste inces-

sante de plus de 10 ans, l'indépendance est proclamée. Dès le 14 octobre 1960, Philibert Tsiranana est élu premier président de la République autonome malgache. Il quitte le pouvoir 12 ans plus tard après une révolte estudiantine. Ces troubles apparaissent alors comme les dernières et les plus efficaces manifestations anticoloniales marquant définitivement la prise de distance entre Madagascar et la gestion coloniale française. Le pouvoir reste alors entre les mains de l'armée jusqu'en 1975, date à laquelle Didier Ratsiraka est nommé Chef d'Etat et impose un régime présidentiel orienté vers le socialisme. Le pays connaît alors une longue phase de rupture avec l'Occident, en particulier à travers une politique de malgachisation, décidée dans le cadre de la République socialiste. Entre 1980 et 1990, un retour progressif à une politique d'échanges et d'ouverture marque une étape plus favorable, sans toutefois que le pays surmonte le problème de la pauvreté et de la corruption.

En 1991, la contestation populaire met fin à cette gestion présidentielle personnalisée. Ce mouvement aboutit à l'élaboration de la « Convention du 31 Octobre 1991 » signée par les principales forces politiques locales puis, 18 mois plus tard, à la proclamation de la III$^{ème}$ République (adoptée par référendum en août 1992) et à l'élection, en 1993, d'Albert Zafy, l'un des leaders des révolutions populaires de 1991. Ces nouvelles bases n'apportent cependant pas la stabilité et le retour à la prospérité (la monnaie perd 60 % de sa valeur, tandis que la corruption continue de progresser). Cette situation conduit à la démission du président Zafy à la suite d'une motion d'empêchement votée par l'Assemblée nationale en 1996. Il s'efface au profit de Didier Ratsiraka, à nouveau élu en janvier 1997, d'extrême justesse, avec 50,7 % des voix. Ce dernier fait légitimer, en recourant au référendum, des aménagements institutionnels renforçant notablement le pouvoir du président, ainsi que celui des administrations provinciales le 15 mars 1998.

En décembre 2001, lors de la proclamation des résultats des élections présidentielles, une crise ouverte est déclenchée entre le président sortant Ratsiraka et son adversaire Marc Ravalomanana, alors maire d'Antananarivo. Alors que le verdict des urnes donne la victoire à ce dernier, le président sortant refuse de quitter le pouvoir. Après six mois d'une grave crise (blocus économique, violences entre partisans et opposants) Marc Ravalomanana est déclaré président en avril 2002 et investi le 6 mai 2002. Il ne prend ses fonctions officielles qu'en juillet après le départ de Didier Ratsiraka. Les élections législatives anticipées du 15 décembre 2002, organisées sous observation internationale donnent une large victoire au parti du président, « Tiako I Madagasikara » (TIM), fondé en juin 2002. Il est réélu pour un deuxième mandat en décembre 2006. Le 17 mars 2009, Marc Ravalomanana est à son tour contraint à démissionner, suite à des protestations populaires pour laisser le pouvoir entre les mains d'une Haute Autorité de Transition en charge d'organiser les prochaines élections, présidée par Andry Rajoelina, alors maire d'Antananarivo.

**Un des pays en développement parmi les plus pauvres du monde**

Cette instabilité politique est à mettre en parallèle avec les difficultés économiques que connaît le pays. En effet, durant les années soixante, Madagascar est l'un des pays africains les plus nantis en termes de revenus 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 en 2007 (estimation) |
| Superficie : | 587 041 km$^2$ |
| Densité : | 30 hab. /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 : | 143$^{ème}$ rang mondial sur 179 pays |

Source : PNUD, 2007

Aujourd'hui, Madagascar occupe, selon l''Indice de Développement Humain[3], le 143è rang mondial sur 179 pays, ce qui le classe parmi les pays les moins avancés (PMA). Selon une enquête auprès des ménages effectuée en 2005, plus de deux tiers des habitants (68,7 %) vit en dessous du seuil de pauvreté[4] et environ 60% de la population n'a ni accès à l'eau potable, ni à l'électricité. D'un point de vue démographique, la population, estimée à environ 18 millions d'habitants, connaît sa plus forte croissance démographique (environ 3 % par an). Elle est majoritairement jeune (43,8% de la population a moins de 15 ans), ce qui s'explique par un fort taux de fécondité (5 enfants par femme) et une espérance de vie moyenne estimée à 56 ans.

## Photographie 1 : Visages ruraux

Habitat traditionnel, chemin à la croisée des routes, paysans péchant dans une mare et culture dans les marais.
Source : EPFL, B. Michelon

**Un processus d'urbanisation en cours**

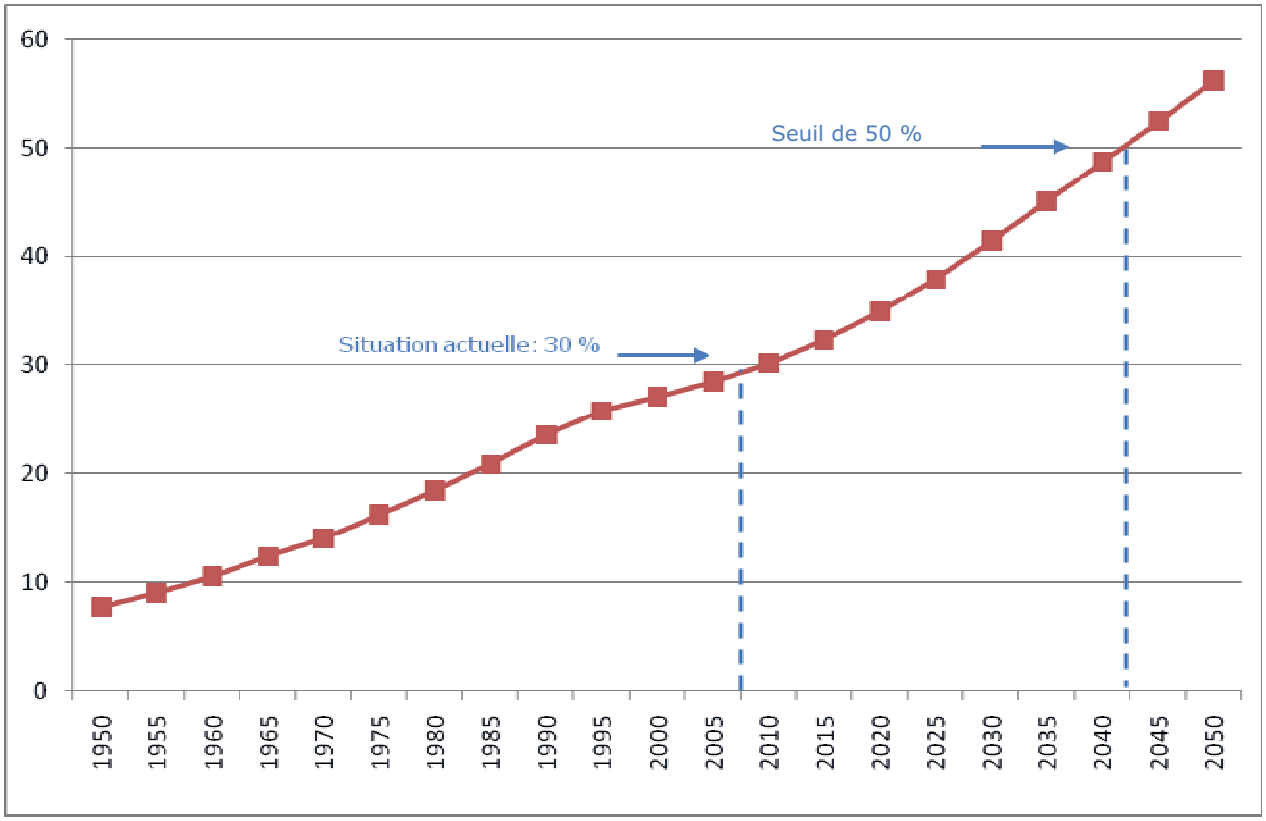
Alors que la population de Madagascar a doublé durant les trois dernières décennies, celle des villes a quadruplé. Actuellement, près de 30% des Malgaches habitent en milieu urbain alors qu'ils n'étaient que 16% en 1975 et 23% en 1993. Ceci s'explique par la croissance démographique annuelle du pays en milieu urbain deux fois supérieure à la moyenne nationale : entre 1990 et 1995, elle se situe entre 4% et 6% alors qu'elle était d'environ 2,8% dans le pays. Si cette croissance se poursuit, les projections prédisent que l'urbanisation concernera 50% de la population en 2045.

---

3 L'IDH est un indicateur qui fait la synthèse (on l'appelle indicateur composite ou synthétique) de quatre séries de données : l'espérance de vie à la naissance (qui donne une idée de l'état sanitaire de la population du pays), le niveau d'instruction mesuré par la durée moyenne de scolarisation et le taux d'alphabétisation, le PIB réel (c'est-à-dire corrigé de l'inflation) par habitant, calculé en parité de pouvoir d'achat (PPA - c'est-à-dire en montant assurant le même pouvoir d'achat dans tous les pays), le Produit Intérieur Brut. par habitant donne une indication sur le niveau de vie moyen du pays.

4 Pourcentage de la population vivant avec moins de 1,25 USD par jour, selon la Banque mondiale.

**Figure 2 : Évolution du taux d'urbanisation de Madagascar (selon recensements et projection)**




Source : Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat

D'ores et déjà, sur le plan économique et politique, les villes occupent une place importante : elles produisent 70 % du Produit Intérieur Brut national et concentrent la moitié de l'épargne du pays. La croissance démographique et la richesse de ces territoires attirent en contrepartie une population pauvre de plus en plus importante : on estime aujourd'hui que plus de 50% des urbains vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Pour lutter contre la pauvreté et assurer la croissance du pays, l'Etat a mis en place de vastes réformes par le biais d'un Madagascar Action Plan (MAP)[5] s'accompagnant d'une véritable politique nationale de décentralisation.

Cependant, les défis restent nombreux pour satisfaire les besoins de la population. Le sous-équipement en services de base (écoles, dispensaires, etc.) est exacerbé par la croissance démographique avec la moitié de la population âgée de moins de vingt ans. Cette pression démographique accentue les revendications exercées sur les pouvoirs publics et sur l'économie du pays, d'abord pour assurer l'éducation des populations et ensuite pour offrir à celles-ci de réelles possibilités de création de revenus.

[5] Le Plan d'action pour Madagascar (MAP) est la stratégie de seconde génération de réduction de la pauvreté. Le MAP envisage des réformes accélérées et mieux coordonnées, et décrit les « stratégies et les actions qui initieront la croissance rapide, mèneront à la réduction de pauvreté, et s'assureront que le pays se développe en réponse aux défis de la mondialisation et selon la vision nationale « Madagascar naturellement » ainsi que les Objectifs de développement pour le Millénaire. C'est un véritable ambitieux projet de réformes exigeant un financement de 6 à 8 milliards $ sur 5 ans (République de Madagascar, 2007).

## Photographie 2 : Vues urbaines

Maison coloniale (Mahajanga), Avenue de l'Indépendance (Antananarivo), Gare ferroviaire (Antsirabé) et pusy-pusy (Antsirabé)

Source : B. Michelon (EPFL)

**La décentralisation à l'œuvre**

A Madagascar, les premiers jalons de la décentralisation ont été posés dans les années 1990 pour remplacer l'organisation mise en place en 1956 par l'administration coloniale française. Le processus de décentralisation, engagé par les autorités malgaches dès 1992, s'est concrétisé en 1993 par une série de lois et de décrets. Il s'est matérialisé en 1995 par la mise en place des communes. Cependant, 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. En outre, le pays a été divisé en six provinces (Faritany) à la tête desquelles devaient être placés des gouverneurs élus, dans la perspective de mettre en œuvre une politique de régionalisation et de décentralisation. Compte tenu des événements liés aux élections présidentielles de 2001, ce volet de la réforme n'a pas été mis en œuvre. Les provinces autonomes créées en 1998 ont été supprimées en 2007, et 22 régions ont été mises en place en septembre 2004 (dont l'exécutif est toujours nommé par le gouvernement).

L'organisation territoriale repose aujourd'hui sur deux types de collectivités : les régions et les communes. La commune est le niveau institutionnel élémentaire de l'organisation publique territoriale le plus avancé. Elle a en charge d'assurer les services administratifs, de gérer le domaine public et les infrastructures économiques de base, de s'occuper des ordures et de veiller à l'hygiène publique, de fournir les services sociaux de base, de faire régner la sécurité publique locale et de planifier le développement local. Elle est constituée d'un bureau exécutif présidé par le maire - élu directement par la population - et d'un conseil municipal. Ce processus de décentralisation reste toutefois contraint par la faiblesse des compétences et des ressources des communes en regard des missions qui leur ont été

confiées. Leurs besoins financiers n'ayant pas été préalablement évalués, les transferts financiers de l'Etat ne leur offrent pas des moyens techniques et financiers nécessaires à l'entretien des infrastructures de base et à l'exercice des missions transférées.

**Encadré 2 : Les villes, espaces politiques qui font et défont les présidents malgaches**

On peut affirmer qu'à Madagascar, « les débats se recentrent, après 1980, sur la ville (et non plus les campagnes) comme lieu privilégié d'où penser la nation, et sur les méthodes possibles de résistance à la violence de l'Etat » (Jourde, 2002).

Le premier événement important, décidant la chute de la Première République malgache, est la manifestation du 13 Mai 1972. La foule s'est alors massivement rendue sur la place centrale d'Antananarivo et a brûlé l'Hôtel de Ville d'Antananarivo pour en déloger des membres des forces de l'ordre. Ce jour marque le début de cinq journées de soulèvement populaire et de répression aussi aveugle que meurtrière. Devant les démonstrations massives des manifestants, Philibert Tsiranana se retire du pouvoir, le laissant entre les mains de l'armée jusqu'en 1975 où Didier Ratsiraka est nommé Chef d'Etat. Par la suite, pour marquer l'importance de ces événements, la place de l'hôtel de ville est rebaptisée « place du 13 Mai ».

Réélu en 1982 et 1989, le Président Ratsiraka est confronté lui aussi en 1991 à un mouvement de contestation qui se fait entendre dans la rue. Des rassemblements pacifiques réunissent pendant plusieurs mois des centaines de milliers de personnes sur la place du 13 Mai dans la capitale, ou en province. Un Comité des «Forces vives» tient la rue et l'opposition met en place un gouvernement de transition. Ce mouvement aboutit à la remise en cause du pouvoir de Ratsiraka qui abandonne la présidence en 1993, suite à l'élection d'Albert Zafy, l'un des leaders des révolutions populaires de 1991.

Les mobilisations populaires dans la rue cesseront jusqu'au début de l'année 2002 où de nouvelles manifestations ont lieu. De janvier à mars 2002, les partisans de Marc Ravalomanana descendent manifester sur la place du 13 Mai pour revendiquer la victoire au scrutin présidentiel. Ce soutien populaire contribue à légitimer la victoire du futur président face à Didier Ratsiraka qui laisse finalement sa place. A l'issue de ces événements, les observateurs concluent qu'« occuper la place à volonté, c'est quasiment occuper le pouvoir » (Jourde, 2002).

En janvier 2009, c'est encore sur la Place du 13 Mai que commencent les revendications des partisans d'Andry Rajoelina. Des affrontements sanglants aboutissent à la transmission du pouvoir du Président à un directoire militaire. Celui-ci le confère à son tour à la Haute Autorité de Transition présidée par Andry Rajoelina, ancien maire d'Antananarivo.

Ainsi, au cours des dernières décennies, la rue est devenue à la fois le lieu de contestation et d'affirmation du pouvoir politique. Trois présidents ont été destitués suite à des agitations populaires notamment sur la place du 13 mai, devenue aujourd'hui le véritable espace public national de la contestation.

### 1.1.2 Madagascar, partenaire de la coopération française

**La coopération franco-malgache**

Madagascar et la France sont deux pays très liés pour des raisons historiques, géographiques (proximité de Mayotte et de la Réunion), culturelles (avec notamment la francophonie) et humaines (Madagascar accueille la plus importante communauté étrangère française de l'hémisphère sud, et la France la plus importante diaspora malgache). La France est aujourd'hui le premier bailleur bilatéral de Madagascar. En 2008, Madagascar était destinataire de 49,72 millions d'euros d'APD (République française, 2008). Cette coopération intervient dans le pays sous diverses formes :

> l'assistance technique, spécifique à la coopération française, qui intervient dans des secteurs où elle apporte un appui aux processus de réforme et de modernisation de l'État et est soumise à l'évaluation des deux parties ;

> l'aide budgétaire, sous forme d'annulation de dettes, avec le Contrat de Désengagement et de Désendettement (C2D d'un montant global d'environ 50 millions €), qui reste nécessaire pour que l'État puisse faire face financièrement aux besoins financiers créés par les réformes ;

> l'aide-programme qui demeure l'horizon à atteindre dans les grands secteurs de développement qui font l'objet de la concentration de l'aide française ;

> l'aide-projet affectée à des appuis et des investissements précis, dans des secteurs jugés prioritaires par les deux parties et mise en œuvre sur une période donnée, dans le cadre des accords de partenariats franco-malgache.

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 Etrangères 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 (micro-finance et financement d'entreprises à travers sa filiale PROmotion et PARticipation pour la COopération économique –PROPARCO-).

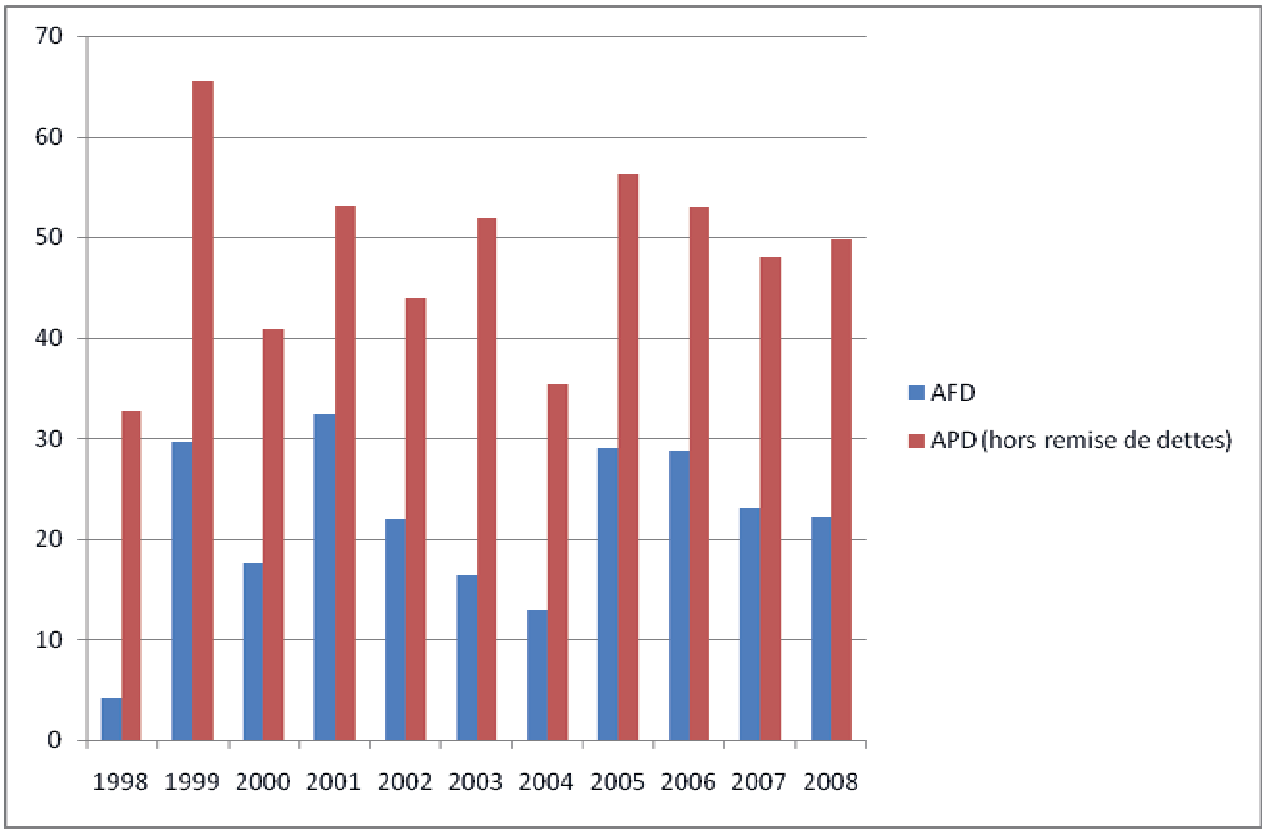
Parmi les axes stratégiques de l'AFD et du MAEE, figure notamment le renforcement de« la gouvernance et l'Etat de droit » qui s'adresse en particulier aux communes malgaches. Cela concerne aussi bien la réalisation d'infrastructures communales que l'appui à l'amélioration de la bonne gouvernance. Le Document Cadre de Partenariat (DCP) précise que « des infrastructures urbaines à caractère économique et social, respectueuses de l'environnement, seront développées, et les capacités de maîtrise d'ouvrage des communes et des intercommunalités renforcées » (République française, 2006)[6]. Comme la Banque mondiale, la Coopération française (AFD et MAEE) est un partenaire qui soutient de façon significative le développement local urbain à Madagascar. Le MAEE a notamment mis en œuvre un Programme d'Appui à la Gestion Urbaine (PAGU) sur les 14 villes les plus importantes de Madagascar, hors la capitale, et, parallèlement, un Programme d'Appui aux Initiatives de Quartiers (PAIQ) dont la finalité est de restructurer la société civile en favorisant la participation des populations à la gestion de leur quartier et de leur ville. Il s'agit de microprojets reposant sur une participation volontaire. Le PAIQ a financé et réalisé 116 projets de construction et de réhabilitation, entre 1995 et 2001, avec l'appui de 37 ONG nationales et internationales. Outre la réalisation de ces projets, il s'est attaché à faire naître des associations de quartier, chargées de suivre l'exécution des projets et d'en assurer la gestion et l'entretien (Sénat, 2003).

De manière plus spécifique à la coopération, les documents de stratégie de coopération française développent les axes de coopération dans le domaine de la décentralisation et du développement local : « les actions de la coopération cibleront principalement la réforme foncière, le pilotage de la décentralisation, le conseil aux collectivités territoriales décentralisées pour le développement de leurs capacités institutionnelles et la mise en œuvre de leur politique sociale » (République française, 2006).

---

6 Le DCP est un document contractuel d'une durée de 5 ans, comportant un cadre stratégique et un plan d'action, et faisant l'objet d'une convention entre la France et le pays bénéficiaire.

**Figure 3 : Évolution de l'APD française à Madagascar (en millions d'euros)**




Source : République française, 2008

**La coopération décentralisée à Madagascar**

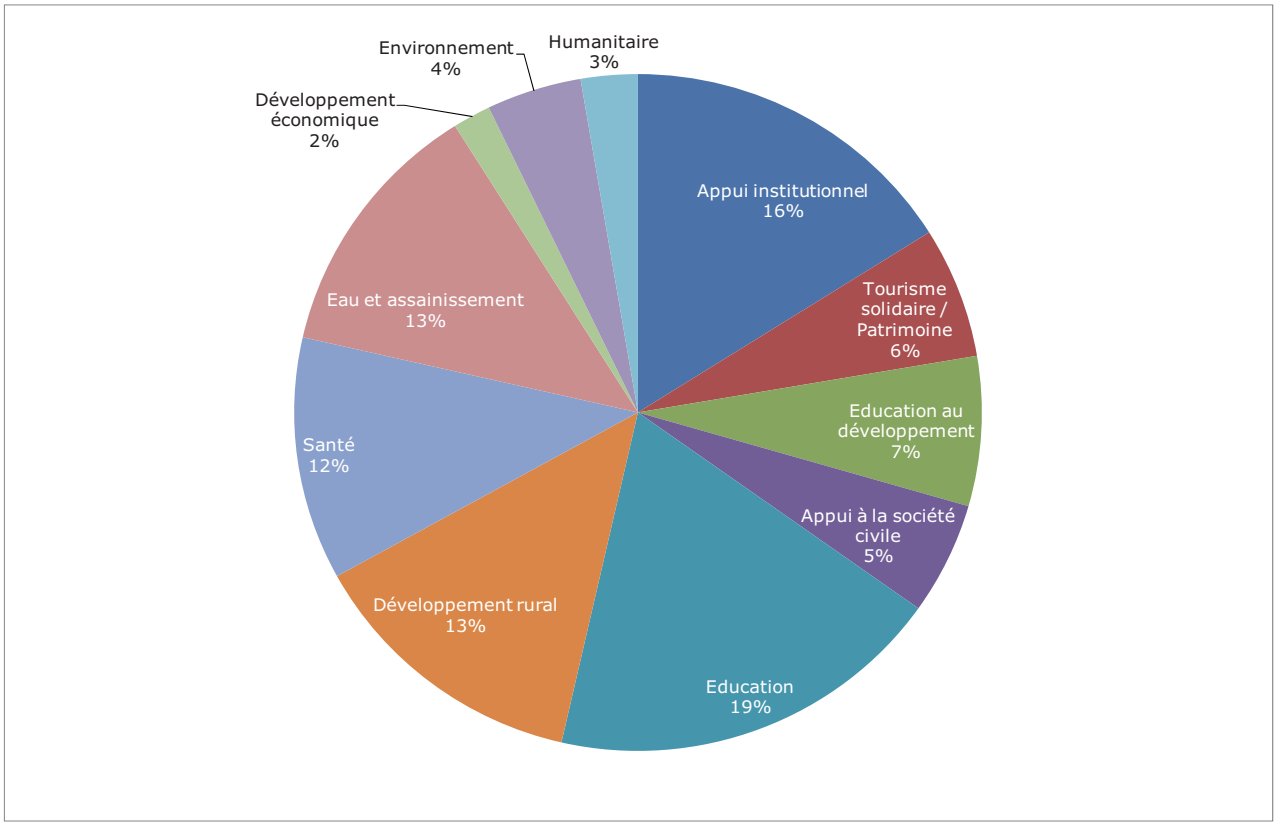
La présence des collectivités territoriales françaises (villes, départements et régions) est de plus en plus forte et sa contribution au développement des territoires est de plus en plus attendue par les acteurs de la coopération française. Bien souvent, les actions des collectivités locales françaises 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 au 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, 11 régions françaises, 14 départements, 11 communes et 3 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'ile de La Réunion. Ces coopérations s'appuient pour la plupart d'entre elles sur des représentants permanents sur place qui assurent un suivi de proximité, évitent les déperditions de fonds et simplifient la gestion des relations entre les deux partenaires. La source principale de financement des coopérations provient des collectivités territoriales françaises elles-mêmes. Certaines peuvent également bénéficier des financements issus des appels à projet du MAEE qui vient de réformer sa démarche de cofinancement des coopérations décentralisées en insistant sur l'appui institutionnel (appui à la décentralisation, à la gouvernance locale, à la mise en place de services publics, à la formation des cadres, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale dans le cadre du développement durable). A noter que ces partenariats de coopérations sont implantés particulièrement dans les régions d'Analamanga (autour d'Antananarivo), de Boeny (en particulier à Mahajanga), d'Atsinanana (à Toamasina/Tamatave) et d'Analanjirofo (trois partenariats). Suivent ensuite les régions de Diana, de Haute Matsiatra et de Vakinakaratra. Il y a ainsi une concentration au nord de la ligne allant de Tuléar à Manenga (à l'exception no-

table de l'Eure qui intervient dans le district de Tsihombé), le sud étant une région où les conditions de vie sont très difficiles.

Ces partenariats décentralisés interviennent dans des secteurs variés dont les plus importants sont l'appui institutionnel, le développement rural et la santé. L'eau et l'assainissement sont des domaines en plein essor avec la récente loi Oudin (cf. Encadré 6 : L'évolution du cadre législatif de la coopération décentralisée). Bien souvent la collectivité adopte une approche multisectorielle (en mettant en œuvre des projets dans différents domaines).

**Figure 4 : Secteur d'intervention des coopérations décentralisées franco-malgaches**




Source : Cités Unies France, 2009

En 2005, un groupe pays[7] a été créé au sein de Cités Unies France (CUF) en prévision de la tenue des Assises de la coopération décentralisée franco-malgache qui se sont déroulées les 11 et 12 mai 2006 à Antananarivo. Ces journées ont réuni plus de 350 intervenants venant d'horizons très divers : gouvernements, parlements, collectivités territoriales de tous niveaux, associations et organisations non gouvernementales impliquées dans la coopération franco-malgache. Le thème de ces assises était le rôle de l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée à Madagascar. Elles ont également permis aux différents acteurs impliqués de se rencontrer, d'échanger et de mener une réflexion concertée sur leurs expériences, ainsi que sur les thématiques et les modalités d'intervention de la coopération décentralisée.

Enfin, un suivi de l'action des coopérations décentralisées est assuré au niveau du SCAC de l'Ambassade de France. Il centralise les informations et recherche, en concertation avec le Groupe Pays de CUF, une cohérence des actions et leur bonne répartition sur le territoire afin de créer un véritable effet de levier pour le développement.

---

7 Les groupes pays, répartis en cinq pôles géographiques sont des espaces à caractère géographique rassemblant les collectivités locales engagées dans un pays ou zone géographique. Ils sont obligatoirement présidés par un élu, assisté d'un chargé de mission de CUF. Les groupes pays impulsent la mutualisation de l'information ou des actions de coopération, de "capitaliser" les savoir-faire, d'assurer, enfin, les liens avec la diplomatie française et les autorités des pays concernés.

**Encadré 3 : Quelques exemples de coopération décentralisée à Madagascar**

La Région Ile de France est implantée depuis 1989 et fournit un appui conséquent à la ville d'Antananarivo avec un investissement équivalent à 1, 2 million d'euros en 2008. Elle vient notamment de créer un Institut des Métiers de la Ville (un financement de 110 000 Euros auxquels s'ajoutent 22 000 Euros apportés par l'Ambassade de France). Cet Institut vise à renforcer les compétences de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre publique des collectivités et de leurs partenaires. Ses domaines d'intervention spécifiques sont l'urbanisme et la gestion des services urbains ainsi que d'autres domaines de compétences de la Commune Urbaine d'Antananarivo.

La Région Aquitaine, intervenant depuis 2002, et la Région Itasy se sont engagées à initier un programme de coopération actif et structurant pour une période de trois ans (2007-2010). Ce programme consiste en la mise en œuvre d'actions visant à promouvoir trois axes d'intérêt commun. Le premier vise au renforcement des capacités institutionnelles de la Région Itasy avec comme objectif premier le renforcement des capacités humaines de la collectivité malgache. Le second axe concerne la planification et la mise en valeur des potentialités économiques et sociales régionales : l'objectif immédiat est l'élaboration d'un schéma touristique régional. Le troisième axe concerne la formation agricole et le développement rural : l'objectif prioritaire est de soutenir la création d'un centre de formation agricole susceptible de rationaliser l'action paysanne pour améliorer la prise en compte de l'environnement.

Le Conseil Général de l'Eure s'investit depuis 1998 dans l'éducation et l'appui aux communes en collaboration avec le district de Tsihombe dans une région où le climat, peu favorable à l'agriculture, et l'enclavement du milieu, ont pour conséquence d'accroître dramatiquement la pauvreté des habitants.

## 1.2 La gouvernance urbaine, la coopération décentralisée et l'AFD

### 1.2.1 L'AFD et l'urbain : une implication forte dans les projets « marchés »

**L'avènement de l'urbain et de la bonne gouvernance**

En 1996, la Conférence des Nations Unies pour les Établissements Humains, baptisée Habitat II, a consacré « la ville comme lieu fondamental d'interaction et d'échanges sociaux » (Conférence des Nations Unies pour les Établissements Humains, 1996). Avec aujourd'hui plus de 50 % de la population mondiale vivant en milieu urbain, la gestion des villes est devenue un enjeu majeur de la société globalisée. Les fonctions politiques, économiques sont aujourd'hui étroitement liées à la ville, qui « concentrent les fonctions planétaires de direction, de production et de gestion, dominent les médias, la puissance politique réelle et la capacité symbolique de créer et de diffuser les messages » (Castells, 1998). C'est par elle que « se relaient les réseaux et que peu à peu l'ensemble des pays de la planète sont entrés dans la globalisation. Ainsi, les grands organismes, banques, firmes sont inscrits dans des réseaux internationaux et ont leurs sièges dans des villes » (Sassen, 2007).

Ce phénomène d'urbanisation touche à leur tour les sociétés des pays en développement. Au cours des 30 prochaines années, la population des villes des pays en développement va ainsi doubler, passant de 2 à 4 milliards. Cette croissance est cinq fois plus rapide que celle des populations urbaines du monde industrialisé. En 2030, l'Afrique et la Chine auront chacune 400 millions de nouveaux résidents urbains supplémentaires. Cet accroissement de la population s'accompagne d'un étalement de l'urbanisation sans commune mesure : « L'espace occupé par les agglomérations urbaines augmente plus rapidement que la population urbaine elle-même. De 2000 à 2030, celle-ci doit augmenter, au niveau mondial, de 72 %, alors que la superficie bâtie des villes de 100 000 habitants et plus pourrait s'accroître de 175 % »(Sheppard, Civco, 2005). Progressivement, depuis la première Conférence Habitat I à Vancouver en 1976, ce processus d'urbanisation a été pris en compte dans les politiques de développement des institutions internationales qui ont longtemps promu l'espace rural comme principal espace viable de développement. Cette 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 : « si les préoccupations classiques des années 70 sont toujours exprimées, concernant le développement urbain par la promotion des emplois, le souci d'équité et de lutte contre la pauvreté urbaine, par le respect de normes « modestes » dans le logement et les services urbains et la poursuite de l'objectif de recouvrements des coûts, un nouveau champ de préoccupation apparaît, qui va modifier en profondeur la stratégie du développement urbain dès le début des années 80 : c'est celui de la gestion urbaine, entendue dans son sens large de gestion du développement urbain et dans son sens plus restreint de gestion déconcentrée, privilégiant le local plutôt que le national, et les petites villes par rapport aux grandes villes » (Osmont, 1995).

Les bailleurs de fonds internationaux mettent aujourd'hui l'accent, comme avant eux le sommet d'Istanbul, 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 fois[8] 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 (acountability), de développer la participation et l'appropriation des projets par les populations (empowerment).

La notion de gouvernance urbaine est donc un des axes fondamentaux de l'approche urbaine de la coopération française. En effet, les études du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD) ont montré que « la notion de gouvernance permet de rendre compte du renforcement de l'organisation politique et sociale des villes. Elle permet d'analyser les transformations du pouvoir local, l'organisation des intérêts et des élites, les mécanismes de création d'identité collective, les formes d'action publique moderniste qui se développent en réponse aux défis qu'ont à relever les autorités politiques locales » (Michelon, Bolay, 2007). Un groupe de travail sur la gouvernance urbaine, réuni par le MAEE, a traité ce sujet pour réaffirmer son rôle fondamental pour le développement de l'échelon local. Il a notamment proposé des pistes pour « une reprise d'initiative des acteurs nationaux de la coopération dans ce domaine, tant sur le plan des conceptions que des orientations et du modus operandi » (MAEE, 2008).

### Encadré 4 : Les projets urbains de l'AFD

L'AFD gère une centaine de projets urbains dans une trentaine de pays, soit une moyenne de 150 à 200 millions d'euros d'engagements annuels (AFD, 2006). Elle prépare, annuellement, entre douze et quinze nouveaux projets. Ces projets sont financés par des subventions dans les pays les moins avancés (les PMA) et par des prêts bonifiés dans les pays à revenus intermédiaires (les PRI), où les villes doivent pouvoir à terme assurer elles-mêmes leurs investissements. Les projets peuvent être d'échelles différentes : intervention dans un ou plusieurs quartiers, à l'échelle d'une ville ou d'une agglomération, en appui d'une politique ou d'un programme national. Si l'on ajoute au développement urbain proprement dit les grandes infrastructures (grands projets d'infrastructure d'ampleur régionale : eau potable, transport, énergie), le montant dédié aux projets urbains représente 18% des engagements de l'AFD en 2007, soit

8 Constatant l'échec des politiques d'ajustements structurels, les institutions internationales ont rendu responsable la faiblesse institutionnelle caractérisant les Pays en Développement. En effet, ce rapport démontre que si l'autoritarisme peut générer une certaine croissance, il ne peut pas la rendre durable. Selon les auteurs du document, 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 ».

630 millions d'euros sur les 3,5 milliards d'euros d'engagements[9]. Considérant l'ampleur des enjeux que recouvre le développement urbain, la part de l'intervention de l'AFD dans ce secteur devrait augmenter progressivement.

**Le marché dans la ville : un approche de longue date pour l'AFD**

*Le projet « marché »*

Pour le voyageur en Afrique, la visite du marché constitue un excellent accès à la compréhension de la ville africaine. Dans la plupart d'entre elles, le marché est un espace public fourmillant. Dans une véritable ambiance de kermesse, les commerçants s'invectivent, les chalands se bousculent. Tous les sens sont en éveil. Au mélange de couleurs (le rouge vif du piment, le jaune du maïs, les pagnes multicolores,…) s'ajoute la diversité des senteurs (du poisson pas toujours très frais…. aux odeurs fruitées de bananes, mangues et ananas) qui émanent de ce lieu rempli de commerçants turbulents saluant bruyamment l'arrivée d'un parent ou d'un acheteur potentiel. C'est avant tout un lieu porteur d'altérité, de rencontres, d'échanges marchands entre les différents groupes qui constituent la ville : « on peut trouver en Afrique des marchés sans ville, mais il n'existe pas de ville sans marché » (Coquery-Vidrovitch, 1998). Pour le sociologue, le géographe, l'aménageur ou l'urbaniste, le marché africain recèle également une richesse profonde. Équipement collectif structurant, service public, pôle d'activités pourvoyeur d'emplois et de ressources, gisement fiscal, le marché urbain catalyse la dynamique des changements qui s'opèrent dans l'espace politique urbain.

La redéfinition du cadre de gouvernance urbaine 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 à appuyer les collectivités locales pour l'acquisition de compétences en maîtrise d'ouvrage et en gestion urbaine ainsi qu'une certaine autonomie financière.

## Photographie 3 : Marchés colorés de Madagascar

Crédit photo : EPFL, B. Michelon

9 Selon le rapport annuel 2007 de l'Agence Française de Développement

*Rétrospective des interventions marchés de l'AFD*

Depuis 1983, le Conseil de surveillance[10] 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 qui ont précédé celle que nous connaissons actuellement (Vénard, 1997).

La **première génération** a consisté à réaliser la reconstruction complète de grands marchés centraux. Dès décembre 1983, suite à la destruction accidentelle du Marché Central de Niamey, le Conseil a autorisé la Caisse Française de Développement (CFD - ancienne dénomination de l'AFD) à financer sa reconstruction, en cofinancement avec l'Union Européenne. La reconstruction complète, sur leur site originel, des marchés centraux a suivi (comme Ouagadougou en février 1987 ou Bujumbura en octobre 1990). Dans ces projets, les études préalables de programmation ont conceptualisé le bâtiment à construire et les infrastructures d'accompagnement, dans le but de reloger, à l'intérieur du nouvel ensemble couvrant la totalité du site, la quasi-totalité des activités commerciales préexistantes avec pour objectif d'augmenter leur efficacité économique par une amélioration de la répartition des postes de vente, des réseaux de circulations et des conditions d'hygiène et de sécurité.

Tous ces financements ont permis une reconstruction complète des marchés, en infrastructure comme en superstructure, selon des normes techniques élevées. Le coût de l'opération a servi de base pour fixer les futurs tarifs à appliquer et les conditions à imposer pour la gestion financière de l'équipement. Celle-ci a été affermée à une structure commerciale autonome avec obligation de prendre en charge non seulement l'entretien, l'hygiène publique et la sécurité du marché, mais également le remboursement du capital investi. L'évaluation rétrospective et l'évolution ultérieure de la gestion de ces marchés [11] ont montré que l'exploitation était entraînée dans une spirale de déséquilibre croissant, faute d'une autorité suffisante de la structure de gestion pour empêcher les commerçants d'en appeler aux autorités de l'Etat pour bloquer ou faire baisser les tarifs de redevances, ou pour empêcher l'expulsion de commerçants refusant de payer leurs dettes.

La mise en œuvre de la **deuxième génération**, au cours de la décennie 90, a bénéficié de l'expérience des projets de la première phase. Cette nouvelle vague, concernant l'aménagement de marchés "zones" (marché du Km5 à Bangui, Marché au Mil de N'Djamena, marché Dantokpa de Cotonou ou le Marché de Thiaroye Gare à Dakar), a bénéficié d'études préliminaires de faisabilité plus approfondies. Dans tous ces cas, les projets financés par la 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 débouchant, 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. Les objectifs de ces projets étaient principalement la réduction des encombrements, la mise hors d'eau en cas de pluie et l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité. Par comparaison avec les projets précédents, les projets de marché de cette deuxième génération se limitent à un aménagement à coût minimum des infrastructures et équipements sanitaires de base : les superstructures se réduisent aux clôtures (pour la sécurité), à la mise sous halle des espaces de vente (pour la protection contre la pluie) et à la structure des boutiques dont l'aménagement final (cloisons, fermetures) a été laissé à la charge des bénéficiaires. Le financement par la CFD de cette tranche de travaux était généralement conditionné par la mise en place d'une structure de gestion autonome impliquant les commerçants concernés.

La **troisième génération** correspond à la réhabilitation de marchés secondaires. Elle concerne des marchés de plus petite taille implantés soit dans les quartiers de la ville capitale (tels que les marchés de quartiers à Niamey en mars 1994), soit dans des villes secondaires (équipements marchands de Ségou, Kayes et Sikasso au Mali en septembre 1996). Elle prend en compte la nécessité d'équilibrer l'armature des réseaux de marchés urbains. Dans ces projets, la

---

[10] Le Conseil de Surveillance de l'AFD est l'instance de décision de cette Agence.

[11] Notamment la dissolution de la Société de gestion du Grand Marché de Ouagadougou, remplacée par la Chambre de Commerce du Burkina Faso

nécessité d'apporter les améliorations jugées indispensables, tout en proportionnant l'effort financier à la capacité contributive des collectivités et des commerçants concernés, a conduit à limiter le projet aux aménagements d'infrastructures relatives à l'hygiène et à l'assainissement et à déléguer aux bénéficiaires le maximum de travaux relatifs aux superstructures (boutiques, étals, etc.). De ce fait, les coûts d'investissements financés par la CFD sont réduits. La gestion du marché est confiée soit à une régie municipale, soit à une association constituée par les commerçants avec des partenaires privés locaux.

Entre ces trois périodes, une évolution est ainsi constatée dans les choix opérés en termes d'investissements financiers. Ces adaptations sont effectuées en fonction de l'évaluation des modes de gestion mis en place.

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, Wilhelm, 2000) considérant les marchés urbains comme des équipements « générateurs de ressources » (Paulais, 1998), afin de renflouer les caisses publiques. Cette redéfinition de la fonction des marchés urbains est à mettre en perspective avec l'émergence des politiques de décentralisation. Ce nouveau paradigme apparaît à la fin des années 1980 et se renforce sous la pression des bailleurs de fonds. Ces politiques tendent à s'imposer suite aux critiques émises à l'encontre du paradigme précédent qu'ont été les politiques d'ajustement structurel. En transmettant les prérogatives de l'Etat aux communes, les politiques de décentralisation visent à améliorer les capacités décisionnelles, techniques et financières des communes. Elles sont en principe accompagnées d'une volonté de démocratisation au niveau local (par des élections communales et par la « participation de la société civile »).
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, Bredeloup, 2002)

### 1.2.2 L'AFD et la coopération décentralisée : une collaboration en évolution

**La coopération décentralisée : un partenariat Nord/Sud d'avenir**
La définition de la coopération décentralisée en tant que politique publique n'est pas aisée. Le terme se prête à deux définitions sensiblement différentes, l'une émanant de l'Union européenne et l'autre de la France. Pour les instances de décision européennes, dans certains cas, « la coopération décentralisée sert à désigner un certain ensemble d'acteurs » (dont l'ensemble des acteurs du secteur privé et les Organisations Non Gouvernementales) et dans d'autres « elle désigne une façon de mener la coopération – ce n'est plus le qualificatif « décentralisé » qui est en réalité défini et une action de coopération peut être plus ou moins décentralisée » (Leclerc-Olive, 2003).

En France, la définition de la coopération décentralisée est plus restrictive : elle est le fait d'une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, départements, communes) et d'une ou plusieurs autorités locales étrangères qui se lient sous forme conventionnelle, dans un intérêt commun. En s'appuyant sur la définition de la coopération décentralisée proposée par Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), on retiendra que « la coopération décentralisée est un partenariat solidaire entre collectivités locales étrangères[12]. Elle vise essentiellement à favoriser la prospérité commune, consolider le développement local et la gouvernance des territoires. Elle renforce les capacités des autorités locales à assumer les compétences de la décentralisation croissante dans les différentes régions du monde »[13]. De fait, l'action extérieure des collectivités locales est large : elle peut concerner des initiatives unilatérales d'action extérieure ou internationale relevant de la promotion économique, touristique ou culturelle, du territoire de la collectivité. Il peut également s'agir d'aide d'urgence.

---

12 Il faut entendre par «collectivité territoriale étrangère» les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat.
13 Définition adoptée lors de la réunion de la commission « coopération décentralisée » de CGLU à Washington en Février 2006

La coopération décentralisée complète et amplifie l'action de l'État. Elle est aujourd'hui reconnue comme une valeur ajoutée à l'action internationale de la France. Le Gouvernement a créé une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) et désigné un préfet Délégué à l'Action Extérieure des Collectivités Locales (DAECL). La coopération décentralisée s'appuie sur des logiques d'action différentes de celles de la coopération internationale dans son ensemble mais elle veut répondre à des objectifs similaires : l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté.

**Encadré 5 : La place des collectivités locales françaises dans l'APD française**

Aujourd'hui, en France, près de 3800 collectivités territoriales sont engagées dans des actions de coopération décentralisée. Au total, 8000 projets menés dans 120 pays ont été répertoriés en vue de la mise en ligne du futur « Atlas français de la coopération décentralisée » et des autres actions extérieures. D'après la CNCD, près de 3 500 collectivités territoriales financent leurs actions à hauteur de 150 millions d'euros par an, soit environ 1,5% de l'APD de l'Etat français en 2007 (MAEE, 2008). Les actions d'aide au développement en constituent un volet essentiel. En effet, la coopération prend souvent une forme très concrète, fondée notamment sur le savoir-faire particulier des collectivités françaises dans le traitement des déchets, la gestion de l'eau ou l'assainissement. Cependant, les collectivités territoriales sont également de plus en plus présentes dans l'aide d'urgence, principalement après des catastrophes naturelles de grande ampleur (comme par exemple le Tsunami de décembre 2006).

C'est au début des années 1990 que la coopération Nord/Sud entre collectivités a commencé à trouver tout son sens, les besoins des collectivités du Sud ayant évolué : aux nécessités primaires de santé, d'alphabétisation, d'alimentation, de désenclavement, aux nécessités du développement économique et de l'emploi, s'ajoutent celles des réformes institutionnelles locales en matière d'administration territoriale et de gestion de services municipaux. Le Ministère de la Coopération en 1996 note ainsi que « compte tenu des besoins différenciés des divers niveaux de compétence territoriale au Sud, nos propres niveaux de collectivités françaises (région, département, commune, agglomération) commencent à concevoir pour agir des méthodes plus coordonnées. On observe également un dialogue de plus en plus facile avec les autres partenaires, chacun mesurant mieux les besoins ainsi que les compétences et les moyens financiers et humains. » (Ministère de la Coopération, 2006) De plus des institutions, telles que Cités Unies France (CUF) [14] ou encore CGLU[15] fournissent un accompagnement dans leurs approches et fédèrent les collectivités locales dans leurs actions de coopération décentralisée.

La mise en place d'un cadre adéquat (législatif et institutionnel) ouvre le champ à 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 territoriales, 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 puisse continuer d'apporter une réelle plus-value à la coopération internationale dans son ensemble en devenant une réelle politique publique intermédiaire.

**Encadré 6 : L'évolution du cadre législatif de la coopération décentralisée**

Trois périodes peuvent être distinguées dans l'évolution du cadre législatif encadrant la coopération française internationale des collectivités locales.

---

[14] CUF créé en 1975 est association nationale partenaire de la Fédération mondiale où elle représente les collectivités territoriales françaises adhérentes, financée quasi intégralement par le Ministère des Affaires étrangères et européennes

[15] CGLU est née en 2004 de la fusion de la Fédération Mondiale des Cités et Villes Jumelées (FMCU), l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux (IULA) et Métropolis, association internationale de grandes métropoles

La première période remonte à l'après-guerre. Les premiers jumelages, souvent conclus dans le cadre du rapprochement franco-allemand, se sont noués en l'absence de tout cadre juridique, par le biais d'initiatives spontanées et ce, jusqu'en 1956.

Le décret du 24 janvier 1956 prévoit l'obligation, pour tout projet de jumelage, d'une déclaration au préfet. La loi n°72-619 du 5 juillet 1972, relatif à la coopération entre régions ayant une frontière commune, modifie la donne en soumettant cette coopération à une autorisation préalable du Gouvernement. Parallèlement, la coopération transfrontalière s'est développée dans un cadre essentiellement empirique, au gré des réalisations de terrain. La convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales du 21 mai 1980 a permis de lui donner une base juridique a posteriori.

Dans les années 80, l'avènement de la décentralisation offre l'opportunité aux collectivités territoriales de s'impliquer dans des projets de développement. Si la loi du 2 mars 1982 ne faisait mention, dans son article 65, que de la coopération transfrontalière, un an plus tard, la notion d'action extérieure des collectivités territoriales a été reconnue par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 qui crée le poste de délégué pour l'action extérieure des collectivités locales. Nommé par décret par le Président de la République, ce haut fonctionnaire a pour mission de rassembler et d'analyser toutes informations utiles, d'apporter son concours aux commissaires de la République ainsi qu'aux collectivités territoriales et d'exercer une action générale de coordination entre les services des administrations centrales de l'Etat sur ces questions.

Cette loi ouvre une période de découvertes, caractérisée par des tâtonnements successifs, marquée notamment par l'apparition de nouvelles collectivités, les régions : « ce fut une vraie période fructueuse mais désordonnée d'apprentissage des autres » (Ministère de la Coopération, 2006). C'est une période où un premier travail de capitalisation mené sous l'égide de l'Etat, en y associant les collectivités, dégage des méthodes et des procédures ; en furent issues les conventions passées entre l'Etat et les réseaux de collectivités du Nord et du Sud. A cette époque sont créées des plateformes de concertation régionales (telles que l'IRCOD d'Alsace) pour promouvoir une vision de la coopération décentralisée basée sur des collectivités locales à la fois représentantes des pouvoirs publics et membres de la société civile.

Enfin, les années de consolidation des acquis depuis 1992 ouvrent une période marquée par le discours de La Baule[16], qui encourage les collectivités à soutenir les efforts de démocratisation et de décentralisation dans les « pays du champ »[17] et la loi d'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992, consacrant la coopération décentralisée. Cette dernière entoure cette coopération dans la limite des compétences des collectivités locales et dans le respect des engagements internationaux de la France, et crée la CNCD. Cette avancée était indispensable pour donner une véritable portée juridique aux actes liés à l'action extérieure des collectivités territoriales : il est ainsi prévu que leurs actions s'inscrivent dans le cadre de conventions conclues avec des collectivités territoriales étrangères, mais non directement avec des États étrangers, sauf dans le cas particulier de l'Outre-mer.

Parallèlement, la circulaire du 26 mai 1994 précise que la convention est la voie privilégiée de la coopération décentralisée. Quelle que soit sa dénomination - charte de jumelage, accord de coopération, convention de partenariat, etc. - la convention formalise la relation entre les collectivités territoriales partenaires. Elle constitue l'acte solennel à travers lequel elles déclarent leur engagement autour d'un projet commun. Le contenu des conventions de partenariat varie en fonction de la nature de la relation (jumelage, coopération plus technique, etc.), de l'histoire et de l'ancienneté de la relation entre les collectivités territoriales partenaires, etc. Ainsi, dans certains cas, la convention de partenariat est

16 Discours de La Baule, juin 1990, 16ème Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique

17 Les pays anciennement dit « du champ » représentaient l'ensemble des anciennes colonies françaises, aujourd'hui regroupés dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP)

une déclaration d'intention, plutôt générale dans sa formulation. Celle-ci est alors actualisée ultérieurement par des accords plus précis sur des programmes ou des projets. Dans d'autres cas, la convention constitue d'emblée un accord très détaillé sur les domaines et les modalités de travail en commun.

Depuis cette date, deux textes sont venus préciser le cadre d'action des collectivités locales. La loi du 9 février 2005, dite « Loi Oudin Santini » simplifie l'action des collectivités qui souhaitent participer aux engagements internationaux dans le domaine de l'eau. En juillet 2007, la loi Thiollière relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements[18] complète désormais la base légale de 1992 favorisant la mise en œuvre de ce type d'actions et autorise des actions humanitaires en cas d'urgence. Elle renforce la place des partenariats de coopération décentralisée avec les pays du Sud après des jugements récents[19] venus donner une interprétation restrictive à la notion d'intérêt local et qui tendaient à remettre en cause la régularité de nombreuses actions conduites par les collectivités locales.

**Une implication croissante de l'AFD dans la promotion de la coopération décentralisée**

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 » (Pouillette, 2000)

En effet, il est nécessaire de prendre conscience que « la gouvernance urbaine est un concept hautement politique (dans les deux sens du terme) et n'a plus rien à voir avec l'idée technocratique » (Bossuyt, 2008). De ce fait, les collectivités locales, acteurs de la décentralisation au Nord comme au Sud, doivent être impliquées au cœur de cette nouvelle politique de gestion urbaine. Une bonne gouvernance urbaine n'est possible qu'en impliquant les secteurs public, privé et la société civile.

C'est cette même approche qui est déclinée dans la « Stratégie gouvernance de la coopération française » : « La coopération décentralisée joue un rôle central dans le développement de la démocratie locale ainsi que dans le renforcement des capacités (ingénierie, maîtrise d'ouvrage…). Sans prétendre orienter et contrôler cette coopération, il est nécessaire de développer les échanges avec les collectivités et l'élaboration de projets communs au travers des diverses instances représentatives existantes. Des formules de concertation spécifiques seront recherchées, tant avec l'administration qu'avec l'AFD pour développer une meilleure cohérence » (MAE, 2007). De ce fait, dans cet esprit de cohérence et de complémentarité des différents acteurs français de coopération, les partenariats avec les coopérations décentralisées sont particulièrement recherchés par l'AFD. A ce titre, un guide méthodologique en direction des collectivités locales françaises (AFD, 2007 et AFD, 2008) a été élaboré afin de faciliter l'identification de ces partenariats.

L'AFD reconnaît ainsi que l'expérience et l'expertise des collectivités territoriales françaises constituent un apport important à l'aide publique française au développement**.** Dans cette perspective, deux outils sont aujourd'hui disponibles pour favoriser et accompagner la coopération décentralisée :

> les conventions de partenariat, engagements à long terme non spécifiques signés avec de grandes collectivités ;

> les conventions de projet, ciblées quant à elles sur un projet spécifique. Une dizaine de conventions de partenariat ont ainsi été signées depuis 2006 par l'AFD avec de grandes collectivités (grandes villes, départements, régions). En termes de contenu, les projets de coopération décentralisée concernent aujourd'hui essentiellement l'appui à la maîtrise d'ouvrage et le renforcement de capacités.

---

[18] loi n°2007-147 du 2 février 2007

[19] Tribunal Administratif de Poitiers du 18 novembre 2004 et Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise du 25 novembre 2004

De plus, une gamme d'instruments financiers est disponible et permet une diversification du contenu des projets, à travers par exemple la mise en place d'une « facilité » destinée à financer directement les projets de collectivités françaises en liaison ou non avec des projets de l'AFD.

## 1.3 Mahajanga : le développement de la « cité des fleurs »

### 1.3.1 Une urbanisation rapide

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 après que les notables du royaume Sakalava y aient transféré leur capitale, auparavant installée à Marovoay. La ville a par la suite prospéré grâce à ces communications maritimes avec l'Afrique et le reste du monde : marchands venus y faire commerce, touristes venant visiter Madagascar, envahisseurs extérieurs comme le corps expéditionnaire français de 1895. 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,…

Constituée de 26 quartiers répartis en 7 arrondissements, la ville peut être découpée en deux sous-ensembles : la ville ancienne tramée qui accueillait les colons et la ville nouvelle qui s'est densifiée dans l'informalité.
Les quartiers de la ville ancienne et les quartiers riches modernes occupent la façade occidentale de la ville, à proximité du port et de la ville ancienne. Construite en grande partie pendant la période coloniale, au sud-ouest de l'agglomération, cette partie de la ville donne sur la mer des deux côtés : à l'ouest, le bord de mer avec ses promenades accueillant en soirée les vendeurs de brochettes ; au sud, les ports avec les quais (Moriceau, Orange, Barrican) où l'on peut admirer les bateaux de pêche.

C'est dans ces quartiers que l'on trouve l'architecture et l'urbanisation (plan à damier) caractéristique de la « cité des fleurs ». L'ensemble des activités et des fonctions urbaines y sont concentrées : c'est dans cette partie de la ville, que se trouvent les grands bâtiments publics (Hôtel de ville, Banque centrale…), scolaires, religieux (cathédrale, temples), les vieilles maisons "coloniales" et arabes, les banques, les hôtels, les restaurants et le marché « Bazar Be » (premier marché de la ville), les larges avenues, les jardins fleuris.

Dans cet ensemble, le quartier Mangarivotra situé au nord de l'Avenue de France et de la Libération assure plusieurs fonctions : c'est une zone de grandes villas en bordure de mer, côtoyant les équipements importants, tels que le bloc Administratif – la Cité résidentielle du Plateaux des Tombes, l'Hôpital et la Caserne du Camp des Manguiers. Les quartiers de Mahajanga Be et Mangarivotra constituent également les quartiers aisés de la Ville de Mahajanga. Ils sont dotés d'équipements collectifs et de réseaux d'assainissement et sont séparés des quartiers populaires par des grandes avenues.

**Photographie 4 : Aperçus de la ville de Mahajanga**

Maison coloniale, baobab le plus ancien de la ville, mosquée et port
Crédit photo : EPFL, B. Michelon

La « ville nouvelle » est la zone d'urbanisation assez récente vers l'est et le nord-est occupant une surface étendue, caractérisée par l'absence de lotissements, d'infrastructures et d'équipements collectifs de base. Cette partie de la ville regroupe des quartiers spontanés et populaires, aux maisons modestes et aux rues encore à angle droit, et des quartiers très pauvres aux rues désordonnées, bordées de petites cases en tôle ou en bois et feuilles de palme, sans équipements collectifs, souvent inondés en saison des pluies. C'est là que viennent s'installer la plupart des nouveaux migrants provenant des territoires ruraux proches de la ville.

Dans cette « ville nouvelle », on peut distinguer quatre types de quartiers :
1. les quartiers populaires, situés à l'Est du centre Ville, bordant la rive droite du Vallon Metzinger : ces quartiers, de 5 mètres d'altitude sont inondés périodiquement en saison de pluies. Les quartiers Mahabibo et Abattoir sont dominés par des cases en tôle et en végétal. Les habitations sont très précaires et insalubres. Ces quartiers, souvent très denses, ne bénéficient que de quelques éléments socio-économiques de proximité (marchés, écoles, mosquées). Toutefois, ils se différencient des quartiers défavorisés du fait qu'ils ont fait l'objet d'opérations d'urbanisation.
2. les quartiers précaires implantés en rive gauche du vallon Metzinger en périphérie des quartiers populaires et en zone inondable : la prédominance des migrants (anciens ruraux) et l'absence de lotissements, d'infrastructures et d'équipements collectifs adéquats caractérisent ces quartiers. L'ensemble des quartiers situés sur la rive gauche du canal a pour origine la création de l'usine Société de Textile de Madagascar (SOTEMA) en 1968 qui a entraîné l'installation à proximité des travailleurs de l'usine. Eloignés de cinq kilomètres du Centre Ville, ces quartiers regroupent un peu plus de 10 000 habitants. Ils sont assez bien équipés et constituent un centre secondaire développé autours des industries qui y sont implantés (SOCOTA POLO, MUST, PROBO).
3. les quartiers mixtes s'étendant de la partie Nord du quartier de Mahajanga Be au quartier de Mahavoky Avaratra : dans ce secteur, l'habitat précaire occupe plus de 50% de l'espace, mais on y trouve également des zones résiden-

tielles sur les hauteurs et le long de la Corniche, ainsi que les équipements administratifs. L'équipement de ces quartiers mixtes semble être la meilleure de la ville, mais on y observe aussi un accroissement de l'habitat spontané à proximité de ces quartiers.

4. les quartiers ruraux dans la zone Nord Est de la Ville : environ 20 000 habitants y sont répartis et les densités y sont très faibles. L'habitat rural y prédomine. C'est ici que se concentrent les activités rurales de la ville. La plupart des habitants du secteur sont des immigrants. Les équipements sanitaires et scolaires sont faibles.

**Encadré 7 : Mahajanga, une ville régulièrement touchée par les intempéries**

A proximité de la mer, la province de Mahajanga, qui n'est pourtant pas une zone cyclonique, est régulièrement touchée par les perturbations tropicales[20] venant de l'Océan Indien. Elles arrivent sur la région Boeny affaiblies par la traversée d'une partie de l'île. Elles génèrent de fortes précipitations, mais ne s'accompagnent pas de vents violents et dévastateurs.

Des destructions considérables peuvent être occasionnées par les cyclones qui se forment dans le canal de Mozambique (comme par exemple Cynthia en 1991), ou qui reprennent vigueur au contact de la mer comme le cyclone Kamisy en 1984 qui a traversé l'ile d'Est en Ouest, et est passé sur les Comores avant de revenir sur Mahajanga qu'il a détruit. Neuf cyclones de forte intensité ont eu lieu dans la région de Mahajanga entre 1973 et 2006 dépassant la vitesse de 150 km/h. Trois cyclones ont enregistré des pluies maximales supérieures à 200 mm en 24 heures.

En 1984, le passage de Kamisy a détruit près de 80 % de la ville de Mahajanga. En 1991, le cyclone Cynthia a causé les dégâts suivants : 15 morts, 11 disparus, 2 652 maisons détruites, 15 654 sans-abri (Donguy, 1992). Pour Galifo, en 2004, 8 morts à Mahajanga, 5 disparus ont été dénombré. Bondo en 2006 a causé 1 mort, huit blessés et 985 personnes sinistrées.

Le cyclone Fame a causé, en 2008, des dégâts très importants dans la région de Mahajanga. La ville a été à moitié inondée. Faisant suite à la tempête tropicale «Fame», le cyclone Ivan a apporté des pluies diluviennes sur la capitale du Boeny. Plusieurs quartiers de la ville de Mahajanga ont ainsi souffert d'une brusque montée des eaux après le passage de ce cyclone tropical intense et l'on a recensé une centaine de sinistrés. Tous les bas quartiers de la ville (dont Tsararano ambany, Tsararano Anosikely, Fiofio, Ambalavola) ont été inondés. Les habitants ne pouvaient pas sortir de leurs maisons, d''autres l'ont fait en bravant les eaux sales jusqu'à hauteur de poitrine tandis que des enfants ont profité de l'eau pour y nager ou y jouer. Dans le centre commercial de Mahajanga Be, l'eau a totalement inondé la chaussée derrière le marché du Bazar Be.

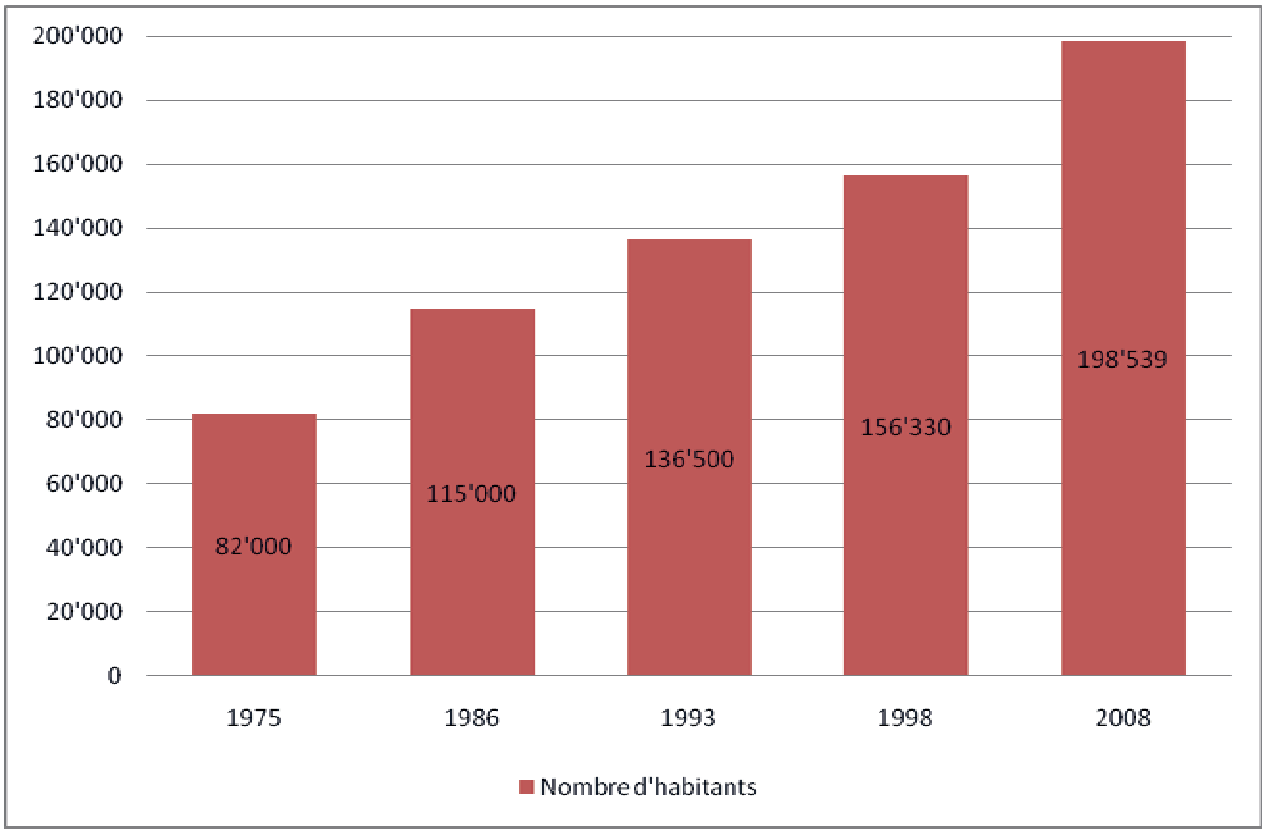
### 1.3.2 Une ville attractive

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.

---

20 L'Organisation météorologique mondiale a défini trois classes de perturbation tropicale en fonction de la vitesse du vent :
Dépression tropicale : vent inférieur ou égal à force 7 Beaufort (vitesse inférieure à 62 km/h)
Tempête tropicale : vent compris entre force 8 et force 11 Beaufort (vitesse comprise entre 62 et 117 km/h)
Ouragan : vent atteignant force 12 Beaufort (vitesse supérieure à 117 km/h) malheureusement par abus de langage le terme cyclone désigne souvent le phénomène le plus violent : l'ouragan. Dans le Pacifique Nord-Est c'est le terme de typhon qui est utilisé pour désigner l'ouragan.

**Figure 5 : Évolution de la population de Mahajanga**




Sources : selon recensement 1975 et 1993 et projections

Cette pression démographique est également due à un exode rural très important. Régulièrement, pendant la saison morte agricole, les riverains de la Route Nationale 4 (RN 4) émigrent vers Mahajanga, en quête de travail temporaire ou définitif dans les unités industrielles, plus spécialement dans les pêcheries, le port et les marchés.

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 km$^2$.

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 vu le jour petit à petit. C'est pour renforcer cette attractivité économique de la capitale de la région Boeny que le gouvernement malgache a œuvré pour la mise en œuvre d'un projet de réhabilitation des marchés en partenariat avec l'AFD. Mahajanga a été ainsi déclarée « ville pilote » dans la mise en œuvre de projets novateurs visant à la modernisation et au renforcement des infrastructures commerciales de la ville.

# 2. LE PROJET DE REHABILITATION DES MARCHES DE MAHAJANGA

## 2.1 Finalité du projet : réhabiliter les marchés pour dynamiser l'économie de la ville de Mahajanga et renforcer l'action de la Commune

### 2.1.1 L'identification du projet

En 1999, une mission de l'AFD a fait le tour du pays dans l'optique d'identifier des projets potentiellement réalisables. La municipalité a alors proposé à la mission le financement de la réalisation d'un ensemble complet comportant un marché (gros et détail) et une gare routière. Un dossier d'Avant-projet Sommaire (APS) de ce marché avait été établi en 1998 sur financement du Fonds d'Aide à la Coopération (FAC) et a été remis à la mission. Un dossier d'appel d'offres était également disponible. Cependant, ces études traitaient uniquement de la réalisation physique du marché-gare routière, sans que cet investissement soit resitué dans le fonctionnement économique de la ville, et sans que soient traités les problèmes de sa gestion.

Compte tenu du manque d'information pour juger la pertinence du dossier technique proposé, la mission a recommandé que soit tout d'abord élaboré un schéma directeur d'aménagement des marchés urbains de la ville de Mahajanga, sur la base d'un diagnostic physique, institutionnel, commercial et financier des principaux marchés et équipements marchands associés de la ville de Mahajanga. Ce schéma directeur devait confirmer ou non la demande de la municipalité et identifier un programme de faisabilité d'intervention, réalisable éventuellement sur financement de l'AFD.
Sur la base de cette proposition, une phase d'identification a eu lieu courant 2001. En avril 2001, un groupement de consultants internationaux a réalisé un diagnostic sur les marchés de Mahajanga suivi par l'élaboration d'un schéma directeur des marchés de la ville en juin 2001. Sur cette base, la CUM a défini ses priorités pour la réhabilitation de ses marchés. Une étude de faisabilité intégrant les APS a été établie en octobre 2001. Cependant, la préparation du projet n'a pu aboutir à cette période. Le processus a été interrompu pendant la crise qu'a traversée Madagascar en 2002

Il a été relancé en 2003 avec la reprise et l'actualisation des études de faisabilité technique et institutionnelle pour tenir compte des effets de la crise politique et économique de 2002. En avril 2003, une mission d'évaluation de l'AFD du projet de réhabilitation des marchés et d'amélioration de la desserte urbaine de Mahajanga a eu lieu. Dans le cadre de cette mission d'actualisation, la CUM a confirmé ses priorités par délibération du Conseil municipal. En juillet 2003, le projet a été approuvé par le Comité des États Étrangers de l'AFD.

### 2.1.2 Les objectifs du projet de réhabilitation des marchés

**Trois objectifs du projet**
Le projet comprenait trois objectifs principaux :
> relancer les investissements publics en zone urbaine ;
> réduire les problèmes environnementaux ;
> renforcer les capacités municipales.

Le premier objectif était de relancer les investissements publics en zone urbaine, notamment ceux ayant vocation à développer l'économie locale. Les modalités de mise en œuvre devaient accroître l'activité du tissu des petites et moyennes entreprises locales. En effet, à l'époque de la conception de ce projet, le Document intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DiSRP) mettait l'accent sur la relance économique du pays. S'appuyant sur le Programme Urbain de Lutte contre la Pauvreté (PULP) établi par le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire malgache (MDAT), ce document stratégique considérait le développement urbain comme complémentaire du

développement rural, notamment à travers tout ce qui favorise l'échange, la transformation, le débouché de services pour les campagnes et les produits de la mer. Or, l'attractivité et le fonctionnement de la ville de Mahajanga étaient pénalisés par un dysfonctionnement de la desserte urbaine, l'état dégradé et insalubre de ses marchés.

### Encadré 8 : Les crevettes de Mahajanga

Depuis quelques années, Mahajanga est devenue le deuxième port national, essentiellement grâce au trafic maritime des conteneurs. La pêche tant industrielle qu'artisanale s'y est également largement développée : l'industrie de la crevette a longtemps représenté une activité économique importante avec notamment deux grosses sociétés installées dans la ville employant une main d'œuvre nombreuse. La SOMAPECHE, par exemple, est la plus ancienne des sociétés de pêche crevettière malgache; elle est aussi la plus importante avec une flotte de 17 chalutiers-crevettiers congélateurs débarquant des produits-finis. Elle emploie 515 marins et 85 employés sédentaires. En 2004, elle revendique la pêche de 1 800 tonnes de crevettes et 600 tonnes de poissons.

Cependant, de nos jours, la hausse des frais (hausse du prix du carburant, chute vertigineuse des prix à cause de la tarification sauvage, et production de masse concurrençant l'approvisionnement du marché européen) a réduit les marges bénéficiaires. De ce fait, les crevettes se font de plus en plus rares sur les étals des halles de Mahajanga et les exportations diminuent.

Le second objectif était de réduire les problèmes environnementaux (notamment à travers la gestion des déchets) et sanitaires en favorisant l'éducation sanitaire de la population plus particulièrement dans le domaine de l'hygiène alimentaire. Il s'agissait de répondre à un problème sanitaire local important : de nombreuses pandémies ont touché la ville comme l'épidémie de choléra de 1999 (5 400 cas et près de 140 décès), fragilisant la sécurité sanitaire de Mahajanga et de sa sous-région. Cette situation, aggravée par la présence d'habitations sur le marché, pose problème tant au niveau de l'hygiène que de la sécurité. Les autorités et les commerçants interrogés au cours des phases d'identification du projet ont signifié à plusieurs reprises qu'ils souhaitaient voir les marchés clôturés dans le cadre des travaux de réhabilitation. Cependant, cette demande semblait moins relever de craintes de vols (les quantités stockées sur les sites sont modestes), que des questions liées à l'hygiène et à la sécurité des personnes :

> les sanitaires étaient utilisés par les habitants des quartiers environnants ;

> les commerçants se plaignaient de la délinquance qui s'était développée dans certains marchés (drogue, prostitution), sous l'effet de la multiplication des gargotes, et de la tolérance des autorités vis-à-vis des logements à l'intérieur des sites.

Cet objectif s'intégrait également dans la vision nationale de développement et était repris dans le programme de lutte contre le choléra mis en œuvre dans la capitale et les principales villes secondaires du pays. En effet, le plan d'action de lutte contre le choléra établi par le Ministère de l'Intérieur en mars 2000, avec l'appui de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a inscrit la réhabilitation de ces marchés comme une des priorités pour diminuer les risques d'épidémies. Dans ce cadre, la Banque mondiale a financé un projet de réhabilitation des marchés d'Antananarivo, complété par un financement de l'AFD portant sur l'aménagement et l'assainissement des quartiers sud-ouest de la capitale. En outre, le PRMM répondait aux axes stratégiques du Programme Urbain de Lutte contre la Pauvreté (PULP) établis par le MDAT d'amélioration de l'environnement sanitaire, de la sécurité alimentaire et de la mise à niveau des services publics urbains marchands.

### Encadré 9 : La peste et le choléra à Mahajanga

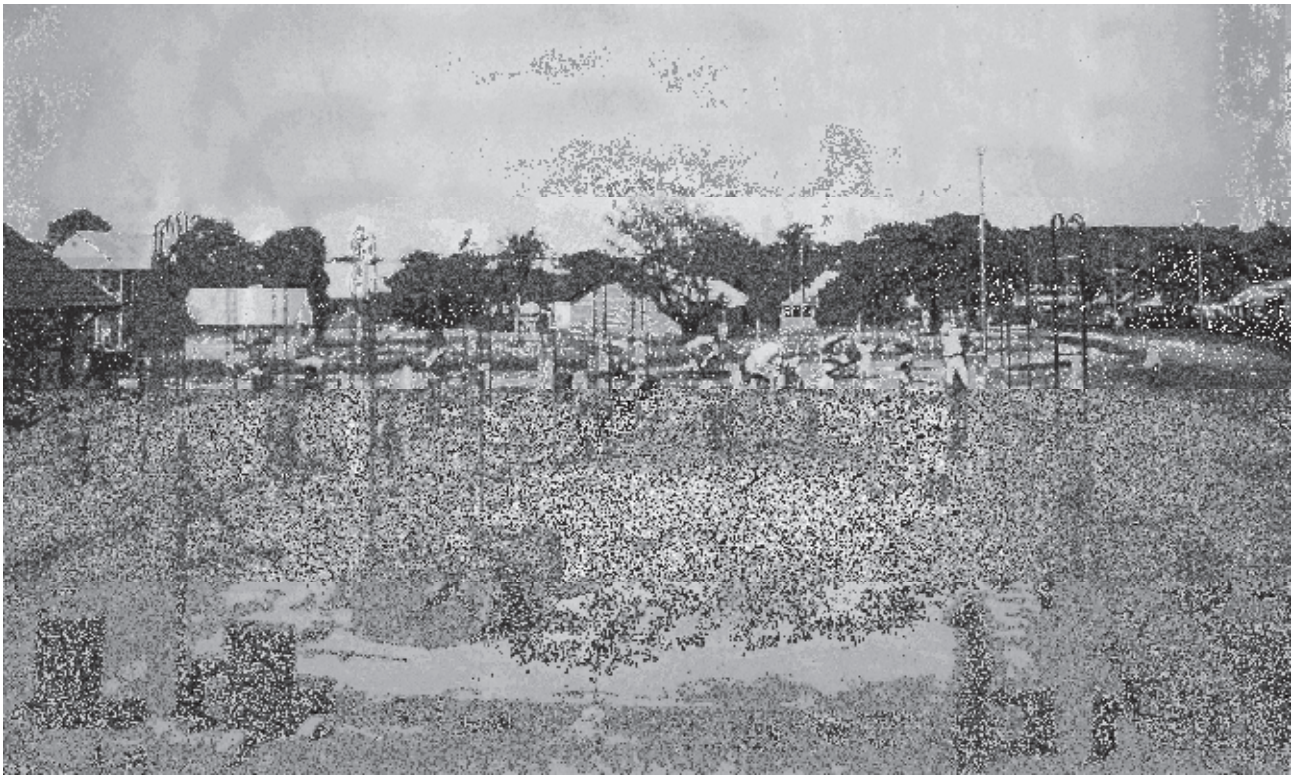
« La peste humaine est réapparue dans le port de Mahajanga en août 1991 après une absence de 63 ans. Le typage génétique de la souche bactérienne en cause, réalisé à l'Institut Pasteur à Paris, permet d'avancer qu'elle fut très probablement réintroduite à partir des Hautes Terres du Nord, par l'intermédiaire des échanges commerciaux. De fait, l'épicentre de la première vague épidémique se situa autour du marché populeux et insalubre de Marolaka. Entre 1992

et 1995, aucun cas de peste humaine ni aucune épizootie murine n'ont été observés. A partir de 1995, quatre épidémies de peste bubonique se sont succédées annuellement. Elles débutèrent invariablement au mois de juillet lorsque les températures minimales sont les plus basses (17-20°C) et s'arrêtèrent au mois de novembre, période où les minima s'élèvent. Le climat chaud et humide en moyenne toute l'année et l'absence de saison froide marquée pourraient expliquer l'exclusivité de la forme bubonique parmi les cas confirmés. Depuis 1999, année de l'introduction du choléra dans ce port en provenance des îles Comores et de la mise en place des mesures drastiques d'assainissement de la ville, les épidémies de peste ne sont plus observées ».

Source : Institut Pasteur de Madagascar, 2004

Troisièmement, le projet visait à améliorer les performances en termes de gestion municipale de la CUM, et à renforcer les capacités municipales tant au niveau financier, organisationnel (recouvrement des impôts et des taxes, rationalisation de la gestion des services urbains) qu'en termes de gestion proprement dite de l'infrastructure. La CUM est à la fois bénéficiaire et partie prenante de la réalisation du projet. En effet, le PRMM s'inscrivait pleinement dans cette dynamique communale de renforcement des compétences locales et d'accroissement des recettes. Les textes de loi précisent que les marchés et la voirie urbaine relèvent du domaine public communal (article 15 de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées) et que leur gestion relève de la responsabilité des communes. Cette responsabilité s'exprime à travers la gestion physique et financière de l'infrastructure (fixation des tarifs de droits de places et des taxes diverses appliquées sur les marchés, organigramme des services financiers des communes précisant l'organisation de la collecte des droits de place). Cet objectif s'appuyait en particulier sur les réformes importantes, mises en œuvre par la ville, dans le domaine des finances publiques afin d'améliorer la gestion et les finances : ce travail était réalisé dans le cadre du processus de décentralisation engagé par les autorités malgaches en 1993 avec l'appui de la Coopération française et de collectivités alsaciennes, au titre du partenariat mené sous l'égide de l'IRCOD depuis le milieu des années 90.

**Photographie 5 : Construction du marché central « Bazar Be » en 1905**



Crédit photo : Commune Urbaine de Mahajanga

**Répondre aux dysfonctionnements des marchés**

Parallèlement, le diagnostic initial a fait ressortir des dysfonctionnements dans les marchés. Six points se retrouvaient tous à des degrés divers dans chacun des marchés, et concernaient :

1. l'accessibilité et la circulation : les accès aux marchés et le stationnement aux abords s'avéraient difficiles ;
2. l'assainissement et l'hygiène : le drainage des eaux pluviales et usées était partout déficient. Dans ces conditions, le nettoyage des circulations à l'intérieur des marchés et aux abords s'avérait difficile, d'autant plus que les points d'eau y étaient rares. De plus l'absence de fermeture tendait à encourager les animaux errants, vecteurs de germes pathogènes, à vagabonder dans les marchés en favorisant le développement d'épidémies ;
3. la sécurité : aucun marché ne fermant la nuit, la sécurité des biens qui s'y trouvaient entreposés, était donc difficile à assurer. Cette insécurité était accentuée par un éclairage public très réduit ;
4. le fonctionnement et l'organisation : les principaux marchés n'étaient pas suffisamment aménagés. À l'intérieur des marchés, les produits de différentes catégories se mêlaient les uns aux autres, la disposition des points de vente n'obéissait qu'à peu de rationalité, des logements occupaient improprement des places de boutiques à l'intérieur des marchés avec pour conséquence des problèmes d'hygiène et une réduction de l'espace affecté au commerce ;
5. l'état du bâti et de l'équipement : le mauvais état général des halles dû à un manque d'entretien cumulé, n'offrait pas une protection satisfaisante contre les aléas climatiques et les magasins bâtis en dur étaient de médiocre qualité constructive, souffrant également d'un défaut chronique d'entretien et de nettoyage ;
6. la gestion : « l'inorganisation spatiale des marchés avec leurs débordements prolifiques et variables ne permet pas d'atteindre un niveau de performances financières élevé qui laisserait dégager les ressources nécessaires à l'entretien et à l'amélioration de ces équipements municipaux » (Groupement BCEOM et INFRAMAD, ' 2004). Les recettes qu'ils généraient pour la commune n'y étaient qu'exceptionnellement réinvesties.

Suite à ce diagnostic précis, il a été mis en avant des objectifs spécifiquement définis en fonction des carences observées (Groupement BCEOM et INFRAMAD,' 2004) :

1. Il s'agissait donc tout d'abord d'améliorer la circulation des marchés et leur accessibilité en réduisant les débordements qui encombraient les voies adjacentes. Pour y parvenir, une augmentation du nombre de points de vente était prévue en rationalisant l'espace existant, en évacuant les logements installés à l'intérieur des marchés et en créant de nouveaux points de vente sur d'autres sites existant ou à aménager ;
2. De même, le projet visait à améliorer la salubrité et les conditions d'hygiène au moyen d'un réseau d'assainissement et d'un service de nettoiement efficace et d'une campagne de sensibilisation (Information/Education/Communication –IEC-) mise en œuvre dans le cadre du projet ;
3. Afin d'améliorer la sécurité des personnes et des biens, il était prévu de clôturer les marchés, en assumant leur gardiennage et en les équipant d'éclairage public, de poteaux et de voies incendies ;
4. Toujours pour améliorer le fonctionnement des marchés, une des phases du projet visait à rationaliser leur organisation spatiale au moyen du regroupement judicieusement localisé des points de vente par catégorie, par dimension et par type d'équipements spécifiques ;
5. Enfin, l'amélioration de l'état du bâti passait par une meilleure protection des commerçants et de leurs clients contre le soleil et la pluie, sous des abris bien ventilés. Les équipements de base comme les sanitaires, les points d'eau, l'accès à l'énergie électrique, les conduits de fumée y seront à la disposition de tous. L'hygiène et l'agrément général en seraient ainsi nettement améliorés ;
6. De manière plus large, l'amélioration des performances de la gestion des marchés requiert la mise en place d'une régie autonome qui pourra réaffecter une partie des recettes à leur entretien courant. En résumé, le projet prévoyait d'intervenir en profondeur sur les infra et les superstructures pour améliorer : l'accessibilité, l'assainissement, la sécurité, le fonctionnement, la capacité et le rendement financier des marchés.

**Principaux résultats attendus : réhabilitation, Information/Education/Communication (IEC) et gestion**

**De l'ensemble de ces objectifs/actions, trois principaux résultats étaient attendus (cf.**

Annexe 3 : Cadre logique du PRMM) :

> la réhabilitation des marchés : les différents paramètres d'analyse du diagnostic ont conduit à proposer des niveaux d'intervention assez différenciés selon les sites, tant sur les infrastructures que les superstructures : ainsi, la reconstruction complète a été programmée pour le marché de Marolaka (ex-Analakely), la réhabilitation pour le marché du Mahabibo, la rénovation et la construction de trois nouvelles halles pour le marché Tsaramandroso. Au final, la réhabilitation des trois marchés et de 3 400 mètres de voiries dessertes du port était prévue ;

> la mise en œuvre d'un dispositif d'IEC « hygiène et santé » : cela répondait au souci de sensibiliser au respect des règles d'hygiène aussi bien l'ensemble des commerçants que les cadres municipaux en charge de faire respecter les codes élémentaires en la matière afin de limiter les risques d'épidémies dans la ville qui se propageaient principalement par les marchés ;

> la mise en place d'une structure de gestion de ces marchés : il s'agissait d'améliorer les performances de gestion municipale en mettant en place un mode de gestion efficace permettant à la fois d'accroître les recettes communales et d'assurer un fonctionnement optimal de ces infrastructures génératrices de revenus pour la population.

### 2.1.3 Présentation des trois marchés principaux et de la desserte urbaine avant la réhabilitation

A l'image de la ville de Mahajanga, les principaux marchés, Marolaka (ex-Analakely), Mahabibo et Tsaramandroso, bénéficient d'une vie bouillonnante et dynamique. Ces trois marchés, les plus importants de la ville, concentrent près de 2 700 points de vente et produisent 85 % du chiffre d'affaires des marchés de la ville.

**L'ossature commerciale de la ville avant la réhabilitation**

C'est à partir des années 80 que la mutation de la situation commerciale malgache et du système des marchés a entraîné le développement des trois qui ont fait l'objet d'une réhabilitation dans le cadre du PRMM : le marché historique de Bazar Be a perdu progressivement sa place centrale. En effet, le développement de la ville a eu pour conséquence la définition d'une nouvelle ossature commerciale : « la répartition dans la ville des marchés n'est nullement le fruit du hasard. Elle répond à des critères d'implantation, conséquents au développement urbain. Les trois marchés principaux se répartissent sur un arc qui traverse en son milieu la zone d'habitation la plus dense de Mahajanga» (Groupement BCEOM et INFRAMAD, 2001).

Dans ces marchés, avant les travaux de réhabilitation, les commerçants faisaient déjà preuve d'un certain dynamisme économique et manifestaient un attachement à leur lieu de vente. Notamment, ils essayaient de s'organiser entre eux pour améliorer l'attractivité des lieux et pour faire face à l'afflux progressif de nouveaux commerçants qui venaient gonfler les abords des marchés. Le petit commerce était principalement alimentaire. Tous les vendeurs de viandes, qui constituaient le produit d'appel, y occupaient une place importante : on dénombrait principalement des vendeurs de viande de bœuf, et dans une moindre mesure, de porc[21] et d'abats. Les légumes frais puis l'alimentaire sec (principalement riz et légumes secs) s'organisaient autour de la viande. La vente au détail de produits alimentaires s'accompagnait de la présence d'un nombre significatif de services de restauration plus ou moins consommateurs d'espace : gargotes, hotely, bars (avec licence de vente d'alcool), ventes de pain et de sandwichs.

Ces marchés principaux attiraient une clientèle nombreuse. Ils constituaient en effet la principale source d'approvisionnement de la population de Mahajanga, consommant généralement des produits de première nécessité,

[21] Pour une grande partie de la population, le porc est, en malagasy, « fady », c'est à dire tabou. Il est donc moins consommé que les autres viandes.

en petite quantité, à la journée, voire au repas. Cependant, parmi les différents obstacles à leur bon fonctionnement, trois problèmes étaient devenus des préoccupations majeures des commerçants : la cohabitation des commerces et des logements, la sous-location des emplacements de vente, et l'inquiétante occupation des abords des marchés par des commerçants « hors marchés ».

Premièrement, les marchés de Mahajanga, comme tant d'autres à Madagascar, se caractérisaient par une cohabitation quasi-systématique des commerces et des logements (environ 140 logements recensés). C'étaient généralement les commerçants qui utilisaient leurs boutiques pour dormir. Ce phénomène posait des problèmes d'hygiène et de sécurité. D'une part, cette situation entraînait un accroissement du nombre de vols et autres exactions nocturnes, ce qui inquiétait aussi bien les commerçants que les clients. D'autre part, du fait du nombre de personnes vivant sur les marchés, les sanitaires, utilisés également par les habitants des quartiers environnants, étaient de plus en plus sales. Il arrivait alors que les commerçants se soulageaient dans les lieux publics à l'abri des regards. Ceci rendait insalubres les conditions de vente puisque la commercialisation de denrées alimentaires se faisait parfois à même le sol. Ces différents facteurs ont contribué à créer un environnement favorable au développement et à la propagation de maladies, notamment du choléra. Les marchés ont été ainsi les lieux privilégiés de contacts entre personnes infectées et personnes saines.

Deuxièmement, la sous-location des emplacements de vente avait un coût pour la CUM et les commerçants. Pour la CUM, cela représentait un manque à gagner du fait que les propriétaires constituaient des intermédiaires entre la CUM et les véritables vendeurs. Ils percevaient un « loyer », spéculaient sur les biens qu'ils louaient tout en luttant contre l'augmentation des droits de place des marchés. Pour les commerçants sous-locataires, la part de loyer à verser au « propriétaire » constituait une charge importante à laquelle il fallait ajouter le paiement des droits de place quotidiens.

Troisièmement, 800 de ces points de vente étaient inoccupés en raison de l'état dégradé des infrastructures. Un nombre important de commerçants préféraient ainsi s'installer à l'extérieur des marchés. 2 000 installations provisoires, réparties le long des avenues aux abords des marchés principaux, ont ainsi été recensées. Au total, les commerces à l'extérieur des trois principaux marchés étaient presque aussi nombreux que les places dans les marchés. Si l'on intègre les places vides ou non occupées sur les marchés, il apparaît qu'il y avait plus de points de vente actifs hors des marchés qu'à l'intérieur (1 670 places occupées). Cet ensemble de facteurs entraînaient une concurrence et un manque à gagner important pour les commerçants situés à l'intérieur du périmètre des marchés.

**Marolaka (Analakely) : un marché « dépôt »**

Le marché de Marolaka (ex-Analakely) se trouve à l'intersection de deux grands axes structurants de la ville (la route reliant le port vers l'aéroport et la nationale), en plus d'être situé entre la gare routière et le port. Sa situation favorable, entre les activités et habitations environnantes, en a fait l'un des principaux marchés et explique son développement rapide.

En revanche, ce marché principal n'avait pas, avant sa réhabilitation, une identité très affirmée : il bénéficiait d'une grande diversité de produits, tout comme Mahabibo, mais avec une fréquentation plus importante du point de vue des commerçants (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, et pour certains fruits, comme les bananes, les légumes ou les céréales (comme, par exemple, le maïs frais).

Il comptait environ une cinquantaine de semi-grossistes et de grossistes installés à l'arrière du site, à proximité du port. Il était également spécialisé en produits manufacturés qui ne se trouvaient pas dans les autres marchés centraux. Son mauvais état sanitaire contribuait à expliquer les places vides (malgré son importante superficie) et l'hésitation que certains avaient à le fréquenter. Durant la saison des pluies, les chalands devaient ainsi marcher littéralement dans la boue. De plus, les boutiques étaient souvent utilisées comme logements, en raison de la vocation

incertaine du site (à la fois gros et détail, impliquant une fonction de stockage, etc.) et de la proximité des activités portuaires. Ceci se traduisait par une mauvaise hygiène dans les allées du marché (parfois utilisées comme latrines) ou encore l'utilisation de ces locaux pour des trafics en tout genre. Cette situation occasionnait de nombreux désagréments pour l'attractivité économique de ce marché.

**Tsaramandroso : un marché de quartier devenu marché principal**

Situé entre deux quartiers fortement et densément peuplés au nord de la ville (Ambony et Ambalavato), Tsaramandroso était le marché principal le plus petit. Composé d'environ 446 commerçants, l'espace intérieur était constitué d'une vaste halle couverte. Le reste de l'espace, un peu plus pauvre et anarchique comportait des tables alignées plus ou moins régulièrement. Orienté vers les produits frais, il était surtout occupé par des producteurs de produits maraîchers. Le pourtour de ce marché était composé de boutiques et de gargotes, ainsi que de logements en dur. Il s'agissait d'un des marchés les mieux équipés, puisqu'il bénéficiait d'un local pour le responsable des marchés et d'un magasin de stockage pour les pains de glace. Avant sa rénovation, il attirait un nombre croissant de commerçants et de consommateurs et l'on voyait apparaître aux abords des commerces de fripes et de produits manufacturés.
Cependant, il souffrait du mauvais état de sa grande halle occupée principalement par les bouchers qui, en raison des nuisances liées à leurs produits, rejetaient les marchands des autres produits en dehors de la halle.

**Mahabibo : le « nouveau » marché central**

Situé au carrefour de l'avenue du Général de Gaulle et de l'avenue des Comores, le marché de Mahabibo ou « cacahouète » s'est progressivement hissé au rang de « nouveau » marché central, détrônant le marché historique de « Bazar Be ». En effet, il occupe le centre de gravité administratif et économique de Mahajanga. Avant les travaux, son activité commerciale y était intense et étendue. Il représentait environ 25 % du chiffre d'affaires des marchés. Ce marché était extrêmement vivant. Avec une fréquentation estimée à 4 700 clients par jour, ses allées ne désemplissaient pas. De plus, les arrivages fréquents de légumes frais de la région d'Antananarivo contribuaient à augmenter régulièrement le nombre de ses clients.

Du fait de son attractivité, il bénéficiait de la plus grande diversité de produits, essentiellement des biens courants de consommation. Ainsi, la part de vendeurs de fruits et légumes était prépondérante, tout comme celle des vendeurs de poissons et de viandes. Ces marchandises étaient relativement protégées, puisque la quasi-totalité du marché était construite et couverte, et composée de trois halles :

> une réservée uniquement aux bouchers ;
> une rassemblant viandes et poissons avec une installation frigorifique ;
> la dernière rassemblant gargotes et étals de poissons, dont le nettoyage était difficile, car il n'y avait ni pente, ni caniveaux.

En dépit de son exiguïté, il concentrait un grand nombre de commerçants (450 selon le recensement avant les travaux). La majorité de ces marchands étaient des femmes, qui s'installaient de plus en plus aux abords des marchés, sur les voies adjacentes, à l'arrière du site. Les débordements atteignaient même plusieurs rues voisines, jonchées de centaines de tables ou de kiosques.

### 2.1.4 Les types d'interventions adoptées

Les trois sites initialement retenus, et inclus dans une tranche ferme de financement[22], correspondaient aux trois principaux marchés de la ville dont le chiffre d'affaires annuel était estimé à vingt milliards d'ariarys (MGA)[23] :

1. le marché de Marolaka (ex-Analakely) : ce marché, proche du port, était réellement peu structuré et mal desservi. Auto-construit, il était rempli de petites baraques insalubres faites de matériaux de récupération provenant du

[22] Plus précisément, c'est lors de l'élaboration du Dossier d'Appel d'Offres que ce découpage a été réalisé.
[23] Soit 80 000 euros (1 euro= 2 500 ariarys et anciennement, 12 500 FMG).

port. Il a donc été totalement reconstruit. Parallèlement, la réfection d'un tronçon de voirie de 1 545 mètres linéaires faisait également partie du projet. Sa vocation était de desservir le marché de Marolaka pour améliorer l'accès des camions de livraison ;

2. le marché de Mahabibo : ce marché a été également totalement reconstruit, mis à part les services qui pouvaient encore être fonctionnels ;
3. le marché de Tsaramandroso : ce marché a lui aussi été reconstruit, à l'exception des services qui pouvaient encore être fonctionnels.

Le niveau d'intervention sur chacun des sites est le résultat d'arbitrages prenant en compte à la fois : les contraintes budgétaires du programme, l'urgence de l'intervention et sa faisabilité.

La réalisation d'un quatrième marché, celui de Tsararano, marché de quartier peu structuré, ainsi que la route permettant de le relier à l'axe principal ont été également intégrées au projet au départ dans une tranche optionnelle conditionnée par la disponibilité du financement nécessaire. Afin de répondre aux besoins financiers liés aux imprévus apparus durant les travaux sur les trois autres marchés (tranche ferme), ces travaux (route et marché) ont été abandonnés.

**Figure 6 : Répartition des trois marchés**

**1 Marché de Tsaramandroso**

Date d'ouverture: 15 décembre 2007

Nombre de commerçants avant rénovation : 446
Nombre de commerçants après rénovation : 828

Situé sur la route de l'aéroport, il est le troisième marché de la ville avec une dominante alimentaire

**2 Marché de Mahabibo**

Date d'ouverture: 5 décembre 2007

Nombre de commerçants avant rénovation : 450
Nombre de commerçants après rénovation : 488

Situé à proximité de la Mairie, sur le principal axe de la ville (av. Charles de Gaulle), c'est le marché central de Mahajanga.

**3 Marché de Marolaka (ex Analakely)**

Date d'ouverture: 6 février 2008

Nombre de commerçants avant rénovation : 774
Nombre de commerçants après rénovation : 1 095

Sa fonction principale est l'approvisionnement des autres marchés en produits de première nécessité. C'est un marché à la fois de gros, demi-gros et détail.

Source : B. Michelon d'après fond de plan Google Earth

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

### 2.2.1 Le schéma global d'action

Doté d'un budget conséquent de plus de 9,8 millions d'euros, le projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga a été finalisé en trois ans. Il a cherché à répondre à des besoins précis de développement local formulés aussi bien par la collectivité locale que par les commerçants en s'inscrivant dans une logique nationale malgache de développement des pôles secondaires.

Impliquant de nombreux acteurs, ce projet complexe a permis la réhabilitation des infrastructures, la définition d'un nouveau mode de gestion du marché et la redéfinition des rapports entre les commerçants (les utilisateurs) et la municipalité (le gestionnaire).

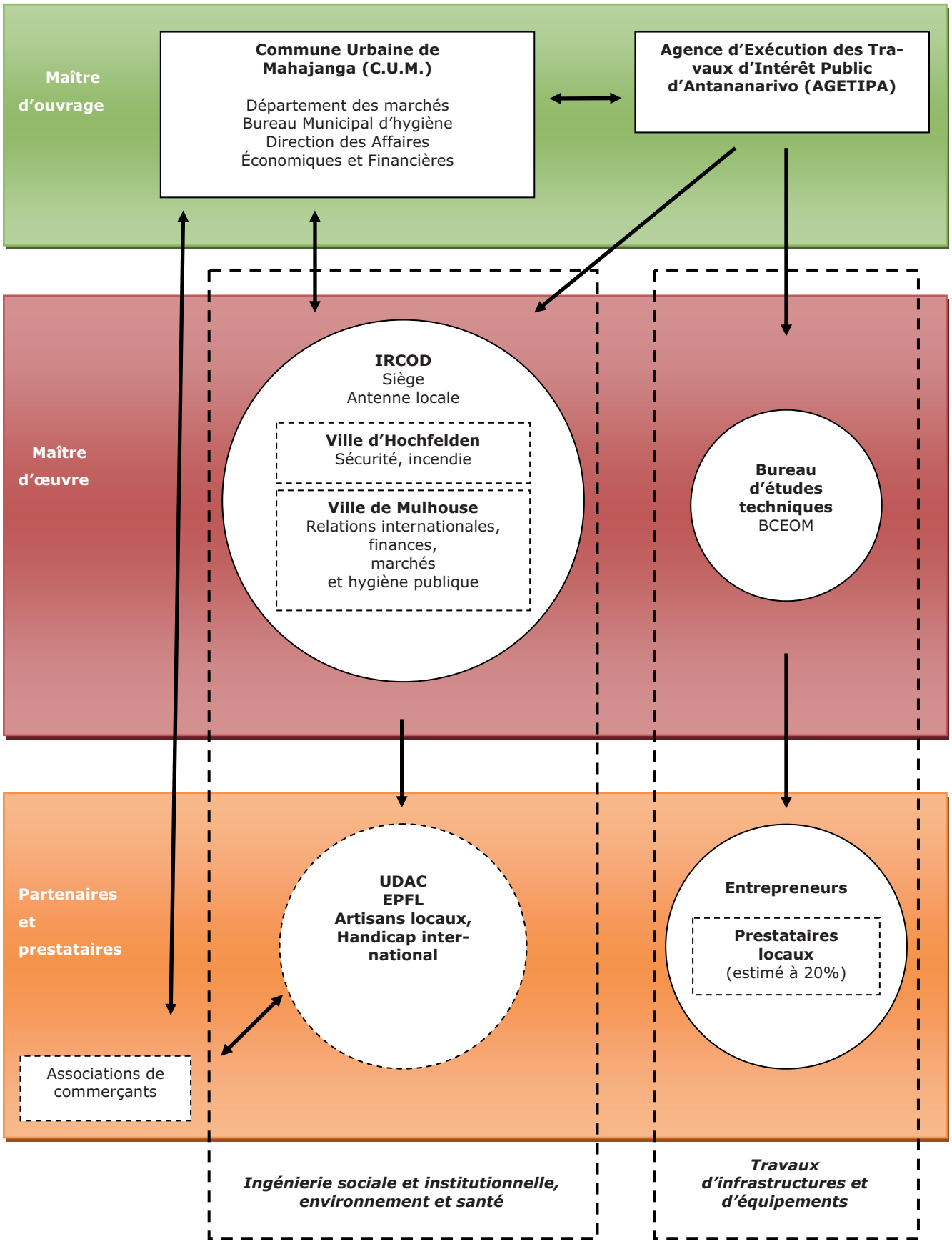
Résultant de contraintes institutionnelles et d'une volonté d'articuler approche technique et approche sociale, ce montage visait à répondre plus largement à une préoccupation de bonne gouvernance de projet. Dans ce cadre, chaque acteur devait agir en fonction de ses attributions et de ses compétences au vu des objectifs à atteindre. Ce montage a permis d'articuler les différents aspects suivants : partenaires technique et institutionnel, partenaires local et national, partenaires public et privé.

**Figure 7 : Les partenaires du projet (en France et à Madagascar)**

| Type d'organisme | | France | Madagascar |
|---|---|---|---|
| Public | État | État français, Agence Française de Développement | État malgache (Ministère des Finances, Ministère de la Décentralisation) |
| | Collectivités locales | Mulhouse, Hochfelden | Mahajanga |
| Parapublic | Organisme de coopération | IRCOD, CEFODE | AGETIPA |
| | Université | EPFL | |
| Privé | Entreprise | BCEOM, COLAS | UDAC, Artisans locaux |
| | Association | | Association de commerçants, Handicap international |

Source : B. Michelon

**Figure 8 : Montage opérationnel**




Source : B. Michelon

### 2.2.2 L'Etat malgache, partenaire impliqué à toutes les phases

L'Etat malgache a été impliqué dès l'identification du projet. En effet, dès la première mission d'identification, les grandes orientations de l'Etat malgache ont été prises en compte et les ministères d'alors (notamment le Ministère des Infrastructures) ont été associés à cette phase.

Par la suite, lors des discussions initiales pour la mise en œuvre du projet (après l'approbation du concours financier de l'AFD), une convention de financement a été signée entre l'Etat malgache et l'AFD, le 23 octobre 2003 pour la réhabilitation des principaux marchés de la ville de Mahajanga. Cette convention stipulait notamment un certain nombre de clauses suspensives qui nécessitait un suivi régulier de la part de l'Etat malgache. Ainsi, dans le cadre du projet, le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget ainsi que le Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MDAT[24]) ont suivi la mise en œuvre du projet particulièrement en travaillant conjointement avec l'ensemble des partenaires à la définition d'un mode de gestion approprié.

**Encadré 10 : Extrait de la convention de financement entre l'Etat malgache (bénéficiaire) et l'AFD (Titre II - Conditions suspensives et engagements particuliers)**

Article 4 : Conditions suspensives du versement des fonds
Le versement des fonds sera subordonné à la réalisation des conditions suspensives suivantes :
a) le premier versement est subordonné à la signature d'une convention de rétrocession des fonds, sous forme de subvention, à la Commune urbaine de Mahajanga (CUM). Cette convention de rétrocession devra comporter les engagements du bénéficiaire final en cohérence avec ceux du bénéficiaire au titre de la présente convention. Elle devra en outre, préalablement à sa signature, être approuvée par le Conseil municipal de la CUM et soumise à la non-objection de l'Agence. Elle stipulera notamment que la CUM s'engage à :
> créer une régie dotée de l'autonomie financière et chargée de l'exploitation de l'ensemble des marchés de Mahajanga ;
> établir un règlement fixant le régime des droits de places et de stationnements sur les marchés de Mahajanga ;
> ce que la régie soit opérationnelle et le règlement des marchés soit adopté au plus tard le 1er janvier 2006. A défaut, la CUM restituera au bénéficiaire, pour reversement à l'AFD, la subvention rétrocédée.
b) le premier versement au titre des travaux afférents à chaque marché réhabilité est subordonné à la libération préalable des emprises.

Article 5 - Engagements particuliers
Le bénéficiaire s'engage à :
> recueillir l'accord de l'AFD préalablement à toute modification de la convention cadre définissant les missions de l'AGETIPA (Agence d'exécution des travaux d'intérêt public) ou du manuel de procédures appliqué par cette dernière ;
> inscrire chaque année dans son budget le montant d'autofinancement qui lui incombe (taxes et droits divers), tel que prévu dans le plan de financement du projet ;
> s'assurer que la CUM : i) communique à l'AFD, avant le 31 décembre 2005, les statuts, le budget prévisionnel et l'organigramme de la régie chargée de l'exploitation des marchés de Mahajanga, ainsi que le règlement fixant le régime des droits de places et de stationnements sur ces marchés ; ii) souscrive les polices d'assurances nécessaires pour les marchés réhabilités dans le cadre du projet, et ce dès la réception provisoire des ouvrages afférents à chacun d'eux ;

[24] MDAT, remplacé en Décembre 2006par la suite par le Ministère auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire

> communiquer à l'Agence toutes informations relatives à la rétrocession. Cette rétrocession devra être enregistrée dans les livres comptables du bénéficiaire final et le bénéficiaire s'assurera que la CUM n'utilisera les fonds ainsi rétrocédés qu'au financement du projet.

### 2.2.3 La maîtrise d'ouvrage communale

**La Commune Urbaine de Mahajanga, une municipalité dynamique**

Au cours de cette période de développement de l'administration décentralisée, la Commune Urbaine de Mahajanga (CUM) est devenue une destination appréciée par les bailleurs de fonds. En effet, les initiatives de la commune en matière de recherche de financements et de mise en place de projets ont permis, au cours de ces dernières années, d'attirer de nombreux bailleurs de fonds. La Ville est ainsi unanimement reconnue pour son dynamisme politique. Mahajanga a ainsi été considérée comme une des villes les plus performantes dans le cadre du projet FAC de soutien aux villes secondaires.

Ceci a engendré une forte concentration d'aides publiques et privées, nécessaire à la mise en œuvre de nombreuses actions de développement dans des domaines variés tels que la santé, les infrastructures, l'économie locale, le soutien à la population dans les quartiers, etc. Ces investissements paraissent avoir soutenu le dynamisme local avec l'exemple d'importants projets comme la réhabilitation des voiries urbaines avec un financement de la Banque Mondiale, l'amélioration du réseau de distribution d'eau et du réseau d'assainissement par la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, Coopération technique allemande), ou encore l'aménagement du littoral de Mahajanga par l'Union européenne. La CUM est également membre de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) qui apporte notamment son appui au service de l'état civil.

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. Ceci a alors permis le démarrage effectif du projet et la gestion de la maîtrise d'ouvrage par les autorités municipales de Mahajanga. Les maires qui se sont succédés au cours du projet ont eu la charge de piloter et d'assumer les choix stratégiques liés à sa mise en œuvre du projet. En qualité de maître d'ouvrage des marchés[25], la CUM devait assurer tout le suivi logistique des phases de déplacement des commerçants mais également s'assurer que le chantier était réalisé correctement.

### Figure 9 : Liste des maires de Mahajanga

| Maire ou Président de Délégation Spéciale (PDS) | Début du mandat | Fin du mandat |
|---|---|---|
| Claude PAGES (Maire) | Novembre 1994 | 2002 |
| Andriamianina Naivo RAHAMEFY (Maire) | Novembre 2003 | Juin 2007 |
| Lalao Ravokatra RANDREMISATA (PDS) | Juin 2007 | Décembre 2007 |
| Jean NIRINA RAKOTOARIMANANA (Maire) | Décembre 2007 | En fonction |

Sous la supervision des autorités municipales, 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 largement impliqués dans la maîtrise d'ouvrage. Ils ont bénéficié à ce titre d'un appui connexe pour les missions qui continue de leur incomber en matière de gestion des marchés, de finances communales et de contrôle sanitaire après la fin du projet.

25 Le maître d'ouvrage (MOA) ou la maîtrise d'ouvrage est le donneur d'ordre au profit de qui l'ouvrage est réalisé.

**L'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public d'Antananarivo, une association spécialisée dans la délégation de maîtrise d'ouvrage**

Les structures du type de l'AGETIP sont nées d'une réflexion générale initiée par la Banque mondiale sur la recherche de solutions afin de répondre aux exigences des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) en Afrique. L'idée de la création de ce genre d'organisme a commencé à germer au Sénégal et a abouti en 1989 à la création de la première Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP). Le principal argument justifiant leur création est la recherche de solutions pour mener des programmes d'infrastructure à grande échelle dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Par la mise en œuvre de chantiers employant une main d'œuvre non qualifiée et nombreuse, répondant au besoin de création d'emplois à court terme pour un nombre toujours croissant de jeunes sans-emploi, ces structures visaient à améliorer les conditions de vie des plus démunis en zone urbaine en concevant des projets mieux ciblés.

Ce type de structure facilite les procédures de passation de marché en se dégageant des lourdeurs administratives. De ce fait, ce type d'organisme est régulièrement sollicité car il représente une garantie pour les bailleurs de fonds dans la mise en œuvre des projets. Ainsi, « en faisant transiter ses crédits par des agences autonomes à statut privé, la Banque mondiale se dote, généralement avec l'accord des plus hautes autorités de l'Etat, d'un moyen de réduire le rôle des administrations publiques dans le secteur urbain. En effet, les projets que l'AGETIP, et ses homologues, ont pour vocation de mettre en œuvre permettent de confier des travaux à des petites entreprises locales, en contournant les règles régissant les marchés publics : cette procédure réduit sensiblement les possibilités d'ingérence des fonctionnaires nationaux ou de grandes entreprises internationales de BTP » (Vénard, 1995). Très rapidement après le succès de l'AGETIP au Sénégal, et toujours sous l'impulsion de la Banque mondiale, de nombreuses agences similaires ont été créées en Afrique.

A Madagascar, la création de l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public d'Antananarivo (AGETIPA) a été soutenue par la Banque mondiale et les collectivités publiques de Madagascar qui utilisent ses services de maîtrise d'ouvrage déléguée.

L'AGETIPA est une association reconnue d'utilité publique par décret n°93-396 du 20 Juillet 1993 et est opérationnelle depuis avril 1994. Elle a pour objectif de faire exécuter des travaux d'utilité publique dans le domaine des infrastructures et réseaux urbains selon des procédures techniques qui facilitent l'émergence et le renforcement des Petites et Moyennes Entreprises (PME) et Bureaux d'études locaux, favorisant la création d'emplois à caractère totalement privé pour atteindre des objectifs de même nature dans le cadre d'un contrat de maîtrise d'ouvrage délégué passé avec les Services Publics compétents.
Les conditions d'intervention de l'AGETIPA sur ce projet s'effectuaient conformément aux dispositions de la convention signée le 5 septembre 2002 entre la CUM et l'AGETIPA fixant les modalités d'intervention de cette agence, en reprenant notamment les principes définis dans le manuel de procédures de l'agence. La rémunération de l'AGETIPA pour cette opération était fixée à 5% du montant des contrats signés. Elle se justifie entre autres par l'engagement de l'AGETIPA à affecter à Mahajanga un Chef de projet à temps plein pendant la durée des travaux (estimée à 24 mois minimum selon le calendrier ci-après, en raison des opérations tiroirs à réaliser).

Dans le cadre de ce projet, la CUM a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'opération et a elle-même délégué cette maîtrise d'ouvrage à l'AGETIPA dès les études de faisabilité et d'Avant-projet Sommaire (APS). L'AGETIPA a commencé son travail de maître d'ouvrage délégué par l'organisation de la passation de marchés pour le choix de l'entreprise attributaire des travaux et la définition des responsabilités pour la mise en œuvre de la Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle (MOSI). Par la suite, lors de la mise en œuvre des travaux, l'AGETIPA assurait, en accord avec la CUM, la supervision de toutes les missions à réaliser : d'un point de vue technique (supervision de la réalisation de la construction des infrastructures) comme d'un point de vue social (supervision de la maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle).

**Encadré 11 : Extrait de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée entre la CUM et l'AGETIPA (article 3 : attributions déléguées)**

La délégation accordée au Maître d'Ouvrage Délégué porte sur les matières suivantes:

> définition des conditions administratives, techniques et financières selon lesquelles l'opération sera étudiée et réalisée;

> sélection, après mise en compétition, (des ou) du maître(s) d'œuvre, signature (des ou) du contrat(s) de maîtrise d'œuvre, et gestion (des ou) du contrat(s) de maîtrise d'œuvre ;

> approbation des avant-projets (APS et APD) et accord sur le projet d'exécution des travaux ;

> préparation des dossiers d'appel d'offres des marchés de travaux et de fournitures

> sélection, après mise en compétition, des ou de l'entrepreneur(s), signature du (ou des) contrat(s) de travaux, et gestion du (ou des) contrat(s) de travaux ;

> règlement des honoraires de la (ou des) mission(s) de maîtrise d'œuvre et des coûts des travaux (aux) à l'entreprise(s), des coûts des matériels et équipements aux fournisseurs ;

> réception des ouvrages, des matériels et équipements et accomplissement de tous actes afférents aux attributions prévues ci-dessus.

### 2.2.4 La maîtrise d'œuvre impliquant la coopération décentralisée

**La maîtrise d'œuvre technique et la maîtrise d'œuvre institutionnelle et sociale**

La maîtrise d'œuvre[26] technique a été assurée par un bureau d'études techniques international (BCEOM) qui avait également réalisé les études préalables pour la définition des infrastructures. Un représentant permanent sur place a assuré tout au long des travaux le suivi du projet et a été appuyé par des missions ponctuelles de l'architecte-concepteur.

Le contrôle technique a également été assuré par un bureau international spécialisé dans le domaine (Veritas). Enfin, les travaux ont été réalisés par des entreprises internationales qui ont, selon les termes du contrat fixé par l'AGETIPA, employé un minimum de 20% de prestataires de service malgaches, pour fixer l'emploi auprès de la main d'œuvre locale.

Parallèlement, une mission de Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle a été confiée, indépendamment du travail technique lié aux travaux, à une institution de coopération décentralisée (IRCOD) pour assurer à la fois la mise en œuvre des aspects sociaux (gestion de la communication avec les commerçants pendant toute la durée du projet) et des aspects institutionnels (renforcement des capacités locales pour l'amélioration de la gouvernance locale).

**Encadré 12 : La réunion de chantier, un lien entre les partenaires**

Dans le cadre de la réalisation des infrastructures, des réunions de chantier étaient régulièrement organisées. Une réunion de chantier est l'occasion de régler les problèmes relatifs à l'organisation administrative, technique et matérielle des travaux afin de maîtriser la qualité, les délais et les coûts et ainsi de prévenir les problèmes.

A l'initiative de l'AGETIPA, ces réunions réunissaient le représentant du Bureau d'études techniques en charge de la supervision des travaux, un représentant de l'entreprise de construction (COLAS) et les représentants, soit de chaque entreprise de bâtiment présente sur le chantier, soit de chaque corps de métier concerné. Outre ces personnes, des responsables de la CUM étaient également présents (représentants du département des marchés et de la direction des services techniques). Le volontaire de l'IRCOD a également participé à ces réunions.

---

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

Ces réunions favorisaient l'articulation entre les aspects techniques (avancée des travaux, choix techniques) et les aspects socio-institutionnels du projet. Elles étaient également l'occasion d'impliquer indirectement les commerçants (par le biais de la concertation menée au préalable avec la CUM) dans le processus de réalisation des infrastructures en les informant sur les délais et en liant les choix techniques de construction avec l'usage qu'ils feront des bâtiments.

**L'IRCOD, une structure régionale de coopération, responsable de la MOSI**

*Une structure régionale de coopération décentralisée*

Association de droit local regroupant des collectivités locales et des institutions alsaciennes, l'IRCOD a été créé en 1986, à l'initiative de la Région Alsace afin de mutualiser l'effort de coopération des collectivités locales et des acteurs du développement qui, en Alsace, étaient prêts à s'inscrire dans une dynamique commune de coopération de territoire à territoire avec des collectivités locales du Sud tant en Afrique qu'en Amérique latine.

Vingt ans plus tard, l'Institut regroupe la Région Alsace, les Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, près de 80 communes alsaciennes, dont des grandes villes comme Strasbourg, Mulhouse et Colmar (soit plus de 10% des communes alsaciennes), représentées au sein de l'IRCOD soit directement, soit à travers leur Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). D'autres instances font également partie de l'IRCOD et de son conseil d'administration : l'ensemble des universités de la région, les chambres consulaires, les hôpitaux, ou certaines associations de développement local, des associations de solidarité internationale et également des entreprises alsaciennes. Chaque structure membre est représentée à l'Assemblée Générale. Les collectivités contribuent au budget de l'association en fonction de leurs moyens qui sont contractualisés et complétés par des ressources (notamment de l'Etat, par le biais du contrat de projets État-région -CPER-). Au total, en 2008, une équipe de plus de 15 personnes réparties entre le siège en France (Strasbourg), à Haïti (Jacmel), au Cameroun (Douala) à Madagascar (Mahajanga), au Mali (Sevaré) a géré un budget de 3 231 000 euros.

La gestion des projets est en général assurée par l'Institut au nom des collectivités alsaciennes qui lui en confient la mission. Mais les collectivités ne disparaissent pas au profit de l'IRCOD, elles peuvent jouer sur plusieurs registres de compétences au sein même de l'Institut :

> participer en tant que membre à la définition de la politique et des actions de coopération alsaciennes ;

> assurer une co-maîtrise d'œuvre, avec l'IRCOD, d'une opération sur laquelle la collectivité souhaite particulièrement s'engager et s'identifier dans le cadre d'une relation suivie de collectivité à collectivité ;

> assurer une fonction d'opérateur en mobilisant ses moyens humains pour des missions à durée limitée ou pour l'accueil de stages ou de mission d'études des partenaires du Sud.

L'IRCOD se donne ainsi pour fonction principale d'assurer la cohérence de l'intervention des acteurs de la coopération décentralisée alsacienne en les inscrivant dans une politique coordonnant une véritable démarche régionale de coopération.

## Encadré 13 : L'IRCOD à Madagascar

L'IRCOD a démarré ses activités à Madagascar en 1993 à l'initiative des Hôpitaux Universitaires de Strasbourg (HUS), de la Faculté de Médecine de Strasbourg, et de la Fédération Régionale des Maisons des Jeunes et de la Culture (FRMJC). Ces institutions étaient membres de l'IRCOD lors du recrutement au siège de l'institution d'un chargé de mission malgache pour quelque mois. L'IRCOD lui a demandé d'étudier la possibilité de mettre en œuvre un projet de coopération multisectorielle qui outre les deux volets, hospitalier et jeunesse, déjà engagés, s'organiserait aussi avec la CUM. Sur cette base, l'IRCOD a mandaté sur place, en 1993, une mission technique pluridisciplinaire qui a débouché sur la mise en œuvre d'un premier programme de coopération, mobilisant des compétences alsaciennes multiples. Trois communes ont été sollicitées : Saint-Louis, Illzach et Haguenau. A cette époque, la décentralisation n'était pas

encore structurée à Madagascar. De ce fait, la première action avec la CUM a été de former un technicien en urbanisme, en attendant les lois de décentralisation et la création des communes.

A partir de 1995, la loi de décentralisation promulguant les communes comme nouvel acteur principal du développement local, l'Institut a proposé d'orienter en priorité sa démarche de coopération décentralisée vers l'appui à la construction politique et administrative des communes malgaches. Sept collectivités et de nombreuses institutions alsaciennes, avec l'appui financier de l'Etat et de la Région Alsace, sont actuellement engagées ensemble dans la province de Mahajanga. En 2007, 31 % des dépenses sur programmes de l'IRCOD ont été consacrées aux projets mis en œuvre à Madagascar.

Implantée à l'origine à Mahajanga, l'action de l'IRCOD s'est progressivement diversifiée et étendue à d'autres collectivités territoriales de la province (Commune urbaine de Maevatanana, Organisme Public d'Inter-Communalité –OPCI- d'Ambato Boeny) :

> dans la ville de Mahajanga : programme d'appui à l'urbanisme, programme pour l'amélioration de la fiscalité locale, coopération avec le Centre Hospitalier Universitaire, appui à la mise en place d'une politique socioculturelle ;
> dans la région de Boeny et Betsiboka : appui à la lecture publique ;
> dans la province de Mahajanga : soutien à la gestion décentralisée de l'eau ;
> à Ambato Boeny : appui à la Commune rurale ;
> à Maevatanana : appui à la mise en place d'un Centre d'Appui aux Communes (CAC), programme d'appui à la gestion urbaine et municipale, programme d'appui à l'éducation.

*Un suivi global et de proximité*

La longue et importante présence de l'IRCOD au sein de la Mairie de Mahajanga a incité, dans le cadre du projet, la CUM et l'AGETIPA à accepter, parmi le choix de différents maîtres d'œuvre, la proposition du conseil de surveillance de l'AFD de confier à l'IRCOD la mise en place du dispositif communal de gestion de l'ensemble des marchés de la ville. Un contrat de prestations de services a été passé le 31 décembre 2004, entre l'IRCOD et l'AGETIPA, pour une durée initiale de 3 ans. Il portait sur l'organisation institutionnelle et la « maîtrise d'œuvre sociale » du projet de réhabilitation des marchés. La convention décrivait les prestations qui devaient être effectuées par l'IRCOD, certaines étant rémunérées par l'AGETIPA, sur financement de l'AFD, les autres étant financées par l'IRCOD lui-même.

Pour réaliser ce travail, l'IRCOD avait souhaité s'adjoindre sur le terrain les services d'un volontaire de l'ONG « Coopération et Formation au Développement » (CEFODE[27]) afin d'assurer pendant trois ans la coordination de la mise en œuvre du projet dans sa composante sociale et de gestion (hors suivi des travaux de réhabilitation) en appui au Chef du service des marchés de la ville de Mahajanga. Ce volontaire était localement appuyé par le responsable de l'antenne de l'IRCOD à Madagascar. Enfin, le siège de l'IRCOD avait à charge d'assurer la coordination générale de l'action. Pour ce faire, un chargé de mission réunissait régulièrement le comité de pilotage et était en lien constant avec la Ville de Mulhouse et le volontaire sur le terrain pour la mise en œuvre des actions.

## Encadré 14 : Extrait du contrat de prestations de services de l'IRCOD

**Objectif de la mission :**

La mission de l'IRCOD consiste à accompagner la ville de Mahajanga dans la mise en place d'un dispositif municipal de gestion de ses marchés. Pour ce faire, la démarche d'accompagnement initiée par l'IRCOD interviendra aux différents niveaux suivants :

> la définition et le montage du dispositif communal de gestion des marchés : l'objectif est d'accompagner le service financier de la ville de Mahajanga dans la conception du dispositif de gestion financière et humain pour les marchés

[27] Créé en 1963 à Strasbourg, le CEFODE est une association de participation solidaire au développement durable, caractérisée par : l'envoi de volontaires en soutien à des projets locaux de développement en Afrique, Amérique latine, Asie et Europe de l'Est et la formation en France des acteurs de la coopération et de la solidarité internationale. A l'échelle régionale (Alsace), le CEFODE anime un programme d'appui aux initiatives de solidarité internationale et d'éducation au développement auprès d'un large public.

de Mahajanga. Il aboutira notamment à l'élaboration d'un ensemble de documents de référence qui devront être validés officiellement par qui de droit ;

> la mise en route et la structuration du service de gestion des marchés : l'objectif est d'assurer la mise en route du service et de proposer un accompagnement progressif qui optimise le fonctionnement de celui-ci ;

> le suivi et l'organisation de la gestion financière des marchés : l'objectif est d'appuyer le directeur des services financiers et le Chef du service des marchés dans la maîtrise progressive de l'élaboration et de la gestion d'un budget annexe ;

> le suivi et l'organisation de la gestion des commerçants et du fonctionnement des marchés : l'objectif est d'appuyer le nouveau Chef du service des marchés d'une part dans l'organisation du déplacement et du relogement des commerçants liés à la réalisation des marchés et, d'autre part, dans la gestion quotidienne du fonctionnement des marchés ;

> l'amélioration de l'hygiène et de la sécurité dans les marchés : l'objectif est d'asseoir une évolution des pratiques des usagers et une amélioration des services effectués dans ces domaines par la commune.

**2. Résultats attendus :**

La mission de l'IRCOD devra permettre d'atteindre les résultats suivants :

> un service de gestion des marchés mis en place au niveau de la direction des affaires économiques et financières de la CUM grâce notamment au recrutement et à la formation d'un Chef de service, au renforcement des capacités des agents du service et à son équipement en matériel et outils de suivi ;

> une régie (budget annexe) fonctionnelle pour la gestion des nouvelles infrastructures marchandes grâce notamment à l'intégration officielle du dispositif financier dans les modes de comptabilité municipale et à l'appropriation des outils et procédures de suivi et de gestion par le directeur des affaires économiques et financières et les élus de la CUM ;

> des commerçants installés dans les marchés réhabilités grâce à l'organisation de déplacements et replacements des commerçants pendant la période des travaux sur les quatre marchés ;

> des marchés plus fonctionnels, sécurisés grâce notamment à l'instauration de règlement intérieur, le renforcement des pratiques de concertation entre commerçants et la CUM, l'amélioration des pratiques des commerçants relatives à l'hygiène, l'amélioration des services rendus par la CUM en matière d'hygiène et de sécurité.

**Mulhouse, au cœur de la MOSI en partenariat avec l'IRCOD**

*Mulhouse, une culture de la coopération internationale*

Commune de 112 260 habitants (234 445 habitants avec l'agglomération), Mulhouse est un ancien bassin industriel reconverti dans les activités tertiaires. Deuxième pôle économique et urbain d'Alsace après Strasbourg, elle bénéficie d'une situation géographique favorable à proximité des frontières françaises avec l'Allemagne et la Suisse. Consciente des intérêts partagés à l'échelle des trois frontières, elle entretient des relations régulières avec les villes voisines suisses et allemandes, notamment Basel et Freiburg. La notion d'intérêts partagés mise en avant par Mulhouse à l'échelle transfrontalière trouve également son expression dans le cadre de ses partenariats internationaux.

## Figure 10 : Partenariats de la Ville de Mulhouse

| Pays | Ville | Habitants | Type de convention | Date de signature |
|---|---|---|---|---|
| Algérie | El Khroub | 120 000 | Convention de coopération | 31 mai 2000 |
| Allemagne | Chemnitz | 241 504 | Convention de jumelage | 21 novembre 1990 |
| Allemagne | Kassel | 200 000 | Convention de jumelage | 28 juillet 1965 |
| Belgique | Anvers | 472 000 | Convention de jumelage | 30 janvier 1956 |
| Chine | Jining | | Charte d'amitié | 11 septembre 1996 |
| Grande-Bretagne | Walsall | 253 502 | Convention de jumelage | 6 octobre 1962 |
| Israël | Givatayim | 47 000 | Convention de jumelage | 18 novembre 1991 / 20 octobre 1992 |
| Italie | Bergame | 117 000 | Convention de jumelage | 7 décembre 1989 |
| Mali | Sofora/Fakala | 22 580 | Charte d'Amitié / Convention de jumelage | 1993 / 18 janvier 2003 |
| Roumanie | Timisoara | 329 554 | Charte de jumelage | 8 avril 1991/30 août 1991 |

Source : Ville de Mulhouse

Depuis la première convention de jumelage avec la Ville d'Anvers en Belgique signée en 1956, jusqu'au dernier accord de coopération signé en 2003 avec le Mali, la Ville s'est toujours donné pour but de promouvoir l'amitié entre les peuples et de favoriser les rencontres entre les habitants de différents continents. Dans sa volonté d'inscrire sa politique de coopération décentralisée dans son plan d'action développement durable (Agenda 21[28]), elle a signé la Charte de Coopération Décentralisée pour le Développement Durable élaborée en 2004 à l'initiative de Cités Unies France (CUF), de l'Association Française du Conseil et des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) et du Comité 21.

Pour gérer l'ensemble de ces engagements, une délégation de fonction du Maire pour l'ensemble des questions relevant des affaires internationales a été confiée à une Adjointe, Madame Christiane Eckert. Pour la définition, la mise en œuvre, et le suivi des projets définis dans ce domaine, elle s'appuie sur le service des « Relations Internationales et de la Coopération Transfrontalière ». De plus, l'engagement de la Ville de Mulhouse se concrétise par son implication au sein de réseaux de coopération internationale tels que CUF et CGLU.

### Encadré 15 : Le partenariat entre la Ville de Mulhouse et celle de Timisoara, un exemple de coopération décentralisée

Les événements politiques survenus en Roumanie en 1989 ayant suscité un élan de générosité au sein de la population mulhousienne, une aide humanitaire d'urgence a été apportée par la Ville de Mulhouse à Timisoara. Une Charte d'amitié a été signée le 8 avril 1991 à Mulhouse, suivie de la signature d'une Convention de jumelage le 30 août 1991 à Timisoara.

A l'aide humanitaire d'urgence initiale a succédé un apport de formation puis une coopération entre les services municipaux ainsi qu'entre les institutions des deux villes. Ces échanges d'expériences ont permis de travailler au plus près des préoccupations exprimées par les partenaires de la Ville de Mulhouse et d'adapter d'année en année la teneur des rencontres à l'évolution du contexte local roumain. Entre 2004 et 2007, les échanges entre les agents des deux Villes se sont poursuivis sur les thématiques suivantes :

> les affaires sociales incluant quatre volets : la lutte contre la marginalisation sociale, l'accompagnement des enfants et adolescents en errance, la prise en charge de la personne âgée ainsi que l'enfance handicapée ;

> la démocratie participative en lien avec l'animation des conseils de quartier ;

> l'organisation des secours avec la formation de formateurs dans le domaine des premiers secours en équipe et des premiers secours routiers ainsi qu'un stage de perfectionnement pour des spéléologues roumains dans le domaine des interventions en milieu périlleux.

[28] L'Agenda 21 (ou Action 21) est un plan d'action pour le XXIe siècle adopté par 173 chefs d'État lors du sommet de la Terre, à Rio, en 1992. Avec ses 40 chapitres, ce plan d'action décrit les secteurs où le développement durable doit s'appliquer dans le cadre des collectivités territoriales.

En 2008, les échanges sur la communication des Conseils de quartier en direction des habitants se sont poursuivis de même que les formations dans le domaine des secours. Des partages de savoirs et de bonnes pratiques sont également envisagés sur l'intercommunalité, la notion de territoire responsable ainsi que la rénovation de l'habitat ancien.

*La Ville de Mulhouse, un suivi technique et un accompagnement du projet*

Pour répondre à l'offre formulée par l'AFD et l'AGETIPA, l'IRCOD a alors sollicité une des deux grandes villes qui font partie de son territoire alsacien de coordination. La Ville de Mulhouse a accepté de participer à l'opération et de s'impliquer dans l'accompagnement technique de cette action à Mahajanga. Au moment où la demande avait été soumise à Mulhouse, cette collectivité sortait d'un chantier de réhabilitation d'infrastructure marchande conduit sur son territoire. Elle disposait par conséquent de compétences dans le domaine de la réhabilitation des marchés. De ce fait, la Ville de Mulhouse et ses services ont ainsi assuré, sur la durée du projet, l'appui technique nécessaire.

**Encadré 16 : Le marché « Canal couvert » de Mulhouse**

Inauguré en 1908, le marché du canal couvert s'est définitivement installé dans le quartier de la Cité à Mulhouse en 1924 en regroupant les petits marchés alentours. En 2009, ce troisième marché couvert de France accueille chaque mardi, jeudi et samedi plus de trois cent cinquante commerçants qui en font sa réputation. Mulhouse fait partie des 5 villes françaises qui disposent d'un grand marché de ce type. Les commerçants sont répartis en trois pôles d'activité distincts en fonction du type de produits vendus.

1. Le pôle « mercerie » est le plus important aussi bien en superficie qu'en nombre de commerçants. Il en accueille au total 260.
2. Le pôle « fruits et légumes » compte 60 commerçants. Il constitue la charnière géographique et économique du marché. En effet, situés au centre du marché, entre les deux autres pôles, les vendeurs du pôle fruits et légumes attirent une large clientèle. Ces produits frais sont des produits d'appel pour les chalands qui, de ce fait, fréquentent également les autres allées du marché.
3. La halle couverte abrite 41 commerces (boucherie-charcuterie, boulangerie, crèmerie, poissonnerie, produits du monde (…) et un restaurant en mezzanine). Cette dernière a été rénovée en 2001 pour offrir une meilleure attractivité et répondre à toutes les normes sanitaires en vigueur.

Aujourd'hui, les élus manifestent leur volonté de conserver un caractère populaire à ce marché afin que toutes les classes sociales de la ville (mais également des gens de tous les âges et de toutes les cultures…) continuent à fréquenter cet espace public et à se côtoyer en toute quiétude.

**Figure 11 : Répartition des zones sur le marché de Mulhouse**

Source : Ville de Mulhouse et fond de plan d'après Google Earth

Globalement, la mission de l'IRCOD et de la Ville de Mulhouse a consisté à accompagner la CUM dans la mise en place d'un dispositif municipal de gestion de ces marchés. Pour ce faire, la démarche d'accompagnement initiée par l'IRCOD et appuyée par la Ville de Mulhouse est intervenue 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 et de la sécurité dans les marchés.

Cet accompagnement de la Ville de Mahajanga par la Ville de Mulhouse visait à un renforcement des capacités et à un transfert de compétences auprès des services et des personnels municipaux concernés pour asseoir une bonne gestion de l'ensemble des marchés de la ville.

## Figure 12 : Élue et experts mobilisés dans le cadre du projet

| Prénom et Nom | Fonction au sein de la Ville de Mulhouse | Responsabilité dans le cadre du projet | Nombre de missions | Homme/jour de présence sur le terrain[29] |
|---|---|---|---|---|
| Christiane Eckert | Adjointe au Maire déléguée aux Relations Internationales et à la Coopération Transfrontalière | Elue responsable du projet à Mulhouse | 4 | 44 (soit 1,5 homme/mois) |
| Fabienne Gasser | Responsable des droits de place et marchés | Suivi technique du projet pour la gestion des marchés | 4 | 43 (soit 1,5 homme/mois) |
| André Louis | Ingénieur, Service Hygiène Publique et Santé | Suivi technique du projet pour l'amélioration de l'hygiène | 4 | 43 (soit 1,5 homme/mois) |
| Régis Ochsenbein | Directeur des Finances | Suivi technique du projet pour le montage de la régie | 5 | 56 (soit 1,9 homme/mois) |
| Marc Wurtz | Président de l'association des commerçants du Marché de Mulhouse | Échange d'expériences | 1 | 9 (soit 0,3 homme/mois) |
| Estelle Mangold | Chef du service Relations Internationales et Coopération Transfrontalière | Coordination du projet à Mulhouse | 1 | 12 (soit 0,5 homme/mois) |
| **TOTAL** | | | **19** | **207** |

Source : B.Michelon

Pour ce faire, la Ville a permis le concours à titre gracieux des agents des services et élus compétents pour la réalisation de missions d'expertises régulières (environ 7 hommes/mois pendant la durée du projet), l'accueil en 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. Quatre services techniques de la ville alsacienne ont été principalement concernés : celui des « Relations Internationales et Coopération Transfrontalière », celui du « Commerce, Artisanat et Promotion Touristique », celui de l'« Hygiène Publique et Santé» et celui des « Finances».

## Figure 13 : Personnel de la CUM ayant réalisé des stages en Alsace

| Prénom et Nom | Fonction au sein de la CUM (date de fin de fonction) | Responsabilité dans le cadre du projet | Nombre de stages | Nombre de jours de stage en Alsace |
|---|---|---|---|---|
| Daniel Rasolo | Directeur du département des Marchés (ex Service des Marchés) | Suivi technique du projet pour la gestion des marchés | 2 | 42 |
| Dr Jean Nirina Rakotoarimanana | Bureau Municipal d'Hygiène | Suivi technique du projet pour l'amélioration de l'hygiène | 1 | 14 |
| Régis Rabé | Directeur des finances et du contrôle de gestion (juin 2008) | Suivi technique du projet pour le montage de la régie | 1 | 13 |
| Louis Randriamorasata | Adjudant-chef du service municipal d'incendie et de secours à personnes | structuration d'un service municipal d'incendie et de secours à personnes | 1 | 26 |
| **TOTAL** | | | **5** | **95** |

Source : B.Michelon

[29] Ce tableau ne prend pas en compte le suivi à distance difficile à comptabiliser de manière globale.

**La Ville et le Centre de Secours de Hochfelden, partenaires de l'IRCOD pour les secours et le risque incendie**

Village alsacien de 3 000 habitants, Hochfelden est la ville dont est originaire le premier évêque de Mahajanga. A l'occasion du centenaire de l'évêché de Mahajanga, le maire de la Commune de Hochfelden – dont était originaire le premier évêque de Mahajanga –, a accompagné une délégation alsacienne invitée pour la cérémonie de commémoration. De la rencontre entre les élus alsaciens et mahajangais a émergé la possibilité d'une collaboration pour le développement d'un corps structuré de sapeurs-pompiers. A la suite de cette première visite, et par le biais de l'IRCOD, le partenariat entre la Ville de Hochfelden et son centre de secours s'est progressivement développé. Les pompiers d'Hochfelden ont, dans un premier temps, assuré un appui à la mise en place d'un Service municipal d'Incendie et de Secours (SIS) à Mahajanga. Cette mission de « compagnonnage » s'est concrétisée en 2003 par la naissance d'une caserne des pompiers à Mahajanga, qui travaille par ailleurs en étroite collaboration avec les urgences du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de la ville.

Le deuxième volet du projet porte sur l'amélioration de la « sécurité et incendie » dans la Ville de Mahajanga. Depuis 2006, suite à une demande de l'AFD faite auprès de l'IRCOD, les sapeurs pompiers de Hochfelden interviennent également sur la sécurité-incendie dans le cadre du projet de réhabilitation des marchés de la ville.

A cet effet, une mission d'appui technique auprès de la CUM Mahajanga a été mis en œuvre et un stage de formation a été organisé en France (cf. Figure 13 : Personnel de la CUM ayant réalisé des stages en Alsace). Tout au long du projet, un travail a été mené sur la mise en œuvre de procédures en lien avec les normes relatives à la « sécurité et incendie » des nouveaux bâtiments.

## Encadré 17 : Un comité de pilotage pour coordonner le travail de maître d'œuvre socio-institutionnel

Deux comités de pilotage ont été créés : l'un en Alsace et l'autre à Mahajanga.
En Alsace, pour assurer le suivi du projet, un comité de pilotage a été mis en place. Il réunissait le chargé de mission de l'IRCOD supervisant l'action de l'IRCOD à Madagascar, l'adjointe de la Ville de Mulhouse ainsi que le personnel technique (service des relations internationales, des marchés, des finances et de l'hygiène). L'AFD était également représentée. Ces rencontres régulières favorisaient un échange d'informations et une coordination générale des actions menées par l'ensemble des acteurs du Nord travaillant en partenariat avec l'IRCOD (notamment en termes de planification du travail).

À Mahajanga, le comité de pilotage était composé du maire, du secrétaire général, différents agents des services municipaux impliqués (police, urbanisme, marchés, …) de représentants de bailleurs de fonds (GTZ, coopération française), de l'AGETIPA, du volontaire de l'IRCOD ainsi que d'un représentant de l'Etat.
Chargé d'établir un programme d'actions, le comité de pilotage était constitué de deux commissions internes : l'une technique et l'autre s'occupant de l'aspect communication suivant l'avancement des travaux.

**Autres prestataires socio-institutionnels**

En ce qui concerne le volet social, trois organismes ont appuyé le travail de l'IRCOD. Les deux premiers ont été associés aux projets à travers une contractualisation. Leur intervention avait été anticipée et budgétisée dans le contrat de prestations de l'IRCOD.

Pour la concertation avec les commerçants et la mise en place des associations de commerçants, un bureau d'études local, appelé « 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. Il avait un double rôle à jouer :

> un rôle d'appui institutionnel : l'objectif de l'UDAC était d'accompagner la formalisation et la formation des associations de commerçants ;
> un rôle d'appui opérationnel : l'UDAC devait assurer un rôle d'intermédiation sociale entre la CUM et les commerçants dès le démarrage des travaux. Il devait transmettre aux commerçants les informations relatives à leurs déplacements ainsi qu'à la gestion future des équipements et en discuter avec eux.

L'UDAC a donc agi à différentes phases du projet pour maintenir un dialogue constant entre les commerçants et la CUM.

Parallèlement, 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 principalement consisté à préparer la grille tarifaire afin de négocier avec les commerçants les modalités financières de leur entrée dans les marchés réhabilités. Enfin, l'Organisation Non Gouvernementale (ONG) « Handicap International » a également été associée au projet pour améliorer l'accessibilité des marchés aux personnes à mobilité réduite.

### 2.2.5 Place et rôles des commerçants, bénéficiaires des retombées du projet

Le projet visait principalement à conforter « la bonne gouvernance de la CUM dans un secteur à forts impacts sanitaire, social et économique, conformément à ses missions » (AFD, 2004). Les autres bénéficiaires du projet étaient 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.

Contrairement à la situation rencontrée dans d'autres pays, les petits commerçants de Mahajanga n'avaient pas développé de fortes traditions associatives, syndicales voire corporatistes. Il existait des associations regroupant généralement des commerçants faisant partie d'une même filière. Sur le marché de Mahabibo par exemple, huit associations de ce type ont été recensées avant la mise en œuvre du projet. Elles sont très peu actives et existent pour des raisons avant tout de solidarité et d'entraide lors d'événements familiaux, où elles apportent principalement une aide financière : en cas de décès ou de mariage, les commerçants se cotisent pour aider celui qui est en difficulté. Gérées de manière informelle, elles n'entretiennent pas de relation avec la CUM. Elles sont peu connues des instances chargées de faire valoir les intérêts des milieux économiques auprès des autorités politiques et administratives. Le départ de plusieurs familles indo-pakistanaises qui détenaient une part importante du commerce de gros et de demi-gros à Mahajanga a contribué pour une partie à déstabiliser ce secteur. Cependant, bon nombre de ces « associations » avaient fini par perdre la connaissance de leur raison d'être.

Ces associations ont pu servir de base à la mise en place d'associations catégorielles sur les nouveaux marchés. Elles ne peuvent cependant continuer d'exister sous leur forme actuelle.

### Figure 14: Exemple de correspondance entre filière /provenance/ethnie

| Filière | Provenance des produits | Ethnie des commerçants |
|---|---|---|
| Tomates | Antananarivo | Merina – Antananarivo (Plateau) |
| Poissons secs | Marolaka | Merina – Antananarivo (Plateau) |
| Légumes | Antananarivo/ Antsirabe | Merina – Antsirabe (Plateau) |
| Brèdes, bananes | Marolaka et villes environnantes productrices | Menabe - Sakalava (Sud) |
| Bouchers | Abattoir de Mahajanga | « Zanatany » - Mahajanga (Côte) |
| Poisson frais | Port de Mahajanga | « Zanatany » - Mahajanga (Côte) |

Source : B.Michelon

Pour décrire les commerçants avant la réhabilitation, il est également nécessaire de distinguer les commerçants « permanents » (ceux qui viennent tous les jours de l'année), et les commerçants « ambulants », (qui ne sont sur les

marchés que quelques jours dans la semaine, du fait de leur déplacement d'approvisionnement vers Antananarivo). Percevoir cette différence est capitale, dans la prise en compte des aléas liés à la perception des droits de place, mais également pour comprendre les relations de concurrence et de solidarité entre les commerçants. En effet, les commerçants ambulants, venant de la même région, mettaient en place au marché un système de roulement entre eux afin de ne pas perdre leur place durant leur absence.

Enfin, à Mahajanga, comme dans tout marché, la présence des femmes est très importante, aussi bien en ce qui concerne les vendeuses que les acheteuses. Certaines études affirment que « généralement les femmes représentent toujours les effectifs les plus importants parmi les vendeurs de produits "pauvres" à faible valeur ajoutée, particulièrement l'alimentaire (vente de légumes et condiments). Elles occupent les secteurs les plus dégradés du marché, les moins équipés, où les conditions d'hygiène et d'assainissement sont les plus défaillantes » (Wilhelm Vouhé, 2002). C'est également la situation socio-économique difficile qui encourage les femmes à subvenir aux besoins du ménage en mettant en place des commerces dans le secteur informel : « pour la plupart de ces femmes, qui sont souvent nées en milieu rural, qui ne connaissent que l'agriculture et le commerce de vivres, qui ont un niveau d'éducation limité et ne parlent souvent que les langues vernaculaires, il n'y a pas d'autres sources d'emploi dans une métropole urbaine. Ces femmes ne font presque jamais appel aux caisses d'épargne pour des crédits de démarrage et les fonds de fonctionnement d'une petite entreprise familiale. Généralement, elles trouvent les fonds nécessaires dans la famille ou reçoivent des produits à crédit provenant des semi-grossistes » (Goossens, 1997).

### 2.2.6 Le bailleur de fonds : une implication de l'AFD tout au long du projet

**L'apport d'une subvention de 8 millions d'euros**

Pour la mise en œuvre du projet, l'AFD a assuré l'apport principal des financements après instruction du dossier de financement auprès de ses services. C'est une subvention de 8 millions d'euros qui a été mise en œuvre pour assurer l'ensemble des prestations.

### Figure 15 : Répartition du budget AFD

| Poste budgétaire | Budget initial (en euros) | Nouvelle allocation du budget(en euros) |
|---|---|---|
| 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** | **8 000 000.00** | **7 883 645.34** |
| solde non affecté | 0.00 | 116 354.66 |
| **Total Général** | **8 000 000.00** | **8 000 000.00** |

Source : AFD, 2003

Dans le cadre du suivi financier du projet, les partenaires ont saisi l'AFD à différentes phases afin qu'elle émette des avis de non-objection (ANO) sur des actions entreprises (passation de marché notamment). Ce travail a permis de vérifier la légalité des opérations mais également de donner un caractère officiel à des étapes clés conditionnant la réussite du projet.

**Encadré 18 : L'avis de non-objection (ANO) de l'AFD**

Un ANO est donné au maître d'ouvrages sur :

> Le dossier de pré-qualification ou présélection (le cas échéant) : lorsqu'il y a une phase de pré-qualification, avant toute publication, le maître d'ouvrage (MO) communique à l'AFD l'avis de pré-qualification, le dossier de pré-qualification et la méthode d'évaluation envisagée.

> Le résultat de la pré-qualification ou la liste restreinte (le cas échéant) : avant de notifier sa décision aux candidats, le MO communique à l'AFD le rapport d'évaluation des candidatures et la liste des candidats pré-qualifiés proposés.

> Le projet de dossier d'appel d'offres (DAO) : Avant de lancer l'appel d'offres, le MO communique à l'AFD le projet de dossier d'appel d'offres comprenant l'avis d'appel d'offres, les instructions aux soumissionnaires, y inclut les critères d'évaluation des offres, et les clauses administratives et techniques applicables, ainsi que l'avis d'appel d'offres dans le cas où il n'y a pas eu de phase de pré-qualification ou présélection.

> Le choix de l'attributaire : Après évaluation des offres, et avant que l'attribution ne fasse l'objet d'une décision définitive, le MO communique à l'AFD un rapport détaillé sur l'évaluation et la comparaison des offres reçues, les recommandations concernant l'attribution du marché et une copie de l'offre du soumissionnaire attributaire provisoire du marché. Le MO n'attribue le marché qu'après avoir reçu l'ANO de l'AFD.

> Le projet de marché (et tout projet ultérieur d'avenant au marché) : avant signature, le MO communique à l'AFD le projet de marché ainsi que, ultérieurement et le cas échéant, tout projet d'avenant modifiant toutes clauses et conditions du marché.

**Un travail de suivi technique du projet**

Au cours de sa réalisation, ce projet a été caractérisé par une forte implication du bailleur de fonds, l'AFD, en collaboration avec des acteurs de la coopération décentralisée, impliqués eux-mêmes dans le financement du projet ainsi que dans des actions d'appui visant à assurer une gestion pérenne des infrastructures. De la phase d'identification à la phase de mise en œuvre, le projet a fait l'objet d'un suivi régulier de 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.

De nombreuses missions (8 au total dont 3 d'identification et 5 de supervision) ont été menées pour suivre la réalisation du projet. On peut les classer selon deux catégories :

> mission d'évaluation : tout au long du processus d'identification, le chargé de projet de l'AFD a assuré un suivi régulier du dossier, aussi bien au cours de missions à Mahajanga que par son travail au siège, afin de lui faire franchir l'ensemble des étapes pour obtenir un financement ;

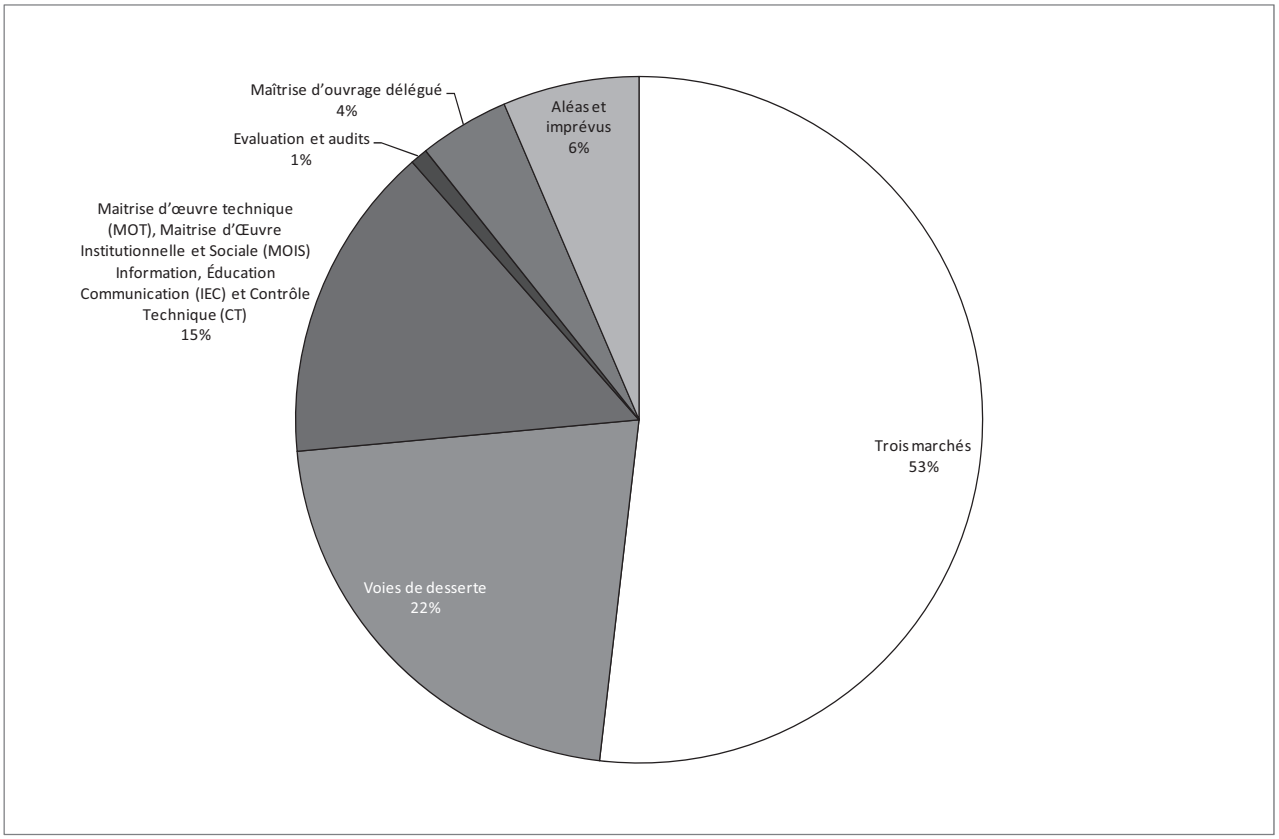
> mission de supervision : le chargé de projet de l'AFD travaillant au siège comme celui travaillant à l'agence locale de l'AFD ont réalisé des missions de supervision afin d'appuyer la mise en œuvre du projet.

## 2.3 Un montage financier impliquant de multiples acteurs

### 2.3.1 Une subvention de 8 millions d'euros et des contributions des différents partenaires

Ce projet d'un coût total d'environ 9,8 millions d'euros a constitué l'une des actions les plus importantes de l'AFD sur le territoire malgache, avec un financement sous la forme d'une subvention d'un montant de 8 millions € répartis dans les différents postes budgétaires du projet (travaux et prestations). 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%.

## Figure 16 : Répartition du budget par poste budgétaire




Source : AFD, 2008

Par ailleurs, la République de Madagascar a participé au financement à hauteur de 1,44 million € (taxes), tandis que la CUM a contribué au projet pour 200 000 € pour l'ensemble des tâches qui lui incombaient (telles que la libération des emprises ou encore le raccordement électrique des marchés).

L'expertise mulhousienne, mise à disposition dans le cadre de missions d'appui technique et de stages de formation, correspond à un montant équivalent à 146 830 €. L'IRCOD a participé pour un montant de 48 800 € au financement des coûts additionnels de ces missions incluant la période préparatoire en juin 2004.

## Figure 17 : 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 mis 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 | | |

Source : AFD et IRCOD, 2008

### 2.3.2 Un nécessaire remaniement des lignes budgétaires à enveloppe constante

Au cours de la mise en œuvre du projet, les lignes budgétaires ont été remaniées (à budget constant) ; un avenant a été signé en avril 2007 pour prendre en compte les retards des travaux et les coûts supplémentaires. Ces dépassements sont dus :

> d'une part, pour l'essentiel aux surcoûts induits par la reconstruction à neuf de plusieurs ouvrages qu'il était prévu initialement de réhabiliter. En effet, l'engagement des travaux a fait apparaître que les options techniques prévues ne garantiraient ni la pérennité ni la sécurité des équipements. Premièrement, les hangars des marchés de Mahabibo et Tsaramandroso ont dû être entièrement repris. Deuxièmement, un dalot, principal collecteur de la ville, a dû être intégré au projet à Marolaka pour assurer un bon assainissement du site. Ceci avait contraint à des travaux de reconstruction beaucoup plus lourds et en a décalé la réalisation (études techniques supplémentaires et commande du matériel). Le délai initial de 17 mois a été finalement modifié pour être porté à 19 mois ;

> d'autre part, par la révision des prix, estimée au total par le maître d'œuvre à 14,6 % du montant des travaux. Le coefficient appliqué aux prix en ariary a été multiplié par 2,1 entre avril 2006 et juillet 2007, et le coefficient appliqué aux prix en euros a été multiplié par 2,5 pendant la même période, sous l'effet conjugué de l'évolution sur la période des indices immobilisation des matériels (+ 5,7 % ), ciment (+5,6 %) et surtout acier (+27,4 %).

Ce réajustement budgétaire a conduit à ne pas financer la construction d'un quatrième marché, Tsararano, et de sa voie d'accès, qui représentaient la tranche optionnelle du projet.

## Photographie 6 : Les marchés de Mahajanga avant et après réhabilitation

Marché de Mahabibo : 450 commerçants avant réhabilitation, 488 après

Marché de Marolaka : 774 commerçants avant réhabilitation, 1 095 après

Marché de Tsaramandroso : 446 commerçants avant réhabilitation, 828 après

Crédit photo : EPFL, B. Michelon

## 2.4 Les principaux outils du projet

### 2.4.1 Le choix du mode de gestion

**Situation initiale : une gestion en régie directe**

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. Aucune entité n'était spécifiquement chargée de la coordination de cette gestion. Les recettes du marché étaient perçues par le personnel chargé du recouvrement affecté quotidiennement au marché (un régisseur, cinq Chefs de marchés, dix percepteurs journaliers répartis sur les marchés de la ville). Parallèlement, des surveillants de marchés, relevant des délégués d'arrondissement, et du personnel de nettoyage intervenaient occasionnellement sur les sites. Les taxes et droits collectés auprès des commerçants étaient déposés au jour le jour sur le compte de la CUM ouvert dans les écritures du Trésorier Payeur Général de Mahajanga. Les dépenses engagées au titre de cette gestion étaient prévues et exécutées dans le cadre du budget général sans affectation des recettes aux dépenses des marchés.

Ce mode d'exploitation, présentant certes des avantages (simplicité, maîtrise publique des décisions), empêchait cependant la maîtrise des coûts ainsi que celle des recettes et dépenses, intégrées au budget général de la commune. L'essentiel du travail mené était polarisé sur les tâches de collecte et sur la gestion des « autorisations » ou abonnements. Aucun autre poste de dépense n'était prévu. Il en résultait une absence de vision claire des ajustements à effectuer sur les tarifications ainsi qu'une grande difficulté à pouvoir puiser dans les recettes générées par les marchés pour financer l'entretien et la maintenance des équipements. Les responsabilités techniques d'entretien et de maintenance assumées par la municipalité étaient très limitées.

### Figure 18: Estimation de l'évolution des recettes de marchés de 1996 à 2002

| (en MGA) | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Droits de place | 11.8 | 21.4 | 39 | 46.4 | 83.2 | 117 | 107.6 |
| Evolution annuelle (en %) | - | 83% | 81% | 19% | 79% | 41% | -8% |
| Recettes Fonctionnement du budget CUM | 380.8 | 336.6 | 444.4 | 577.4 | 712 | 858 | 593.6 |
| % des recettes de fonctionnement | 3% | 6% | 9% | 8% | 12% | 14% | 18% |

Source : CUM

Les recettes moyennes générées par les marchés représentaient, en moyenne entre les années 1996 et 2002, 11 % des recettes de fonctionnement. Ce faible pourcentage relativise l'apport des marchés par rapport aux recettes globales de cette période[30]. Cependant, elles étaient très importantes, car elles constituaient un apport quotidien et régulier de trésorerie non négligeable. Elles assuraient à la CUM ses dépenses courantes de fonctionnement en attendant le versement de la subvention de l'Etat aux alentours du mois de mai (soudure budgétaire). C'est dire l'impact des recettes de ces équipements marchands sur les recettes de fonctionnement. L'enjeu de la rénovation et de la construction en était d'autant plus important.

### Figure 19 : Liste des impôts, subventions et taxes communales

| Type de recettes | | | Organisme percepteur |
|---|---|---|---|
| **Recettes de fonctionnement** | | | |
| 1 | Impôts sur le revenu | Impôt synthétique | Centre fiscal |
| | | Autre impôt général sur le revenu | Centre fiscal |
| 2 | Impôts sur le patrimoine | Impôt foncier sur les terrains IFT | Commune Urbaine |
| | | Impôt foncier sur les propriétés bâties IFPB | Commune Urbaine |

30 En termes financiers, les impôts fonciers constituaient un apport beaucoup plus important au budget de fonctionnement (environ 35 %).

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Taxe foncière sur les propriétés bâties TFPB | Commune Urbaine |
| 3 | Impôts sur les biens et services | Taxe sur les appareils automatiques | Centre fiscal |
| | | Taxe sur la publicité | Centre fiscal |
| | | Taxe professionnelle | Centre fiscal |
| | | Impôt de Licence Foraine | Centre fiscal |
| | | Prélèvement sur les produits des jeux | Centre fiscal |
| | | Autres biens et services | Centre fiscal |
| 4 | Autres recettes fiscales | Taxes sur les spectacles | Commune Urbaine |
| | | Pénalités de retard | Commune Urbaine |
| | | Activités agricoles | Commune Urbaine |
| 5 | Subventions d'exploitation | Dotation globale de fonctionnement | Commune Urbaine |
| | | Dotation globale de fonctionnement EPP | Commune Urbaine |
| | | Dotation globale de fonctionnement CSB | Commune Urbaine |
| | | Subvention d'exploitation reçue par les collectivités locales | Commune Urbaine |
| | | Organisme privé local | Commune Urbaine |
| 6 | Recettes non fiscales | Redevances sur autorisation administrative (dont droit de place) | Commune Urbaine |
| | | Location diverses | Commune Urbaine |
| | | Droit de fourrure | Commune Urbaine |
| | | Frais de poursuite | Commune Urbaine |
| | | Autres produits divers d'exploitation | Commune Urbaine |
| **Recettes d'investissement** | | | |
| 1 | Subventions d'équipement | Subvention reçue par les organismes nationaux et internationaux | Commune Urbaine |
| 2 | Ventes d'immobilisations corporelles | Terrains | Trésor |

Source : CUM

**Proposition de la « phase d'identification » : de la régie directe à la gestion déléguée**

Lors de la phase d'identification du projet, l'ensemble des modes de gestion possible a été étudié (cf. Annexe 4 : Analyse des différents modes de gestion) : de la régie directe à la gestion déléguée. En effet, avant toute décision, une analyse préalable générale de la situation était nécessaire. « L'expérience montre cependant qu'aucune solution n'est applicable indifféremment dans de bonnes conditions à toutes les situations. Les paramètres d'ordre économique, socio-économique, historique, juridique constituent autant de contraintes ou d'atouts à prendre en considération. C'est le souci d'efficacité qui doit présider, ce qui sous-entend une bonne adéquation aux contextes nationaux » (Paulais, 1998).

Après consultation, les élus avaient affirmé leur volonté de conserver la maîtrise des recettes des marchés. Les solutions de gestion déléguée à un gestionnaire externe avaient donc été très rapidement écartées. L'option privilégiée par la CUM et le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget était celle d'une régie municipale dotée de l'autonomie financière. Cette option était proposée comme un premier pas vers une gestion externalisée (déléguée) et s'assimilait à une solution prudente de gestion d'équipements communaux dont l'usage commercial est primaire et dont la rentabilité est limitée. Dotée d'une autonomie financière et d'organes de gestion propre, cette formule permettait ainsi :

> d'associer les représentants des commerçants à la gestion des tarifs (en les faisant participer au conseil d'exploitation) ;
> de professionnaliser l'exploitation des marchés ;
> d'individualiser les produits des marchés et de les affecter prioritairement à leur entretien sans que cela ne prive la municipalité de l'excédent sur ses recettes perçues actuellement ;
> d'affirmer la compétence de la CUM et de ses services pour l'organisation et l'aménagement de cette armature commerciale ;
> de s'affranchir des redevances, taxes et impôts auxquels serait soumis un affermage à une structure privée.

**La solution du Budget Annexe (BA)**

Lors de la phase de mise en œuvre du projet, il est apparu que le choix initial n'était pas clairement défini dans l'esprit des partenaires dont chacun interprétait ce « mode de gestion » à sa manière : ceci allait d'une autonomisation totale du budget (le terme d'autonomie de gestion renvoyant à une gestion privée) à une volonté de la CUM de conserver une gestion directe pour éviter un changement trop rapide à ses yeux.

En 2004, les nouveaux élus (issus des élections municipales de 2003 tenues après la phase d'identification) ont souhaité revenir sur le choix initial. Pour eux, la régie autonome s'apparentait trop aux solutions de délégation de service pour la CUM et remettait en cause les efforts réalisés par la ville pour renforcer le recouvrement de sa fiscalité propre, condition première à la bonne santé d'une collectivité locale. Pour lever ce blocage, l'IRCOD et la Ville de Mulhouse ont proposé, après discussions avec la CUM, l'AFD et l'AGETIPA, un dispositif qui a fait consensus auprès de toutes les parties : la mise en place d'un budget annexe qui n'aliène plus le service et les ressources. Solution hybride entre la régie directe et la régie autonome, une régie municipale directe (un « Service des marchés » au sein des services de la CUM) dotée de l'autonomie financière (budget annexe) a été retenue par la CUM en accord avec le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget malgache.

Cette forme de gestion présentait de fait les avantages attendus d'un nouveau système de gestion des marchés (individualiser les recettes des marchés et les affecter prioritairement à l'entretien des marchés, associer les représentants des commerçants à la définition des tarifs) tout en respectant la volonté de la CUM (renforcer son rôle de gestion des marchés, professionnaliser l'exploitation des marchés et ne pas se priver de l'excédent sur les recettes des marchés). La décision a été actée par un arrêté Municipal n° 289-006/CU/MGA/CM le 27 novembre 2006 qui a promulgué la création du Budget annexe des marchés (alors que les commerçants étaient sur les plates-formes provisoires et que les travaux avaient démarré).

**La mise en place du Budget Annexe**

Le budget annexe a été mis en place le 1er janvier 2007 et a bénéficié d'un accord spécial du Ministère auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire. Le compte administratif 2007 et le budget prévisionnel 2008 ainsi que le budget additionnel 2008 ont été votés par la CUM et validés par les partenaires qui ont appuyé les différentes étapes de mise en œuvre avant l'ouverture des marchés pour appliquer les principes comptables correspondants en amont.

Pour cela, un certain nombre d'étapes ont été nécessaires, dont on citera ici les résultats principaux :

> arrêté du maire portant sur les modalités de mise en œuvre et d'exécution du budget annexe des marchés ;

> élaboration et vote du Budget Annexe dès 2007 ;

> ouverture du compte ;

> validation de l'ensemble des documents et de la procédure par la Direction Générale du Trésor Public de Madagascar (DGTPM) et la Trésorerie de Mahajanga (TM) : le dispositif de budget annexe est assimilé par la Trésorerie générale de Mahajanga et les modalités de mise en œuvre sont opérationnelles (imputation sur des comptes spécifiquement dédiés, mandats, titres, reversements par 12ème de la redevance au budget général) ;

> validation par le Ministère auprès de la Présidence de la République de la Décentralisation et de l'aménagement du Territoire[31] (MPRDAT) des aspects réglementaires concernant la mise en œuvre du budget annexe ;

> assimilation par la Direction des Marchés mais également par la DAEF des grands principes et des modalités pratiques de mise en œuvre du budget annexe ;

> formation à la comptabilité par les acteurs de la comptabilité et du budget au niveau du département des marchés et de la DAEF.

---

[31] Remplaçant le MDAT depuis les élections présidentielles de décembre 2006.

**La création du service des marchés en 2005**

Pour mettre en œuvre ce nouveau mode de gestion, la CUM s'est rapidement engagée, après le démarrage du projet, dans la création d'un service des marchés (SMARC) et dans le recrutement de son responsable. Ce service a été officiellement validé par délibération du conseil municipal le 24 février 2005 puis les arrêtés municipaux suivants, datés du 13 avril 2005, ont permis de préciser son fonctionnement :

> Arrêté n°007/05/CU/MGA/AG/ portant sur la création d'un Service de marchés au sein de la CUM ;

> Arrêté n°008/05/CU/MGA/AG définissant l'organigramme et le fonctionnement du SMARC ;

> Arrêté n°009/05/CU/MGA/AG adoptant le règlement général des marchés au sein de la CUM ;

> Arrêté n°010/05/CU/MGA/AG nommant le Chef du Service des marchés au sein de la CUM.

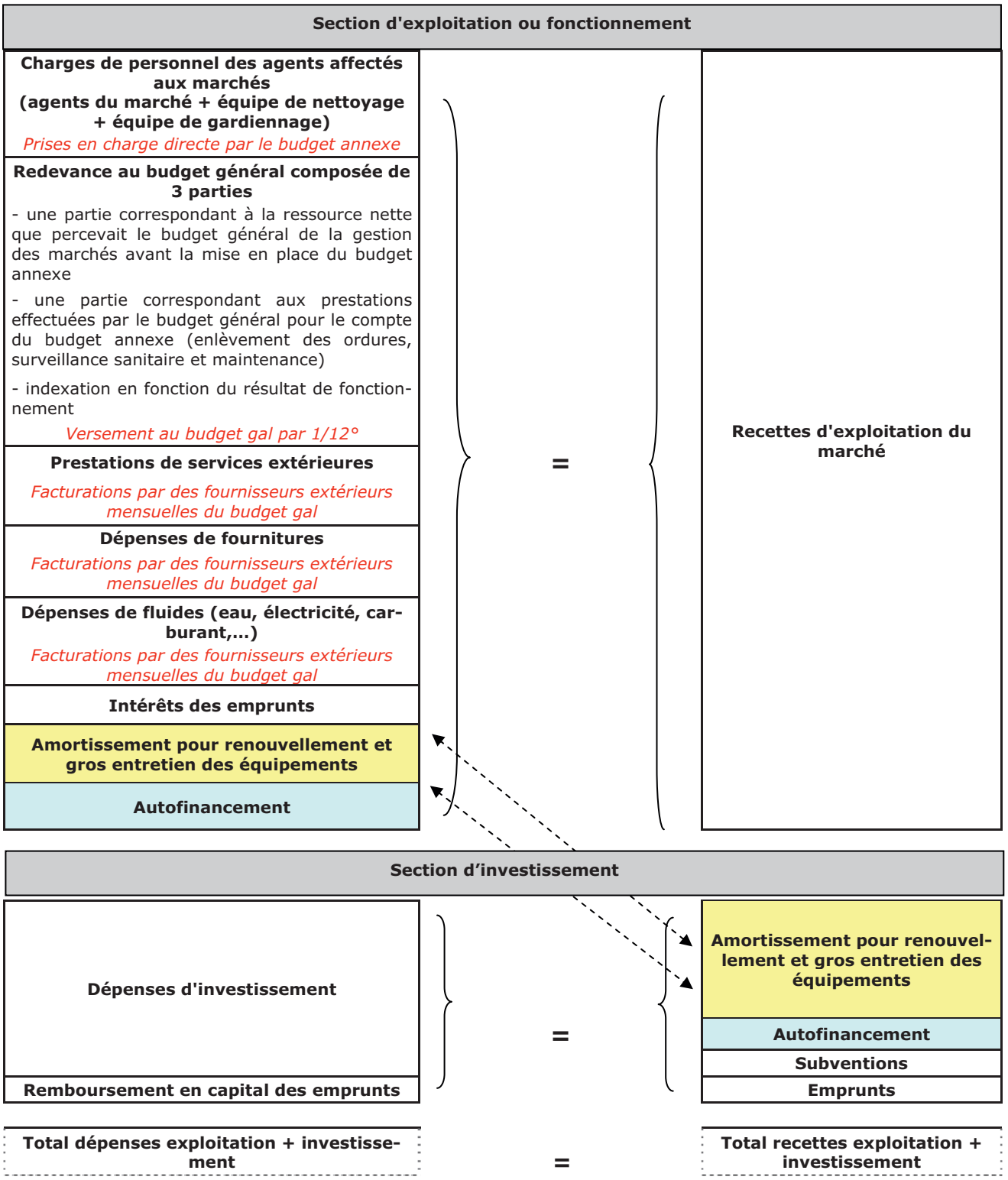
Cette période de démarrage a été accompagnée par des formations ou des échanges d'expérience à l'adresse du nouveau Chef du service des marchés. Ce dernier s'est rendu :

> à Antananarivo, pour rencontrer le Chef du service des marchés qui avait également bénéficié d'un projet de réhabilitation de ses marchés ;

> en France, pour rencontrer les agents de la Ville de Mulhouse afin de préparer la mise en œuvre du projet et étudier le fonctionnement d'un service des marchés français.

Un appui permanent de l'IRCOD et des missions ponctuelles des agents de Mulhouse ont permis de renforcer ses compétences.

**Figure 20 : Modélisation du Budget Annexe**




Source . Ville de Mulhouse, 2007

**La transformation en Département des Marchés en 2007**

Progressivement, le SMARC s'est étoffé avec notamment l'affectation d'un régisseur des recettes des marchés, entré en fonction le 2 janvier 2007. Par la suite, la CUM a fait le choix de conserver la gestion en régie des prestations, telles que le nettoyage, le gardiennage ou l'entretien, entrainant l'affectation de personnel au service des marchés qui doit gérer ce personnel dans le cadre du plan d'entretien des marchés que le service des marchés est chargé d'assurer. Il est ainsi devenu impératif que le service des marchés puisse coordonner, et contrôler les différents services concernés (propreté, entretien et hygiène) et les agents (tels que les gardiens et balayeurs), payés par le budget annexe. De ce fait, le SMARC a eu rapidement trois fonctions à assumer :

> concertation et communication avec les commerçants et leurs relais, les associations, mais également avec les prestataires de services extérieurs (que ce soient les gestionnaires d'équipements ou encore les entreprises de travaux de maintenance des marchés) ;

> amélioration des recettes, mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail favorisant une gestion claire et saine, générant des recettes d'investissement à la Commune ;

> entretien régulier des locaux, maintenance (en collaboration avec les services techniques) et gardiennage des marchés pour offrir aux commerçants et aux habitants des lieux de vie propres et attractifs.

Ce développement rapide du SMARC a rapidement posé des problèmes de positionnement. Au niveau de la CUM, l'intervention du Chef du service en tant que Chef d'une nouvelle entité au sein de la mairie provoquait des malentendus dans la hiérarchie. Ce changement a été long à être accepté par les autres directions et services : certains n'avaient pas l'habitude de discuter avec le Chef du SMARC pour prendre des décisions communes ou avaient des difficultés à faire circuler les informations auprès du SMARC. Au fil du temps, cet état de fait a constitué un obstacle au bon déroulement du projet, puisque cela a occasionné des retards dans la mise en œuvre d'actions coordonnées entre les différents services. Ce problème de communication dû à la place du SMARC dans la hiérarchie de la CUM et les responsabilités croissantes accordées à ce service ont entraîné une véritable transformation.

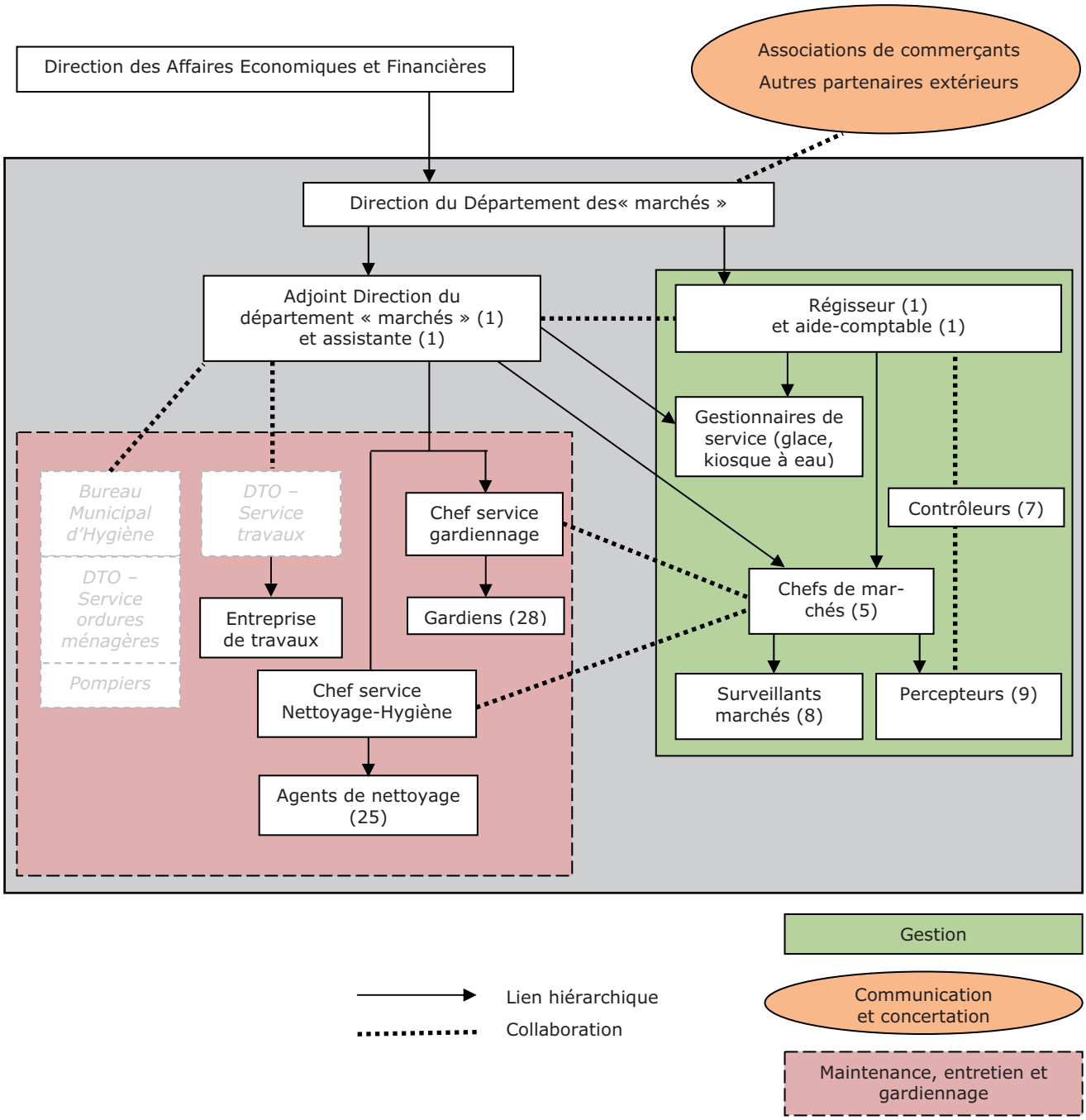
La première solution adoptée fut d'organiser le plus fréquemment possible des réunions de suivi, ayant pour objectif de faire prendre conscience à chacun du nouveau rôle du SMARC. Cependant, cette initiative n'a pas levé totalement les incompréhensions. Par la suite, pour donner plus d'autonomie au SMARC, améliorer la coordination du service des marchés avec les autres services, lui assurer un statut équivalent à d'autres directions de la ville et pour mettre en œuvre une gestion complète des commerçants dans un seul et même service, le SMARC a été transformé en un Département (DMARC). Des arrêtés municipaux ont été pris pour fixer les nouvelles modalités d'organisation :

> l'organigramme du nouveau DMARC désignant les différents agents affectés à la réalisation des services (cf. Figure 21) ;

> les fiches de poste des personnels du DMARC définissant les responsabilités de chacun et les relations entre les différents services intervenant au sein du périmètre des marchés.

En parallèle, la question de la délimitation du périmètre d'action du DMAC s'est également posée. Longtemps, la CUM a hésité à intégrer dans le budget annexe l'ensemble des marchés de la ville (autres marchés que les 3 rénovés). La décision a été finalement prise de faire gérer l'ensemble des marchés par le DMARC qui est aujourd'hui un service de la CUM à part entière.

**Figure 21 : Schéma de fonctionnement du Département des marchés**




Source : CUM

## 2.4.2 La préparation et la mise en œuvre du déplacement des commerçants

**Deux étapes préparatoires complémentaires : recensement et sites provisoires**

Pour préparer le déplacement des commerçants nécessaire à la réalisation des travaux, deux démarches ont dû être accomplies en parallèle :

> les recensements pour connaître le nombre de commerçants à déplacer ;

> la viabilisation des plates-formes d'accueil pour comptabiliser le nombre de places disponibles lors de la phase transitoire, nécessaire à la libération des emprises des marchés à réhabiliter afin d'enclencher la réalisation des travaux.

**Le recensement**

*Les objectifs du recensement*

Dans le cadre du déplacement des commerçants, le recensement était l'étape initiale la plus importante, car elle constituait pour les commerçants, avec le démarrage du chantier, le signal incontestable du démarrage effectif du projet.

D'une part, ce recensement visait à faciliter et organiser la réinstallation sur les sites provisoires. En effet, c'était une étape initiale essentielle dont la bonne réalisation conditionne le succès de toutes les phases suivantes :

> répartition géographique des activités sur les sites provisoires et sur les sites définitifs : en parallèle avec ce recensement, un important travail préparatoire a été réalisé pour obtenir la répartition spatiale des produits. Le fichier du recensement a ainsi été traité et trié pour faire apparaître les « groupes de produits ». Sur cette base, un plan de répartition des produits a été établi ;

> plan d'implantation de chaque marché avec le nombre de places par type d'emplacement : les places à affecter dans chaque groupe de produits ont été dessinées et répertoriées par des numéros qui, par la suite, devait être reproduits de façon claire et lisible sur le marché lui-même par marquage au sol ;

> réinstallation effective des commerçants : il s'agissait bien ici, dans un premier temps, de libérer les emprises des marchés pour réaliser les travaux puis, au final, de faire réintégrer les « anciens » commerçants qui avaient été recensés dans les nouveaux marchés.

D'autre part, l'organisation de ce recensement avait pour objectif d'apaiser les craintes des anciens commerçants en constituant un document de base pour la réinstallation dans les nouveaux marchés. Cette phase a permis ainsi de répondre rapidement aux premières inquiétudes des commerçants : « vais-je avoir une place dans le nouveau marché ? ». Le recensement était un premier moyen de les rassurer : il accroissait la possibilité de ceux qui étaient recensés (et donc sur le listing du recensement) de se voir attribuer une place sur les marchés rénovés.

Cette phase a été pointée par l'ensemble des partenaires comme étant l'une des plus sensibles. Plusieurs risques ont plané sur le bon déroulement de cette étape : l'oubli de commerçants, la mauvaise information et le refus par les commerçants de se déplacer, l'émergence de luttes d'influences entre divers groupes sociaux ou politiques gravitant autour du projet pour faire partie de la liste (cf. Encadré 19: Les différentes phases du recensement).

*La méthodologie du recensement*

De manière générale, pour l'ensemble des marchés, il était nécessaire de :

> réaliser ce travail selon une méthodologie la plus fine possible aboutissant à la comptabilisation de tous les commerçants ;

> faire valider, en trouvant un consensus entre les deux parties (commerçants et mairie), les noms y figurant de manière à ce que ce fichier constitue un document de base pour la réinstallation.

En l'occurrence, il est apparu que, pour que les résultats de ce travail soient validés, il fallait s'assurer qu'une large concertation entre les représentants de la Mairie et ceux des commerçants ait lieu et qu'un un consensus soit trouvé

entre les deux parties sur les noms figurant sur cette liste de manière à ce qu'elle constitue un document de base pour la réinstallation et que l'on évite toutes contestations possibles.

*La mise en œuvre*

Au cours du PRMM, différentes étapes de recensements ont permis d'atteindre les objectifs en associant progressivement les différents acteurs participant à cette phase du projet (cf. Encadré 19: Les différentes phases du recensement) :

> la 1ère étape a été effectuée par les percepteurs et les Chefs de marchés. Elle a duré 8 mois, et a abouti à un échec, car les listes n'ont pas été validées (de janvier à août 2005) ;

> la 2ème étape était caractérisée par l'implication renforcée du DMARC (de septembre 2005 à janvier 2006) ;

> la 3ème étape a correspondu à la période de vérification des listes par les associations de commerçants avec l'appui de l'UDAC (de février 2006 à juillet 2006) ;

> la 4ème étape était l'étape de validation officielle par la CUM (février 2007).

## Encadré 19: Les différentes phases du recensement

Ce travail de recensement a été réalisé par tranches afin de pouvoir obtenir un résultat qui soit fidèle à la réalité.

**1ère phase : Recensement par les percepteurs (de janvier à août 2005)**

Cette phase s'est décomposée en deux étapes :

> 1ère étape de janvier à février 2005 : réalisation du premier travail de recensement ;

> 2ème étape recensement d'avril à mai 2005 : vérification et réorientation du travail

A cette période, alors que le Service des marchés vient à peine d'être créé et se met progressivement en place, ce travail est confié aux percepteurs. Ceux-ci n'ont pas reçu des consignes claires pour sa réalisation et le suivi par les services de la CUM semble encore peu maîtrisé. Même si, au final, les percepteurs arrivent à établir un recensement, sa validité est remise en question par le SMARC. En effet, à la lecture du document, diverses erreurs apparaissent rapidement aux yeux des responsables de la MOSI : des oublis (d'environ 20 personnes), un remplissage erroné de fiches de commerçants (numéro de carte d'identité, nom et prénom,…), des informations redondantes dues à l'absence de concertation entre les différents enquêteurs.

Ceci remet en cause la valeur du travail accompli. Entre mars et août, la CUM réalise alors une vérification et une relecture de ce recensement est effectuée pour comprendre les erreurs. Ces dernières se situent notamment au niveau des commerçants journaliers qui payent de manière quotidienne mais qui ne sont pas enregistrés sur les registres de la mairie ainsi qu'au niveau des utilisateurs des kiosques qui sont parfois installés en sous-location (les percepteurs préférant ne pas les recenser et ne connaissent pas les véritables propriétaires). Cette vérification aboutit à la conclusion que ce document s'avère inutilisable et qu'il est nécessaire de reprendre ce travail.

Sur la base de ce constat, un nouveau principe, fondamental pour la réalisation d'un nouveau recensement, est adopté : une personne présente, même si elle n'est pas inscrite au registre du commerce, doit être recensée pour pouvoir être installée sur la plate-forme temporaire. Une fois sur place, elle devra réaliser les démarches nécessaires pour se mettre en règle afin d'accéder aux nouveaux marchés. Ainsi les véritables commerçants ont été favorisés au détriment des « propriétaires » qui sous-louaient leurs emplacements et n'exerçaient pas de réelle activité marchande. Cela visait à effectuer un assainissement des anciennes pratiques de sous-location sur les marchés de Mahajanga.

**2ème phase : Recensement par le Service des marchés (de septembre 2005 à janvier 2006)**

Etant donné les erreurs des percepteurs et le retard pris par la démarche, le Chef du SMARC s'attèle à la réalisation d'un nouveau recensement à partir du mois de septembre 2005.

Se basant sur les listes obtenues par les percepteurs, il récupère alors les souches des cartes annuelles d'abonnement des commerçants entreposées dans des boites à la Direction des Affaires Économiques et Financières (DAEF) de la CUM (le commerçant ayant en sa possession l'original des cartes). Après avoir ordonné les cartes par marché et par ordre alphabétique, il constate alors que de nombreuses souches ne sont pas disponibles ou sont inexactes par rapport à ce qui peut être observé sur les marchés. II y a également des cartes en double, des incompatibilités entre le numéro de la carte « original » du commerçant et le numéro de la souche entreposée à la CUM.
Ces souches n'étant pas totalement utilisables, les responsables décident de se référer également aux listings des commerçants et aux numéros de cartes consignés dans le cahier de travail des contrôleurs de la DAEF, chargés de l'attribution et de la gestion cartes d'abonnement. Celui-ci était généralement mieux tenu (même s'il n'était pas sans erreur et n'avait pas de caractère officiel).

Se basant sur ces deux sources, le SMARC complète ces informations par un recensement manuel, afin d'avoir le nombre de personnes présentes (journaliers et abonnés). En parallèle, l'attribution de nouvelles cartes d'abonnement annuel, pour l'année en cours, débute. Les souches de ces cartes sont stockées par le SMARC afin de régulariser la situation de l'ensemble des commerçants et de centraliser l'information.

Les recensements de Marolaka et de Tsaramandroso, les premiers marchés où cette opération avait été engagée, prennent fin le 17 octobre 2005 avec l'informatisation des données relatives à l'ensemble des commerçants concernés. Cependant, ces premières listes ne sont pas diffusées au public (afin d'éviter tout risque de contestation).

**3ème phase : Appui de l'UDAC – Validation du recensement avec les commerçants (de février 2006 à juillet 2006)**

Le recensement du marché de Mahabibo débute alors et concentre l'attention du DMARC. Durant cette période, suite à la difficulté dans la mise en œuvre du processus et les retards observés, le Maire prend conscience de la nécessaire coordination entre les services de la CUM (la DAEF et le DMARC) et de l'importance de l'implication des commerçants pour la validation des listes. Pour clôturer cette phase de recensement avant l'installation sur les plates-formes provisoires, les autorités municipales décident alors de mener une phase de vérification et de validation des recensements par les associations de commerçants nouvellement créées.

Pour ce faire, une fois le recensement de Mahabibo terminé, la liste est transmise à l'UDAC afin qu'elle puisse travailler avec les associations de commerçants sur le dossier et obtenir un consensus sur les personnes recensées avant une validation officielle. Sous la supervision de la CUM, les noms des commerçants figurant sur la liste sont ainsi discutés par l'association de commerçants. Cette liste, établie pour les déplacements provisoires, fait alors débat pour vérifier si tous les commerçants « réguliers » des marchés y étaient véritablement inscrits et demander, le cas échéant, des modifications pour y intégrer certains noms. Ce travail est la première opération au cours du PRMM qui a permis d'impliquer concrètement les commerçants. A l'issue de ce processus, une liste finale a émergé.

Par la suite, les recensements des autres marchés (Tsaramandroso et Marolaka) ont également été présentés aux associations de commerçants afin de réaliser une vérification.

**Figure 22 : Evolution du nombre de commerçants après validation**

| Marchés | Liste initiale | Liste validée (UDAC) | Validation des recensements (comité de pilotage) |
|---|---|---|---|
| Mahabibo | 403 | 425 | 8 mai 2006 |
| Tsaramandroso | 394 | 454 | 13 juin 2006 |
| Marolaka | 749 | 774 | 17 juillet 2006 |

**4ème phase : Validation officielle (de juillet 2006 à février 2007)**

Suite à ces validations, la Commune a définitivement adopté les listes le 15 Février 2007 par arrêté municipal n° 03-07/CU/MGA/AG du 15/02/2007. Parmi l'ensemble des commerçants, 54 d'entre eux étaient considérés et identifiés comme personnes ressources (représentants d'associations, personnes reconnues par leurs pairs) pour appuyer la CUM lors du travail d'attributions des places et de déplacement.

*La liste mère des commerçants*

Au final, les derniers recensements marquaient une augmentation du nombre de commerçants recensés par rapport aux listes initiales. Ceci peut s'expliquer en partie par une prise de conscience des commerçants. Pour des raisons fiscales, certains refusaient initialement de se faire recenser, mais l'ont finalement accepté pour ne pas perdre leur place. Les plates-formes provisoires se sont par conséquent révélées trop petites…

Après cette opération, les recensements « liste-mère » pour les attributions futures de places, ont été informatisés pour préparer les attributions sur les marchés après leur réhabilitation.

**Les sites provisoires : plates-formes d'accueil**

L'aménagement des marchés imposait le déplacement temporaire des commerçants sur des sites aussi proche que possible des emplacements existants afin de ne pas occasionner trop de gêne pour les commerçants pendant les travaux et de leurs permettre de surveiller l'évolution du chantier.

*Les aménagements des sites provisoires*

La taille relativement modeste des marchés et la disponibilité de superficies suffisantes aménageables à proximité ont permis d'envisager le déplacement temporaire de tous les commerçants sur des plates-formes provisoires situées en périphéries des marchés existants.

Pour la réalisation des sites d'accueil, les solutions retenues ont été les suivantes :

> Marolaka (ex-Analakely) : les détaillants ont été installés sur la moitié de l'emprise de l'Avenue du 14 Octobre (55 mètres) jusqu'à l'intersection avec la rue Gallieni (ceci représente une surface de 2 000 m²) ; et la rue Gallieni, d'une surface de 5 500 m² (230m x 24m) a été également occupée par les commerçants déplacés. Le marché de demi-gros a été déplacé sur un terrain à l'entrée de la ville, sur l'espace laissé libre en attente de la construction d'une gare routière ;

> Mahabibo : les commerçants ont été déplacés sur une moitié de l'emprise de la voie des Comores (55 mètres) jusqu'à l'intersection avec la rue Gallieni et sur cette dernière (soit dans les rues constituant le pourtour du marché) ;

> Tsaramandroso : la Mairie dispose d'un terrain marécageux de 16 000 m² (200m x 80m) à 800m au Nord du marché, sur la RN54 qui a servi pour l'accueil des commerçants. D'autres commerçants ont pu être installés à proximité du marché, sur un site d'une surface de 5 000m², déjà partiellement occupé.

Au départ, avant la réinstallation, ces sites provisoires n'étaient initialement pas adaptés à l'accueil des commerçants recensés. Ils n'étaient pas dotés des infrastructures adéquates (blocs sanitaires, réseaux électriques, …) et nécessitaient parfois de l'être Un rapide diagnostic a permis de prévoir et de réaliser un minimum de travaux, comme la réno-

vation des blocs sanitaires et le dallage, le remblaiement (comme à Tsaramandroso) ou encore le pavage (comme à Marolaka). La durée de ces travaux préparatoires a dû être prolongée en raison de difficultés techniques et de la survenue de la période des pluies. Au final, ils ont duré environ un mois pour chacun des marchés et ont permis d'offrir des plates-formes équipées aux commerçants.

*La numérotation*

La numérotation des places sur les plans existants des plates-formes provisoires a été un préalable important à leur attribution. Ce travail a été réalisé en parallèle avec la réalisation des travaux sur les sites provisoires. Cette opération devait permettre à la fois :

> d'organiser le marché en fonction de la nature des produits vendus ;

> de connaître le nombre de places disponibles ;

> d'installer rapidement les commerçants afin de ne pas gêner l'activité économique.

Puis, une fois les travaux terminés, il a été nécessaire, en prévision de la réintégration des commerçants, de réaliser un traçage des zones d'accueil pour délimiter les emplacements et d'inscrire au sol les numéros des places en s'inspirant des plans numérotés réalisés au préalable.

**Déplacements des commerçants : deux étapes sensibles**

Les déplacements des commerçants étaient des étapes délicates devant être réalisées dans un laps de 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.

Changer les habitudes des commerçants n'était pas évident, surtout lorsqu'ils étaient installés depuis longtemps au même endroit. En 2003, une évaluation sociale des déplacements définitifs et provisoires des occupants des marchés a mis en évidence les différentes craintes des commerçants de Mahajanga à cet égard : il s'agissait avant tout de l'appréhension naturelle propre à un déménagement, du manque d'assurance de retrouver sa place et de vivre encore dans ces marchés deux saisons des pluies. Ensuite, la peur de la perte d'une certaine prestance sociale pour les commerçants aisés, d'une ressource financière assurée, du bénéfice des investissements faits dans les précédentes installations a été évoquée de même que la crainte de l'insécurité des sites d'accueil ainsi que l'éloignement des toilettes ou des écoles pour les enfants.

Avant les déplacements, il était donc important de procéder par une phase préalable de sensibilisation et d'information sur les infrastructures et les services mis à disposition pour rassurer les commerçants.

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

> premièrement, il a fallu libérer les marchés afin d'entamer les travaux de réhabilitation et installer les commerçants sur des plates-formes provisoires. La CUM et les partenaires ont donc dû organiser les commerçants afin qu'ils puissent poursuivre leur activité ;

> deuxièmement, une fois les travaux de réhabilitation terminés, la réintégration dans les marchés réhabilités par les commerçants a été effectuée selon le numéro de place qui avaient été attribué à chacun de ceux figurant sur les listes de recensement et répondant aux critères définis par la CUM.

**Première étape : déplacements des commerçants sur les sites provisoires**

*La préparation du déplacement*

Pour réaliser cette opération, un « Guide des procédures de déplacement provisoire » a été réalisé par la CUM au mois d'août 2005, avec l'appui de ces partenaires, et a été validé lors du comité de pilotage PRMM du 10 mai 2006 par

l'ensemble des partenaires du projet (bailleur de fonds, Mairie, représentants des commerçants). Ce document a été élaboré dans une double optique :

> préciser l'ensemble des procédures utilisées pour organiser l'installation sur les plates-formes provisoires ;

> garantir une bonne compréhension et offrir le plus de transparence auprès des partenaires du PRMM, pour les services communaux, ainsi que pour les commerçants concernés.

Suite à la validation parallèle par le comité de pilotage des recensements et la réalisation d'un plan de numérotation sur les plates-formes provisoires et du Guide de procédures, il était alors possible de passer à l'étape suivante : l'attribution des places sur les sites provisoires.

*Les attributions de place*

Une fois les préparatifs techniques terminés (préparation des lieux d'accueil pour l'attribution des places notamment), les attributions ont été effectuées suivant la nouvelle organisation spatiale et fonctionnelle des sites provisoires. Comme il en avait été convenu lors du recensement, les places sur les plates-formes étaient destinées en priorité aux commerçants figurant sur les listes de recensement et remplissant les conditions administratives requises.

Pour obtenir une place, chaque commerçant devait se présenter un jour bien précis en fonction de sa filière dans les locaux de la CUM mis à disposition pour l'opération. Chacun se voyait attribuer un lot numéroté. Certaines catégories de commerçants ont même disposé du droit d'avoir plusieurs lots en regard de leur activité nécessitant plus d'espace tels que les gargotes, les « hotely gasy »[32], les merceries, les quincailleries ou les confections et les grossistes.

Cependant, cette étape a connu quelques difficultés. Premièrement, il a fallu adapter le calendrier. Les délais d'attributions ont parfois été réduits (comme pour Mahabibo) mais ont dû cependant prendre en compte les retardataires. Il arrivait qu'un des commerçants appelés soit absent et vienne avec quelques jours de retard, ce qui contribuait à la désorganisation de l'opération. C'est pourquoi, il a été mis en place une opération d'attribution pour les commerçants retardataires. Deuxièmement, le problème majeur résidait dans le fait que les commerçants n'avaient pas intégré la nécessité de fournir des pièces d'identité. Certains, comme les bouchers, n'avaient même pas apporté leur pièce d'identité, refusant de se plier aux procédures.

*Calendrier des déplacements*

Une fois ce travail achevé, un calendrier de déplacement a été préparé et communiqué aux commerçants avant les déplacements pour favoriser leur préparation. Selon les dates prédéfinies, les déplacements ont ensuite été réalisés, sous la supervision de la CUM et avec l'appui de l'UDAC.

## Figure 23 : Calendrier du « déplacement provisoire »

| | Appel d'offres pour le PRMM | Démarrage des travaux | Fin des travaux sur les plate-formes | Validation des recensements (comité de pilotage) | Attributions des lots des plates-formes | Déplacement sur les plates-formes provisoires | Début des travaux sur les anciens marchés |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Marché Mahabibo | 18 juillet 2005 | Février 2006 | 24 avril 2006 | 10 mai 2006 | 15 au 24 mai 2006 | 1er au 7 juin 2006 | 15 juin 2006 |
| Marché Marolaka | | | 3 juin 2006 | 13 juin 2006 | 19 au 23 juin 2006 | 7 au 11 juillet 2006 | 14 juillet 2006 |
| Marché Tsaramandroso | | | Juillet 2006 | 17 juillet 2006 | 19 au 20 juillet 2006 | 11 et 12 août 2006 | 14 aout 2006 |

Source : B.Michelon d'après documents PRMM

[32] Restaurant en malgache

**Deuxième étape : déplacements définitifs sur les marchés réhabilités**

*La rédaction d'un Guide des procédures*

Une fois le déplacement sur les sites provisoires réalisé, les commerçants commençaient à être rassurés sur les procédures pour la réinstallation finale sur les marchés réhabilités. Cependant, de nombreuses questions se posaient encore : « A quel endroit vais-je avoir une place ? Et pour quel prix ? ».

Tout comme pour le déplacement vers les plates-formes provisoires, les commerçants ont été informés des procédures et des outils destinés à encadrer l'opération de déplacement vers les sites définitifs. Un « Guide des procédures d'attribution des places et de recasement sur les nouveaux marchés de la ville de Mahajanga » a été rédigé, beaucoup plus élaboré que le premier (définissant le déplacement sur les plates-formes provisoires), puisque les enjeux étaient cette fois-ci beaucoup plus importants.

Ce Guide avait pour but de fixer les règles des opérations d'attribution des emplacements du nouveau marché ainsi que les modalités du paiement des droits d'entrée (cf. paragraphe suivant) et de la gestion du fonds constitué à partir de tous ces droits. Il définissait les montants des droits d'entrée, les modalités de recouvrement et le mode de gestion du fonds ainsi constitué. Il régissait l'ensemble des déplacements et des installations vers les nouveaux marchés (Tsaramandroso, Mahabibo, Marolaka et l'avenue Gallieni), à savoir :

> le retour des commerçants recensés sur les nouveaux marchés ;

> l'attribution des places supplémentaires disponibles après recasement des commerçants recensés ;

> les modalités d'installation sur les nouveaux emplacements :

> la prise en compte des commerçants de fripes qui devaient réutiliser la plate-forme provisoire de l'avenue Gallieni.

Quatre principes ont été pris en compte pour l'attribution d'une place sur les nouveaux marchés :

> l'ancienneté : les commerçants figurant dans la liste de recensement fixée par arrêté municipal étaient prioritaires pour le retour sur leur ancien marché ou l'un des nouveaux marchés ;

> l'acquittement des taxes et droits, à savoir que chaque commerçant devait avoir versé la totalité des sommes dues au titre d'arriérés de taxes, de la participation et des droits de places-abonnements afférentes aux marchés ;

>le système d'une personne recensée / une place serait en vigueur et ce même si le commerçant possédait plusieurs étals auparavant Le principe « une carte d'abonnement, une place » devrait être adopté afin de faciliter l'attribution des places aux détenteurs d'une carte de commerçant et de constituer un fichier pour la gestion future ;

> le paiement d'un droit d'entrée, non récupérable sur les droits de place à venir.

*Le droit d'entrée : une négociation avec les commerçants*

Un droit d'entrée a été demandé aux commerçants en contrepartie de l'attribution d'une place. L'instauration de ce droit d'entrée répondait aux objectifs suivants :

> faire participer les commerçants à l'opération pour une meilleure appropriation de la nouvelle infrastructure ;

> attribuer un numéro d'emplacement aux commerçants et organiser la répartition des produits par zone de ventes. La répartition des produits par secteurs était un souci partagé tant par les commerçants que par les autorités municipales ;

En effet, il répondait tout d'abord à des préoccupations d'hygiène, puisque les marchés sont composés de deux catégories de produits : les produits vivriers (denrées le plus souvent périssables) et les produits manufacturés. Ces deux types de produits se côtoyaient difficilement car les premiers produisent souvent des nuisances (poussières, déchets salissants,…). Par-delà l'aspect sanitaire, il y avait un aspect commercial important. La répartition des produits par secteurs transforme le marché en lieu fonctionnel et attractif. De manière générale, le chaland se repère mieux dans un équipement où il arrive à trouver rapidement le produit qu'il recherche. Enfin, cette répartition facilitait l'organisation des filières de produits regroupés dans un même espace ;

> gérer la « file d'attente » car l'intérêt pour ce marché réhabilité devenait de plus en plus grand. La construction du nouveau marché a entraîné l'apparition de nouveaux types d'emplacements à attribuer qui suscitent la convoitise de nombreux commerçants.

En outre, ce système a été évoqué dès l'Avant-projet Définitif (APD) comme « une autre source de financement constituée par le produit des droits d'entrée qui serait encaissé sur le marché de Marolaka avant la réouverture du site ». Dans l'APD, le montant à percevoir était estimé à 1,7 milliards de FMG (soit environ 340 millions MGA) soit la moitié du coût de revient de l'installation de vente figurant dans ce même document.

Au cours de la mise en œuvre du projet, cet objectif n'a plus été pris en compte et cette somme est apparue trop importante au vu des éléments suivants :

> un problème de calendrier : l'annonce et la perception des droits d'entrée étaient réalisées au cours d'une période située entre deux échéances électorales. Il était de ce fait envisageable que les autorités municipales ne souhaitent pas engager un bras de fer avec les commerçants pour imposer des montants de droits d'entrée importants ;

> une difficulté de mise en œuvre : si le montant était élevé, cela aurait pu entraîner l'acceptation d'un paiement échelonné. Or, cette procédure paraissait difficile à mettre en place efficacement car elle nécessitait une structure logistique plus importante que celle initialement prévue ainsi qu'une disponibilité plus importante des agents de la CUM ;

> les prix locaux : le prix de revient de construction d'une boutique de 16 $m^2$ (4 mètres sur 4) selon des plans locaux revenait à 1 000 000 MGA. Les prix proposés étaient donc très importants par rapport à ce chiffre ;

> une clarification des objectifs : si l'on demandait le paiement de la moitié des infrastructures (comme cela s'est déjà produit dans d'autres opérations de construction de marché), il aurait fallu, dès le début, mettre en œuvre une procédure de sensibilisation et d'attribution de manière à faire participer les commerçants à la construction du marché en précisant les emplacements à chacun de ceux qui paient ce droit (par attribution sur plan de boutiques et kiosques). C'est un processus complexe à réaliser qui nécessitait la mise en place d'une logistique difficile à assurer pour la CUM.

Ces arguments ont incité les partenaires à accepter une révision à la baisse des montants des droits d'entrée. De ce fait, les tarifs des droits d'entrée ont été établis en concertation avec les commerçants sur une base logique en fonction de la superficie ou « surface de vente »et du type de l'installation.
De plus, si au départ un seul marché devait être concerné par le droit d'entrée, il a été décidé d'élargir le procédé à l'ensemble des marchés, pour bien faire comprendre la philosophie du droit d'entrée, et être équitable entre l'ensemble des commerçants des différents marchés. Le changement survenu en cours de projet (la réhabilitation des marchés de Mahabibo et de Tsaramandroso s'est transformée en une reconstruction totale) a contribué à justifier ce choix. Tous les commerçants ont donc payé ce droit.

*Préparation du déplacement sur les sites réhabilités : paiement du droit d'entrée et attribution des places*
Selon les règles définies dans le Guide des procédures, l'opération d'attribution des places et de paiement des droits d'entrée a été mise en œuvre. Au cours de cette phase, les attributions sur le marché de Marolaka, étant donné le nombre de places élevé, ont nécessité plus de temps que sur les deux autres marchés. Les retardataires ont également été pris en compte. Les inscriptions pour les marchés de Mahabibo et Tsaramandroso ont été clôturées le 31 janvier. Pour Marolaka, les retardataires ont eu jusqu'au 15 février pour se présenter au DMARC.

Au final, un total de 140,815 millions MGA ont été récoltés pour l'ensemble des droits d'entrée.

**Encadré 20 : Article « Les marchands devront payer un droit d'entrée aux bazars »**

*« Chaque marchand devra payer un droit d'entrée, en plus d'un droit d'occupation de place. Cette décision a été prise lors de la réunion entre la commune urbaine de Mahajanga et les représentants des marchands.*

Après discussions avec les quelque 2 000 marchands de Mahajanga au mois de janvier, la commune urbaine de Mahajanga a décidé d'instituer officiellement un droit d'entrée et un droit de place dans les trois marchés réhabilités de Tsaramandroso, Mahabibo et Marolaka.

D'après Daniel Rasolo, Chef de département des Marchés à la commune urbaine de Mahajanga, c'est la première fois qu'une telle concertation a eu lieu sur les droits à payer sur les marchés, avant leur application.

Le droit d'entrée est défini sur la base de calcul minimal au coût de la construction. Tandis que le droit de place est calculé selon les types d'installations et la surface de vente. Ces décisions ont été prises lors de la session du conseil municipal, du 21 au 23 mars dernier.

*Ar 23 millions de recettes*

Les trois marchés comprennent respectivement chacun des étals sous halle, des boutiques réservées aux grossistes, des kiosques dédiés aux marchands d'art malagasy, l'épicerie, la confection, les produits vivriers et les légumes, etc., ainsi que les gargotes. Les étals seront mis à la disposition des détaillants.

La répartition des places sera établie selon un guide de procédure d'attribution spécifique. En théorie, on compte 2 403 places pour les trois marchés. "Le droit de place fera rentrer 23 millions d'ariarys par mois à Marolaka, contre 10 millions d'ariarys à Tsaramandroso et 8,5 millions d'ariarys à Mahabibo", explique Daniel Rasolo. "Le droit d'entrée total des marchands atteindra les 141 millions d'ariarys. Cette somme permettra d'investir dans les marchés de quartier et servira à la réhabilitation du marché de Mahajanga Be, en phase de délabrement", ajoute-t-il. Par ailleurs, les consignes sont très strictes dans ces nouveaux marchés. Ainsi, il est interdit d'installer des antennes de télévision sur les toits ni de faire de ces boutiques un dortoir ou lieu de résidence. Des blocs sanitaires ont été également construits dans chaque marché ».

Source : Andrianarisoa, 2007

*Déplacement final et réintégration des marchés réhabilités*

A la suite de ce travail, les dates de déplacements ont été communiquées et la réintégration progressive sur les trois marchés a pu avoir lieu.

L'inauguration des marchés, le 23 novembre 2007, fut un évènement important, largement couvert par les médias nationaux.

## Figure 24 : Calendrier des déplacements finaux

| | Début des travaux sur les anciens marchés | Validation des recensements | Réception définitive des infrastructures | Attribution | Inauguration | Ouverture | Attributions des places aux retardataires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Marché Mahabibo | 15 juin 2006 | 15 février 2007 | 15 octobre 2007 | Du 29 octobre au 4 novembre 2007 | 23 novembre 2007 | 5 décembre 2007 | 31 janvier 2008 |
| Marché Marolaka | 14 juillet 2006 | | 5 novembre 2007 | Du 17 au 23 décembre 2007 et du 9 au 25 janvier 2008 | | 6 février 2008 | 15 février 2008 |
| Marché Tsaramandroso | 14 aout 2006 | | 27 août 2007 | Du 1er au 5 octobre 2007 | | 15 décembre 2007 | 31 janvier 2008 |

Source : B.Michelon d'après documents PRMM

Ainsi, il ressort que :

> le DMARC possédait tous les outils nécessaires pour effectuer les déplacements ;

> des réunions étaient régulièrement entreprises entre la CUM et les commerçants pour tenir informés ces derniers du calendrier des opérations ;

> les tarifs des droits d'entrée et les procédures étaient validés par l'ensemble des partenaires en laissant un délai nécessaire pour la communication et l'information afin que chacun s'approprie ces documents ;

> le Chef du DMARC avait acquis de l'expérience dans la gestion de son équipe de percepteurs et possédait une très bonne approche et connaissance des commerçants.

Après la réinstallation, un listing des commerçants a été constitué en vue d'améliorer le suivi de la gestion : ce listing offre la possibilité d'avoir un suivi individualisé de chacun des commerçants et ainsi de mieux gérer les marchés. L'outil renseigne sur le nombre exact de commerçants concernés et les informations les concernant peuvent être régulièrement mises à jour.

### 2.4.3 La définition d'une nouvelle grille tarifaire

La définition d'une tarification est un élément « clé » conditionnant une gestion durable et efficace des nouveaux marchés. En effet, la rénovation des marchés est l'occasion de remettre à plat l'ensemble des dépenses et des recettes pour pouvoir assurer à la fois l'exploitation future et l'entretien des nouveaux bâtiments sur le long terme.

Le choix d'une nouvelle grille tarifaire doit permettre d'équilibrer le compte d'exploitation du budget annexe et d'intégrer les coûts nécessaires au fonctionnement durable du marché. Pour le définir, il faut prendre en compte des flux financiers (dépenses/recettes) existants avant le démarrage du projet : nature et montant des dépenses, dont notamment la part de la « redevance » qui revient à la CUM, mais également la grille tarifaire pratiquée.

**L'élaboration d'un compte d'exploitation prévisionnel « marchés » : les dépenses**

C'est en prévoyant les recettes que l'on pouvait estimer la grille tarifaire à appliquer. Pour ce faire, une première estimation des dépenses a été réalisée en prenant en compte les postes de dépenses suivants :

> salaires et traitements de l'ensemble du personnel, y compris les personnels affectés pour la prise en charge des services (nettoyage et entretien) ;

> charges externes : enlèvement des déchets, fournitures et fluides ;

> dotations aux amortissements : il s'agissait, au travers de cette rubrique, de constituer un fonds d'entretien pour les grosses réparations du marché et pour des investissements futurs destinés à l'amélioration des infrastructures marchandes. L'objectif de la prise en compte de cet amortissement était de faire prendre conscience à la Commune du coût d'une telle infrastructure et de l'inciter à investir dans l'entretien de ces nouveaux marchés et/ou investir dans les autres marchés de la ville sur la base du fonds mis ainsi en réserve. Pour ce calcul, il a été décidé, avec l'accord de l'ensemble des partenaires, de ne pas prendre en compte comme base de calcul le montant de l'ensemble des investissements. L'amortissement a été calculé sur la base des coûts prévisionnels d'entretien, prenant en compte les montants des travaux actualisés des 3 marchés en cours et sur des ratios de remplacement, sur les différentes échéances (entretien nécessaire tous les ans, tous les trois ans, tous les cinq ans) et planifié sur une période de 30 ans (prenant en compte les différents composants des aménagements réalisés lors des travaux initiaux) ;

> redevances communales : la redevance du budget annexe au budget principal pouvait encore être variable en fonction des tarifs négociés, puisque c'est le seul facteur « compressible » et « extensible » en fonction de la tarification adoptée. Une marge de manœuvre politique était donc possible à ce niveau pour prendre en compte les revendications des commerçants. Cependant, le seuil minimal a été calculé en fonction des recettes des années précédentes (cf. Figure 25) afin que la commune puisse continuer à bénéficier des recettes du marché. Ceci a été estimé à 120 millions d'ariarys, en prenant en compte les estimations des recettes que percevait la Commune au cours des années précédentes.

## Figure 25 : Évolution du compte administratif de la CUM 2003 à 2007 (en MGA)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Moyenne | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Recette de fonctionnement | 718'172'264 | 860'192'019 | 977'697'622 | 1'023'424'558 | 1'110'803'800 | 938'058'053 | 92% |
| *droits de place sur les marchés* | 144'456'950 | 157'241'400 | 166'747'000 | 229'599'110 | 174'240'225 | 174'456'937 | 17% |
| Recette d'investissement | 120'214'545 | 98'984'173 | 67'099'636 | 89'877'615 | 31'799'689 | 81'595'132 | 8% |
| Total | 838'386'809 | 959'176'192 | 1'044'797'259 | 1'113'302'174 | 1'142'603'489 | 1'019'653'185 | |
| Dépense de fonctionnement | 678'712'284 | 801'654'659 | 938'207'637 | 955'563'375 | 1'011'451'893 | 877'117'970 | 92% |
| Dépense d'investissement | 117'568'785 | 91'295'481 | 49'153'691 | 79'992'753 | 22'347'988 | 72'071'740 | 8% |
| Total | 796'281'069 | 892'950'140 | 987'361'328 | 1'035'556'127 | 1'033'799'881 | 949'189'709 | |
| Excédent | 42'105'740 | 66'226'052 | 57'435'930 | 77'746'047 | 108'803'608 | 70'463'475 | |

Source : CUM

Enfin, pour établir le montant global des recettes, il a également été nécessaire de détailler, sur la base des plans de places des 3 marchés, les différents types de places et le nombre disponible pour chacune d'entre elles. Il a également été important de prendre en compte l'ensemble des revenus issus des différents services (glaces, kiosque à eau, …).

**L'élaboration d'un compte d'exploitation prévisionnel « marchés » : les principes d'élaboration d'une nouvelle grille tarifaire**

La tarification appliquée par la CUM avant la mise en place de « nouveaux » tarifs, était très complexe. Cent trente tarifs différents, définis selon les types de produits vendus et la nature de la location, étaient pratiqués. Cette grille tarifaire était difficile à comprendre et à mettre en œuvre pour les agents de la CUM. Elle entraînait de fortes disparités entre les commerçants, certains allant même jusqu'à faire de fausses déclarations de « produits vendus » pour être moins taxés. De plus, elle apparaissait extrêmement basse comparée à celles pratiquées sur d'autres villes du pays comme par exemple sur les marchés de Maevatanana ou celle pratiquée après la rénovation des marchés d'Antananarivo.

Pour réaliser une nouvelle grille, trois principes ont été observés pour l'établissement d' une nouvelle grille tarifaire : (1) être réaliste et raisonnable, (2) reposer sur une base logique, (3) être évolutive.

Principe 1 : une tarification réaliste et raisonnable

Les tarifs devaient être réalistes et raisonnables, c'est-à-dire représenter les prix du marché.

> réalistes, ils tiennent compte du coût des services et de la maintenance mais aussi de la « capacité contributive » des commerçants ;

> raisonnables, ils correspondaient à la capacité de payer les différentes catégories de commerçants. La fixation des tarifs est adaptée à leur niveau d'activité économique.

La grille tarifaire devait essayer également de prendre en compte la réalité économique locale (les capacités financières des différents types de commerçants occupant actuellement ces marchés). Il était important ainsi de ne pas prévoir une augmentation qui découragerait les commerçants de se réinstaller dans les nouveaux marchés.

Principe 2 : une tarification établie sur une base logique

Les tarifs s'établissaient sur la base de la superficie et du type d'emplacement :

> le nombre de $m^2$ : la prise en compte du ratio entre le nombre de $m^2$ et le prix de la catégorie (c'est-à-dire le type d'emplacement) pour chacune des catégories ;

> le type d'emplacement : trois catégories sont ainsi prises en compte. Il s'agit de la catégorie « des places sous halle de type étal » (à laquelle ont été associés les halles de gros et les restaurants de manière à ne pas augmenter trop

fortement les tarifs de ces derniers), de la catégorie « des halles couvertes avec tables construites » et de la catégorie « des infrastructures fermées ».

Principe 3 : une tarification évolutive
Enfin, les tarifs doivent être évolutifs. Dès le départ, ils étaient annoncés comme devant *évoluer* périodiquement (tous les deux ou trois ans) pour tenir compte de l'inflation et d'autres facteurs externes (travaux de rénovation par exemple).

**L'élaboration d'un compte d'exploitation prévisionnel « marchés » : un outil d'aide à la décision pour la définition des tarifs**
Une fois ce travail réalisé, l'ensemble de ces données a été analysé et une proposition de « grille tarifaire » a été proposée à l'équipe municipale pour atteindre un équilibre du compte d'exploitation et une modulation en fonction du choix du niveau de la redevance communale. Cette proposition a été conçue comme un « outil d'aide à la décision » pour les autorités locales : ces données ont permis de proposer une marge de manœuvre aux autorités municipales entre des tarifs « planchers » (obtenus après diminution de la part des recettes revenant au Budget principal et prise en compte des frais pour l'entretien des locaux et le fonctionnement correct des services) et un prix maximal (estimé sur la base des coûts acceptables pour les commerçants).

Ce dernier a choisi, en fonction de critères à la fois politiques et techniques, une grille tarifaire assurant l'équilibre du compte d'exploitation. Cette décision traduisant à la fois la volonté de mettre en œuvre une redevance communale raisonnable, privilégiant le dialogue et l'écoute à l'égard des doléances des commerçants. Elle a été ensuite validée par le Conseil Communal et promulguée par arrêté : arrêté municipal du 21 mai 2007 n°054/07/CU/MGA/AG fixant les droits de place dans les marchés de Mahabibo, Tsaramandroso et Marolaka.

Parallèlement, il a également fallu prendre en compte le fait que la commune contracte une « assurance incendie » couvrant l'ensemble des marchés.

## 2.4.4 La structuration des associations de commerçants

**Situation initiale**
Les différentes études menées dans le cadre de l'identification du projet ont montré que les organisations commerçantes préexistantes souffraient d'un manque d'organisation notable en raison de leur gestion personnelle (cf. chapitre 2.2.5 Place et rôles des commerçants, bénéficiaires des retombées du projet) : chacun des commerçants cherchait à se faire entendre à des fins personnelles. De ce fait, la dizaine d'associations de commerçants existantes au démarrage du projet étaient pour la plupart à caractère social et ne fonctionnaient guère, mis à part pour les grands événements familiaux (décès…).

Il a donc été nécessaire de mettre en œuvre un appui à l'organisation des commerçants pour qu'ils apprennent à établir des relations constructives avec la Commune, à travers la création d'une entité reconnue. Cela impliquait la structuration d'associations de commerçants et la formation des membres de leurs bureaux à la gestion. Les résultats attendus étaient les suivants :
> la bonne diffusion de l'information sur le projet et sur ses principes d'action ;
> la constitution des associations et la définition de leurs modes de fonctionnement interne ;
> l'amélioration et le renforcement des responsabilités des commerçants dans le fonctionnement et la gestion des marchés ;
> la définition d'une mission d'interface et d'intermédiation entre la CUM et les commerçants ;
> la constitution et la pérennisation de relations de partenariat entre la CUM et les associations.

Pour assurer l'accompagnement des commerçants sur les marchés concernés par le PRMM, un travail d'appui aux associations a été réalisé par le biais de l'UDAC dès le 21 avril 2006.

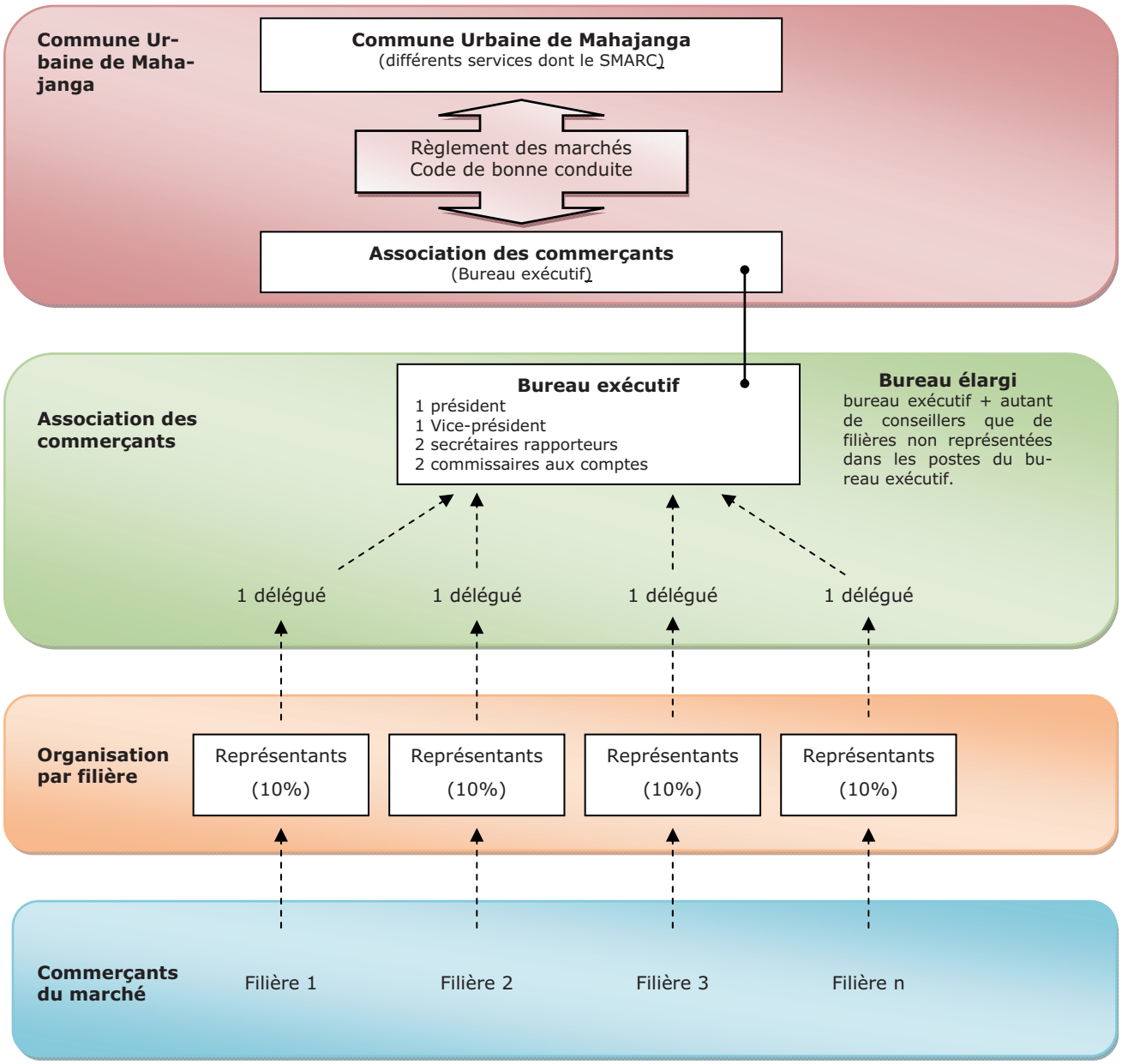
**Les associations, intermédiaires légitimes entre les commerçants et la CUM**

*La constitution des associations*

Dans le cadre de sa mission, l'UDAC a d'abord procédé à un diagnostic des associations préexistantes et a essayé de s'appuyer sur ces structures pour de créer les associations finales.

Pour atteindre cet objectif, l'UDAC a instauré le contact avec les commerçants investis dans les associations et organisé des réunions par filière et par marché. L'UDAC a commencé son travail par le marché de Mahabibo, puis Marolaka et a terminé avec Tsaramandroso. Au vu des résultats de ces réunions, il a été décidé de créer une association par marché et non pas une association pour l'ensemble des marchés.

## Figure 26 : Schéma organisationnel des associations de commerçants et lien avec la CUM




Source : UDAC

Ensuite, l'UDAC a proposé aux commerçants un modèle d'organisation (cf. Figure 26) offrant une représentativité maximale avec des délégués pour chacune des filières. Il s'est en effet avéré impossible de créer des regroupements d'activité selon les zones géographiques et commerciales du marché pour cause de mésententes culturelles entre les commerçants. Les activités sont en effet représentatives de leurs origines. Ainsi, chaque activité commerciale a son « organisation de filière» qui gèrera les problèmes sociaux des commerçants entre eux.

Si ce schéma a été rapidement adopté par l'ensemble des commerçants, il a encore fallu vaincre un manque de motivation et de participation de certains, souvent d'origine plus populaire, qui ont été peu scolarisés pour la majorité d'entre eux. Il s'agissait la plupart du temps de commerçants producteurs-paysans. Cependant, pris dans le cercle « vertueux » de la motivation des autres commerçants et des réunions fréquentes d'informations, les plus récalcitrants ne le restèrent pas longtemps.
Par la suite, des formations ont été mises en œuvre selon trois axes :
> les structures d'une association, leurs rôles et attributions (AG, Représentants, délégués, bureau) ;
> la gestion associative (partage de responsabilité, mobilisation des membres, planification et budgétisation de programmes d'activités, gestion matérielle et financière, gestion des contrats) ;
> les techniques de communication : tenue et gestion d'une réunion, élaboration de lettres administratives, techniques de gestion des conflits.

*La légitimation des associations par l'action*
Le travail d'animation assuré par l'UDAC, au-delà du travail d'information régulier des commerçants sur les avancées des projets et d'aide aux échanges et négociation avec la mairie, a abouti à :
> la mise en application des règles de fonctionnement du bureau de chacune de ces associations, de gestion de la trésorerie (cotisations des membres) ;
> l'organisation des commerçants par la définition et l'instauration de pratiques bien définies par filières (un système de délégués par filière a également été mis en place) ;
> la sensibilisation des commerçants au règlement des marchés et aux rôles des commerçants en lien avec la mairie pour la gestion des marchés ;
> l'accompagnement des commerçants lors du retour sur les marchés réhabilités.

Les associations ont été impliquées dans les différentes étapes du projet avec pour objectif de les former « par l'action », de leur faire comprendre leur rôle d'intermédiaire social et donc, d'acquérir une légitimité auprès à la fois des commerçants et de la CUM. Elles ont notamment participé à :
> la validation des recensements : cela a permis à la Commune d'arrêter les listes de recensement des commerçants par filière ainsi que d'obtenir l'accord des commerçants sur leurs contenus ;
> la négociation pour la définition des tarifs des droits d'entrée : ceci a permis de faire accepter l'idée du « droit d'entrée » par les commerçants et d'obtenir des tarifs socialement acceptables ;
> la mise en place des règlements des marchés.

Par la suite, ces associations ont constitué un interlocuteur incontournable… Elles ont aujourd'hui une fonction de médiateur qui communique les réclamations des commerçants, comme elles avaient pu le faire lors des phases de travaux. Elles étaient en effet associées à travers les Comités de Pilotage des Marchés, ce qui constituait une des principales nouveautés dans la vie des commerçants. En outre, elles ont, pour certaines, bénéficié également de contacts qui se sont établis avec l'association des commerçants de la Ville de Mulhouse à l'occasion de la venue de Marc Wurtz, représentant de l'association des commerçants de Mulhouse.

**Photographie 7 : Daniel Rasolo et les représentants de l'association de commerçants de Marolaka lors d'une séance de présentation du plan du marché**

Crédit photo : EPFL (B. Michelon)

*Un code de conduite*

Au final, pour formaliser les conduites à tenir par chaque partie dans le cadre du maintien et de l'entretien de cette nouvelle relation de partenariat entre la CUM et les commerçants, une « conduite générale à tenir entre les commerçants et la CUM » a été élaborée après concertation entre les différentes parties. Il a été signé officiellement à l'Hôtel de ville de Mahajanga, en présence du Maire de la CUM et les associations de commerçants le 16 mai 2008.

**Encadré 21 : 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 dans diverses décisions :

> 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 :

> Ecoute les doléances de l'association ;
> S'engage à trouver des solutions et les mettre en application dans les plus brefs délais ;
> Associe l'association dans les projets du marché ;
> Maintient et respecte les engagements ou les conventions ;
> Fait un compte rendu général aux associations des recettes et dépenses de son budget concernant le marché tous les trimestres.

**Rôle de l'association au sein du marché**

> Veille à la bonne application du règlement ;
> Est à l'écoute des commerçants ;
> A un rôle de solidarité envers les commerçants ;
> Informe et transmet les informations par le biais de réunions au sein du marché ;
> Organise une assemblée générale par an ;
> Gère dans la transparence le budget (cotisation des commerçants) et rend des comptes.

**Rôle de l'association envers la commune**

> Fait remonter les doléances des commerçants ;
> Participe aux réunions mensuelles organisées par la commune, éventuellement peut demander l'organisation d'une réunion en cas de nécessité ;
> Fait des propositions, envisage des solutions en cas de difficultés ;
> Fait remonter les manquements aux règlements, le non respect de l'engagement de la CUM ;
> Favorise le dialogue avec la CUM sur les projets au sein du marché ;
> S'engage à aider la CUM dans l'application du règlement tant dans le domaine de l'ordre, que de la sécurité et de l'hygiène ;
> S'engage à suivre les démarches de la CUM.

**Outils de fonctionnement**

> La régularité des réunions mensuelles : un calendrier annuel doit être fixé et un ordre du jour doit être rédigé. Il convient pour l'organisation des réunions d'aviser les participants le plus tôt possible ;
> Les demandes seront faites par courrier, soit de la part de l'association, soit de la Commune. Un courrier officialise la demande et permet sa traçabilité ;
> Un compte rendu sera rédigé par la Commune après chaque réunion et un exemplaire sera transmis à l'association.

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

Dans la ville de Mahajanga, la présence de nuisibles comme les rats faisait l'objet de campagnes d'éradication par le Bureau Municipal d'Hygiène (trappes), sans qu'une amélioration sensible ait été perçue. De plus, l'incendie et les premiers secours n'étaient pas pris en compte par la CUM faute de moyens matériel et humain. Tout au long du projet, il a donc paru nécessaire d'insister sur la formation et la mise en œuvre de procédures concernant l'hygiène et l'incendie afin de mettre fin aux épidémies qui ont pu se propager dans la ville et aux risques d'incendies au sein des marchés.

**Réglementation et formation en hygiène**

L'intervention du projet en matière d'hygiène concernait l'information et la sensibilisation des inspecteurs du bureau d'hygiène de la ville dans un premier temps. Puis, dans un second temps celle des percepteurs, des Chefs du service municipal des marchés et des représentants des associations des commerçants est venue compléter ce premier travail.

Le premier travail a été de dresser un diagnostic sur la prise en compte de ces aspects à la CUM où les contrôles sanitaires relèvent des attributions du BMH depuis sa création. Dans les faits, avant la mise en œuvre du projet, il y avait longtemps que les visites n'étaient plus effectuées sauf en cas d'intoxication alimentaire grave. Il s'avérait également que les connaissances sanitaires, et particulièrement en hygiène alimentaire, étaient très faibles, voire nulles, chez la majorité des commerçants. Au niveau des équipes des marchés, cet aspect était méconnu et ne rentrait pas dans leurs anciennes pratiques de travail. A ce niveau également, les connaissances de bases étaient très faibles.

Pour donner un cadre à la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation, il a été nécessaire de retrouver l'ensemble des textes réglementaires en vigueur et de les compiler dans le Règlement Général des Marchés (cf. Annexe 5 : Règlement général des marchés) afin de les distribuer à toute personne ou groupement de personnes officiant dans le cadre du fonctionnement des marchés. Ce dernier a permis, grâce à l'intégration d'un volet sanitaire (article 27 notamment), de donner des références indispensables visant, en particulier, la propreté des stands et l'amélioration des conditions de présentation des denrées.
Ensuite, des formations ont été dispensées. Un module « hygiène alimentaire – aspects scientifiques » de la formation destinée aux professionnels et assurée habituellement par le service communal d'hygiène et de santé à la Ville de Mulhouse a été présenté. Il fournissait des informations sur les fondements de l'hygiène alimentaire à travers la microbiologie en les reliant à la description des risques principaux en matière de santé publique. Dans ce cadre, le rôle de chaque intervenant a été évoqué en insistant sur la nécessité d'expliquer les risques sanitaires et en soulignant l'obligation d'assurer une présence régulière sur le terrain. Par la suite, ces formations ont été menées par le Chef de service du BMH et l'expert de la Ville de Mulhouse auprès des associations de commerçants et des percepteurs.

En outre, un renforcement des capacités du service du BMH a été réalisé soit sous forme d'échange d'expériences (avec une mission à Mulhouse du directeur du BMH) soit au cours des missions des experts en charge de ce dossier. Ce travail a abouti à la réalisation des documents suivants :
> l'organigramme du service ;
> les fiches de postes stipulant la nécessité d'une collaboration entre le DMARC et les agents du BMH ;
> les plannings d'intervention ;
> les fiches de suivi des actions ;
> les relevés statistiques.

De plus, la complémentarité du service des marchés et du bureau municipal d'hygiène (BMH) ainsi que la synergie de l'ensemble des acteurs (commerçants, clients, administration municipale…) en matière de pédagogie sanitaire et de rappel des règlements ont été analysées. Sur la base de ce diagnostic, un travail a été mené pour renforcer le cadre d'intervention de la CUM en matière d'hygiène sur les marchés. Ceci visait à adapter au mieux le cadre socio-institutionnel dans lequel les agents du BMH évoluent et de recadrer leurs pratiques quotidiennes pour qu'ils puissent travailler en complémentarité avec le service du DMARC.
Enfin, la mise en place d'un outil pédagogique a été réalisée par l'installation de panneaux sur les sites (pictogrammes…) et par l'utilisation de programmes radiophoniques ou télévisuels locaux. Notamment, une affiche reprenant 12 points principaux du Règlement Général des Marchés a été dessinée par un artiste local (cf. Figure 27 : Affiche de sensibilisation sur « la propreté dans les marchés de Mahajanga ») et apposée dans les nouveaux marchés sur des panneaux spécialement installés à cet effet.

**Encadré 22 : Article 27 du Règlement Général des Marchés de la Commune Urbaine de Mahajanga - Conditions d'hygiène**

« Le stockage de déchets à l'arrière et sous les stands est formellement interdit.

Il est formellement interdit d'uriner et déféquer dans les marchés, des sanitaires étant à disposition dans l'enceinte même des marchés.

Il est interdit de hacher, découper des produits frais par avance afin d'éviter la prolifération bactérienne. Ces types de produits devront être faits à la demande.

Les viandes doivent être découpées au couteau, à la demande et sur une surface propre (de type planches épaisses spécifiques plastiques) protégeant les infrastructures (tables) en place.

Les commerçants doivent se tenir à une hygiène minimale : lavage régulier des mains avec du savon, tabliers propres et couvrant, nettoyage au moins quotidien des outils de travail.

Il est interdit de balayer à sec près des aliments ceci afin d'éviter de soulever des poussières susceptibles de s'y déposer.

Il est interdit aux clients de manipuler les produits biologiques fragiles (viandes, poissons frais et secs, pains, produits cuisinés…) ou ne subissant pas de nettoyage préalable avant cuisson (Produits de Première Nécessité –PPN-, riz).

Les denrées alimentaires d'origine animale ainsi que les fruits et légumes découpés sont présentés et mis en vente de telle façon qu'ils ne puissent être touchés ou frôlés par le public et sont protégés efficacement contre les causes permanentes de pollution (poussières, insectes, source de chaleur, etc...).

La CUM met à la disposition des commerçants et usagers des marchés des bacs à ordures destinés à recueillir les déchets et emballages. Ces derniers doivent être au préalable brisés et aplatis.

Le commerçant est responsable du maintien de la propreté de son emplacement ainsi que de ses abords immédiats.

En cas de non observation de ces dispositions les surveillants des marchés feront appliquer immédiatement le nettoyage de l'emplacement ou de ses abords.

Les installations ainsi que le matériel d'exploitation doivent être aux normes d'hygiène imposées par les règlements sanitaires. Ils feront l'objet d'un nettoyage et de désinfection régulier et au moins quotidien.

Le commerçant doit au préalable justifier par une attestation de l'autorité sanitaire que les lieux de fabrication, de préparation et de resserre de leurs marchandises répondent aux prescriptions sanitaires. »

Source : CUM

**Sécurité et incendie**

L'équipe en charge des secours incendie de la ville d'Hochfelden a assuré la mise en œuvre de ce volet. Elle a été mobilisée, aussi bien pour étudier les caractéristiques techniques des futurs sites (afin d'améliorer la prise en compte des risques liés aux incendies) que pour des formations.

*L'implication dans la conception des travaux*

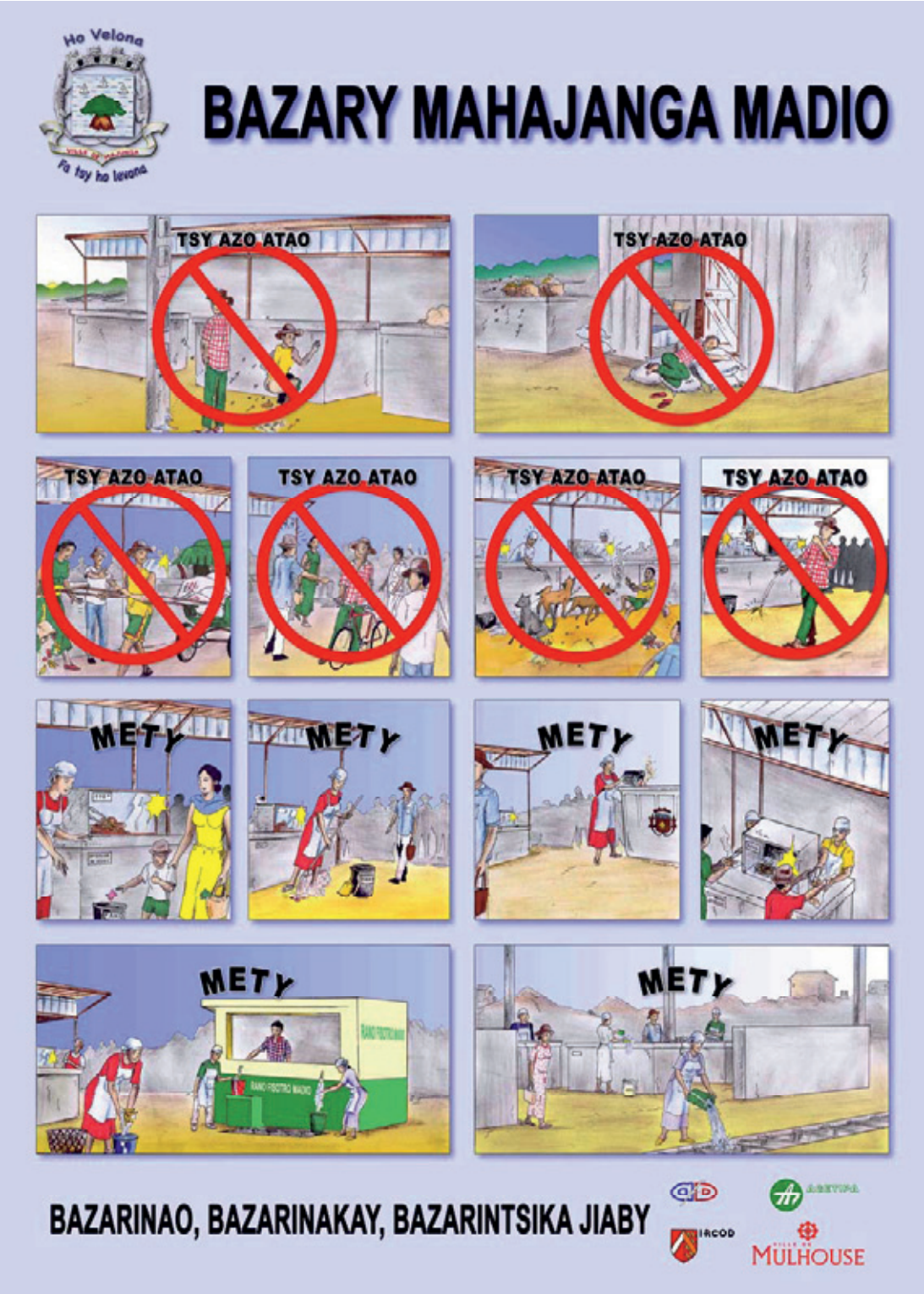
Dès le démarrage du projet, les pompiers ont pu étudier les plans et ont été sollicités pour donner un avis quant à la « sécurité et incendie » des sites (notamment sur les dispositions des points d'eau) à la demande du maître d'œuvre technique. Il a été demandé de modifier l'implantation des poteaux incendies du centre vers les abords du marché pour en faciliter l'accès en cas de problème. Parallèlement, des consignes ont été données sur les marchés pour éviter certaines pratiques qui entraînent souvent une propagation rapide du feu. Notamment, certains matériaux tels que les parasols en tissu sont maintenant bannis des marchés.

*La formation des sapeurs pompiers*

Ce volet s'est également concrétisé par la formation de l'Adjudant mahajangais, qui a suivi à Hochfelden une habilitation de « formateur aux premiers secours » visant la structuration d'un service municipal d'incendie et de secours à personnes à Mahajanga. Ceci a consisté en une formation technique mais également administrative pour suivre l'évolution des pratiques par le biais, notamment des fiches de vérifications à remplir. En outre, des sensibilisations ont

été menées auprès des commerçants. Notamment, on citera l'exemple d'une démonstration d'évacuation réalisée dans le cadre d'une des missions des pompiers : deux personnes ont couru en sens inverse des autres en bloquant une trentaine d'entre eux. Ce genre d'expérience a permis de faire prendre conscience aux commerçants des réels dangers existants quand les règles ne sont pas respectées.

**Figure 27 : Affiche de sensibilisation sur « la propreté dans les marchés de Mahajanga »**




Source : Commune Urbaine de Mahajanga

# 3. METHODOLOGIE DE LA CAPITALISATION

## 3.1 Les différentes approches dans la réalisation de l'étude de capitalisation

Le PRMM est un projet impliquant un nombre important d'acteurs, tant au Nord qu'au Sud. Dans le cadre de cette étude, il y avait donc plusieurs échelles d'analyse, plusieurs niveaux d'interventions à étudier.

Pour cela, nous avons mis en œuvre une méthodologie prenant en compte ces spécificités, en impliquant le plus grand nombre d'acteurs possibles. Pour s'adapter à ce contexte, la méthode adoptée visait à réaliser à la fois une approche globale du projet et une approche spécifique de certains sujets traités, complétées par une approche « terrain » et une approche synthétique.

Ces différentes approches ont été faites de manière simultanée. Des allers-retours ont été nécessaires entre la capitalisation au Nord et au Sud, entre la réalité « terrain » et la vision des partenaires du Nord. Cette démarche a donc été conçue comme un processus dynamique et itératif visant à couvrir la totalité des territoires concernés et l'articulation des différentes composantes du projet.

**Approche globale**
L'ensemble des aspects du projet touchant à l'action et l'implication des différents acteurs concernés par le volet socio-institutionnel a été étudié. Cette analyse a pris en compte le fonctionnement général du projet aussi bien du point de vue de l'approche méthodologique mise en œuvre afin d'obtenir les résultats attendus, que du cadre de coopération entre les acteurs et des objectifs visés.

**Approche spécifique**
Cette première approche a été complétée par une approche plus spécifique de chacun des partenaires impliqués. Pour rendre compte de la multiplicité des acteurs et des nombreuses thématiques ciblées par le projet, il a été nécessaire de se forger un avis général à partir des avis de l'ensemble des partenaires. Tous les membres du projet ont donc été consultés un par un dans la réalisation de ce document, afin qu'ils puissent exprimer au mieux leurs opinions.

**Approche « terrain »**
Pour procéder à une analyse des travaux menés, des investigations sur le terrain ont été également indispensables et primordiales. La connaissance détaillée des conditions locales a constitué en effet un moyen efficace pour évaluer et « étalonner » les résultats du programme (en fonction du contexte socio-économique et politique local) et pour en assurer une interprétation correcte. De ce fait, l'analyse du terrain a fait l'objet d'enquêtes spécifiques afin de fournir des éléments culturels de compréhension de la démarche adoptée et des moyens mis en œuvre pour mener à bien le projet.

**Approche synthétique**
Les différentes approches décrites ci-dessus ont été synthétisées de manière à renseigner et affiner les angles d'analyse. Cette méthode a permis de fournir des conclusions et des recommandations générales. Il reste entendu que le peu de temps écoulé entre l'achèvement du projet et sa capitalisation entraîne un manque de recul suffisant pour apprécier de manière pertinente l'impact réel, la viabilité et certaines retombées à plus long terme du projet. La capitalisation s'attache donc davantage à repérer, à identifier et à tirer des leçons de l'amorce ou du lancement d'une (de) dynamique(s) propre(s) à produire certains effets plutôt que d'évaluer ces effets en eux-mêmes.

## 3.2 Choix de trois axes d'analyse du projet pour l'amélioration de la « gouvernance urbaine »

Parmi l'ensemble des thématiques du projet, trois leviers d'intervention ont été retenus comme points saillants du travail mené au cours du projet :

> positionnement et compétences des « acteurs du projet » : cet axe était l'occasion d'analyser la gouvernance stratégique (stratégie, pilotage, conduite du projet et coordination du projet) d'un projet complexe impliquant un nombre important d'acteurs devant travailler en synergie ;

> renforcement des capacités : cet axe était l'occasion de comprendre les apports du projet en termes de gouvernance technique (capacités de maîtrise d'ouvrage, d'expertise des personnels, qualité des équipements, gestion et entretien du patrimoine) et de gouvernance administrative (procédures internes, gestion des ressources humaines, organisation des relations entre les acteurs, suivi et contrôle des entités satellites) ;

> maîtrise d'œuvre sociale et « intermédiation sociale » : il s'agissait, principalement, de traiter des aspects de gouvernance politique (information et participation des commerçants au processus, démocratie locale, formation des élus à la négociation) liés à la mise en œuvre opérationnelle du projet.

### 3.2.1 Axe d'analyse 1 : positionnement et compétences des « acteurs du projet »

L'ensemble des modalités d'association des acteurs aux projets semblent souvent recouvrir des acceptions aux contours mal définis pour des partenaires qui expérimentaient parfois de nouvelles méthodes de « travailler ensemble ». Ces formes sous-entendaient des modalités d'implication et d'échange exigeantes et novatrices entre les acteurs.

Par exemple, la notion de « partenariat de coopération » recouvre de multiples aspects incluant des obligations, des devoirs et des droits pour chacune des parties : une collaboration effective dès la conception du projet entre équipes du Nord et du Sud, favorisant la transparence, le partage et une répartition des charges cohérente, mettant en valeur les compétences de chaque associé. Ceci est d'autant plus important dans le cadre de la coopération décentralisée que cette forme d'association implique une dimension politique qui fait sa force mais aussi sa difficulté.

Ce projet de réhabilitation de marchés à Mahajanga constitue l'un des premiers projets de partenariat entre l'AFD et une coopération décentralisée. Il est le fruit d'une collaboration Nord/Sud entre la Ville de Mahajanga et la Ville de Mulhouse associée à l'IRCOD. Il a été l'occasion de tester de multiples innovations en ce qui concerne les liens de collaboration entre les institutions impliquées : partenariat, collaboration, prestation, … En outre, ce projet a mobilisé un certain nombre d'acteurs (avec notamment la ville d'Hochfelden) impliqués à des degrés différents, lors d'étapes distinctes et pour des tâches spécifiques.

De ce fait, le projet questionne le positionnement des acteurs (avec notamment des formes d'association très spécifiques telles que l'appui à la maîtrise d'œuvre ou encore la maîtrise d'ouvrage déléguée). Cette étude s'est interrogée sur les formes de collaboration au sein du projet, et notamment de l'implication de collectivités locales dans un projet conçu par un bailleur de fonds national, l'AFD, et un pays avec lequel il signe une convention de financement, Madagascar. Il s'agira :

> d'analyser ce type de montage (répartition des différentes maîtrises d'ouvrage et d'œuvre, les relations contractuelles liant les principaux intervenants…) en faisant ressortir les points forts et les points faibles et d'étudier la manière dont le cadre institutionnel et organisationnel du projet a influencé la gestion du processus, l'appropriation des résultats et leur pérennisation ;

> d'interroger l'action de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre d'un projet de développement et son appui à son partenaire du Sud. Pour cela, le rôle et la place de la coopération décentralisée dans ce dispositif spéci-

fique sera mis en perspective en identifiant et en modélisant les savoirs et savoir-faire mis en œuvre et acquis au cours de cette expérience pour favoriser leur réplication par d'autres acteurs lors d'autres opérations.

### 3.2.2 Axe d'analyse 2 : le« renforcement des capacités institutionnelles »

Concernant le Renforcement des Capacités Institutionnelles (RCI), il n'y a guère de consensus sur la façon de définir et de mesurer ce concept. Pour autant, l'action d'institutions décentralisées s'inscrit pleinement dans une logique d'amélioration de la gouvernance urbaine et est revendiquée comme telle, aussi bien par les bailleurs de fonds que les collectivités locales.

Un rapide tour des définitions proposées par différents acteurs de la coopération internationale montre qu'il n'est guère aisé d'obtenir une interprétation opérationnelle de ce concept.

La définition du Comité d'Aide au Développement (Comité d'Aide au Développement –CAD-, 2006) est celle qui paraît la plus large, englobant le terme de renforcement dans un « processus » s'inscrivant dans la durée mais dont les objectifs ne sont pas clairement arrêtés : « le renforcement des capacités a trait aux processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans ».

L'Union européenne offre une vision plus locale du processus. Les documents insistent sur un renforcement des capacités qui prennent en compte « l'importance dévolue au facteur de proximité dans le renforcement des capacités » Union Européenne, 2004). Par ailleurs, l'European Centre for Development Policy Management (ECDPM) considère la capacité comme à la fois un moyen - la performance - et une fin en soi : « la capacité est ce mélange émergent d'attributs, de compétences collectives et de relations qui permettent à un système d'exister, de s'adapter et de s'acquitter de sa mission » (Loquai et al., 2008).

Pour la France, l'affirmation de l'importance du renforcement des capacités institutionnelles est également soulignée dans la plupart des documents officiels : « Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines est notamment au cœur de la stratégie interministérielle française en matière de gouvernance, à la fois comme moyen et comme objectif. Il permet d'accroître la légitimité et l'efficacité des institutions publiques ainsi que la possibilité d'exercice réel des libertés par les citoyens. Il s'agit également de renforcer les interactions entre ces acteurs, en construisant un environnement propice au dialogue (transparence, participation, lutte contre la corruption, responsabilité, redevabilité) » (Comité d'Aide au Développement , 2007). Elle souligne la notion d'environnement propice mais confond objectif et moyen, en insistant sur ce dernier : « l'aide française repose classiquement sur trois catégories d'outils : les formations individuelles hors du lieu de travail (bourses d'études et stages divers), les apports de compétence en situation (missions d'expert, assistance technique), et certains types de projets pilotes visant explicitement à mettre en place des lieux de négociation » (Comité d'Aide au Développement , 2007).

Si aucune définition claire et précise ne semble être donnée par l'ensemble des acteurs de la coopération internationale (ce qui rend difficile sa capitalisation et son évaluation), c'est aux méthodes et aux outils mis en œuvre qu'il convient de s'intéresser. Notre approche s'est attachée à mettre en évidence les outils et les méthodes mis en œuvre au niveau local par le biais de la coopération décentralisée pour atteindre cet objectif global de « renforcement des capacités institutionnelles » afin d'améliorer la gouvernance au niveau de la ville de Mahajanga.

Cet aspect concerne aussi bien le montage, les actions menées que les outils mis en œuvre par les différents acteurs. En effet, l'un des enjeux phares de ce projet était de venir en appui au processus de décentralisation malgache et aux capacités locales. Dans ce cadre, différents niveaux d'intervention étaient attendus :

> la réalisation d'une infrastructure municipale d'envergure : le marché est un lieu qui tient une place importante dans la ville. Lieu de sociabilité, la gestion des marchés par la commune offre l'opportunité à l'autorité municipale d'affirmer sa place dans la vie de la cité. Ainsi, les infrastructures bénéficient aux citoyens et affirment l'identité de la ville et de sa municipalité ;
> l'appui à la commune dans la gestion d'un projet mais également dans la gestion publique des infrastructures mises en place : il s'agissait de mettre en œuvre, tout au long du processus, une démarche pédagogique pour accompagner la CUM à la fois dans la gestion du projet et à la fois dans la mise en place d'un dispositif de gestion durable des équipements ;
> l'amélioration des recettes communales : les infrastructures marchandes sont pour les collectivités locales des sources de revenus importantes. L'amélioration des conditions de vie des commerçants et des clients contribue au développement économique de la ville et à l'amélioration des recettes pour la collectivité.

### 3.2.3 Axe d'analyse 3 : maîtrise d'œuvre sociale et « intermédiation sociale »

Pour s'inscrire dans une bonne gouvernance, il est nécessaire de « rompre avec les logiques uniques de décisions d'experts et d'élites et de faire avancer la responsabilité et la citoyenneté en créant des passerelles entre des univers et des sens différents » (Toussaint, Monique Zimmermann, 1998). Dans ce cadre, l'intermédiation sociale vise à instaurer le dialogue entre les parties prenantes (commerçants, municipalités), de manière impartiale et continue. Elle cherche à rompre avec la culture du chef qui distribue ses prébendes afin d'assurer l'appropriation du nouveau marché par les acteurs concernés : les commerçants, les responsables politiques, les usagers, les techniciens et les gestionnaires. Pour ce faire, les projets de réhabilitation de marchés ont régulièrement mis en place des « cellules spécifiques » (Paccaud, Filippi, 2006) inspirées de celles implantées en France dans la mise en œuvre de politiques urbaines.

En effet, en 1984, dans le cadre de la Politique de la ville, furent mises en place des cellules de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS). Il s'agissait pour une équipe opérationnelle pluridisciplinaire (action sociale, logement) d'assurer l'interface entre les structures en charge des quartiers défavorisés et les habitants des quartiers. Prévue sur une période de 1 à 3 ans, « sa mission consistait à élaborer et à suivre la mise en œuvre des projets de quartiers, en mobilisant les acteurs locaux et les associations d'habitants » (Cour des comptes, 2002).

Or, 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 jusque-là. La réponse apportée à des préoccupations environnementales, sanitaires, économiques et sociopolitiques engendre la redéfinition de la « gouvernance » des marchés : « la gouvernance, comme nouvelle catégorie d'action publique, responsabilise les acteurs de la société civile, notamment les groupes sociaux les plus marginalisés, et les met au défi d'assumer eux-mêmes leurs potentiels propres échecs ». À l'articulation entre le pouvoir institutionnel local (gestionnaire de l'infrastructure) et les commerçants et usagers du marché (bénéficiaires de l'opération), le projet « marché » propose une approche efficace et pertinente pour améliorer la gouvernance urbaine.

Cette structure a été reprise dans le cadre de la mise en œuvre de projet de développement pour offrir un accompagnement social des projets et établir un cadre de concertation entre le maître d'ouvrage et les bénéficiaires du projet.

Dans le cadre du Projet de Réhabilitation des Marchés de Mahajanga (PRMM), cette MOSI répondait à deux objectifs :
> assurer la conduite du volet social, c'est-à-dire assurer la représentation du projet à l'extérieur et l'animation du partenariat institutionnel, la coordination des actions et interventions ;
> répondre dans ce cadre aux demandes d'expertises spécifiques, notamment l'aide méthodologique à l'élaboration et à la mise en place des actions retenues.

La poursuite de ces objectifs nécessitait un savoir-faire en suivi-animation et une capacité d'adaptation aux contraintes sociopolitiques locales. Il s'agissait donc ici de comprendre et de cerner la dynamique de l'action de la MOSI et de détailler les outils et les méthodes mis en œuvre dans la réalisation de ce volet.

## 3.3 Les outils de la capitalisation

Pour réaliser cette capitalisation et avoir une vision exhaustive des différents axes du projet, plusieurs outils et sources d'information ont été combinés pour confronter les informations et enrichir l'analyse.

### 3.3.1 L'analyse documentaire

Dans ce cadre, il a été nécessaire de prendre en compte des documents généraux relatifs au pays d'intervention, aux acteurs qui sont intervenus dans le projet, au type de projet (réhabilitation de marché) et à la spécificité de cette intervention mobilisant l'ingénierie sociale d'une collectivité locale et d'intervenants locaux dans le cadre d'un projet AFD. L'ensemble de ces documents a permis :

> de détailler l'action des différents intervenants ;
> de définir les concepts ;
> d'affiner les méthodes et les outils mis en œuvre au cours de l'étude ;
> de construire un cadre global de compréhension du projet.

Dans ce cadre, l'ensemble des documents produits par le projet a constitué la principale source d'analyse. Parmi ces différents rapports et notes, un tri a été réalisé selon les axes suivants correspondant aux phases du projet :

> formulation du projet, objectifs, documents préparatoires et techniques (documents préparatoires du projet, cadre logique, Avant-projet Sommaire –APS-, document de présentation, Termes de Références –TDR-, convention, courrier, budget) ;
> rapports de suivi opérationnel ;
> documents opérationnels destinés au fonctionnement du marché ;
> rapports de mission.

Parallèlement, une recherche de la documentation sur l'ensemble du contexte du projet a été réalisée prenant en compte (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) :

> la documentation sur ce type de projets afin de faire des comparaisons d'ordre méthodologique. Les informations sur les différents projets mis en œuvre par l'AFD dans ce domaine ont éclairé la lecture du processus du projet de Mahajanga ;
> la documentation sur le pays et notamment sur la décentralisation ou encore sur l'évolution des marchés et des projets de réhabilitation dans le pays était également un instrument important pour dresser rapidement un cadre d'analyse politique et socio-économique local mais également pour formuler des comparaisons ;
> la documentation relative aux relations entre l'AFD et les collectivités locales (aussi bien d'ordre stratégique qu'opérationnel) a été utilisée pour préciser les rapports entre ces acteurs et spécifier l'action de chacun d'eux tout en montrant comment une articulation a été possible lors de la mise en œuvre du projet.

### 3.3.2 Les entretiens

Ce travail a été complété par des entretiens avec les acteurs du projet aussi bien en France qu'à Madagascar. La réalisation de ces entretiens a eu pour objectif d'établir des recoupements d'informations et de détailler les postures des différents acteurs (cf. Annexe 2 : Personnes rencontrées).

Dans ce cadre, il n'était pas question de démontrer les capacités des acteurs du projet mais plutôt de contribuer à un effort commun pour améliorer les pratiques et les savoirs. Pour cela deux types d'entretiens ont été menés : des entretiens individuels et des entretiens collectifs.

**Entretiens individuels**

Des entretiens individuels (cf. Annexe 2 : Personnes rencontrées) avec les acteurs clés du projet ont permis de détailler le cadre de référence (chronogramme du projet, outils, acteurs,…) mais également de fournir un point de vue sur les méthodes, outils et cadre général du projet, orientant le travail de capitalisation. Il s'agissait dans ces entretiens :

> de détailler le rôle de chacun des acteurs (implication, fonction, compétences mises en œuvre, outils produits) ;

> d'attacher de l'importance au système de collaboration entre les partenaires, de manière à comprendre le fonctionnement global du projet et les relations entre les entités responsables de sa mise en œuvre. Il s'agissait ainsi de dégager deux axes importants de collaboration : celui liant l'AFD à la Ville de Mulhouse et celui liant la Ville de Mulhouse à la ville de Mahajanga. Pour cela, les modalités de collaboration ont été détaillées : collaborations formelles (stage de formation, missions d'expert, réunions de suivi) et collaborations informelles (relations entre les élus Nord et Sud, compagnonnage de métiers entre les experts du Nord et du Sud) ;

> de connaître l'appréciation des différents partenaires sur le déroulement du projet (et, notamment, sur sa vision de la gouvernance du projet), les méthodes employées, les outils utilisés, les contraintes et les acquis en termes de gouvernance en distinguant les différents types d'interlocuteurs en fonction de leurs positions et de leurs rôles au sein du projet.

Certains de ces entretiens ont permis de réaliser des « portraits d'acteurs » (cf. paragraphe 4.2.2 Perception du projet à travers des portraits de quelques acteurs du PRMM).

**Entretiens collectifs**

L'objectif des entretiens collectifs était de situer les personnes interrogées dans une logique de confrontation et de croisement de leurs expériences et des leçons qu'elles estiment nécessaires de tirer du projet (processus de réalisation, méthodes et difficultés de mise en œuvre) pour construire une vision partagée du capital issu de cette expérience. Dans ce cadre, trois types d'entretiens collectifs ont été mis en œuvre avec :

> l'ensemble du personnel de la Ville de Mahajanga concerné par le projet ;

> l'ensemble des experts mulhousiens mobilisés pour la mise en œuvre et le suivi du projet ;

> les représentants des commerçants à Mahajanga.

**Les analyses des « événements charnières»**

L'objectif était de faire ressortir, avec simplicité, la complexité de « moments clés » ou moments phares du projet pour que le lecteur puisse s'y replonger. Ceci a été réalisé en donnant des détails sur ce point précis du projet en produisant suffisamment d'informations tout en cherchant à ne pas noyer le lecteur dans les détails et à ne pas tomber dans une vision simplificatrice de l'événement. Il s'agissait donc de retranscrire à la fois :

> le positionnement chronologique du moment choisi dans la vie du projet (en précisant les dates clés antérieures) ;

> les différents acteurs impliqués ;

> le contexte sociopolitique local au moment de l'événement ;

> les données chiffrées disponibles ;

> les difficultés rencontrées dans le cadre de l'action,

> la méthodologie d'approche pour obtenir un résultat ;

> et les résultats de l'action.

### 3.3.3 La photographie : outil d'illustration et d'analyse réflexive

La démarche du projet est le passage d'un stade de développement à un autre en visant une amélioration des conditions de vie de la population concernée par les actions menées. Dans ce cadre, il était donc nécessaire de remémorer aux acteurs la situation initiale pour la commenter, observer les progrès accomplis et analyser les étapes de mise en œuvre. Cet outil a donc été utilisé lors d'entretiens pour encourager les acteurs à se remémorer l'évolution du projet aux différents acteurs impliqués dans ce travail de capitalisation.

### 3.3.4 Utilisation des cinq critères de l'évaluation pour chacun des trois axes

**Utilisation des cinq critères de l'évaluation pour chacun des trois axes**

Pour réaliser cette capitalisation, il s'est agi avant tout de mener un travail avec les acteurs mettant en lumière les bonnes pratiques, les méthodes, les outils et les résultats observables par tous à la fin du projet.

Pour capitaliser le travail qui a été mené, selon les trois axes d'analyse, il est proposé une lecture prenant en compte les critères de l'évaluation : pertinence, efficacité, efficience, viabilité et impact. Ces critères ont permis une analyse ordonnée et précise du travail mené tout au long du projet.

Ils ont été définis de la manière suivante :

> la pertinence peut être comprise comme l'articulation entre les objectifs du projet et les moyens, de manière à atteindre un certain niveau de satisfaction des acteurs impliqués dans sa réalisation et d'en garantir la faisabilité. De façon plus générale, la pertinence opère le lien entre le projet et son contexte (social, politico-institutionnel, territorial) en répondant à une problématique prioritaire nécessitant des réponses appropriées

> l'efficacité représente l'articulation entre les objectifs déclinés en résultats initialement escomptés et les résultats obtenus, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Elle marque ainsi le degré de réalisation des objectifs d'un projet

> l'efficience correspond à l'articulation entre les résultats et les moyens mis en œuvre (humains, institutionnels, financiers, temps), de manière à pouvoir juger si les résultats sont suffisants compte tenu du dispositif mis en œuvre pour les atteindre, et évaluer ainsi le système de management et de pilotage du projet

> l'impact définit l'ensemble des changements durables opérés sur le contexte social et territorial par la mise en œuvre d'un projet, au-delà des stricts résultats définis dans le cadre dudit projet. Tout changement durable sur l'environnement global et les conditions de vie des populations peut être perçu par les acteurs du projet et leurs partenaires externes comme voulu ou imprévu, positif ou négatif

> la viabilité désigne la probabilité de voir les atouts se maintenir sur le long terme et résister aux risques pendant la durée de vie prévisible du projet. Elle se rapporte aux conditions de durabilité des processus de changement générés par le projet, tenant compte des ressources nécessaires à son fonctionnement et aux contraintes externes auxquelles le système mis en place doit constamment s'adapter pour se poursuivre, croître et se développer.

**Croisement des critères et des axes d'approches**

Pour réaliser l'analyse du PRMM, il a été retenu de se référer à une matrice conceptuelle qui a permis de croiser les trois axes de travail (montage, Renforcement des Capacités Institutionnelles –RCI-, Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle –MOSI-) avec les cinq critères (pertinence, efficacité, efficience, impact, viabilité). Ce croisement a donné un cadre global d'analyse à l'ensemble de la capitalisation, afin que les préoccupations de chacun des acteurs soient effectivement prises en compte (cf. Annexe 7 : Matrice conceptuelle de croisement des critères et des axes élaborée avant le travail d'analyse des résultats du PRMM).

Pour concrétiser cette analyse, des questions ont été énoncées avant le démarrage du travail d'analyse afin de bien détailler sous quels angles sera réalisé le croisement. Enfin, pour répondre à ces questions, des indicateurs [33] ont été créés.

## 3.4 Les phases de travail

Sur le plan méthodologique, une démarche en trois temps a été mise en œuvre :

### 3.4.1 Phase 1 : établissement du cadre de référence et préparation du travail de terrain

C'était une phase de recueil d'informations du projet et d'organisation méthodologique. Elle était constituée de deux axes importants :
> l'établissement du cadre de référence ;
> la préparation du cadre d'analyse locale.

**L'établissement du cadre de référence**
Ce travail a été l'occasion d'établir le cadre de référence du projet et la présentation générale des différents éléments constitutifs du projet (objectifs, acteurs, budget, chronogramme) qui ont pu par la suite être amendés et complétés lors de la mission « terrain ».

Pour réaliser ce travail, il a été fait référence aux éléments bibliographiques, aux entretiens menés avec les principaux partenaires impliqués dans ce travail. Organisée à partir des données recueillies et des observations, cette phase de travail a été l'occasion de s'entendre avec les différents partenaires sur les bases de la capitalisation en cadrant et détaillant les différentes « thématiques » abordées dans le cadre de ce travail.

**La préparation du cadre d'analyse locale**
Parallèlement, cette étape a été également l'occasion d'affiner la méthodologie en détaillant les phases suivantes de travail (phase de terrain et phase de synthèse). La méthodologie a ainsi été discutée avec l'ensemble des partenaires pour une appropriation par tous de ce travail. Les différents travaux à mener à Madagascar ont notamment été préparés et discutés au préalable pour faciliter la réalisation sur le terrain. Un canevas d'étude locale a donc été produit pour spécifier les résultats attendus lors du travail réalisé sur le terrain. Ce document détaillait les observations à mener, les entretiens à réaliser localement et les documents à annexer.

Au final, cette phase a fourni des pistes de réflexion utilisées pour la suite de la capitalisation. En particulier, un point a été fait avec les acteurs du projet (essentiellement du côté français) sur les éléments positifs qu'ils estimaient reproductibles, ceux qu'ils estimaient propres au cadre malgache et les limites de l'approche.

### 3.4.2 Phase 2 : analyse « terrain »

Sur la base du cadre de référence, cette phase a consisté à formuler une vision proche de la réalité du terrain pour porter un regard critique sur le projet. Dans cette optique, il a été nécessaire de faire ressortir l'analyse des principaux bénéficiaires du projet (usagers du marché, agents de la collectivité locale associés et formés dans le cadre du projet, etc.) mais également des principaux acteurs de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, il a été pris en compte deux autres cas de Communes urbaines malgaches (approche comparative) mais également les éléments disponibles pour d'autres

[33] Pour mémoire, un indicateur est la mesure d'un objectif à atteindre, d'une ressource mobilisée, d'un effet obtenu, d'un élément de qualité ou d'une variable du contexte. L'indicateur produit une information synthétique quantifiée permettant d'apprécier les divers aspects du projet et d'obtenir des comparaisons.

projets similaires dans des dispositifs institutionnels différents. Pour cela, différentes méthodes et outils ont été combinés.

Les travaux menés sur le terrain ont été ensuite présentés et confrontés avec ceux précédemment menés en France pour éclairer les résultats obtenus.

### 3.4.3 Phase 3 : phase de synthèse

A partir de l'ensemble des informations recueillies, une analyse de la contribution du projet (aussi bien du point de vue de la gestion du projet, des outils, du partenariat entre collectivités du Nord et du Sud que de ses impacts sur l'amélioration de la gouvernance locale) par rapport aux objectifs initiaux a été réalisée et a abouti à la rédaction du document final. Ce rapport a ensuite été amendé par l'ensemble des partenaires avant publication et valorisation lors d'une présentation publique.

# 4. PRINCIPALES ANALYSES DE LA CAPITALISATION

## 4.1 Les acteurs et les outils : analyse du projet à travers les critères de l'évaluation ex-post

### 4.1.1 Présentation

Le travail présenté dans ce chapitre est issu d'une réflexion basée sur des questions formulées dans la matrice d'analyse (cf. Annexe 7 : Matrice conceptuelle de croisement des critères et des axes), que l'on peut également qualifier d'hypothèses de travail puisqu'elles ont été soit validées, soit infirmées.

Trois axes d'analyse (le montage institutionnel, la maîtrise d'œuvre sociale et le renforcement des capacités institutionnelles) ont donc été étudiés au travers des 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 réponses a été synthétisé de manière à fournir une appréciation globale du projet. Cette méthode a permis de capitaliser les principales leçons de la mise en œuvre du PRMM et de proposer des éléments de stratégie à adopter pour la mise en œuvre des actions futures du projet (cf. chapitre 5).

### 4.1.2 Une approche pertinente

**Le montage institutionnel : la complémentarité des approches**

*Un montage articulant les niveaux (national/local) et les approches (technique/socioéconomique)*

Ce montage a permis d'articuler les différents partenariats suivants : technique et institutionnel, local et national, public et privé. En effet, il résulte de contraintes institutionnelles et d'une volonté de conjuguer une approche technique et sociale.

D'une part, l'implication d'une structure nationale paraétatique, l'AGETIPA, a facilité les procédures de passation de marchés et de gestion globale de l'opération car elle était en contact direct avec les instances ministérielles auxquelles elle pouvait se référer. De plus, l'AGETIPA pouvait se référer pour la mise en œuvre de ce projet à une expérience qu'elle avait précédemment menée : la réhabilitation du marché d'Anosibé à Antananarivo. Il y avait donc, par le biais de l'implication de la CUM, au niveau local, de l'AGETIPA et des ministères concernés, au niveau national, une articulation entre les niveaux d'intervention de l'Etat malgache favorisant un suivi régulier du projet et une information régulière entre les échelons.

D'autre part, le choix d'appuyer le processus avec la mise en place d'une MOSI, gérée par l'IRCOD, a amélioré le dispositif communal de gestion de l'ensemble des marchés de la ville malgache. Cela a permis une réelle articulation entre les aspects techniques et les aspects sociopolitiques du projet. Ce travail a été renforcé avec l'implication de l'UDAC, bureau d'étude malgache travaillant en collaboration directe avec l'IRCOD et la CUM lors du projet, a eu un rôle d'intermédiation sociale très important auprès des commerçants lors de la mise en œuvre des phases opérationnelles.

Ce montage répondait ainsi largement à une préoccupation de bonne gouvernance de projet. Il a permis de « relier les principaux acteurs autour du niveau de décision politique, en définissant un cadre qui donne du sens à l'action urbaine » (Cavalier, 1999).

**Paroles d'acteurs 1 : M. Ramy Rabenja, Directeur Général de l'AGETIPA « les projets de réhabilitation de marchés à Madagascar »**

« 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 avions 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. ».

*La complémentarité des approches Nord et Sud*

La complémentarité s'est également retrouvée dans l'implication de collectivités locales du Nord venant en appui à une collectivité locale du Sud. Cette implication s'inscrivait pleinement dans la stratégie de l'AFD visant au « développement de quelques partenariats significatifs avec des collectivités publiques françaises » (AFD, 2003).

Tout d'abord, il convient d'insister sur la place et le rôle particulier de l'IRCOD, plate-forme de concertation régionale différente des autres qui existent en France, qui ont pour l'essentiel un rôle d'information et de conseil. L'IRCOD est une structure qui assure une mission de conseil et d'appui dans les approches de coopération au développement : à Mahajanga, il a pu assumer son rôle de coordination opérationnelle et stratégique en utilisant son expérience, notamment à Madagascar et en mettant en œuvre une approche transversale. La qualification et l'expérience de son personnel lui a permis de lier sa pratique avec celle d'autres types de coopération. De plus, l'implication de cette structure a permis une certaine souplesse de gestion dans le financement des actions de la MOSI tenant compte des aléas conjoncturels inhérents à ce type d'actions menées dans un pays en développement.

En parallèle, la Ville de Mulhouse a apporté une expérience technique et un savoir-faire dans des domaines qu'elle maîtrise parfaitement, suite à la rénovation du marché Canal Couvert de Mulhouse.

**Encadré 23 : La rénovation du marché de Mulhouse**

Cette halle du marché (le plus vaste de l'Est de la France) a fait l'objet d'une rénovation en 2001, avec un budget d'environ 5 millions d'euros. Pour réaliser ce travail dans de bonnes conditions, c'est-à-dire en vidant la halle de l'ensemble des commerçants, une opération « tiroir » de rénovation a été mise en œuvre. D'une durée d'environ une année, ce travail a été scindé en plusieurs étapes : montage d'une structure provisoire à l'extérieur, déménagement des étals dans cette structure provisoire (le temps de réaliser les travaux à l'intérieur) puis réinstallation des commerçants après les onze mois de travaux.

Engagé dans le cadre du « Grand Projet de Ville » (GPV), ce projet de rénovation de la halle avait une visée urbaine de dynamisation des quartiers proches de cette infrastructure tout autant que le développement de l'activité commerciale. Ce projet« visait à conforter cet équipement en tant que pôle d'animation important générant une fréquentation diversifiée des quartiers proches ». Cette rénovation avait « pour objectif une profonde modernisation qui devrait renforcer son attractivité régionale et augmenter ainsi le potentiel de développement des commerces des quartiers Franklin et Briand » (Préfecture du Haut-Rhin, 2001).

Aujourd'hui, commerçants comme clients s'accordent à dire que cette rénovation a entraîné une augmentation de la fréquentation et une réorganisation des commerces à l'intérieur de la halle.

Avant la rénovation, l'allée centrale du bâtiment était celle qui drainait le plus de clients et les emplacements y étaient les plus chers. Le droit de place était proportionnel à l'attractivité commerciale de l'emplacement. La nouvelle définition des emplacements a permis de rendre le marché plus fonctionnel et d'accroître l'attractivité commerciale de l'ensemble des emplacements.

Ce partenariat était important autant d'un point de vue technique que politique. En effet, il fallait préserver la responsabilité politique de la gestion du projet afin que la municipalité de Mahajanga n'ait pas l'impression que l'appui technique apporté aux services se fasse sans égard pour le pilotage politique.

L'action de l'IRCOD et de la Ville de Mulhouse n'était pas seulement un travail de renforcement technique des services. Ces partenaires du Nord ont veillé à être réellement aux côtés de l'organe politique pour l'accompagner à ce niveau dans la mise en œuvre du projet. Dans ce cadre, l'élue de la ville du Nord (Mme Eckert, adjointe au Maire) s'est largement impliquée pour expliquer aux maires successifs de la CUM les enjeux de ce projet et pour leur faire percevoir les causes et conséquences des choix techniques et politiques qu'ils avaient à effectuer. Pour la partie malgache comme pour la partie française, cet accompagnement politique a été vécu comme un dialogue constructif et privilégié entre élus.

## Paroles d'acteurs 2 : paroles croisées, « Partenariat vu du Nord et du Sud »

**Mme Christiane Eckert, adjointe au Maire, chargée des Relations internationales, 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 conseils, 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. »

**M. Robert De la Rochefoucauld, Chargé des relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée, 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 partenariats 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. »

**Photographie 8 : Marché Canal Couvert de Mulhouse (avec sa halle rénovée en 2001)**

Crédit photo : Ville de Mulhouse

*L'implication des bénéficiaires dans le montage et la mise en œuvre*

L'implication des bénéficiaires dans le montage et dans la mise en œuvre du projet constitue une des conditions de la bonne réussite d'un projet.

En raison de l'organisation administrative et politique du pays, la CUM a été impliquée de manière indirecte à la phase préparatoire du projet. Institutionnellement, c'est à partir du transfert réalisé par l'Etat central vers la CUM, par le biais d'une rétrocession des fonds, que celle-ci est devenue la véritable responsable du projet. Cependant, un certain nombre d'agents témoignent de l'implication de la CUM dès la conception du projet lors de la réalisation des études techniques. 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.

Ceci vaut également pour les commerçants qui ont participé à des réunions avec les concepteurs du projet pour envisager les différentes options d'aménagement. De ce fait, le montage a été discuté avec l'ensemble des bénéficiaires au départ.

Cependant, parmi les acteurs oubliés dans ce travail se trouvent les chefs des fokontanys[34] qui n'ont été impliqués que marginalement dans les opérations de déplacement alors qu'ils étaient impliqués auparavant dans la gestion des conflits relevant de leurs juridictions administratives.

[34] Equivalent malgache du « quartier »

**Paroles d'acteurs 3 : Dr. Jean Nirina Rakotoarimanana, Maire de la CUM, « Responsabilisation de la collectivité locale »**

« Le projet appartient à la Mairie. Pour la population, l'important était que le projet arrive à bon terme. Tout le monde s'est réjoui des résultats. Cependant, je regrette que nous ne soyons pas plus responsabilisés.
Le problème, c'est que la plupart du temps, les financements arrivent au niveau central et cela retarde la mise en œuvre des projets. Pour les coopérations, j'aimerais que le financement arrive directement au sein même de la collectivité décentralisée comme c'est le cas avec l'Union Européenne. Elle est très intéressante car elle nous laisse gérer concrètement le projet dès son démarrage. Une fois le projet que nous avons soumis accepté, nous avons ouvert un compte en banque pour que l'argent soit envoyé et nous laisse mettre en œuvre le projet. Pour rassurer le bailleur, un contrôle est effectué sur la bonne gestion des dépenses sans que nous trouvions à redire sur cette démarche.
Pour les projets maintenant, nous aimerions vraiment que ce soit réalisé de cette manière pour que nous puissions gérer directement les projets. Nous avons des techniciens qui, avec un appui technique, pourraient réaliser ce genre de travail. »

**La MOSI, un dispositif éprouvé**

L'intermédiation sociale cherchait à rendre les procédures plus transparentes possibles et éviter une distribution des places répondant à la logique du chef distribuant « ses prébendes » afin d'assurer l'appropriation du nouveau marché par l'ensemble des acteurs concernés : les commerçants, les responsables politiques, les usagers, les techniciens et le gestionnaire. Elle avait déjà fait ses preuves dans d'autres projets comme le Bureau d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage (BAMO) à Bobo Dioulasso (Burkina Faso) et la Cellule d'Animation du Marché Ouando (CAMO) à Porto-Novo (Bénin).

A Madagascar, une approche similaire a été menée à Anosibé sans toutefois que le processus ait abouti à la mise en place d'un appui de proximité comme ce fut le cas dans ce projet. A Mahajanga, la MOSI a permis de préparer la gestion future, de faciliter la concertation entre les acteurs et d'appuyer la mise en place d'un nouvel «arrangement» entre les parties, aboutissant à un fonctionnement optimal de la nouvelle infrastructure. En développant une communication permanente avec les usagers sur des aspects précis (le phasage du projet d'aménagement - date de démarrage des travaux, durée du chantier -, la capacité d'accueil du marché, les critères de réattribution des places et la tarification.et en créant les conditions propres au fonctionnement et à la gestion).

Elle était également chargée d'aplanir les éventuelles difficultés et, de façon générale, d'établir une interface entre les commerçants et les techniciens en charge des travaux. En appui à la communication et à la gestion, la MOSI a préparé et mis en œuvre l'organisation de la réinstallation des commerçants, appuyé l'affectation des places ainsi que des boutiques sur la base du plan de zonage par activité et annoncé les tarifs applicables.

**Encadré 24 : Le cas du marché d'Anosibe**

« Le cas des marchés malgaches est intéressant car le dynamisme commercial formel et informel tend à déborder largement l'espace qui lui est dévolu officiellement dans les villes du pays, générant des tensions distinctes : marchands officiels contre marchands "marginaux", marchands ruraux contre marchands urbains de détail et agents des marchés contre municipalités qui édictent des normes d'usage, d'hygiène et d'abonnement financier, souvent non respectées. Cependant, il semble que la restructuration du marché d'Anosibe, à Tananarive, menée par la municipalité en liaison avec les usagers dans le cadre d'un processus participatif, a atténué les conflits. Cet exemple montre un pilotage d'opération, régulant le laisser faire initial, par une institution publique urbaine soumise à élection politique. Ce pourrait être un exemple illustrant le cas d'une gouvernance démocratique incluant pleinement une dimension politique, et témoignant de la capacité des élus à agir, à orienter, à porter un dessein pour un corps social. ».

Source : MAEE, 2008

*La pertinence des apports de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre de ce travail de MOSI*

La coopération décentralisée a proposé, au vu de son expérience, une action pour la mise en œuvre opérationnelle de la MOSI. Le personnel de la Ville de Mulhouse, mobilisé dans le projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga, était très motivé par la perspective de pouvoir mettre à profit l'expérience acquise en France, et ce dans une localité étrangère.

Pour cela, il a été nécessaire pour elle de s'appuyer sur les leçons des expériences précédentes de l'AFD et des acteurs locaux en la matière (l'AGETIPA avec le marché d'Anosibe). De plus, il a fallu aux agents mulhousiens transposer au Sud des approches et des savoir-faire acquis au Nord pour travailler dans le cadre d'un « compagnonnage de métiers », pertinent et valorisant aux yeux de leurs homologues malgaches.

### Paroles d'acteurs 4 : 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 ».

**Professionnalisme** : 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 collectivité 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 ».

En outre, un des apports, méritant d'être souligné et encouragé, est 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. Ce dernier a participé à une mission des services techniques de la Ville de Mulhouse sur le terrain pour transmettre son expérience en tant que commerçant et en tant que membre d'une association de commerçants. Cette implication a permis aux agents mulhousiens en mission d'insister auprès des services municipaux sur l'importance de travailler en partenariat avec les associations de commerçants et de préciser les modalités de cette collaboration entre la CUM et les associations. Cela a également permis aux commerçants des deux villes de tisser des liens et de réaliser que le commerce est une activité « sans-frontières ».

### Encadré 25 : Marché du Sud, marché du Nord

« Les visages et les situations des marchés dans les villes de Marseille et Abidjan revêtent de multiples formes, tant d'un point de vue de leur gestion que de leur aménagement ou de leur planification. Néanmoins, nous avons identifié un certain nombre de points communs si bien que les dissemblances entre le « nord » et le « sud » ne sont pas toujours identifiables. Par exemple, certaines activités renvoient à des pratiques commerciales communes : on retrouve à

Marseille tout un panel d'activités de « débrouille », généralement caractéristiques des pays du sud. Finalement quelle différence y a-t-il entre un vendeur à Abidjan qui porte sur sa tête une bassine remplie de sachets d'eau et de bissap et un vendeur à Marseille qui trimballe une glacière pleine de canettes de Coca-Cola et de Sprite ? » ().

Source : Poyau, 2005

*Les apports pour la coopération décentralisée dans la mise en œuvre de ce travail de MOSI*

De manière générale, la Ville de Mulhouse a pris une dimension dans la coopération décentralisée beaucoup plus importante avec son implication dans ce dossier. Cet ensemble de facteurs démontre la pertinence de l'implication des villes du Nord dans ce type de projet.

En France, sur un plan national, sa participation à ce projet, tant sur un plan technique, financier que politique, lui a permis d'acquérir une expérience reconnue. Les résultats atteints lui confèrent une très bonne réputation auprès des partenaires étatiques (MAEE, AFD, CUF) et une réelle notoriété dans ce domaine de compétence.

A Mulhouse, sur un plan local, cette implication dans un projet financé par l'AFD 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 effet démultiplicateur du travail accompli habituellement par la commune. En outre, cette expérience révèle aux citoyens de Mulhouse la vitalité de leurs élus et de leur administration, ainsi que leur capacité à mener des projets à terme. Enfin, cet engagement témoigne de la volonté des élus de promouvoir l'image d'une ville ouverte sur le monde et promotrice de valeurs de solidarité.

*L'assistance technique permanente : technicité et substitution*

Dans le cadre de ce projet, un volontaire a été impliqué sur place et a permis d'assurer une mission d'assistance technique sur une durée de trois ans. Tel que défini par le Comité d'Aide au Développement (CAD), « 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).

Cependant, la mise en œuvre de la MOSI montre que des dissensions sont parfois apparues dans l'appui quotidien prodigué par le volontaire du CEFODE, qui a parfois eu l'impression de faire de la substitution, notamment dans les phases de recensement et d'attributions. Ces opérations nécessitaient une technicité, un suivi et une rigueur qui se sont beaucoup améliorés avec l'implication de partenaires externes (Ville de Mulhouse, EPFL, UDAC).

On peut donc s'interroger sur la pertinence d'une assistance technique permanente. Une étude met en avant le fait que « l'expérience montre qu'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 » (Ribier et al., 2005). Elle montre également que divers points de vue critiques au niveau des récipiendaires se manifestent également 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 ».

**L'indispensable Renforcement des Capacités Institutionnelles (RCI)**

*Un RCI à la fois pour l'équipe de la CUM et les commerçants*

Comme l'a noté une étude, « il est beaucoup plus difficile d'évaluer « objectivement » le renforcement de capacités que l'atteinte d'objectifs opérationnels » (Castellanet et al., 2007). Ceci se vérifie dans le cadre du projet ou peu d'indicateurs sont disponibles aujourd'hui pour tirer un bilan objectif.

Cependant, à n'en pas douter, le projet marché est un véritable « catalyseur » pour la CUM. En effet, il ne s'agissait pas simplement de transformer un mode de gestion des marchés, mais de proposer à la CUM d'entamer une réflexion globale sur sa capacité à générer des recettes, à gérer son budget, à prendre des décisions politiques en en assumant les conséquences, et à promouvoir un dialogue avec des partenaires extérieurs. L'approche de la décentralisation et du renforcement des capacités, vue 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 le fonctionnement communal.

Parallèlement, le RCI est également une réalité pour les commerçants. Un important travail a été réalisé sur les modalités de constitution des associations mais également sur le rôle qu'elles peuvent avoir dans la gestion présente et future.

Cette démarche mérite d'être valorisée à travers le pays pour que les projets urbains soient pensés dans un cadre global de RCI pour les autorités locales et les agents locaux. L'expérience du marché d'Antsirabe constitue un exemple de pratiques n'ayant pas suffisamment pris en compte la dimension du RCI. Ceci se vérifie aussi bien au niveau de la Commune Urbaine qu'au niveau des commerçants qui ont quitté l'emplacement depuis plus de 5 ans. Si ce projet a avancé (cf. Encadré 26), il reste 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.

## Encadré 26 : La rénovation du marché d'Antsirabe

L'AFD, par le biais de son comité des Etats étrangers, réuni le 13 décembre 2005, a approuvé l'octroi d'une subvention de 750 000 euros à la République de Madagascar comme financement complémentaire au projet d'appui au développement des villes secondaires d'Antsirabe et d'Antsirana. Ce financement a permis notamment la réalisation de voiries urbaines, l'aménagement de quartiers sous-équipés, le développement d'un réseau de bornes fontaines et l'appui ponctuel à la collecte d'ordures ménagères et l'assainissement d'équipements marchands.

Sur cette base, le marché Sabotsy d'Antsirabe a commencé à être réhabilité avec la construction d'une dalle, correspondant à la mise hors d'eau. Ce financement n'a pas permis d'aller plus loin dans la démarche. Il a fallu que les autorités cherchent d'autres voies et moyens. D'autres partenaires ont contribué à la réalisation de ce projet : le Fonds d'Intervention pour le Développement (175 000 USD), le Pôle Intégré de Croissance (1 460 000 USD) et le Ministère de l'aménagement du territoire (500 000 euros). Pour sa part la contribution de la Région par l'intermédiaire d'une subvention exceptionnelle de son ministère de tutelle, le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, s'élève à 472 000 000 d'ariarys (soit 170 000 euros). Cependant, à ce jour, le marché reste clôturé et fermé aux chalands. Les commerçants occupent encore les rues entourant le site.

*Les modalités de renforcement des capacités mises en œuvre par la coopération décentralisée*

L'approche impliquant une coopération décentralisée a permis de mettre en œuvre un renforcement des capacités par le biais de différents modes opératoires.

Parmi la palette des dispositifs disponibles, on notera qu'au cours du projet de nombreux modes opératoires ont été utilisés :

> assistance technique permanente : il s'agit du volontaire CEFODE agissant pour l'IRCOD (assisté par l'antenne à Madagascar et le siège de l'IRCOD à Strasbourg) qui a géré le projet dans la durée ;
> assistance technique ponctuelle : il s'agit de missions ponctuelles des agents de la Ville de Mulhouse ;
> stage : il s'agit principalement de stages dispensés à Mulhouse. Ces stages constituaient une motivation importante pour ceux qui ont pu en bénéficier.
> formation dispensée au Sud : pour acquérir de nouvelles compétences, des formations locales ont également été réalisées ;
> l'échange d'expériences : dans le cadre de ce projet, il a été à la fois technique et politique et a permis d'atténuer les difficultés et de relativiser les blocages.

**Encadré 27 : Différents modes opératoires pour la mise en œuvre d'un renforcement des capacités institutionnelles**

Mise à disposition d'assistance technique :
> assistance technique permanente : il s'agit principalement de l'envoi d'un assistant technique résident qui peut être un expert (recruté par France Coopération Internationale –FCI-), un volontaire (du CEFODE ou de l'Association Française des Volontaires du Progrès –AFVP-), un agent de la collectivité du Nord partenaire mis à disposition pour une longue durée ;
> assistance technique ponctuelle : il s'agit de missions ponctuelles portant sur des thèmes précis pour lesquelles l'expert doit apporter un éclairage exhaustif dans un temps donné court de la mission.

Organisation de stage et formation :
> stages : il s'agit principalement de stages dispensés dans les villes partenaires du Nord. C'est principalement une immersion dans la gestion locale des affaires municipales du Nord visant à la fois à présenter des outils et des méthodes utilisés régulièrement par les cadres mais également à faire ressentir les enjeux et les obstacles qu'il est nécessaire de prendre en compte pour l'utilisation de ces outils ;
> formations dispensées au Sud : pour acquérir de nouvelles compétences, des formations locales peuvent apporter des méthodes et outils d'analyse enrichissant et renforçant le savoir-faire local des cadres municipaux.

Échange d'expériences :
> l'échange d'expériences vise à faire échanger les autorités locales du Nord comme du Sud sur leurs projets et sur leurs expériences en cours afin de répercuter dans leurs activités les connaissances acquises dans d'autres projets-modèles.

Suivi/accompagnement à distance :
> le suivi / accompagnement permet d'une part de consolider et d'adapter sur le terrain, les acquis des missions d'expertise réalisées sur le terrain par la collectivité partenaire, et d'autre part, d'assurer un suivi des activités menées dans le cadre des échanges qui avaient eu lieu sur place. Il s'agit de « faire avec » et non de « faire à la place de », par des conseils, des services divers par le biais de l'appui des moyens de communication modernes (internet, téléphone avec un relais par le biais du représentant local de la collectivité du Nord).

*Un RCI nécessaire pour appuyer le processus de décentralisation*

De manière générale, la décentralisation prend progressivement corps à Madagascar. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'un RCI est d'autant plus importante. Cependant, il est encore nécessaire de discuter à la fois avec le niveau national et à la fois avec le niveau local pour discuter du mode de gestion du marché car un certain nombre de prérogatives restent encore aux mains du pouvoir central. Cette communication entre l'échelon local et l'échelon national malgache n'a pas toujours fonctionné correctement pour résoudre rapidement des questions « pragmatiques » et opérationnelles.

En outre, les nombreux changements politiques au niveau national et local (élections des maires) ont entraîné une déperdition de l'information et une dilution des compétences ayant parfois des conséquences importantes sur la vie du projet. Cependant, il est à noter que le principal protagoniste, le chef du DMARC, a conservé ses fonctions tout au long du projet. Cela a permis d'assurer une réelle continuité dans la conduite du dossier.

*Le budget annexe : un compromis entre les acteurs*

Le budget annexe paraît un outil pertinent au vu de la situation locale. Il a été choisi après comparaison de l'ensemble des modes possibles de gestion. La Ville de Mulhouse, qui a contribué à ce choix, est l'une des dernières grandes collectivités en France à gérer encore son service des eaux en régie propre. C'est sur cette expérience là qu'elle s'est basée.

## Figure 28 : Les budgets annexes gérés par la Ville de Mulhouse

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

Source : Ville de Mulhouse

Par la suite, ce choix a fait l'objet d'un consensus entre les parties et, de ce fait, semble être un outil adéquat. Cependant, il constitue une solution médiane entre la régie directe et la régie autonome, sans véritablement avoir défini une période probatoire. Ce statut le rend fragile et encourage les différents partenaires à le remettre en cause de manière régulière.

## Encadré 28 : Un autre mode de gestion : le marché de Bobo Dioulasso

La gestion du marché a de ce fait été confiée à un établissement public local ad hoc doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière : la Société de Gestion du Marché (SGM). Les statuts de cet établissement résultent d'un compromis entre la nécessité de sauvegarder les intérêts de la municipalité, de garantir une représentation effective des commerçants et le souci de ne pas donner une trop forte représentation à la chambre de commerce liée aux commerçants riches.

La SGM est administrée par (a) un Comité de gestion de 17 membres présidé par la commune et regroupant des élus, la Chambre de commerce et les représentants syndicaux des commerçants, (b) un Comité consultatif des usagers comprenant 25 membres chargés d'assurer une interface régulière entre les commerçants présents sur le marché et la SGM, (c) un Directeur recruté sur appel d'offres et nommé par le comité de gestion. La SGM est organisée en trois services : un service administratif et financier, un service recettes et animation, un service exploitation, représentant un effectif total de 23 agents dont 12 collecteurs. Cette structure partenariale de la SGM lui permet d'arbitrer entre les intérêts des commerçants et ceux de la commune, ce qui est un gage de pérennité de l'organisation du marché.

La SGM assure la collecte des contributions des commerçants aux charges d'exploitation sur la base de la grille tarifaire validée par la commune. Les charges de fonctionnement du marché ainsi que les charges de fonctionnement de la SGM sont couvertes par ces contributions. Les charges courantes comprennent : les dépenses d'eau et d'électricité, la sous-traitance du nettoyage et du gardiennage, ainsi qu'une dotation aux amortissements. La SGM est soumise au régime fiscal applicable aux sociétés commerciales. Les bilans et comptes de résultats sont validés par un cabinet comptable indépendant. Ces documents sont transmis chaque année à la commune.

### 4.1.3 Un projet efficace malgré sa complexité

**Un montage complexe mais efficace**

*Un montage complexe*

Au final, le montage apparaît très complexe : il fait intervenir beaucoup d'interlocuteurs qui ont dû trouver leurs marques. Ceci s'explique en particulier par les évolutions qui ont eu lieu entre le montage du projet et sa mise en œuvre.

Au départ, c'est un montage « classique » qui est proposé. Sous la houlette de l'AFD et de l'AGETIPA, le projet prévoyait la sélection d'un bureau d'études avec la mise en place 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 » (AFD, 2003).

La collectivité locale malgache n'était initialement que très peu intégrée au montage institutionnel. De plus, la coopération décentralisée n'était pas véritablement, elle non plus, 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 permis à l'AGETIPA de s'y impliquer et d'assurer la gestion à part entière du projet.

Cependant, après discussions au niveau local, une partie de la mission initialement prévue pour un Bureau d'études a été confiée à l'IRCOD par voie de contractualisation. Cette « expérimentation », qui était une première à la fois pour la Ville de Mulhouse, l'IRCOD et les partenaires malgaches, s'est faite sur le modèle d'un contrat de prestation de bureau d'études. Cette modalité d'implication n'a pas pris en compte son 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 plusieurs fonctions. Dans le cadre de sa prestation, il a dû assumer un double rôle :

> un rôle classique d'assistance à la maîtrise d'ouvrage qu'il met 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.

Cet état de fait a été préjudiciable au départ : les acteurs ont cherché comment parvenir à remplir leurs fonctions dans ce cadre et ne savaient pas réellement à qui rendre des comptes. 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'une année à l'approche de type « Coopération décentralisée » a donc été nécessaire, pour spécifier les attentes de chacun des acteurs et lever les blocages. Une fois ce travail accompli, les rapports se sont simplifiés et l'ensemble des acteurs ont œuvré en synergie pour aboutir à la bonne réalisation du projet.

**Paroles d'acteurs 5 : Paroles croisées, « le montage »**

**M. Ramy Rabenja, Directeur Général de l'AGETIPA** :

« L'aspect contractuel était important en termes de délai de réalisation du projet et par rapport à des procédures locales parfois très complexes à respecter. Dans la perspective d'autres projets de ce type, il faut revoir ce cadre dans une démarche partenariale plus affirmée et sans l'enfermer dans un contrat de prestation inflexible. Il faut une flexibilité avec des « clauses de rendez-vous » pour, le cas échéant, ajuster. C'est donc un contrat-cadre qui peut être souple et où il y a quand même la notion de gestion de projets déclinant les objectifs / les activités / les résultats ».

**M. Denis Schultz, Directeur de l'IRCOD** :
« L'AFD avait pour objectif d'expérimenter une collaboration avec une structure de coopération décentralisée, mais en même temps de sécuriser au maximum l'utilisation des moyens sur le terrain dans le cadre de cette mission, d'où la proposition de confier la MOSI à l'IRCOD. L'AFD n'a pas, en effet, dans ses compétences et ses attributions, le suivi quotidien des programmes qu'elle finance (que ce soit au niveau de l'utilisation des fonds ou de la mise en œuvre opérationnelle). Dans le même temps, l'AFD a estimé que la commune de Mahajanga n'avait pas encore, à l'époque, les capacités de mettre en œuvre seule un projet et des moyens de cette importance. Il nous a donc été confié ce rôle très ambigu de maître d'œuvre. L'IRCOD a parfois eu l'impression d'être comptable d'engagements qui relevaient du fonctionnement interne de la CUM ou d'autres partenaires. Il est très difficile de remplir en même temps un rôle d'appui-conseil et, finalement, de pilote et de contrôle sur l'exécution et l'avancement d'actions relevant aussi de la responsabilité d'autres acteurs du projet. Il aurait été préférable, pour la clarté des responsabilités, de rester éloigné de la mission de maîtrise d'œuvre et de nous retrouver, comme plus classiquement, en assistance à maîtrise d'ouvrage, et donc sans être comptable directement du fonctionnement du projet. Pour autant, cela n'a pas empêché le projet d'être mené à bien. »

*Le rôle efficace de la coopération décentralisée*
Pour réaliser leur assistance ponctuelle, les agents de Mulhouse ont mis au point une méthodologie de travail afin de cadrer leurs actions et d'en accroître l'efficacité en partenariat avec les autres acteurs. La coopération décentralisée a ainsi apporté un partage concret d'expériences, valorisé par les cadres mahajangais qui leur ont rapidement accordé une légitimité du fait de leur appartenance à une collectivité du Nord.

Certains problèmes, dont les agents sont conscients se sont toutefois posés. L'appui à la CUM était parfois difficile à réaliser car cela mobilisait un temps important. Or, ils devaient gérer en parallèle à leurs activités au sein de la Ville de Mulhouse. Cette implication a donc constitué un véritable engagement personnel allant au-delà des responsabilités quotidiennes qu'ils exercent au sein de la collectivité.

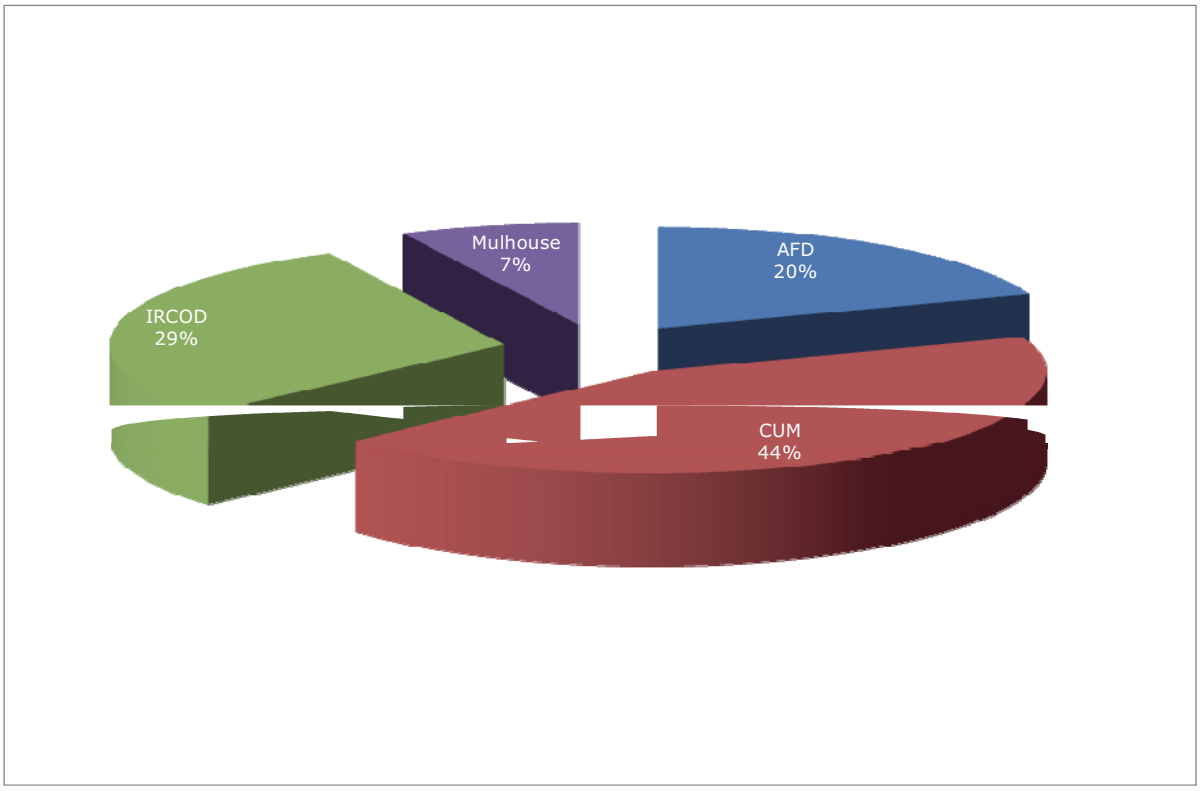
**Paroles d'acteurs 6 : Agents de la Ville de Mulhouse, « Méthodologie adoptée »**
La méthode décrite par les agents de Mulhouse comporte trois étapes :
1. **Evaluation initiale** : un temps d'adaptation a été nécessaire aux agents pour comprendre le contexte local, intégrer des éléments culturels et 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.

Pour les élus de la CUM, l'absence de compétences nécessaires à la compréhension des enjeux et les faibles capacités institutionnelles n'ont pas véritablement pu les laisser maîtriser dès le départ les différents enjeux et problématiques auxquels ils allaient être confrontés lors de la mise en œuvre du projet. Pour les commerçants, c'est également l'absence d'implication initiale qui est dénoncée. Pourtant, des réunions de concertation ont été tenues avec eux.

Il semble par conséquent que les moyens et méthodes de communication n'ont pas été suffisamment efficaces pour leur permettre de se sentir impliqués dès la préparation du projet. C'est donc un des aspects qu'il conviendra de revoir pour la mise en œuvre de projets ultérieurs : trouver les modalités d'une réelle participation.

Cependant, ce sentiment s'est estompé au cours du projet. Les canaux de communication ont été adaptés pour accroître l'efficacité du travail. Ceci a été l'objet de la MOSI mais aussi des réunions de coordination régulières qui ont permis un partage important d'informations. Ceci transparaît dans une enquête menée auprès des commerçants (échantillon de 50 personnes) capables de citer les différents acteurs du projet.

**Figure 29 : « Qui a participé au projet marché ? », opinion des commerçants**




Source : enquête réalisée sur les 3 marchés auprès d'un échantillon de 50 commerçants (une citation par personne interrogée)[35].

A l'intérieur même de la CUM, la circulation de l'information paraît toujours poser problème à l'heure actuelle. Cela a pourtant été un des gros travaux des experts mulhousiens et de la représentation de l'IRCOD à Mahajanga qui ont consacré une large part de leurs efforts à améliorer cette approche.

**Paroles d'acteurs 7 : Agents de la Ville de Mulhouse, « 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) tant qu'à Mahajanga où il a été nécessaire de médiatiser les différentes phases et résultats du projet pour informer et pour entamer des concertations.

[35] La question était ouverte, appelant ainsi une réponse spontanée des personnes interrogées.

**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, dans la confiance et dans 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…

Il semble également, qu'au cours du projet, 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) pour l'appuyer dans ses choix et dans la gestion opérationnelle du projet. Cependant, la CUM aurait souhaité un contact plus étroit pour ne pas avoir ainsi le sentiment que les choix se sont faits à Antananarivo et regrette que la représentation locale de l'AFD ne se soit pas rendue plus régulièrement sur le terrain pour renforcer les échanges entre ces partenaires. C'est un constat partagé par l'Agence locale de l'AFD qui déplore le manque de temps à consacrer à ces visites sur le terrain.

A contrario, la CUM a apprécié de pouvoir compter sur la proximité du représentant permanent de l'IRCOD et du représentant local de l'AGETIPA, mis en place en 2007.

**La MOSI : les différentes étapes aboutissant à l'ouverture des marchés**

*Le travail de recensement, de déplacement et de réinstallation des commerçants sans heurts*

Globalement, les commerçants et la CUM dressent un bilan positif de la réinstallation et des déplacements, ce qui paraît être un bon signe… La seule chose dont ils se souviennent est la période sur les sites provisoires, où les conditions sanitaires et commerciales s'étaient améliorées, étant donné les travaux et la tarification qui était 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 », document réalisé pour l'occasion. Celui-ci s'est donc révélé être un outil efficace et correctement mis en œuvre. Il a cependant été nécessaire d'adapter ce guide pour l'attribution des places qui n'avaient pas trouvé preneurs. Notamment, des ajustements ont été nécessaires à l'ouverture des marchés en raison de commerçants non recensés pour des diverses raisons (absences sur une longue période, difficulté de se mettre en règle pour le commerçant,…).

L'expertise de la CUM dans ce domaine a évolué au cours du projet. Les premières opérations ont souffert d'un manque de préparation de la mise en œuvre. Lors de la deuxième phase de réinstallation et d'attribution, les leçons de la première expérience de déplacement semblent avoir été tirées et les outils d'encadrement davantage élaborés que les précédents. Le temps de préparation préalable a ainsi été plus important.
En outre, l'appui de la part des experts de la Ville de Mulhouse a permis de mieux cadrer, avant l'opération, la préparation du Département des marchés aux opérations de recasements des commerçants dans les nouveaux marchés.

## Encadré 29 : Les principes de réinstallation de la halle du marché « Canal couvert » de Mulhouse

Pour mettre en œuvre ces changements, il a fallu que l'élue, Mme Eckert, et la responsable des marchés de la ville de la Mulhouse fassent preuve de beaucoup de pédagogie et de dialogue pour vaincre les réticences et apaiser les craintes des commerçants qui avaient peur, au départ, de se voir lésés par cette opération. En effet, les travaux ont eu pour conséquence de nombreuses modifications sur la répartition des places et les aires de circulation pour les clients. Les allées, auparavant plus nombreuses mais relativement étroites, ont disparu au profit d'allées plus larges.

Cela a entraîné une redéfinition de la localisation des commerçants au sein de la halle. Par exemple, pour profiter des infrastructures mises aux normes et utiliser des chambres froides plus modernes, les bouchers ont dû être réinstallés sur les pourtours. La réfection de la halle a également eu pour impact une réduction du nombre de commerçants.

Les commerçants se félicitent aujourd'hui d'avoir pu être associés, au cours de ce processus, à l'opération d'attribution des places. Des règles claires et simples ont été mises en œuvre :

> Tout d'abord il fallait être prêt à investir dans du matériel de vente neuf afin de pouvoir s'intégrer dans les nouveaux emplacements et de répondre aux normes d'hygiènes en vigueur. La municipalité a accompagné les commerçants dans cette modernisation en leur facilitant les démarches. Ainsi, pour faciliter l'obtention de crédits auprès des banques, la Ville a fait une concession de 5 ans renouvelable tacitement à ceux qui ont accepté d'investir. Cette règle a entraîné le retrait de certains commerçants âgés qui n'ont pas voulu investir et d'autres qui n'ont pas souhaité renouvelé leurs équipements. Elle a permis de diminuer le nombre de vendeurs, la totalité des commerçants passant de 50 à 40, et de gérer la diminution du nombre de places liée à la nouvelle configuration de la halle ;

> Deuxièmement, les commerçants ont eu obligation d'être présents lors des trois jours de marché hebdomadaires. Auparavant, certains ne venaient que le samedi, jour le plus rentable et laissaient leurs emplacements vides le mardi et jeudi. Cette règle n'a pas entraîné l'exclusion de commerçants. Cependant, elle a eu des conséquences sur l'attribution des places. Ceux qui ne pouvaient pas assurer une présence sur les trois jours, pour diverses raisons, se sont vus accorder des places moins favorables du point de vue de leur situation.

> Enfin, l'ancienneté a également été prise en compte : ceux qui avaient les meilleures places auparavant (et qui satisfaisaient aux deux règles énoncées précédemment) ont eu la priorité en ce qui concerne le choix des places.

Ces changements ont permis de sélectionner les commerçants pour la répartition des places. Les meilleures ont été mises à disposition de ceux qui ont totalement adhéré au projet. Les autres ont été attribuées au fur et à mesure à ceux qui ne satisfaisaient pas à l'une ou l'autre des exigences.

Au final, selon le Président de l'association des commerçants, tout le monde a plus ou moins eu la possibilité de choisir son installation. Cette procédure a été acceptée par les commerçants après beaucoup d'explications de la part de la Mairie. Ils constatent aujourd'hui que ces règles ont permis d'améliorer la vie du marché et de le redynamiser. Les clients sont plus nombreux. Avant cette « règle des trois jours », les commerçants regrettaient le fait que les gens tournent les talons quand ils rentraient et voyaient les premiers stands fermés… Ceux qui étaient ouverts à l'intérieur en pâtissaient.

*Les attributions de places et une gestion des commerçants efficace*

Les attributions des places ont été réalisées conformément à ce qui avait été « codifié » dans le « guide des procédures pour la réinstallation », document réalisé pour l'occasion. Celui-ci s'est donc révélé être un outil efficace et correctement mis en œuvre.

Il a cependant été nécessaire d'adapter ce guide pour l'attribution des places qui n'avaient pas trouvé preneurs. Néanmoins, le problème continue à se poser au niveau du marché de Tsaramandroso où certaines places sont encore libres. Ceci montre la nécessité d'une adaptation du marché de Tsaramandroso. Celle-ci doit favoriser une cohabitation entre les paysans provenant des territoires proches de Mahajanga, venant traditionnellement vendre leurs produits (avec un nombre important de vendeurs de brèdes[36]) avec les détaillants et semi-grossistes qui occupent aujourd'hui des places dans ce marché. En outre, le listing informatisé des commerçants (réalisé sur la base d'un logiciel mis au point par l'AGETIPA) n'est toujours pas disponible en raison des ajustements nécessaires à sa bonne utilisation.

[36] Mot d'origine portugaise (provenant de "Bredos ou Credos") désignant certaines plantes ou légumes. On peut distinguer deux catégories de brèdes suivant leur saveur. Les brèdes "mamy" sont des feuilles douces également appelées brèdes morelles par les Français. Les brèdes "anamalaho" apportent par contre une saveur chaude et piquante aux plats. Aussi nommées brèdes "mafana" (brèdes chaudes).

*Le visage des nouveaux marchés*

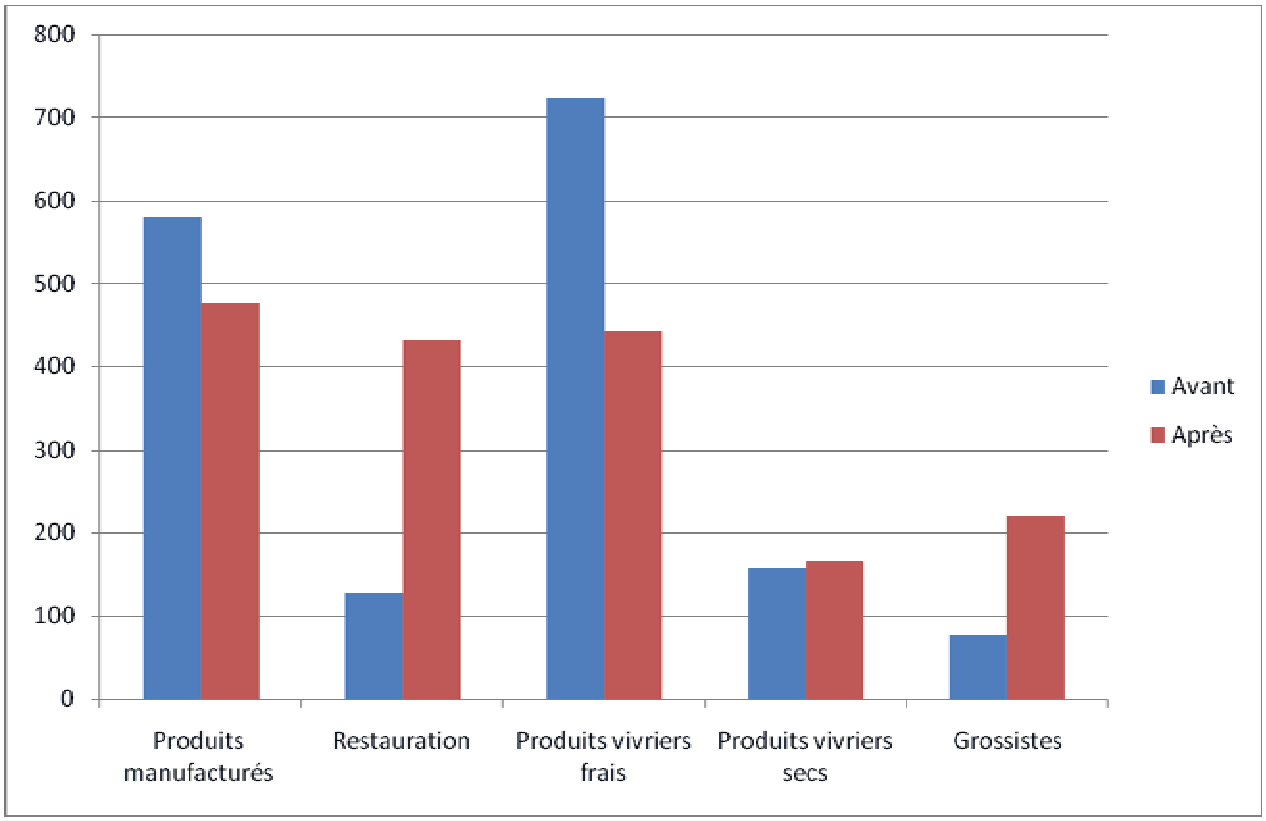
La physionomie et l'esthétique des marchés sont certainement les résultats dont la Commune et les commerçants de Mahajanga sont le plus fiers. Les halles, les étals, les kiosques, les boutiques ont été restaurés. De nouveaux équipements ont même été créés. Les services tels que les kiosques à eau et les blocs sanitaires, restaurés, sont pris en charge par des associations qui veillent à leur bon fonctionnement.

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. Il est à noter qu'il a été nécessaire de réaliser quelques travaux pour modifier légèrement l'infrastructure afin de prendre en compte les problèmes de certains commerçants se trouvant sous les halles : problème d'inondations pour certains, problème d'ensoleillement trop important pour d'autres.

*Une gestion efficace de la mutation des marchés*

Dans les projets de réhabilitation des marchés, on observe régulièrement des mutations des marchandises vendues. Principalement, on constate qu'un marché regroupant majoritairement des commerçants vendant des produits vivriers devient après réhabilitation, un marché où les vendeurs de produits manufacturés sont majoritaires. Ceci n'est pas particulièrement observé à Mahajanga. La diminution de la vente des produits vivriers frais est compensée par l'augmentation de la part des grossistes et de restaurants/gargotes (cf. Figure 30 : L'évolution des produits vendus sur les marchés avant et après réhabilitation)

**Figure 30 : L'évolution des produits vendus sur les marchés avant et après réhabilitation**




Source : CUM

Ceci apporte la preuve que la MOSI a géré efficacement la mutation des marchés en concertation avec les partenaires. D'une part, ceci indique que la CUM a compris que la richesse d'une économie urbaine, dans le cas d'une ville secondaire comme Mahajanga, repose sur les articulations étroites qu'elle entretient avec les circuits ruraux, avec son

hinterland agricole. D'autre part, de « petites » mutations se sont opérées sans opposer les deux fonctions qui forment le dynamisme et la spécificité du marché : la fonction d'approvisionnement/de redistribution de produits agricoles alimentaires et la fonction de fournisseur de marchandises diverses aux consommateurs coexistent parfaitement pour assurer le fonctionnement équilibré du marché.

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

La rentrée des commerçants dans les marchés ne règle pas totalement les problèmes de ceux, nombreux, qui sont encore dans les rues que l'on appelle les « hors marchés ».

Aux abords de Tsaramandroso, ils sont estimés à environ 350, dont 80 sont déjà abonnés à la CUM et prioritaires pour des places supplémentaires non encore attribuées. Ils ont été, à plusieurs reprises, sommés de quitter leurs emplacements illicites. Aux abords du marché de Mahabibo, des négociations ont eu lieu entre la CUM et les commerçants afin de régler le problème des vendeurs de légumes et plantes médicinales : les premiers ont accepté de s'installer sur le marché de Mahabibo et les seconds sur le marché de Tsaramandroso. Ceci a permis de libérer la rue afin de respecter l'emprise nécessaire pour l'intervention des secours. Un certain nombre se sont réinstallés sur les anciennes plates-formes provisoires : la CUM est confrontée à des difficultés pour les faire partir, n'étant pas en mesure de leur proposer d'autre site.

Ce problème concerne largement la ville, car les nouveaux sites n'ont pu absorber que moins d'un tiers des commerçants recensés. De nombreux commerçants se maintenant installés dans les rues bordant les marchés. Il s'agit aujourd'hui pour la CUM d'identifier des lieux dédiés au commerce qui soient assez « loin » des marchés réhabilités. Les problèmes soulevés par cet exemple 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 déguerpissement) a été initiée le lundi 10 novembre 2008 par la CUM. Après de multiples avertissements, le matériel de vente des marchands installés dans les rues a été saisi par les agents de la CUM pour les faire déguerpir des trottoirs qu'ils occupaient illicitement. Depuis lors, en raison des évènements politiques nationaux, la CUM n'a pas pu recommencer ce type d'opération d'envergure.

*L'Information Education Communication (IEC) pour l'amélioration de la propreté et la sensibilisation aux règles d'hygiène et au secours-incendie : une réplication par étapes*

Les résultats de l'IEC sont difficilement quantifiables dans leur réalité. Les changements nécessitent du temps, une forte implication politique, et une présentation concrète aux bénéficiaires. Cependant, les progrès en termes de structuration de service sont évidents. En 4 ans, le Bureau Municipal d'Hygiène de la CUM a adopté et mis en œuvre les outils indispensables que sont : le règlement, la formation et le renforcement des capacités. Un des résultats visibles concerne la propreté des stands des commerçants et le port de la blouse. On trouve aujourd'hui sur les marchés des commerçants qui portent la blouse et certains autres qui utilisent des vitrines pour protéger leurs produits.

Ceci montre que les formations dispensées par les agents de la Ville de Mulhouse ont été efficaces. Le système de « réplication » des formations (formation en cascade) a permis de toucher un plus large public et d'atteindre, par étapes, le plus grand nombre. En effet, ce sont les agents formés, qui ont appuyé la formation des agents du service. Ces derniers ont contribué à leur tour, avec l'UDAC, à la formation des associations de commerçants, qui eux-mêmes sont chargés de former les autres commerçants.

**Un Renforcement des Capacités Institutionnelles (RCI) de la commune et des commerçants**

*Amélioration de la gestion : budget annexe en place*

Dans le cadre de la gestion du marché, les résultats ont été atteints : le budget annexe et le Département des marchés ont été créés. Les agents municipaux ont compris à présent le rôle et la justification de ce type de gestion qui semble progressivement être accepté.

## Figure 31 : Dépenses de fonctionnement du Budget Annexe

| Postes de dépenses de fonctionnement (en MGA) | 2007 | 2008 |
|---|---|---|
| ***Charges de personnel*** | ***42 157 246,80*** | ***131 998 040,40*** |
| Carnets de tickets, quittances | 275 423,80 | 1 829 984 |
| Fournitures de bureau | 1 597 248,00 | 1 916 400 |
| Petits matériels | | 143 280 |
| ***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 : Comptes administratifs du budget annexe, 2007 et 2008, CUM

Cependant, un certain nombre d'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 reste un « budget séparé » : le versement de la redevance au budget général par 12ième n'est pas régulièrement assuré. La facturation des prestations pour les marchés effectuées par d'autres services de la CUM n'est pas encore réalisée (cf. Figure 31).

Ceci explique les excédents de gestion (cf. Figure 32) réalisés depuis deux ans par un Budget Annexe (BA) qui ne prend pas encore en compte l'ensemble des dépenses générées par l'exploitation des marchés.

## Figure 32 : Bilan des comptes administratifs du Budget Annexe (2007 et 2008)

| En MGA | | 2007 | 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 : CUM

*Des recettes encore insuffisantes*

Des outils de gestion ont été mis en place pour accroître l'efficacité du suivi des recettes à tous les niveaux. Les compétences acquises par les agents du DMARC doivent maintenant favoriser l'amélioration du rendement sur l'ensemble des marchés.

Cependant, suite aux opérations d'assainissement des commerçants « hors-marchés » et aux problèmes persistants évoqués par les commerçants, la CUM a mis à voter en Conseil Municipal, fin avril 2008, les points suivants :

> révision du tarif des abonnements mensuels ;

> re-délimitation du périmètre des marchés ;

> renforcement de l'assainissement des occupations de trottoirs.

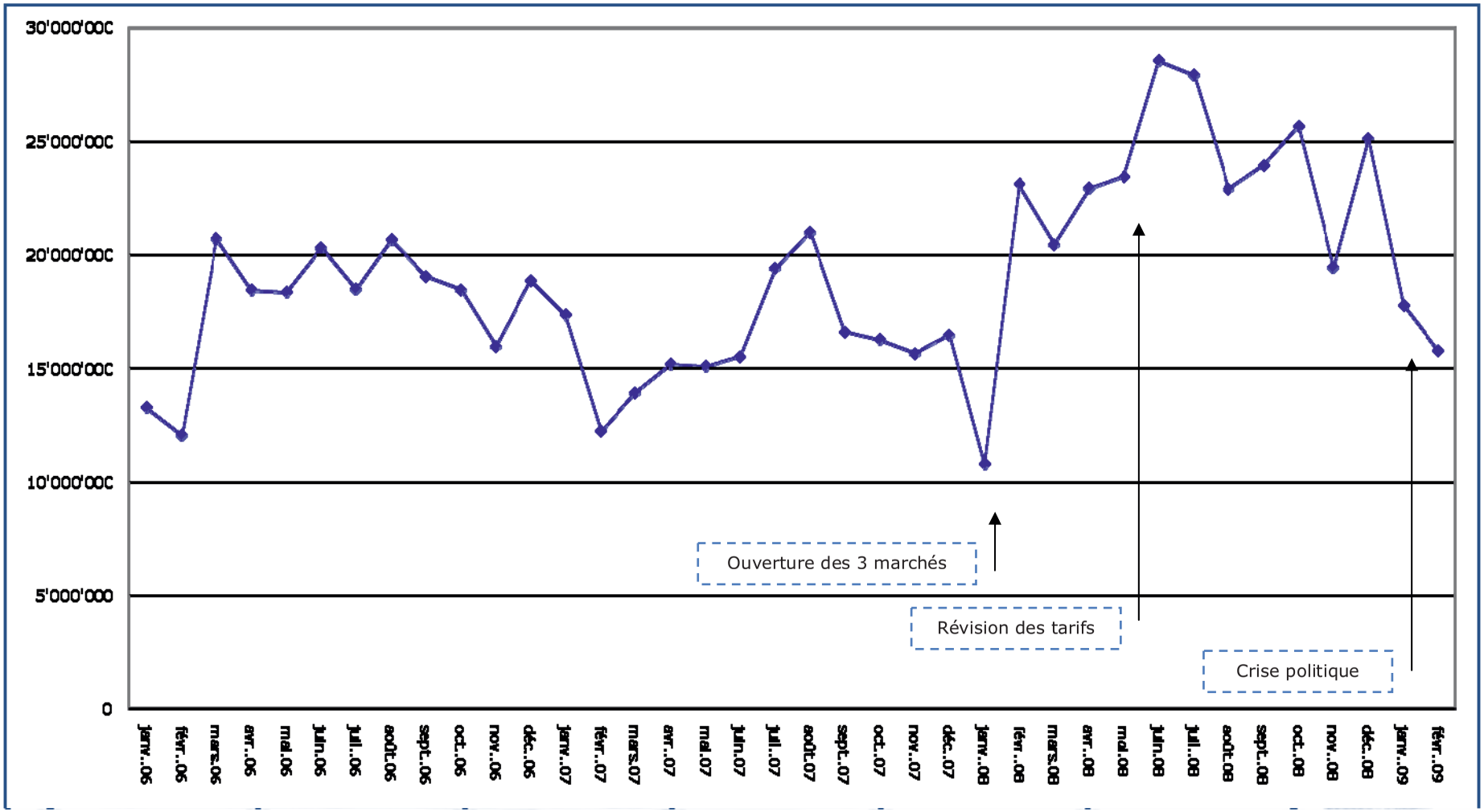
Des nouveaux tarifs revus à la baisse ont été votés et appliqués à partir du mois de juin 2008 (Arrêté municipal N°097-08/CU/MGA/AG portant application des nouveaux tarifs des droits de places des marchés de la CUM – 23 juillet 2008). Les partenaires ont regretté qu'il n'y ait pas eu de débat préalable et une étude sur les incidences de cette

révision de tarifs : le manque à gagner en termes de recettes a été estimé à environ 60 millions d'ariarys sur une année.

Des améliorations importantes dans la gestion sont à noter depuis la création du DMARC. Cependant, les recettes des droits de place des marchés (cf. Figure 33) n'ont à ce jour pas réellement augmenté : le taux de recouvrement est d'environ 30 % si l'on considère l'ensemble des marchés de la ville pour les mois de juillet à décembre 2008 et 50 % pour les marchés rénovés. Le système mis en place n'a pas encore prouvé son efficacité.

Différents éléments expliquent en partie ces difficultés de réorganisation. L'un des points fondamentaux reste la concurrence des commerçants qui s'installent à la périphérie des marchés et ne paient pas de taxes. De plus, en 2008, de nouveaux tarifs revus à la baisse ont été votés et appliqués à partir du mois de juin 2008 : le manque à gagner en termes de recettes a été estimé à environ 60 millions MGA sur une année. En outre, la mise en place de nouvelles méthodes de collecte nécessite un temps d'adaptation pour être progressivement acceptées par les commerçants mais aussi pour que les élus prennent les mesures coercitives pour faire respecter l'ensemble de ces changements. Enfin, les difficultés politiques qui ont traversé le pays ont des conséquences importantes en termes de baisse des recettes.

**Figure 33 : Evolution des recettes des marchés**




Source : DMARC, CUM

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

Au total trois associations ont été créées, soit une par marché (cf. Figure 34). Pour chacune d'elles, un statut et un règlement intérieur ont été rédigés. De plus, ces associations ont tout au long du projet fait preuve de leur efficacité en faisant passer les messages de la CUM auprès des commerçants.

## Figure 34 : Les associations des marchés

| | Nom de l'association | Statut et Règlement Intérieur | Modalités d'adhésion et montant de cotisation | Nombre de membres |
|---|---|---|---|---|
| **Mahabibo** | Fimpimbama | Elaborés et validés en AG | Par filière<br>Ar 20 000.00/an | 425 commerçants<br>17 filières |
| **Tsaramandroso** | Fmttm | Elaborés et validés en AG | Par commerçant<br>Ar 1000.00/an | 355 commerçants<br>22 filières |
| **Marolaka** | Fimpima | Elaborés et validés en AG | Par filière<br>Ar 10 000.00/an | 683 commerçants<br>28 filières |

Source : UDAC

Cependant, 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 petit à petit perdre de son dynamisme.

## Photographie 9 : Scènes de vie dans les marchés rénovés

Crédit photo : EPFL, B. Michelon

### 4.1.4 Une efficience à renforcer

**Un cadrage délicat des acteurs et du projet**

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

Une des difficultés majeures dans le suivi du projet trouve sa source dans le fait que le cadre logique du projet 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 pleinement utilisé par les partenaires dans la mise en œuvre et le suivi du projet.

En particulier, 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 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 avec l'ensemble des acteurs aurait certainement contribué à complexifier les rapports entre les acteurs puisque cela a créé une dilution des responsabilités entre eux.

*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 le cadre local, comprennent les enjeux, réalisent leurs propres diagnostics de la situation et comprennent comment travailler dans ce nouveau cadre municipal du Sud. L'absence de formation/sensibilisation préalable a ainsi été préjudiciable.

Parallèlement, les cadres de la CUM soulèvent la nécessité de faire attention à prendre en compte les réalités locales pour ne pas réaliser un *«copier / coller»* entre une situation du Nord et un contexte différent du Sud. De ce fait, les formations sont en général appréciées par les partenaires malgaches mais ont été parfois estimées soit trop courtes, soit trop théoriques.

**Paroles d'acteurs 8 : Agents de la Ville de Mulhouse, « Savoir être : comportement / qualité / Difficulté »**

**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 ».

De plus, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, les agents de la Ville de Mulhouse étaient parfois difficiles à mobiliser en raison de leurs activités prioritaires au sein de la Ville. Au final, leurs interventions dans le cadre du PRMM ont parfois dû être retardées pour qu'ils puissent avoir la disponibilité suffisante.

Enfin, les agents de la Ville de Mulhouse ont reconnu également qu'ils ont été parfois trop peu préparés aux réalités malgaches. Les termes de références des missions d'expertises n'étant pas suffisamment discutés au sein de la CUM, ils ne pouvaient pas être aussi proactifs qu'ils le souhaitaient. 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, préparer plus sereinement l'accueil des missionnaires et tirer parti au mieux des apports extérieurs.

*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, de 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, pourtant premier échelon effectif des collectivités territoriales : « 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).

*La valorisation du projet par la Ville de Mulhouse*

Le projet représente 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. Ceci renforce l'action du service des Relations Internationales et de la Coopération Transfrontalière tout en prouvant son efficience au vu de la modestie de l'investissement et de l'ampleur des actions réalisées.

## Figure 35 : 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

A Mulhouse, 6 personnes (élue et agents) ont été impliquées, réalisant une moyenne de 3 missions par personne, représentant pour chacune d'elle environ 11 jours de mission. Si l'on valorise financièrement ces participations, la mise en œuvre du projet a couté à la Ville de Mulhouse au total 146 830 euros (soit environ 36 700 euros par an). Cette somme représente une petite part du budget global du projet (1,5%) mais lui offre la possibilité de professionnaliser son approche, de communiquer sur les résultats (tant au plan local que national, comme par exemple dans le cadre du réseau de Cités Unies France) et, tout simplement, d'agir concrètement pour le développement.

**La MOSI : une efficience à améliorer**

*L'articulation délicate entre la MOSI et les travaux*

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 des travaux, notamment pour adapter le calendrier et la réalisation de la

maîtrise d'œuvre sociale. Il a bien fonctionné grâce à de multiples niveaux de communications mais a parfois peut être manqué d'anticipation.

Il a été nécessaire d'intégrer sans cesse les problèmes techniques en privilégiant une approche sociopolitique favorisant la conclusion d'accords entre l'ensemble des parties sur ces questions.

D'une part, des problèmes techniques ont dû être réglés sur les marchés de Mahabibo et de Tsaramandroso où finalement l'ensemble des halles a été reconstruites alors qu'initialement, une réhabilitation était prévue. A Marolaka, c'est le problème de dalot qui a dû être réglé.

D'autre part, la définition du périmètre des marchés dans le cadre des études préalables a posé problème lors de la construction. Par exemple, à Mahabibo, les pavillons ceinturant le marché, tout en en faisant partie, n'étaient pas concernés par les travaux de réhabilitation, alors qu'ils devaient être évacués pour inclure leurs kiosques dans le périmètre de travaux. Seules les halles et deux rangées de pavillons devaient être réhabilitées. Les commerçants, lors des déplacements sur les sites provisoires, ont détruit ces pavillons car ils se sont sentis lésés par l'opération… Il a donc fallu trouver avec eux une solution pour ne pas compromettre l'architecture globale du projet.

*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) correspond à 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 se situe dans la fourchette normale pour la réalisation de ce type de projet. De ce fait, l'appui à la MOSI a été efficient.

## Figure 36 : 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 : Ville de Mulhouse et IRCOD

Ceci est d'autant plus vrai qu'une part importante du financement de l'appui à la MOSI provenait de la Ville de Mulhouse et de l'IRCOD (33 %). Cela a permis de diminuer l'enveloppe d'expertise externe du financement de l'AFD qui représentait tout de même 67% de l'intervention.

*Le droit d'entrée : 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.

Cependant, on peut s'interroger sur l'utilisation de ce fonds et les objectifs qui lui ont été assigné. Une réflexion sur la destination de ce droit d'entrée, menée en amont de la phase de mise en œuvre, aurait permis d'étudier les modalités de financement par le biais des droits d'entrée du marché de Tsararano, seul marché n'ayant pas été construit[37].

[37] Pour mémoire, c'est une tranche optionnelle abandonnée en raison de l'ampleur des travaux a réaliser sur les autres marchés

**La difficulté de mettre en œuvre le Renforcement des Capacités Institutionnelles (RCI)**

*Le cadre local et le RCI : des changements communaux fréquents*

En l'espace de 5 ans, quatre exécutifs différents se sont succédés à la tête de la Commune Urbaine de Mahajanga. Ces changements ont impliqué à chaque fois une adaptation de la part des nouveaux élus par rapport au projet en cours, ce qui n'était pas facile compte tenu de sa complexité.

A chaque changement municipal, les partenaires ont dû réaliser un travail d'explication sur les enjeux du projet pour la commune, ces enjeux supposant de la part de celle-ci une gestion spécifique.

## Encadré 30 : Le changement municipal et la prise de fonction de l'équipe du Dr Jean Nirina Rakotoarimanana

Le Docteur Nirina ne se considère pas comme un réel politicien. Responsable du BMH depuis 1995, il n'était pas activement impliqué dans la vie politique. Cependant, alors que les élections municipales s'annonçaient difficiles pour le parti présidentiel, au niveau national, il fallait « choisir » un candidat qui avait ses chances et ce fut lui, car c'était un homme de consensus.

Il succédait à trois autorités ayant eu en charge le dossier. La préparation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga a commencé avec M. Pagès. Sa mise en œuvre a réellement démarré sous le mandat de M. Rahamefy puis elle a été poursuivie lors de la désignation d'un Président de la Délégation Spéciale, assurant la transition avant la période électorale. Elle s'est achevée avec le Dr. Jean Nirina Rakotoarimanana.

Ce dernier, devenu officiellement maire en décembre 2007, a nommé ses adjoints, et l'un d'eux fut chargé de la supervision du PRMM et de la mise en œuvre du BA. Cette période 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 que cette nouvelle équipe municipale se familiarise rapidement avec ce mode de fonctionnement très spécifique... et imprime sa marque. En effet, le projet avait déjà une antériorité. Il était marqué par les 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.

Dans un premier temps, l'équipe du Dr Nirina a dû appréhender le projet dans sa complexité. Il a dû intégrer le rôle, la place et les responsabilités de nombreux acteurs participant à sa mise en œuvre. Entrant en fonction au moment de l'ouverture des 3 marchés, les élus ont pu penser au départ que le projet était en phase de finalisation et que par conséquent leur action n'était plus prioritaire. Or, ils ont vite compris, avec l'appui des partenaires, que c'était justement une phase primordiale pour le fonctionnement et la durabilité du projet.

Aujourd'hui, la nouvelle équipe municipale reconnaît les difficultés qu'elle a eues à maîtriser un projet d'une telle ampleur. Il lui a fallu du temps pour en connaître l'historique, les principaux intervenants et les dispositifs de gestion mis en place.

Premièrement, il y a eu des confusions en ce qui concerne la place du département des marchés au sein de la CUM. En effet, sous l'équipe municipale précédente, le chef du DMARC communiquait directement avec le Maire. Lorsqu'il avait des questions ou besoin d'une prise de décision, il allait directement consulter l'élu. Il l'informait régulièrement des différentes étapes du projet et des problèmes survenus afin d'obtenir une réponse claire et rapide. Pour faciliter la mise en œuvre du projet, la hiérarchie avait été simplifiée. Le chef du DMARC avait une grande autonomie et jouissait,

en quelque sorte, des « pleins pouvoirs » sur les questions relatives au marché, car le Maire le laissait prendre des initiatives.
La désignation d'un adjoint[38] pour gérer le dossier a modifié la donne. Cette réappropriation de la part du politique a été difficile. Elle s'est heurtée d'une part à la séparation géographique du département (celui-ci n'étant pas localisé au sein de la Mairie) 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 la nouvelle équipe municipale. En effet, il y a eu beaucoup de malentendus quant à l'essence même du BA. Il était perçu comme un système mettant à mal le budget principal de la CUM qui reposait essentiellement sur les recettes des marchés pour sa trésorerie quotidienne. Les élus concèdent que le concept du BA a été difficile à comprendre et qu'ils ont été influencés par différents interlocuteurs qui n'avaient pas une vision positive de cet outil. Cela a généré la formation de clans au sein de la CUM durant les premiers mois de leur mandat.

Troisièmement, ces deux problèmes ont été accentués par le manque de circulation de l'information au sein de la CUM. L'adjoint en charge du dossier a déploré le manque d'éléments sur les phases précédentes du projet et sur les difficultés que la CUM avait pu rencontrer depuis le début. Pour pallier ce problème, le Maire a dû rapidement intervenir pour rappeler à tous l'importance de la transmission d'informations, sous peine de rendre difficile le travail en synergie des différents services impliqués. Ceci s'explique en partie par la notion de hiérarchie très présente au sein de la société malgache. Les mécanismes d'ascension sociale attisent les tensions entre les individus. La rétention d'informations assure la préservation d'un certain pouvoir sur les autres agents. Ainsi, la hiérarchie de la CUM, assez lourde et complexe, n'a pas facilité la circulation rapide et fluide des informations.

Pour remédier aux dysfonctionnements observés, il a fallu que les élus fassent preuve d'un volontarisme politique pour exercer leur rôle par rapport au dossier, géré largement par les techniciens de la Ville avec l'appui nécessaire des partenaires. Dans ce processus, l'accompagnement de la Ville de Mulhouse a eu 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.

*Une maîtrise des dépenses et des recettes mais pas une évolution des recettes*
Globalement, les outils de suivi (tableau de suivi mensuel, fiches des percepteurs,..) mis en place fonctionnent et offrent un suivi en temps réel des recettes. Un logiciel a été fourni par l'AGETIPA pour gérer le suivi individualisé des paiements des commerçants. Après les nécessaires adaptations initiales, il sera prochainement mis en service.

Toutefois, le projet n'a pas encore permis d'observer une augmentation des recettes et une maîtrise des dépenses. Ceci peut s'expliquer par trois raisons :
> l'existence de commerçants hors-marchés qui font concurrence à ceux qui sont dans les marchés. Ces derniers refusent de payer à cause de cette concurrence déloyale que doit gérer la CUM ;
> le contexte politique, fait d'aléas, empêchant le pouvoir politique de la CUM de s'imposer pleinement ;
> l'adaptation et le temps nécessaire à la maîtrise des outils de gestion par le DMARC et la DAEF.

[38] Le premier adjoint est Mokhtar Salim Andriamomanga, passé aujourd'hui second adjoint tout en conservant la gestion de ce dossier.

### 4.1.5 Des impacts sur les stratégies des acteurs au Nord comme au Sud

**La coopération décentralisée, un nouveau partenaire des projets de l'AFD**

*Une expérience de partenariat confirmant la stratégie de l'AFD*

Ce projet fut l'une des premières expériences de collaboration entre l'AFD et la coopération décentralisée. S'il est prématuré de prétendre que les résultats positifs de ce projet ont eu pour effet d'amplifier la collaboration entre ces deux types d'institutions, il est possible de penser que ce projet, mis en avant à de nombreuses reprises, constitue un des éléments militant en faveur de la poursuite de ce nouveau genre de partenariat, car il satisfait l'ensemble des parties.

**Paroles d'acteurs 9 : M. Guillaume Josse, AFD, « Partenariat AFD / coopération décentralisée »**

Les partenariats avec les coopérations décentralisées ont commencé au début des années 2000. Le projet de Mahajanga à Madagascar reste le premier vrai projet de partenariat de l'AFD avec une coopération décentralisée. Ce qui est étonnant, c'est que cinq ans plus tard, l'implication des collectivités du Nord est devenue la norme dans les projets urbains financés par l'AFD. En général, il existe des coopérations décentralisées qui ont déjà des partenariats et avec qui nous montons les projets. Dans certaines villes du Sud, lorsque ces coopérations ne sont pas présentes, nous cherchons des collectivités françaises prêtes à s'engager et les appuyons dans leurs démarches pour qu'elles s'investissent durablement.

Le partenariat avec la coopération décentralisée est l'avenir du projet urbain à l'AFD, pour peu que nous clarifiions bien le rôle de la ville partenaire. Progressivement, l'AFD a renforcé ses liens avec les élus locaux français, qui s'impliquent fortement dans la définition des orientations politiques de la coopération française. Travailler au quotidien avec eux offre l'opportunité de changer leur regard sur l'AFD, qui n'est plus perçue comme une banque hors de leur portée et, plus généralement, sur l'aide publique au développement.

De plus, ces partenariats avec des coopérations décentralisées ont progressivement et durablement modifié les relations de l'AFD avec les collectivités du Sud. On peut ainsi citer quelques enjeux clefs que la coopération décentralisée a aidé à mettre en avant : importance du portage politique et de l'appropriation locale, vision globale et transversale de la collectivité, nécessité d'un partenariat à long terme et place centrale du renforcement des capacités.

*Les impacts en termes d'actions de coopérations décentralisées pour la Ville de Mulhouse*

La démarche de la Ville de Mulhouse a d'abord été technique : il s'agissait d'un projet de coopération, bien monté auquel elle pouvait apporter une contribution utile, et pas du tout dans une perspective de jumelage. Cependant la mise en œuvre du projet a suscité des liens forts entre les deux villes, et entre les agents impliqués. Un véritable partenariat est à présent envisagé. Pour sa part, le maire de Mahajanga espère également le développement de relations économiques, encore inexistantes.

Une importante délégation s'est rendue à Mahajanga en juillet 2009 pour discuter d'un partenariat dans les domaines suivants : l'écotourisme, la propreté urbaine, la santé communautaire ainsi que les finances incluant un suivi de la gestion des marchés. La Ville de Mulhouse a ainsi décidé d'assurer une veille à distance par rapport aux marchés afin d'approfondir l'appui initial des experts mulhousiens et d'œuvrer en faveur de la pérennisation des actions entreprises dans le cadre du PRMM.

*Les impacts en termes d'actions de coopérations décentralisées pour l'IRCOD*

A partir de 2007 l'activité de l'IRCOD change d'échelle : une coopération fortement accrue grâce au savoir-faire dans le domaine institutionnel avec l'AFD, la mise en œuvre d'un projet financé par « Union européenne / Accord de Partenariat de Cotonou » pour l'eau, la signature d'un contrat triennal avec l'État pour le compte des collectivités alsacien-

nes destiné à renforcer son action de coordination. Il s'agit d'une reconnaissance de la part des différents bailleurs qui mobilisent régulièrement les ressources humaines salariées ou bénévoles de la structure.

**Encadré 31 : Le projet Jacmel en Haïti mise en œuvre par l'IRCOD et la ville de Strasbourg**

L'AFD dans le cadre de son soutien au développement de la République d'Haïti finance un Programme Environnement et Développement Urbain à Jacmel (PEDUJ) qui comprend un volet axé sur le renforcement des capacités de la municipalité de Jacmel.

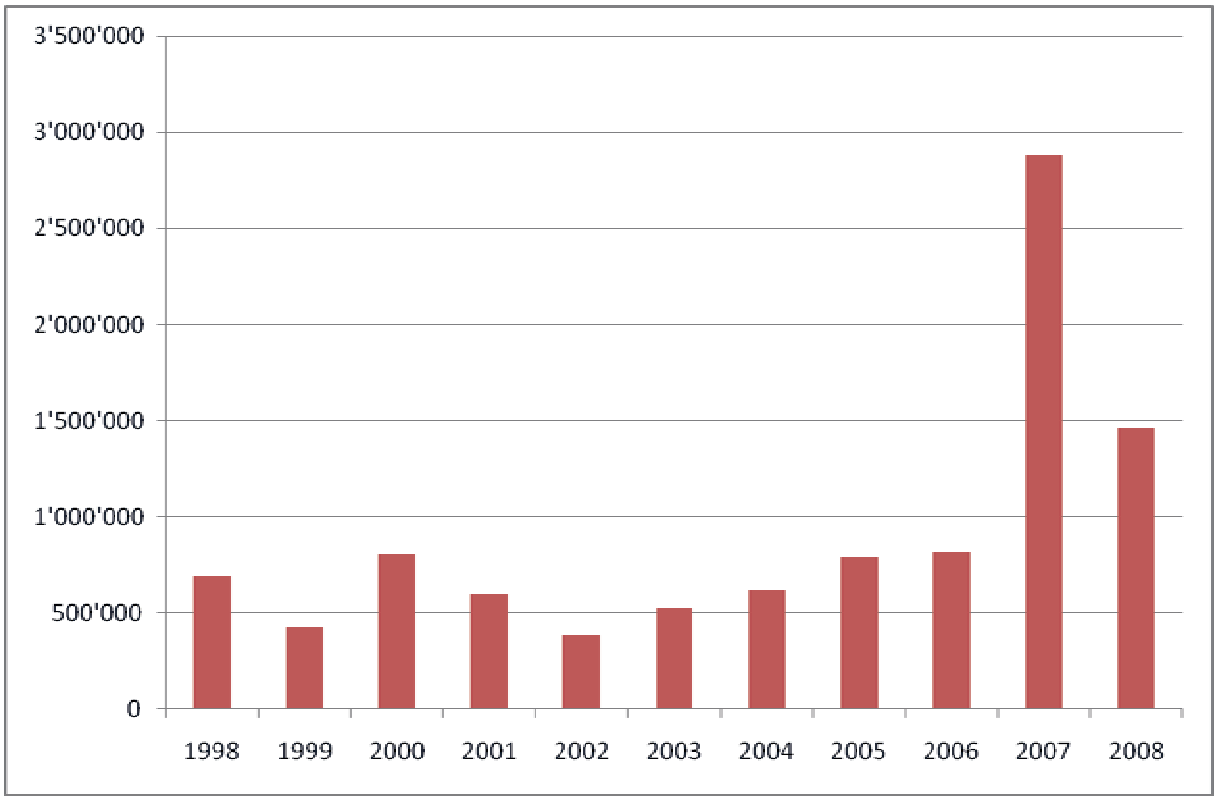
Compte tenu de la faiblesse de ses moyens la municipalité de Jacmel a fait appel à l'IRCOD pour intervenir sous la forme d'un appui à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre du renforcement de ses capacités. Cet appui se fait en étroit partenariat avec la Ville et la Communauté Urbaine de Strasbourg (engagées dans une coopération avec la Ville de Jacmel et l'IRCOD depuis 1996) et avec le concours d'autres collectivités locales et institutions alsaciennes.
L'accompagnement en vue de la réalisation de ce programme financé par l'AFD est prévu pour une durée de 4 ans (2007-2011). Ce projet est qualifié de pilote en matière de mise en œuvre de la décentralisation par le Gouvernement haïtien.

Le programme fixe 5 objectifs fondamentaux :

> la propreté de la ville : collecte, traitement et valorisation des déchets ménagers, appui à l'élaboration d'un schéma directeur d'hygiène et d'assainissement ;
> les marchés / urbanisme : appui à la restructuration des marchés de la ville, structuration du service municipal des marchés ;
> la fiscalité locale : accroître les ressources de la collectivité par une meilleure mobilisation des ressources issues de la fiscalité locale - organisation du service fiscalité ;
> l'administration générale : organisation des services de la mairie, adaptation du budget communal, meilleure organisation des constructions (permis de construire, droit d'alignement) ;
> la gouvernance locale : fonctionnement des assemblées municipales, association des acteurs locaux au processus de prise de décision.

On observe une nette augmentation de l'activité de l'IRCOD (et également de ses ressources) à partir de 2007 qui s'explique par le démarrage d'un certain nombre de projets d'envergure impliquant d'autre bailleurs de fonds que l'AFD (MAEE, Union Européenne).

## Figure 37 : Évolution des ressources de l'IRCOD (en euros)




Source : IRCOD

**La MOSI : une transformation du cadre de vie des commerçants**

*La réorganisation commerciale des marchés (filières)*

L'organisation des différentes filières dans les marchés a été un succès et a permis de redéfinir l'organisation commerciale des marchés. Pour autant, ce travail fut complexe, car il a fallu tenir compte des nombreuses caractéristiques des différentes cultures. Par exemple, la culture Sakalava considère le porc comme tabou. Il était donc impensable pour cette ethnie de mélanger des étals présentant de la viande de porc avec des étals vendant d'autres types de viandes : il a donc fallu les séparer.

## Figure 38 : Evolution du nombre de filières commerciales

| Marché | Nombre de filières avant la réhabilitation | Nombre de filières après la réhabilitation |
|---|---|---|
| Marolaka | 25 filières + 4 filières de grossistes | 25 filières + 6 filières de grossistes |
| Tsaramandroso | 24 filières | 22 filières |
| Mahabibo | 16 filières | 22 filières + 1 filière de grossistes |
| Total des filières recensées[39] | 30 filières | 28 filières + 6 filières de grossistes |

Source : CUM

Sans l'intervention du personnel des marchés et des commerçants, la prise en compte de cette caractéristique n'aurait pas été possible. Par ailleurs, cette méthode a permis d'améliorer la vie en communauté dans les marchés. En effet, avant la réhabilitation, les tensions culturelles se faisaient ressentir, surtout à l'encontre des malgaches issus des Hautes terres, les « mérinas ». Mais selon les dires des commerçants eux-mêmes, ces tensions, qui peuvent réapparaitre lors des crises politiques, ont disparu. On peut expliquer cette accalmie par plusieurs facteurs :

> les problèmes rencontrés sont d'abord réglés entre commerçants de même ethnie, pour ensuite en parler dans le cadre de l'association des commerçants ;

[39] Après recoupage des filières de chacun des marchés.

> si certains agents du DMARC se trouvent être de la même ethnie que les commerçants, ils peuvent également aider à régler les problèmes qui surviennent sur le marché ;
> enfin, les filières rassemblent généralement des personnes de la même religion ou de la même ethnie. Il est évident qu'il existe un lien direct entre l'origine des commerçants et la provenance des produits. Ce phénomène est surtout visible chez les merinas qui montrent là une réelle stratégie commerciale : investir toute une filière, comme les légumes ou la mercerie, afin d'en limiter la concurrence.

**Photographie 10 : La nouvelle organisation des zones de ventes par filières (légumes au marché Mahabibo)**

Crédit photo : EPFL, B. Michelon

*Une mutation des filières bien gérée*

Auparavant, les commerçants vendaient plusieurs types de produits. Ainsi, les filières représentées étaient souvent nombreuses, éparpillées et inégalement distribuées entre les trois marchés, ce qui causait beaucoup de difficultés quant à leur définition formelle.

Le PRMM a eu trois incidences :

> la catégorisation des filières a permis de déterminer clairement les produits que comprenaient chacune d'entre elles, ceci a abouti à l'élaboration d'un registre cohérent des différentes filières ;
> parallèlement à la catégorisation des filières, la diminution de la taille des places a permis de représenter chacune des filières dans chaque marché ;

> Enfin, la « légitimation » des produits vivriers a montré que ces derniers ont repris leur place originelle dans les marchés. Ainsi, il n'est pas étonnant de voir que le nombre des commerçants de produits vivriers a augmenté sensiblement, par rapport à ceux vendant des produits manufacturés.

Il résulte de cela une baisse du nombre des filières en dehors du marché de Mahabibo : certaines d'entre elles ont disparu, d'autres sont carrément nouvelles sur les trois marchés, telles que celles des « produits cosmétiques ». Par ailleurs, les filières chez les grossistes se sont précisées et ont augmenté. C'est ainsi que le marché de Marolaka se définit de plus en plus comme un marché de gros et que celui de Mahabibo prend une place de plus en plus importante en tant que marché central.

Ces trois phénomènes, ajoutés au fait que l'attribution des places pour les nouveaux marchés se base sur des critères tels que l'ancienneté et la solvabilité du commerçant, ont concouru à la professionnalisation de ces derniers. Cet état de fait est de plus en plus apprécié des bénéficiaires et de leurs clients : la propreté du marché et le port de la blouse par les commerçants de Mahabibo incitent les clients à s'y rendre plus nombreux.

A l'inverse, les petits vendeurs/producteurs ont disparu des marchés. Ces derniers, qui venaient vendre le peu de marchandises qu'ils possèdent, ont très peu de moyens ou juste assez pour subvenir à leurs besoins journaliers. De ce fait, les droits d'entrée et de place sont devenus trop importants pour eux, surtout pour ceux qui n'ont pas de fortes relations commerciales avec les grossistes ou qui n'ont pas l'accès au crédit nécessaire au paiement de la marchandise. Ils ont par conséquent été « repoussés » aux abords des marchés et posent depuis quelques temps un problème de concurrence directe.

Néanmoins, il ne faut pas en conclure que tous les commerçants aux abords des marchés sont pauvres. La plupart souhaite même y accéder, mais craint les risques liés à la conjoncture économique.

*Une mutation des marchés*

Quand on étudie les préférences par rapport aux différents marchés, deux critères reviennent régulièrement pour Marolaka et Mahabibo : l'habitude et la propreté. Les classes aisées préfèrent se rendre sur celui de Mahabibo pour sa propreté et ses commerçants « professionnels » qui font bonne impression ou au Bazar Be pour ses produits que l'on ne trouve nulle part ailleurs. Par contre, les consommateurs plus modestes choisissent Tsaramandroso, le marché populaire, pour ses prix ou vont à l'extérieur, en pensant qu'ils sont moins élevés.

## Encadré 32 : Mutations des trois marchés

**Marché de Mahabibo**

La croissance urbaine, du fait des extensions vers l'est, avait provoqué les premières répercussions sur l'ossature commerciale de la ville. La réhabilitation des trois marchés a contribué à accélérer ce processus. Le marché de Bazar Be (datant de 1905) n'est plus aujourd'hui le marché central de la ville. Il a été progressivement supplanté par celui de Mahabibo. Bien que celui de Bazar Be présente encore une forte spécialisation dans des produits très particuliers intéressant toujours les classes aisées, celles-ci montrent quand même une préférence pour la propreté de Mahabibo. Ce dernier est devenu le marché le plus fréquenté, bien qu'il soit le plus petit. Ceci est également lié à sa localisation : il est implanté dans une zone à forte densité de population, à l'intersection de l'avenue Charles de Gaulles et l'avenue des Comores, menant sur la route nationale.

Actuellement, c'est le marché qui fonctionne le mieux, ou en tout cas, qui est le plus stable économiquement parlant. Il souffre moins de la crise politique actuelle et voit même une tranche de ses commerçants, plus spécifiquement ceux des gargotes, être plus satisfaite de son sort qu'auparavant.

**Marché de Tsaramandroso**

En situation de crise politique, c'est celui qui souffre le plus. On pourrait presque parler de descente aux enfers… Les commerçants commencent à déserter le marché, car ils préfèrent vendre sur les trottoirs adjacents, afin de mieux « attraper » le client. Même aux heures de pointe, il semble vide.

Un des facteurs de ce relâchement est peut être le fait que l'association des commerçants est en grande difficulté, ne parvenant pas à se mobiliser. En effet, les membres de bureau ne se sont pas rassemblés une seule fois depuis la crise politique, alors qu'il s'agit d'un moment délicat qui demande plus que jamais des concertations et une unité…

Tsaramandroso est aussi le marché qui « vit » le plus longtemps : en effet, les gargotes y sont ouvertes jusqu'à 22h, alors que dans les autres marchés, elles doivent fermer en même temps que les marchés eux-mêmes, c'est-à-dire à 19h. Cette habitude, que Tsaramandroso a perpétuée, aurait dû être maintenue sur les autres marchés. Cependant, les problèmes d'éclairage, généraux aux trois marchés, empêchent les commerçants de travailler dans de bonnes conditions et les privent d'une partie essentielle de leurs recettes.

C'est également le marché qui a le plus évolué en termes de nombre de commerçants (de 300 ou 400 commerçants initialement à 780) : il disposait de beaucoup de places. Ainsi, c'est vers ce marché que l'on dirigeait les commerçants retardataires ou en surplus, ce qui peut expliquer le manque d'esprit corporatiste de ce marché. Par ailleurs, selon les chefs de marché, il y a eu une mauvaise étude commerciale de terrain et par là même, une mauvaise définition du marché et de sa fonction : il s'agit d'un secteur où les petits producteurs sont nombreux. Il était donc nécessaire dès le départ de réfléchir à un moyen de faire coexister les petits commerçants et les commerçants professionnels plutôt que de chercher à les séparer…

**Marché de Marolaka**

Marolaka retrouve son identité en changeant d'appellation et en retrouvant son nom originel. Ce nom « Marolaka » remonte à l'époque où la mer arrivait à proximité de l'Hôtel de ville et où les pirogues y étaient nombreuses. En effet, Marolaka signifie «beaucoup de pirogues ». Cependant, lorsque le marché a commencé à s'installer et à s'organiser officiellement, les commerçants ont repris le nom du nouveau marché modèle et réputé de Tananarive, « Analakely ». Au moment de la réhabilitation, le moment était venu de redonner toute son identité au marché. Il a donc été décidé de reprendre le nom originel de ce lieu : « Marolaka ».

Les changements de ce marché sont relativement limités, en termes d'organisation générale, car il garde en quelque sorte le même esprit et la même 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.

**Des compétences à partager**

*Des liens entre le territoire malgache de Mahajanga et les territoires alsaciens*

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 :

> le Maire et le Président du Conseil Municipal de Mahajanga ont été accueillis en stage du 4 au 17 septembre 2006 à l'occasion du « Séminaire Cité et Santé » organisé par l'IRCOD les 8 et 9 septembre à Mulhouse. Ce séminaire a été l'occasion pour les élus d'échanger sur les projets et d'intéresser des partenaires potentiels aux actions de la CUM ;

> la Directrice de Cabinet du Maire est venue en stage du 9 au 27 avril 2007 et a participé à la journée « Madagascar » organisée par l'IRCOD le 10 avril 2007. Elle a ainsi pu présenter Mahajanga à des responsables de collectivités alsaciennes.

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 renforcer les compétences des agents politiques et techniques de la Ville de Mahajanga mais également de les mettre en relation avec l'ensemble des acteurs du territoire mulhousien pour renforcer les liens entre les deux territoires.

*Un début de partages d'expériences avec d'autres communes malgaches (une coopération Sud/Sud)*
Dans le cadre du projet, des échanges ont eu lieu entre les communes malgaches. La Commune Urbaine de Mahajanga a reçu du 9 au 11 juillet 2007 les délégations des Villes de Tamatave, Antsirabe et Maevatanana pour échanger sur les moyens d'améliorer la gestion des marchés.

Cet échange a été renouvelé, avec l'appui de l'IRCOD, le 28 août 2008, où un atelier sur les marchés s'est déroulé à l'Hôtel de Ville de Mahajanga. Il avait pour objectif le partage d'expériences entre les Communes de Mahajanga, Maevatanana et Ambato-Ambarimay, toutes trois partenaires de l'IRCOD. Lors de cet atelier, quatre questions ont été développées :
> le mode de gestion facilitant la maîtrise du fonctionnement du marché et la gestion des places existantes;
> la gestion financière des recettes des marchés ;
> la gestion des relations entre la Commune et les commerçants ;
> le respect de l'hygiène et la propreté sur les marchés.

Au final, ces rencontres ont permis de faire prendre conscience aux élus que les difficultés sont similaires dans chacune des communes et qu'un véritable partage d'expériences et de compétences est nécessaire pour qu'elles puissent améliorer leurs résultats.

### 4.1.6 Un projet à poursuivre pour assurer sa viabilité

**Un engagement des partenaires dans la durée**
L'ensemble des acteurs qui a accompagné ce projet durant sa phase de réalisation s'est engagé à accompagner le projet au-delà de la fin « contractuelle » (avec le financement de l'AFD) de sa réalisation. Ils manifestent ainsi la volonté de poursuivre le travail accompli tout 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 la gestion financière 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 faisant le lien avec les ministères et les instances nationales qui ont appuyé ce projet.

**Paroles d'acteurs 10 : 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 ».

**Mme Christiane Eckert, Adjointe au Maire, chargée des Relations internationales, 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.

**La MOSI : le devenir des marchés**

*Le devenir des associations*

Certains commerçants ne trouvent pas leur vie changée grâce à cette nouvelle organisation. D'autres, ayant eu recours aux associations pour résoudre certains problèmes qu'ils ont rencontrés, se sont rendus compte de la nécessité de leur existence. Bien qu'elles aient gagné en légitimité auprès de la Commune, les associations ont gardé leur vocation d'origine qui est avant tout sociale. D'ailleurs, on remarque que les sommes versées lors d'un décès sont nettement plus importantes qu'autrefois. Quand un commerçant rencontre des difficultés, tout le marché se cotise. Quand il s'agit d'un membre de sa famille, c'est la filière à laquelle il appartient qui se mobilise.

Ainsi, le devenir des associations dépendra de la poursuite du dialogue avec la CUM qui doit s'attacher à les considérer comme un interlocuteur valable et représentatif. Cela implique pour elle une prise de conscience de l'importance de leur présence lors des réunions mais également une prise en compte de leurs doléances. Ces dernières 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.

Par ailleurs, il ne faut pas qu'elles deviennent des structures « bureaucratiques », détenant un pouvoir de fait, qui constituerait un écran entre les commerçants et la CUM. Elles doivent par conséquent se démocratiser davantage et se remettre en question. Certains commerçants les accusent de mettre en place un système de « favoritisme » à l'égard de leurs « amis », qui ne prendrait pas en compte l'ensemble des plaintes qui leur sont adressées. Craignant de ne pas être dans les « bons papiers » de leur délégué, certains commerçants préféreraient discuter et parler de leurs difficultés avec le personnel du DMARC. Ainsi, les habitudes d'user de sa position hiérarchique n'ont pas encore totalement disparu.

*Le devenir des infrastructures marchandes*

Au niveau de la construction, il est nécessaire de noter qu'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 d'application, énumérées dans le document signé par la Mairie et l'entreprise en charge des travaux, en diminuent considérablement la portée.

En outre, il reste à la CUM à mettre effectivement en œuvre les travaux de maintenance pour garantir aux commerçants la qualité des infrastructures récemment livrées.

**Le RCI dans la durée ?**

*La viabilité du budget annexe : une question de durée*

Le budget annexe représente une grande nouveauté à Madagascar. Face à un enjeu de cette taille, la Municipalité de Mahajanga a été tentée de baisser les bras, soit par manque de conscience de l'importance du système, soit en raison des exigences liées à son instauration.

Aujourd'hui, la CUM assume son choix et est animée de la volonté de poursuivre sa mise en place. Une des questions fondamentales aujourd'hui est celle de sa pérennité.

En effet, il conviendrait de préciser un délai ainsi que des modalités d'évaluation de ce système pour améliorer encore sa mise en œuvre et juger de sa viabilité. La détermination d'une date d'audit permettrait :

> de fixer des échéances pour une période probatoire afin d'améliorer l'implication des techniciens (notamment pour régler la question de la facturation entre budget général et budget annexe, pour élaborer un guide des procédures budgétaires);

> d'éviter « une remise en cause permanente » de ce mode de gestion et de laisser ce système faire ses preuves durant cette période ;

> de poser les bases d'une réflexion sur l'importance du mode de gestion et de la définition des objectifs fixés à l'entité gestionnaire.

*Le travail transversal*

Les progrès en termes de structuration des services sont évidents et ont eu des effets concrets sur le terrain, puisque l'on trouve aujourd'hui sur les marchés des commerçants qui portent la blouse. D'autres utilisent des vitrines pour protéger leurs produits.

Cependant, les méthodes de travail au sein de la CUM doivent encore être améliorées. En effet, le changement est un processus sur le long terme et nécessite une coordination entre les acteurs. Par exemple, concernant l'hygiène et le secours-incendie, le personnel du marché doit impérativement continuer de transmettre les consignes de sécurité (cheminements libres, portes ouvertes, pas de produits illicites, etc...) et rappeler l'application des règles d'hygiène. Pour cela, une meilleure coordination entre les inspecteurs et les chefs des marchés s'impose. Il est essentiel que le personnel du DMARC appuie sur le terrain l'action des inspecteurs en se familiarisant avec le volet sanitaire du règlement des marchés et en harmonisant ses consignes avec celles du BMH.

De même, il est nécessaire au niveau des Directions des services municipaux de multiplier les rencontres et les échanges pour diffuser les informations et améliorer la gouvernance des marchés.

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 JIRAMA n'a pas encore pu raccorder l'ensemble des kiosques et boutiques, kiosques à eau ainsi que des glaciers. Il s'agit d'une situation préjudiciable en terme commercial (les commerces qui ont recours à l'électricité en souffrent et les autres commerçants ne peuvent pas vendre tard le soir).

**Encadré 33 : Fraude à Mahajanga : Contrôle exigé au marché**

*« Certains bouchers vendent de la viande de porc soustraite aux contrôles. Les consommateurs se sont plaints de leurs manœuvres.*

De la viande de porc non contrôlée par le service des vétérinaires est écoulée au marché de Mahabibo et à Tsaramandroso, à Mahajanga. Le service du Bureau municipal d'hygiène, dirigé par le médecin-chef Bazezy, vient de le confirmer, suite aux plaintes des consommateurs.

« L'équipe des vétérinaires effectue pourtant son travail très tôt, à 4 heures du matin, tous les jours » avance le médecin-chef. « Soit c'est suite à un contrôle bâclé, soit les bouchers présentent une partie seulement de leurs marchandises pour introduire subrepticement, après le contrôle, de la viande illégale sur leur étal : des restes de viande de la veille ou encore des porcs abattus sans contrôle du service de qualité », explique-t-il.

**Prix raisonnables**

Les responsables soupçonnent surtout un laisser-aller au niveau du contrôle. Normalement, une marque doit être apposée sur les viscères après chaque contrôle de qualité de la viande, mais l'opération est négligée. Plusieurs plaintes ont été enregistrées depuis quelque temps sur de la viande de porcs malades, vendue au marché.

Par ailleurs, le prix du kilo à Mahabibo est différent de celui pratiqué à Analakely. Dans ce dernier, le kilo du tout-venant coûte 5 400 MGA contre 5 000 ariarys à Mahabibo, tandis que le kilo des côtes de porc vaut 6 800 ariarys contre 6 000 MGA à Mahabibo.

« Nos prix sont raisonnables pour des marchandises de qualité. Celles-ci ont pourtant fait l'objet d'un contrôle strict et sont achetées en ville, contrairement à celles du marché de Mahabibo », affirme un boucher d'Analakely. « Les bouchers de Mahabibo achètent la viande dans la brousse et la vendent sans passer par le contrôle sanitaire. En outre, le client peut y être victime d'un « coup de balance »[40], conclut-il. »

Source : Andrianarisoa, 2008

## 4.2 Perception du projet à travers des portraits de quelques acteurs du PRMM

Dans le cadre de la capitalisation, il s'agissait de réaliser des portraits d'acteurs pour illustrer cette étude avec des « tranches de vies ». L'objectif des portraits présentés ci-dessous est de rendre ce travail attractif et vivant tout en documentant celui qui a été mené au cours du projet.

Il vise à faire ressortir les éléments de transformations, du démarrage à l'achèvement du projet, observés par les personnes sur lesquelles nous nous sommes focalisés. Il a été pris soin de détailler le point de vue de la personne interrogée sur tout le projet et de le relier aux actions entreprises dans le cadre du projet. Ce mode d'action a été reconduit avec d'autres acteurs bénéficiaires du projet tels que les chefs de marchés qui ont vu, au cours du projet, leurs métiers se transformer.

[40] Il s'agit de l'action du boucher qui, au moment du pesage de la marchandise, fait pencher manuellement la balance pour augmenter fictivement le poids de la viande achetée et, donc, de la facture à payer.

**Photographie 11 : Portraits d'acteurs malgaches**

Daniel Rasolo (en haut à gauche), Mokhtar Salim Andriamomanga (en haut à droite), Denise Razafiantatsoa (en bas à gauche), Ibrahim Hachim (en bas à droite)

Crédit photo : EPFL, B. Michelon

### 4.2.1 Christiane Eckert, Adjointe au Maire de la Ville de Mulhouse : une approche globale et une action locale

Au départ, on peut s'interroger sur ce qu'il peut y avoir de commun entre la délégation aux Relations internationales et à la Coopération transfrontalière que gère Christiane Eckert, ses engagements locaux en qualité de Déléguée du Maire en charge de 4 quartiers mulhousiens (Centre Historique, Franklin, Rebberg, Fonderie) et ses fonctions de Vice-présidente du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) de l'agglomération mulhousienne, de Vice-présidente du Syndicat Intercommunal des TRansports de l'Agglomération Mulhousienne (SITRAM). C'est pourtant ce qui fonde l'action de cette élue de la Ville de Mulhouse : un enracinement local et une action internationale.

C'est en 1973 qu'elle fait véritablement la découverte des pays en développement et de la coopération internationale. Avec son mari d'alors, marocain d'origine, elle parcourt le Maroc du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest. Elle noue sur place de nombreux contacts qu'elle continuera à entretenir pendant des années en apportant, à distance, un soutien et un appui matériel et financier à des personnes qu'elle estime engagées et méritantes. Elle développe alors son goût de la découverte et de l'altérité. Comprendre le quotidien des gens de ces pays en développement l'aide à relativiser les situations délicates qu'elle rencontrera plus tard dans le cadre de ses fonctions électives.

En effet, cette vision internationale, alliée à un souci pragmatique du quotidien des gens, ne la quittera plus tout au long de son engagement politique.

En 2001, lorsqu'elle intègre l'équipe municipale de Jean-Marie Bockel, la délégation des Relations Internationales et de la Coopération transfrontalière lui est confiée. Le Maire connaît alors son intérêt pour la coopération décentralisée et sait qu'elle est capable de mettre en œuvre un dialogue efficace avec ses homologues allemands puisqu'elle parle couramment leur langue. Il lui offre alors l'opportunité de s'impliquer pleinement dans ce domaine, avec le souci de bien faire, de maîtriser l'ensemble des dossiers et de mettre de la cohérence dans les actions extérieures de la Ville. Au départ, elle reçoit un soutien important de Jean-Marie Bockel avec qui elle partage la même vision du développement et de la coopération décentralisée. Elle l'associe à ses premiers pas dans cette fonction, en lui demandant régulièrement des avis et des conseils pour être le plus efficace possible. Ceci l'aide à comprendre rapidement ce qu'il attend d'elle et ce que sa fonction exige. De ce fait, elle cherche à professionnaliser le travail mené dans le cadre des partenariats internationaux, à donner de la cohérence à l'ensemble des projets dans lesquels la Ville est partie prenante, en s'appuyant notamment sur l'IRCOD pour les projets de la Ville au Mali et en Algérie.

Parallèlement, elle assume alors la gestion et le suivi de lourds dossiers dans le domaine du Commerce et de l'Artisanat, qui lui sont également confiés. Cette « deuxième » délégation comporte de véritables défis qu'elle mènera à bout pendant son premier mandat : la rénovation de la halle du marché, la gestion des relations avec les commerçants du centre-ville pendant les travaux du tramway, etc. C'est au cours de ces travaux qu'elle fait ses premières armes dans la gestion de projets. Elle utilisera la compétence ainsi acquise lors de la mise en œuvre du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga.

L'implication de la Ville de Mulhouse dans ce projet est pour elle porteur d'une nouvelle dynamique. Elle y voit une reconnaissance du travail accompli par la municipalité. Pour prouver que l'AFD ne s'est pas trompée, elle s'investit beaucoup dans ce dossier et cherche à relever le défi. Consciente des moyens limités dont dispose la Ville de Mulhouse (« une petite » parmi les grandes villes de France), elle doit composer avec une équipe restreinte d'agents de la Ville dont elle connaît les qualités humaines et les compétences pour avoir déjà travaillé avec eux sur des dossiers mulhousiens. En effet, elle connaît bien ce type de projet pour avoir eu en charge un dossier similaire à Mulhouse. Au fur et à mesure de l'avancée du projet, elle s'arrange pour pouvoir y associer les agents qui ont déjà fait leurs preuves dans ce domaine, quitte à devoir expliquer et argumenter ses choix au sein de l'Administration.
Elle déclare également avoir beaucoup apprécié de travailler avec les malgaches. Elle ne connaissait pas le pays avant 2004 mais a noué rapidement des relations sincères avec les collaborateurs locaux. Elle a alors eu envie de faire un bout de chemin avec ses homologues Malgaches. Elle s'est beaucoup impliquée auprès des élus de Mahajanga pour apporter des conseils et des idées, pour leur permettre de prendre du recul sur les problèmes auxquels ils étaient confrontés en leur faisant profiter de son expérience. Elle leur a notamment fait partager sa haute idée de la fonction d'élue : relever des défis pour le développement de la ville, avoir le courage de dire « non » et de ne pas faire de démagogie, saisir les dossiers à bras le corps et échanger avec les techniciens pour trouver des solutions aux problèmes qui aillent dans le sens de l'intérêt général. Une confiance réciproque et un respect mutuel se sont construits petit à petit entre les Mulhousiens et les Mahajangais. Pour mener à bien cette action à Mahajanga, elle comprend rapidement qu'il faut laisser aux Malgaches le soin d'adapter les conseils et les outils fournis par la Ville de Mulhouse.

Aujourd'hui, elle observe que depuis le début du projet, les acteurs ont évolué. L'IRCOD, dont elle est maintenant Vice-présidente, change progressivement ses méthodes de travail et de collaboration avec les collectivités locales. L'AFD opère un tournant en associant régulièrement les collectivités locales dans la mise en œuvre de ses projets et dans la prise en compte de l'ensemble des personnels de l'administration. L'administration de la Ville de Mahajanga évolue également pour prendre davantage en compte les attentes de la population et améliorer la gestion des dossiers municipaux.

Elle explique ce succès, dont elle est fière pour sa ville, par le talent et l'engagement des agents. Elle souhaite maintenant qu'un partenariat global entre la Ville de Mulhouse et celle de Mahajanga prenne forme mais également que

l'expérience avec l'AFD se poursuive. Sa nouvelle fonction de Vice-présidente de Cités Unies France lui offre ainsi l'occasion de témoigner auprès des autres élus de cette expérience enrichissante et professionnalisante.

Cela ne lui fait pas oublier pour autant ses engagements locaux. Femme de réseau, pragmatique, elle arrive ainsi à faire le lien permanent entre une approche globale et une action locale. Aujourd'hui, si elle informe encore régulièrement le Maire de Mulhouse des résultats positifs et des difficultés, elle sait que leurs rapports reposent sur une confiance mutuelle. Cependant, à mi-mandat, elle dit déjà songer au futur, hors de la municipalité. Elle ne sait pas comment les dossiers qu'elle gère seront repris mais pense avoir apporté sa pierre à l'édifice en ayant le sentiment du devoir accompli. Elle a tracé un chemin qui, elle l'espère, continuera d'être emprunté par les élus qui lui succéderont.

Pour l'heure, elle parle encore des nombreux projets qu'elle continue à mener au sein de la Ville. Elle profite de ses multiples apparitions en public pour disséminer ses idées et sa foi dans le développement : pour elle, ce sont ces pierres qu'elle apporte à l'édifice qui amplifieront les actions pour la coopération et le développement qu'elle a menées durant ses différents mandats à la Ville de Mulhouse.

### 4.2.2 Marc Wurtz, président de l'association des commerçants de Mulhouse : Mahajanga, un retour aux racines

L'histoire de Marc Wurtz est intimement liée à celle de la halle du marché de Mulhouse. A 37 ans, c'est aujourd'hui un commerçant totalement investi dans son travail mais également dans la vie du marché. Il témoigne ainsi d'un grand attachement à ce lieu d'échanges et de commerces dans lequel il a été immergé encore tout petit, développant un lien quasi charnel avec le marché mulhousien. Ceci explique certainement son engagement dans la vie de l'association des commerçants dont il est aujourd'hui un président particulièrement actif. Marc Wurtz n'était à l'époque que secrétaire de l'association quand la curiosité l'a conduit à s'intéresser au projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga dans lequel la conseillère municipale en charge du dossier était beaucoup investie. Madame Eckert était à la fois l'élue de la Ville de Mulhouse en charge du Commerce et de l'Artisanat et, également, celle des Relations Internationales.

Dès le départ, il voit rapidement un double intérêt à participer à ce projet : la connaissance d'une autre culture et la comparaison du marché de Mulhouse avec un marché en Afrique. De son côté, la municipalité y a également trouvé son intérêt : elle a ainsi rapidement décidé de l'envoyer sur place, l'intégrant immédiatement à l'équipe des agents mulhousiens, afin de lui faire rencontrer les associations locales de commerçants, et de voir le projet dans toutes ses dimensions. L'objectif était de lui faire apporter une vision et des compétences particulières à Mahajanga. Et cette démarche a tenu toutes ses promesses !

En partant, il ne savait pas vraiment ce qui l'attendait. Pour lui éviter de perdre totalement ses repères et également pour qu'il s'adapte le plus rapidement possible, il a été entouré lors de ce voyage de deux agents de la Ville de Mulhouse qui connaissaient déjà le terrain et qui lui ont permis de rencontrer les bons interlocuteurs : Fabienne Gasser, responsable des droits de place et marchés, et André Louis, inspecteur sanitaire du service communal d'hygiène et de santé. La composition de cette équipe avait pour objectif, selon lui, de confronter trois visions différentes : une vision sanitaire, une vision technico-administrative et une vision« commerçante » qui était la sienne. Une fois sur place, il a pu discuter avec les commerçants, les côtoyer sur leurs lieux de travail et échanger avec les associations de commerçants mahajangais. Il a partagé le quotidien des missionnaires de la Ville de Mulhouse, a pu approcher la complexité d'un projet de développement et se forger un point de vue sur cette opération menée en partenariat entre la Ville de Mulhouse et la CUM.

Au quotidien, il a vite compris qu'aider ces gens, ce n'était pas seulement leur donner un nouvel outil, un nouveau marché, mais surtout leur permettre d'en vivre. C'est en effet pour les Mahajangais un besoin financier immédiat. Ce

voyage reste pour lui un souvenir inoubliable. S'il lui a permis de prendre conscience du gouffre qui peut séparer les deux villes du Nord et du Sud, et leurs marchés, cette confrontation a été aussi pour lui l'occasion de découvrir des points communs, des similitudes entre des contextes au départ si différents. C'est ainsi qu'à son avis, si le sens du commerce est un peu différent à Mahajanga, car ce sont des vrais non-sédentaires contrairement à Mulhouse, ce qui l'a fortement étonné, c'est qu'au final les commerçants malgaches ont les mêmes préoccupations, la même façon d'agir, la même appréhension du « vivre ensemble » que les commerçants mulhousiens. Entre ces deux villes du Nord et du Sud, la démarche du commerçant est la même : une relation très forte avec le client, presque accrocheuse, et un ciment très puissant entre les commerçants. Pour lui, dans le marché, il y a cette véritable « famille », qui au-delà de l'aspect purement formel symbolise le lien très fort qui se crée entre les commerçants, une réelle cohésion et une véritable solidarité même si au quotidien, comme dans toute famille, ils peuvent avoir des sujets de discorde. Pour Marc Wurtz, c'est seulement dans les marchés que l'on trouve cette manière particulière d'appréhender les relations, une forme que l'on ne retrouve pas ailleurs, unique dans son genre et propre à ce milieu d'échanges et de négoces.

En revanche, ce sont certains des modes d'action et d'habitudes qui ont constitué une forme de choc culturel, notamment les conditions d'hygiène qui diffèrent sensiblement entre un marché d'une ville du Nord et celui d'une ville du Sud. Il garde un souvenir ému d'une vendeuse de médicaments qui avait sur sa petite table de vente, une petite cuillère et un tube de médicament. Ne comprenant pas au départ à quoi ces deux produits pouvaient bien servir et quel échange était pratiqué sur cette base, il a demandé alors ce que vendait cette commerçante. Et quelle n'a pas été sa surprise lorsqu' il a observé sa méthode : pour chacun des clients, elle sortait une noix de crème du tube et une fois qu'elle avait récupéré cette noix de crème avec une cuillère, elle l'enveloppait dans un petit papier qu'elle pliait soigneusement pour le donner au client. Cette façon de faire du commerce en vendant de très petites quantités l'a frappé. D'ailleurs, il n'a pas non plus compris tout de suite pourquoi le marché se tenait tous les jours. Pour lui, cela semblait beaucoup trop régulier mais il s'est rapidement rendu compte de l'impact des conditions de vie différentes sur l'organisation de la vie quotidienne des Malgaches. En effet, le mode d'achat journalier est conditionné par l'absence de réfrigération. Pour chaque repas, les habitants doivent ainsi aller faire leur course au marché pour avoir des produits les plus frais possibles. Et à la réflexion, cette pratique lui a rappelé la tradition des marchés où la chaîne de distribution était à l'origine très courte alors qu'à Mulhouse, sur son marché, il constate qu'année après année, elle a tendance à s'allonger.

A son retour sur le sol alsacien, de nombreux articles dans la presse locale mulhousienne ont relaté sa mission. Largement lus par ses collègues et ses clients, ces documents ont créé un nouveau lien avec certains des habitués du marché. Parmi ces derniers, certains amoureux de Madagascar passent régulièrement sur son stand pour lui dire un petit mot, s'amusant même parfois à le saluer en langue malgache. L'un d'entre eux, qui a construit une maison là-bas, vient tous les samedis le voir, pour lui demander des nouvelles de Madagascar ou lui en donner. Il a également beaucoup témoigné auprès de ses collègues commerçants. Il a cherché à garder un contact à distance avec l'association des commerçants malgaches et ils s'échangent toujours de fréquents courriers. L'association des commerçants de Mulhouse essaie ainsi d'aider son vis-à-vis malgache comme elle le peut, tant d'un point vue technique que financier. Les marchands de Mulhouse se sont même cotisés, suite à la demande de leurs homologues malgaches, pour acheter un mégaphone pour passer des communiqués à l'intérieur des marchés.

Il avoue qu'il lui a fallu un peu de temps et de recul pour structurer une analyse, pour qu'il la formule correctement. Depuis, il y repense toujours avec le même enthousiasme. Humainement, il dit avoir appris beaucoup, découvert une autre société extrêmement riche. Avec le recul, il pense que cette mission lui a permis de « remettre les choses à leur place » et de voir tout le chemin parcouru depuis les débuts du marché de Mulhouse. Elle l'a renvoyé aux origines même de ces lieux d'échanges et de négoces et à une image plus traditionnelle, presque ancestrale des marchés, voyant un parallèle entre la situation actuelle des marchés mahajangais et celle qui pouvait prévaloir il y a plus d'un siècle sur les marchés alsaciens… Il s'est rendu compte qu'il retrouvait à Mahajanga tout l'imaginaire qu'il avait pu se forger sur le passé à travers les nombreuses histoires du marché que ses aïeuls lui racontaient quand il était petit. Il

dit avoir trouvé ses racines et cela l'a fortement touché. Ce voyage a ainsi pris, sous certains aspects, la forme d'une quête personnelle qui lui a permis de renouer avec le passé familial et de se réconcilier avec certaines zones d'ombre.

Maintenant, un de ses objectifs est de savoir comment ce projet va évoluer, même si son activité professionnelle ne lui a pas laissé le temps d'y retourner pour appuyer une nouvelle fois, comme la Ville l'aurait souhaité. S'il arrivait à se dégager de ses préoccupations professionnelles, il aimerait pourtant repartir à Mahajanga avec sa femme, ses collègues, pour faire partager son enthousiasme, son questionnement… « Quand je suis ému par quelque chose, j'ai envie de le faire partager. C'est ma façon de montrer que je l'aime ».

### 4.2.3 Mokhtar Salim Andriamomanga, Second Adjoint à la CUM : un apprentissage studieux

L'Adjoint au Maire apparaît comme un personnage sûr de lui, jeune et dynamique. Il s'agit d'un « nouveau venu » à la CUM, qui a pris ses fonctions en février 2007.

Sa personnalité a été fortement forgée par le mélange culturel que lui ont légué ses parents. De son père, musulman et d'origine Merina, cocktail original, il a acquis l'assurance, la probité et l'instruction. De sa mère, issue d'un mélange anjouanais et sakalava, il a retenu la modestie. Pour gérer ses multiples appartenances, il a dû apprendre à s'intégrer dans des communautés différentes en faisant à chaque fois preuve de modestie et de respect vis-à-vis de ceux qui étaient différents de lui.

Cette éducation métissée ne l'a pourtant pas prédestiné à une carrière politique. En effet, sa capacité à s'adapter l'a conduit au départ à devenir un entrepreneur habile sachant se servir de ses relations et ses multiples contacts pour faire prospérer ses affaires.

C'est après avoir rencontré le Maire à seulement deux reprises, au retour d'un stage de 6 mois en Italie, que finalement, il se retrouve à assumer, à seulement 34 ans, le poste de second Adjoint, responsable des finances et des marchés de la Commune de Mahajanga…

Aujourd'hui encore, il a du mal à se voir comme tel et à se sentir « dans la peau » d'un personnage politique. Il se définit plutôt comme un technicien œuvrant pour la population : il cherche à rester à l'écart des jeux politiques. Dans sa nouvelle fonction, il a appris à se forger son opinion au contact de la population, à mener une équipe composée de cadres expérimentés et à atteindre un but qui satisfasse l'intérêt général, ce qui diffère de ses précédentes expériences en entreprises privées.

Parfois, il a été obligé de prendre une décision avec fermeté et d'aller à l'encontre de la volonté de la population, même si sa fonction lui commandait d'être à l'écoute des électeurs. Cela a été le cas lors d'opérations d'assainissement des rues autour des marchés réhabilités. Il a dû assumer, pendant l'absence du Maire, la décision de l'édile de nettoyer les rues des commerçants installés de manière peu légale. Il s'est alors rendu compte qu'il fallait rester déterminé pour faire appliquer des décisions politiques difficilement acceptables par les commerçants, ce qui a entraîné des attroupements, des manifestations et même des menaces de mort à son encontre… Suite à cela, il a acquis la reconnaissance de ses pairs qui le qualifient aujourd'hui d'homme politique courageux.

Dans le cadre de ses fonctions, son jeune âge est à double tranchant : être jeune équivaut à avoir beaucoup d'énergie, de pugnacité mais aussi un manque d'expérience. Se tourner vers les anciens apparaît alors comme le meilleur moyen pour lui de gagner du recul. Par ailleurs, il a ressenti que sa jeunesse était perçue comme un handicap dans la gestion des dossiers. Quand il comprend que ses interlocuteurs remettent en cause ses compétences, il essaie de faire preuve

de modestie pour apaiser leur scepticisme. Cependant, il pense qu'il est nécessaire de devoir « taper sur la table » pour affronter les gens, même si les épreuves de force ne sont pas faciles à supporter.

Lorsqu'il a pris ses fonctions d'adjoint chargé des finances à la CUM, en février 2007, il était encore étranger à toutes les affaires qui touchaient aux marchés et au fonctionnement de la Commune. Si au départ il était plutôt méfiant par rapport à ce projet, aujourd'hui, il estime que le budget annexe est un système particulier qu'il convient d'appuyer. Il s'y est impliqué et a fini par être considéré comme l'un des personnages les plus dynamiques impliqués dans la gestion des marchés.

Il a donc dû s'adapter tant à la gestion particulière des marchés qu'au fonctionnement de la CUM, ainsi que nouer de bons contacts avec le personnel et plus spécifiquement le personnel des marchés. Il sait que le Chef du DMARC s'était retrouvé seul à gérer les difficultés de ce projet et à maîtriser le dossier. C'est ainsi qu'il n'a pas été facile, pour lui, de prendre en main les dossiers à ses côtés et de créer une dynamique de groupe au sein de l'équipe du DMARC. Mais le second Adjoint aime les défis… Ne connaissant encore ni le personnel des marchés, ni les partenaires, ni l'historique et les enjeux du projet, il a fait beaucoup d'efforts pour assimiler l'ensemble des informations et comprendre le rôle de chacun des acteurs.

Maintenant qu'il a pris ses marques, ses journées de travail sont plus sereines, mais saturées… Ses déplacements sur les marchés lui font voir la réalité des commerçants, l'alerte sur les revendications des commerçants, de discuter avec eux, de recueillir leur avis sur tel ou tel problème. Il peut ainsi anticiper les dysfonctionnements mais surtout affronter la méfiance des gens à l'égard de son action au sein de la CUM. Aujourd'hui, il fait des efforts pour améliorer ses relations avec eux : il les considère comme des partenaires et essaye donc de tisser une relation de confiance. Bien qu'il ne soit pas, comme le chef du DMARC, quotidiennement sur les marchés, les commerçants apprécient déjà sa disponibilité et l'écoute dont il fait preuve.
Cependant, bien que le projet soit arrivé à son terme, il estime qu'il reste beaucoup de problèmes à régler au sein de la CUM, le principal étant celui des commerçants hors marchés ne vendant pas tous les jours et faisant concurrence aux commerçants dans les nouveaux marchés, qui eux, payent un droit de place plus élevé.

Aujourd'hui, l'engagement futur de la Ville de Mulhouse dans un partenariat avec la CUM, représente selon lui un rapprochement important. Les nouvelles coopérations avec cette ville sont le résultat de la volonté de la CUM et d'une confiance mutuelle… Le partenariat est d'une grande valeur pour la CUM, surtout concernant les formations, car selon lui, il s'agit d'un moyen de profiter des expériences des partenaires extérieurs, afin d'arriver à leur niveau de savoir-faire et d'acquérir une expérience, ce qui pourrait l'aider à perdre cette étiquette de « jeune premier ».

### 4.2.4 M. Daniel Rasolo, Chef du DMARC : un homme de missions

Daniel Rasolo (prononcer « rassoul ») apparaît de prime abord comme quelqu'un de chaleureux, prêt à plaisanter sur les aléas du quotidien qui ne manquent pas à Mahajanga. Sa personnalité est intimement liée à sa fonction : Chef du Département des marchés de Mahajanga, il a un don certain pour les relations humaines. Les partenaires du projet ont tout de suite remarqué qu'il maîtrisait bien son rôle de chef de service. Ayant un excellent contact avec les commerçants, il sait faire passer les messages inhérents au projet. Posé, discret et intègre, il a une grande connaissance des lieux, des gens, des us et coutumes du marché qui lui permettent d'agir en évitant de commettre des impairs. En effet, il connaît les marchés et les commerçants : sa mère vend des produits locaux sur celui de Tsaramandroso depuis plusieurs années.

Ses expériences professionnelles précédentes étaient très différentes de son nouveau rôle au sein de la CUM. Elles lui ont permis d'acquérir des compétences de gestionnaire : il a été responsable d'une des succursales d'une entreprise d'envergure nationale. Suite à cela, il est entré au service de la CUM en tant que Responsable « réseaux divers », afin

de représenter celle-ci pour toute forme de collaboration possible avec la Jirama et Telma[41]. Par la suite, il lui fut confié la mission de mettre en œuvre le projet de réhabilitation des marchés et de les gérer.

Il est aujourd'hui responsable du bon fonctionnement de la vie sur le marché, ce qui implique une bonne gestion du DMARC et des relations avec les commerçants dans leur diversité en termes de classes sociales, de cultures, de croyances et de tempéraments. Dans les marchés, beaucoup d'ethnies sont réunies, ce qui demande un grand effort d'adaptation et beaucoup de tact pour ne pas heurter les susceptibilités. Son savoir-faire actuel, il pense surtout l'avoir acquis sur le tas, c'est-à-dire tout au long de ce projet. Il insiste sur l'importance des deux formations dont il a pu bénéficier auprès de la Ville de Mulhouse. D'ailleurs, sur son bureau est placé en évidence un étui porte-stylo sur lequel est marqué *« offert par la Ville de Mulhouse »*, trace d'une forte relation avec ce partenaire qu'il a connu par l'intermédiaire de l'IRCOD. Parallèlement, il a su tirer les leçons des missions de suivi et d'accompagnement réalisées par les différents partenaires ainsi que des obstacles qu'il a su dépasser seul, avec une grande persévérance.
Au début du projet, en 2004, il n'était accompagné que de quelques percepteurs, alors que le plus difficile était à faire : changer le mode d'organisation de la CUM concernant les marchés, afin de les réhabiliter et gérer les commerçants durant ces transformations en passant par différentes étapes.
Puis, il a fallu les déplacements des commerçants vers les plates-formes provisoires et les nouveaux marchés ainsi que la mise en place d'un budget annexe…. tout en faisant face à un contexte politique mouvant : élections, changements municipaux, crises politiques… Cette position exigeait bien sûr la confiance des politiques, mais aussi de gros sacrifices personnels afin d'arriver au terme du projet…

Toutes ces phases furent délicates à mener, car ce projet comportait des risques. Travailler dans le même temps sur la mission de Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle (MOSI) et sur la mise en place du Budget Annexe demandait des qualités et des compétences complètement différentes. En fait, il était d'autant plus difficile de remplir ces tâches de façon parfaite, que les responsables politiques avaient parfois des positions effacées.

Bien qu'un volontaire de l'IRCOD fût sur place pour l'assister dans son travail durant les trois premières années, il ne souhaitait pas lui donner trop de place dans le montage du projet. Selon lui, il a surtout été utile en termes de représentation auprès de la CUM et des commerçants. En effet, ces derniers pouvaient refuser de se déplacer ou même s'opposer au projet, qui impliquait une réglementation plus rigoureuse concernant les taxes. Par ailleurs, le poste de Chef du Département des marchés impliquait de se mettre en première ligne : il fut donc la cible des difficultés et des contestations quand il s'agissait de changer les habitudes des commerçants. Sur les sites provisoires, il a été décidé d'appliquer les grandes lignes d'un règlement intérieur. Aujourd'hui le personnel des marchés et les commerçants s'y sont formés, mais Daniel Rasolo ne cesse de rappeler qu'il faut adapter cet outil au contexte malgache, ce qui nécessite du temps…

Le changement municipal a été délicat à accepter. Il a craint à certains moments que des axes du projet soient remis en question et qu'il faille s'adapter à une nouvelle organisation. Mais surtout, il a eu l'impression que la nouvelle équipe ne reconnaissait pas son travail. Pourtant, Daniel Rasolo est considéré par les partenaires comme une pièce maîtresse pour la pérennisation du projet, en quelque sorte la «mémoire du PRMM ». Pour que cette mémoire soit profitable à la nouvelle municipalité, il aurait fallu qu'elle lui consacre du temps. Or ce ne fut pas le cas et des problèmes de communication avec son nouveau supérieur hiérarchique, le Second Adjoint, sont apparus au cours des premiers mois du mandat.

Aujourd'hui, les journées de Daniel Rasolo commencent à 8h00 du matin et se terminent plus souvent à 20h00 qu'à 18h00. Sa femme se demande à quand remontent ses derniers congés. En effet, sa fonction est exigeante : changer

[41] Ancien opérateur téléphonique à Madagascar.

les habitudes des commerçants requiert sa présence constante sur les marchés, afin de montrer que sa surveillance ne faiblit pas.

Généralement, il profite de la matinée pour régler les affaires administratives et l'après midi, il la consacre aux commerçants, qui sont nombreux à venir. On s'aperçoit vite qu'ils apprécient de pouvoir se confier à lui. Ils évoquent leurs problèmes professionnels, bien sûr, qui touchent généralement à des problèmes de vie en communauté : jalousies, concurrences déloyales, non acceptation des sanctions, vols…. Ce sont des choses banales pour des marchés qui sont occupés par plus de deux milles commerçants… Daniel Rasolo ne se désintéresse cependant d'aucun sujet quand il s'agit d'améliorer la vie sur le marché. Il s'agit effectivement d'une vie en communauté, dont il faut éloigner toutes tensions.

Au final, Daniel Rasolo est un homme de parole, qui se définit comme *« menant à terme tout ce qu'il entreprend »,* tel un missionnaire. Mais les choses changent et son enthousiasme disparaît parfois derrière une certaine lassitude… Pour se ressourcer, il prend un ou deux jours de congé qu'il consacre à sa vie familiale et religieuse, afin de répondre à ses convictions et s'investir pleinement dans les missions que sa communauté lui confie.

### 4.2.5 Mme Denise Razafiantatsoa, commerçante au marché de Tsaramandroso : le visage de l'engagement

Il est 6h30 et le marché de Tsaramandroso prend vie tout doucement. En arrivant, les commerçantes se saluent avant de prendre leurs places. Cette communauté si « vivante » a ses petites habitudes : Denise Razafiantatsoa, comme tous les commerçants du marché, enfile sa blouse[42] et installe sa marchandise provenant des environs de Mahajanga : des poulets de chair[43] qu'elle va essayer d'écouler dans la journée, quelques petits oignons, des bâtons de sapins qui servent à allumer le feu et un peu de thym. Elle prépare soigneusement son étal : la présentation est essentielle pour attirer le client, qui peut se perdre dans cette multitude de produits et de couleurs. Ensuite, elle place son matériel : la balance, la calculette et le calepin pour noter les achats de la journée.

Une fois le tout installé, à peu près 30 minutes plus tard, c'est le moment du petit déjeuner : café très sucré avec des « *mokary* », sortes de gros blinis à base de pâte de riz. Puis, elle adopte un geste qu'elle pratique tous les jours et continuellement : chasser les innombrables mouches à l'aide du *« Fikopaka lalitra »,* sorte de fouet à franges en plastique.

Le métier de commerçante ne lui est pas venu tout seul. En effet, sa mère était déjà commerçante de légumes à Tsaramandroso alors qu'elle n'avait que 6 ans. N'ayant pas fait d'études, elle a suivi les traces de sa mère en reprenant son commerce. Aujourd'hui, elle vend du poulet, car elle y a trouvé des avantages par rapport à la vente de légumes, qui lui faisait perdre beaucoup d'argent. Aujourd'hui, elle n'a pas à stocker sa marchandise. Elle a choisi d'acheter à crédit quelques poulets pour être sûre de les écouler dans la journée car elle ne peut pas les conserver dans un réfrigérateur. Elle préfère voir petit et s'assurer le minimum vital, plutôt que de perdre la marchandise. Elle vit donc au jour le jour, comme beaucoup de Malgaches. En effet, aujourd'hui elle fait un bénéfice de 10 000 à 15 000 FMG (entre 70 centimes et 1,15 euros) par jour, alors qu'avant la réhabilitation des marchés, elle gagnait environ 22 000 FMG par jour (1,50 euros). Elle pense qu'elle pourrait atteindre de nouveau ce bénéfice si les commerçants « hors marché » n'existaient pas.
Elle a pris connaissance de ce projet de marchés trois ans plus tôt avec le déplacement des commerçants sur un site provisoire. C'est à partir de ce moment qu'ils ont créé leur association de commerçants « FMTTM », initiales de *« Fi-*

42 Avec le code couleur suivant : vert pour les légumes, violet pour le poulet, blanc pour les bouchers, etc…),
43 A Madagascar, on fait la différence entre poulet de chair et poulet gasy. Le poulet gasy est semble t-il, de meilleur goût, car il a été élevé en plein air et nourri de façon « biologique ». Le poulet de chair a l'avantage quand à lui, d'être de plus grande taille, mais il a été élevé dans une batterie et nourri avec des provendes (composées d'un mélange de céréales broyées avec des vitamines).

*kimbanana Mpivaritra Tsenan'ny Tsaramandroso Miray»*. Leurs craintes quant au déplacement avaient disparu avec la création de cette association, car elle leur assurait leur retour sur le marché. Ils ont donc nommé des délégués par filière, ont bénéficié de formations sur l'hygiène et sur la manière de recevoir le client. En tant que déléguée, cette période a été assez difficile pour Denise Razafiantatsoa. Son temps était partagé entre son commerce, les réunions avec sa filière, les réunions de l'association, les formations et les contacts avec la Mairie. Cependant, elle reconnaît l'intérêt de ce travail qui a notamment permis aux commerçants de participer à l'organisation des emplacements de telle ou telle filière sur le marché.

Il y a eu tout d'abord l'implication dans la réalisation du recensement, qui a généralement été, selon elle, correctement mené, hormis pour la filière poissons, où le délégué n'a apparemment pas bien exécuté son travail : ils se sont trouvés le jour J avec deux fois plus de poissonniers réels que recensés. Elle a également été associée à l'organisation du tirage au sort pour l'attribution des places dans les nouveaux marchés : les délégués, dont elle faisait partie, étaient chargés de certifier au personnel de la CUM que le commerçant en question exerçait déjà dans l'ancien marché. Elle estime que les formations de l'UDAC à la gestion d'une association lui ont été utiles. Il faut noter que tous les délégués avaient droit à différentes formations : gestion d'une association, hygiène, sécurité-incendie…

Un des apports de ce projet a été d'organiser tous les commerçants en associations, afin qu'ils s'unissent pour défendre leurs intérêts. En effet, avant la réhabilitation, les commerçants étaient divisés et la CUM donnait des ordres qu'il fallait exécuter. Aujourd'hui, les commerçants peuvent intervenir dans les décisions municipales ou les influencer, comme ce fut le cas pour le problème des commerçants aux abords des marchés. Il s'agit là d'un vrai travail collectif. Le rôle qu'elle exerce au sein de l'association plaît à Denise Razafiantatsoa, mais elle ne l'a pas choisi : ce sont les commerçants de sa filière qui l'ont élue, car elle est très estimée.

Elle apprécie aujourd'hui que la nouvelle organisation avec les percepteurs se passe mieux. Il y a un réel suivi du paiement des commerçants et ceux-ci sont rassurés davantage dans la destination de l'argent versé. Cependant, la période économique actuelle n'est pas favorable au commerce. Denise Razafiantatsoa a de plus en plus de mal à vendre quotidiennement ses quatre poulets, même si les consommateurs, qui viennent acheter chez elle, sont des habitués : son sourire en déciderait plus d'un.

Il arrive parfois qu'elle soit obligée de puiser dans ses réserves pour pouvoir payer l'intégralité du montant dû au fournisseur. Les commerçants aux abords des marchés, ainsi que son mauvais emplacement jouent en sa défaveur. A cela s'ajoute la réduction de sa surface de vente. Avant la réhabilitation et la mise en place du règlement, elle possédait un étal ayant une longueur d'environ 5 mètres. Avec les nouvelles règles, cette dimension s'est trouvée réduite à un mètre. Cependant, depuis mai 2008, la CUM a baissé les prix des étals : elle peut donc s'offrir la location de deux étals à 28 500 FMG[44].

Aujourd'hui, elle trouve que l'ambiance dans le marché réhabilité est différente : elle lui paraît parfois un peu plus morne, quand on est obligé de rester seule derrière sont étal… Avant, les femmes aimaient à se retrouver entre elles afin de parler de choses et d'autres. Cependant, elle admet que les relations entre les commerçants sont meilleures. Bien sûr, des tensions existent toujours : les jalousies sont fréquentes, surtout lorsque l'on occupe un statut de délégué comme le sien. Le marché a gardé relativement le même esprit d'organisation, mais les commerçants ne s'entassent plus comme avant et sont spécialisés dans un type de marchandises.

Au cours de la matinée, l'ambiance « monte », le marché devient de plus en plus dense au fur et à mesure que le temps passe, et les femmes très nombreuses dans ce marché, semblent y être pour quelque chose : leur présence apporte une certaine chaleur humaine dans les rapports entre commerçants, et également avec les consommateurs. A

[44] Soit environ 2,28 euros

midi, la chaleur et les occupations ménagères entraînent une diminution de l'activité du marché qui reprend vers 15h00 pour diminuer à nouveau vers 18h00. Certains enfants profitent des grandes allées du marché de Tsaramandroso pour jouer, tandis que d'autres prennent la relève de leurs parents derrière les étals… Les enfants de Denise Razafiantatsoa ne sont pas souvent là car, contrairement à elle, elle souhaite que leurs études leur offrent la possibilité d'avoir une vie meilleure que la sienne, loin des étals de Tsaramandroso.

### 4.2.6 M. Ibrahim Hachim, Chef du marché de Mahabibo : portrait d'un flegmatique

Il est 9h00 quand la journée de M. Hachim débute dans le marché de Mahabibo, le plus petit en termes de superficie mais le préféré des Mahajangais. A 46 ans, il partage avec le Chef de marché de Marolaka, l'étiquette de doyen du personnel des marchés : surveillants et percepteurs viennent souvent le voir pour lui demander conseil. En effet, il travaille à la CUM depuis 1987 où il a commencé comme magasinier. C'est ainsi qu'il connaît le contexte et les petites astuces de la majorité des marchés, car il a déjà travaillé à Tsaramandroso et à Bazar Be.

Pendant une heure et demie, tous les jours, il parcourt le marché pour vérifier la propreté et les numéros des emplacements, il discute avec les commerçants pour comprendre les problèmes qu'ils rencontrent et se renseigne auprès des délégués des filières des derniers événements touchant le marché.
Ayant achevé sa visite, il rentre à son bureau pour le reste de la matinée, afin de répondre à son autre tâche : veiller à ce que les commerçants payent leurs abonnements. Chef du marché, il est responsable à la fois du personnel et des commerçants, tout en remplissant le rôle de percepteur. Sa fonction revêt une importance particulière pour le projet, car tout part de là : les problèmes, les événements et les recettes… Lorsque les commerçants sont dans l'impossibilité de payer (parfois il s'agit également d'une marque de contestation quand ils rencontrent des problèmes politiques), le percepteur a peu de moyens de contrainte. Les seules cartes qu'il a en main pour persuader le commerçant de s'acquitter de son droit de place sont soit de peser sur leurs bonnes relations, soit de le menacer d'une exclusion prochaine du marché… Cependant, cette dernière solution ne prend que très rarement effet. Peu de sanctions ont été appliquées jusqu'à présent : la Commune n'arrive pas à s'imposer et à mettre en application le règlement des marchés, dont tous les commerçants ont connaissance, qui définit clairement ces sanctions…
Des anciens marchés, il se souvient comme beaucoup, de la saleté, des allées trop petites, de la viande découpée sur place… Cela le fait même sourire de repenser à tout ce désordre. La première étape du projet a consisté à dresser des listes de commerçants par filière : ce ne fut pas si difficile, car il connaissait déjà les commerçants et il pouvait dire s'ils faisaient ou non partie de l'ancien marché. Il a donc transmis toutes ces informations à l'UDAC, qui les a utilisées à son tour pour élaborer le recensement final. Par ailleurs, il exerçait sa fonction de percepteur en même temps : dès qu'il recensait une personne qui n'était pas en règle, il pouvait la convoquer au bureau pour lui réclamer de payer les arriérés.

Le déplacement des commerçants fut facilité grâce à l'UDAC, qui a joué le rôle d'intermédiaire entre les commerçants et la Commune. Ce fut plus facile pour les commerçants de se déplacer. Au préalable, le Chef du Département des marchés, le Volontaire, les associations de commerçants ainsi que les chefs de marché se sont réunis afin de valider la liste des commerçants. Si le commerçant avait payé son abonnement du mois en cours, alors il lui était remis un ticket pour se faire attribuer une place sur le marché par tirage au sort. Personne n'a protesté contre l'emplacement qui lui était attribué. Les commerçants de légumes ont cependant eu quelques difficultés à accepter leur regroupement alors qu'ils étaient dispersés sur les anciens marché » : il a fallu leur expliquer que cela concoure à améliorer l'attractivité des marchés.

Dans le cadre de ce projet, des formations d'informatique et de maîtrise d'incendie ont également été dispensées. La première avait pour fonction d'aider les percepteurs à enregistrer les commerçants journaliers grâce à un ordinateur disponible dans chaque bureau. Mais, M. Ibrahim Hachim annonce un peu amer, *« nous n'avons pas d'ordinateurs et la formation s'est terminée au bout de trois mois, du jour au lendemain, sans explications »*. Peut-être que ça repren-

dra un jour, conclut-il avec philosophie. Il se souvient également qu'une formation à la langue française a été proposée par le volontaire de l'IRCOD. Elle a duré…une semaine. Aujourd'hui, il admet tout de même, avec ironie, que si ces formations n'ont été que très courtes ou n'ont pas été achevées, il s'est rendu compte qu'elles lui ont servi à comprendre son fils de 11 ans quand il lui parle d'ordinateur…

La période des sites provisoires fut relativement aisée pour les percepteurs. Etant donné la satisfaction générale des commerçants grâce à un minimum de propreté et d'organisation ainsi qu'un bon rendement, ils ne rencontraient que peu de problèmes pour être payés. De plus, les associations géraient presque tout sur le marché : tensions entre commerçants, problèmes de propreté… c'était en effet à ce moment là que l'UDAC avait commencé à leur dispenser des formations qu'elles ont pu mettre en pratique.

M. Hachim connaît les commerçants depuis tant d'années, qu'il peut affirmer que leur relation est basée sur une confiance mutuelle. Généralement, il ne rencontre pas de problème d'autorité. Quand des tensions et des difficultés surviennent, il sait gérer les conflits : il fait venir les commerçants concernés et les représentants de l'association afin de tirer l'affaire au clair. L'association est pour lui une aubaine et il sait l'importance d'entretenir de bonnes relations avec les 18 délégués. Plus récemment, il a cependant remarqué que ces derniers n'arrivaient que rarement à régler les problèmes à l'intérieur de l'association. Pour lui, il s'agit d'une source de difficulté. Il regrette parfois le temps où il était seul responsable sur le marché et où il réglait lui-même les différends. En effet, si l'association de commerçants lui facilite la tâche, elle devient parfois un barrage entre les commerçants et la CUM tant sont nombreuses les revendications. Pourtant, avant le projet, sa vie professionnelle était différente. Sa fonction semblait plus étendue : en même temps qu'il était chef de marché, il assurait également les fonctions de surveillant et de percepteur. Avec la création du DMARC, il reçoit aujourd'hui un ordre clair et direct. Auparavant, n'ayant pas de supérieur distinct, il recevait des ordres, parfois contradictoires, de différentes personnes. Par ailleurs, les relations avec le BMH s'améliorent progressivement : constatant que les commerçants acceptaient mal le règlement sanitaire dicté par les inspecteurs du BMH, le chef de marché a décidé que les contrôles d'hygiène se feraient en commun. Sa fonction actuelle lui a également permis de gagner un certain respect de la part des personnes qui l'entourent, on le regarde différemment. De ce point de vue, il peut dire qu'il apprécie davantage son métier.

Mais il y a un prix à payer pour cela : il trouve que professionnellement, cela devient plus difficile depuis le début du projet. Il est responsable d'un nombre important de commerçants et de collègues et il a toujours des difficultés à disposer du matériel nécessaire pour faire correctement son travail… Alors qu'au début, il pouvait s'appuyer sur un effectif en nombre suffisant, il se sent seul à présent face à la pénurie de personnel sur son marché. Au début du projet, il y avait 5 personnes alors qu'aujourd'hui, ils ne sont plus que trois. Au final, le projet n'a pas changé ce qui paraît le plus important aux yeux de ce chef de marché : son salaire. Il est toujours de 112.000 MGA par mois[45]. De même, les recettes n'ont pas augmenté (à cause des commerçants à l'extérieur)… Ainsi, il traduit à lui seul le sentiment des percepteurs et des chefs de marchés d'avoir un peu été les « oubliés » de ce projet de réhabilitation, que ce soit par les partenaires ou par la CUM. D'un côté, ils sont montrés du doigt pour ne pas faire leur travail correctement (d'où le refus de toute augmentation salariale). D'un autre, le soutien politique, pour faire appliquer le règlement lors des problèmes de paiement, peine à se faire sentir. Lors de l'opération d'évacuation des marchands qui occupaient l'espace autour du marché de Tsaramandroso, les agents du DMARC se sont sentis seuls face aux commerçants hors marchés, parfois très agressifs. Fataliste face à cette situation, M. Hachim quitte son bureau en fin d'après midi pour faire sa dernière tournée. Il termine sa journée vers 16h00 pour retrouver sa famille et ses amis, en attendant de reprendre ce travail qui l'occupe tous les jours de la semaine.

---

[45] Equivalant à 45 euros, soit approximativement le même salaire que les balayeurs du marché.

# 5. CONCLUSION ET LECONS

## 5.1 Atouts / faiblesses découlant de l'analyse du projet

A partir des éléments d'analyse développés dans le chapitre précédent, une synthèse est proposée ci-après pour faire ressortir les atouts / faiblesses du projet. Elle comprend deux parties. La première propose une lecture critique des axes d'approches qui ont fait l'objet d'une analyse multicritère dans le document ; la seconde offre une lecture des atouts/faiblesses pour chacun des acteurs impliqués dans le projet.

**Photographie 12 : Réunion d'information avec les commerçants**

Crédit photo : Benjamin Michelon

### 5.1.1 Atouts /faiblesses des axes d'analyse du projet : montage institutionnel, Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle (MOSI) et Renforcement des Capacités Institutionnelles (RCI)

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

> pour l'analyse du montage institutionnel : les approches complémentaires ont permis d'intégrer efficacement des acteurs de la coopération décentralisée. Pour autant, certains aspects dans le montage et la gestion du projet (cadre logique, indicateurs notamment) méritent d'être mieux cadrés pour accroître l'efficience de l'approche ;

> pour l'analyse de la maîtrise d'œuvre sociale : cet « instrument » a fait ses preuves tout au long du projet. L'appui de structures locales françaises a permis de renforcer le travail et l'implication de la collectivité du Sud. Pour autant, il ressort que l'apport de compétences externes à ces acteurs de la coopération décentralisée est encore nécessaire pour renforcer ce travail social à fort enjeu politique ;

> l'analyse du renforcement des capacités institutionnelles : l'action conjuguée des différents acteurs a permis d'entraîner une dynamique nouvelle au sein de la CUM. Il importe à présent que les agents de la CUM s'approprient réellement ces outils et mettent en œuvre les acquis des formations reçues.

## Figure 39 : Tableau de synthèse atouts/faiblesses des trois axes d'analyse du projet

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

Source : B. Michelon

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

Dans un second temps, nous avons analysé «acteurs par acteurs », les atouts et les faiblesses de chacun afin de considérer leurs apports dans ce montage opérationnel insolite pour ce type de projet. Il ressort un certain nombre de caractéristiques propres à chacune des administrations correspondant à sa culture et sa méthodologie de travail.

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 ont 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 notamment grâce à une implication croissante des acteurs de la CUM dans le suivi du projet, notamment au niveau politique alors que la CUM a souffert d'une instabilité et d'une implication fluctuante selon les phases du projet. En effet, la succession des maires a entraîné 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'efficience 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 un 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 métier 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

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.

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

## Figure 40 : Tableau de synthèse atouts/faiblesses des différents acteurs

| | Atouts | Faiblesses |
|---|---|---|
| Etat malgache | Processus de décentralisation en cours ;<br><br>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 ;<br><br>Difficulté à faire évoluer et à adapter les montages financiers de gestion des infrastructures. |
| CUM | Mise en place et fonctionnement du BA ;<br><br>Gestion efficace des déplacements et des attributions (droits d'entrée et procédures définis) ;<br><br>Mise en place d'un DMARC et des moyens de son fonctionnement ;<br><br>Implication croissante des acteurs de la CUM dans le suivi du projet ;<br><br>Implication 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 ;<br><br>Circulation déficiente de l'information entre les services (et problème de transversalité) ;<br><br>Recettes à améliorer : amélioration de la mise en œuvre de mesures coercitives et renforcement du suivi des recettes ;<br><br>Missions des experts à mieux anticiper (mieux exprimer les besoins locaux pour améliorer la définition des TDR de mission) ;<br><br>Manque de suivi et d'informations sur les décisions prises avec les commerçants ;<br><br>Implication des fokontanys à envisager ;<br><br>Travail transversal à renforcer ;<br><br>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 ;<br><br>Appui à la MO nécessaire pour la CUM | Capacité d'appui au renforcement de maîtrise d'ouvrage à améliorer. |
| Acteurs de la coopération décentralisée<br><br>(IRCOD, Ville de Mulhouse) | Importance de l'implication d'une structure régionale de mutualisation des moyens (gestion financière) et des compétences ;<br><br>Apports spécifiques de la coopération décentralisée : dialogue politique, compagnonnage de métier, transferts de compétences ;<br><br>Mise en œuvre efficace des outils pour un RCI (stages, formations, assistance technique ponctuelle) ;<br><br>Implication financière dans le financement de l'apport d'expertise ;<br><br>Communication autour du projet : informations et sensibilisation au Nord. | Nécessité d'un temps d'adaptation des agents du Nord au contexte local peu prise en compte dans ce projet ;<br><br>Implication des acteurs de la société civile du Nord à renforcer (coopération décentralisée selon « vision européenne ») ;<br><br>Difficulté dans la mise en œuvre de l'assistance technique permanente (efficience de la mise en œuvre des procédures, professionnalisation du personnel de terrain) ;<br><br>Nécessité de trouver des financements pour un suivi « post-projet ». |
| Acteurs externes | Efficacité de l'intermédiation sociale de l'UDAC. | |
| Commerçants | Définition d'une Charte de bonne conduite ;<br><br>Formation des associations. | Dialogue parfois difficile avec la CUM ;<br><br>Suivi et devenir des associations peu assurés ;<br><br>Concertation initiale avec les commerçants dans l'identification des besoins à renforcer. |
| AFD | Don permettant une mise à disposition financière rapide ;<br><br>Evolution positive du partenariat AFD / coopération décentralisée. | Définition du cadre logique à améliorer ;<br><br>Relation avec la CUM et suivi local de proximité à renforcer. |

Source : B. Michelon

## 5.2 Leçons de la capitalisation selon quelques 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 avec l'ensemble des partenaires par « grands thèmes ». Ceux-ci ont fait l'objet d'un consensus entre les différents partenaires, au Nord comme au Sud, au niveau local comme au niveau national.

Les principaux thèmes sont regroupés en trois parties, en reprenant les éléments de synthèse et en proposant des réponses aux critiques formulées précédemment :
> 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 du projet marché constitue indéniablement une porte d'entrée vers un véritable « partenariat urbain » durable ;
> 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 ;
> 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 partie-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.

### 5.2.1 L'approche intégrée du projet « marché » : une porte d'entrée vers un partenariat urbain durable

**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 socio-économique 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 capa-

cités 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.

**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 al.*, 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 34 : 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 ou de celui des partenaires du Sud.

Le terme « partenaire » en français 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, com-

munauté, 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 spécialement 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 »*. « *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 une certaine méfiance de leur part envers cette main tendue : ils se demandent ce qu'il faudra faire en contrepartie et ne savent pas vraiment quelle attitude adopter dans ce type 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.

**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'implication 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, notamment, son implication politique).

Sans figer le partenariat dans un carcan unique, il est nécessaire « d'enrichir l'éventail des conceptions de montages institutionnels de projet » (Naudet *et al.,* 2008). Pour cela, il convient de proposer à la coopération décentralisée des interventions souples et adaptées dès le montage du projet[46]. 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, stipule 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 »[47]. 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.

---

[46] « 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 al.* , 2007).

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

Cette formule offre plus de souplesse et répond aux objectifs de la loi Thiollière [48]. 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.

**Photographie 13 : Réunion entre les responsables de l'IRCOD, de la Ville de Mulhouse et ceux de la Ville de Mahajanga**

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)

Crédit photo : 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, de type 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.

---

[48] Cette remarque se base sur la définition des termes juridiques suivants (Guinchard *et al.*, 2007) :
> une convention est un accord de volonté destiné à produire un effet de droit quelconque ;
> un contrat est une accord faisant naître une ou plusieurs obligations ou bien créant ou transférant un droit réel.

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 ainsi que 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.

### 5.2.2 La gestion du projet : l'importance d'une gestion de projet efficiente et assurant un suivi de proximité

**La nécessité d'un engagement politique fort**
*S'appuyer sur une demande locale forte et un 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 cofinançant 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.

**Paroles d'acteurs 11 : Agents de la Ville de Mulhouse, 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.

*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.

**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 puisse 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, au bout d'une période probatoire (d'au moins 5 ans), pour, le cas échéant, adapter 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 aide 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 c'est 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.

**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 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[49], 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.

**Le suivi 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 obèrerait 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 al.,* 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.

---

[49] Par exemple, la procédure 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. »

### 5.2.3 La formation, l'appropriation et la participation des acteurs

**Le renforcement de la formation en amont et en aval des acteurs 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 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 »(Meissel *et al.*, 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….

**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.

**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 qu'ils donnent 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 par conséquent d'adapter les approches et les méthodologies afin de rendre le projet compréhensible par tous dès le départ. Ce travail nécessite la mise en place d'outils de communication spécifiques tels que la confection de maquettes simples reprenant un prototype de chacun des différents types

d'emplacements pour que les commerçants se « projettent » plus facilement dans les futurs marchés et contribuent à améliorer les plans initiaux prévus par l'architecte.

*Renforcer la présence locale des partenaires*

Il est apparu au cours des différents entretiens 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 ainsi que par l'IRCOD et dans une moindre mesure par l'AFD, par le biais de son antenne locale. Le suivi de proximité de la part de l'AFD mériterait d'être renforcé et amélioré. Il pourrait être assumé par un Volontaire International au niveau 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.

Cette expérience amène à proposer, pour un projet de ce type, la mise en œuvre, en parallèle à la présence d'un représentant de l'IRCOD, d'une assistance technique ponctuelle apportant un suivi et un soutien technique et méthodologique spécifique (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 « aller-retour » 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.

## Figure 41 : Leçons de la capitalisation selon trois grands thèmes

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

Source : B. Michelon

## 5.3 Eléments de réflexion pour aller plus loin…à partir de ce projet

Au vu des résultats de ce projet, quelques pistes de réflexions ont également été identifiées et permettent d'aller plus loin que l'analyse propre à ce projet et d'améliorer la définition de futurs projets urbains. Quatre pistes sont proposées :

> la réplication de ce type de projet : au vu de 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 : une des grandes réussites du projet est d'avoir pu intégrer activement, dans le cadre de la décentralisation encore balbutiante, la collectivité locale malgache.

### 5.3.1 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 la démultiplication de ce type de projet auprès d'autres collectivités malgaches. En effet, le projet 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.

### 5.3.2 La prise en compte des préoccupations environnementales

L'un des aspects trop peu abordé dans ce projet est l'aspect environnemental : « 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'un partenariat 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 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[50] 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.

### 5.3.3 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 ».

**Encadré 35 : L'exemple du projet de Bobo-Dioulasso**

L'idée de ce projet est née à la fin des années 80, après la réhabilitation du marché central de Ouagadougou entre 1986 et 1989. Le marché de Bobo-Dioulasso fait partie des grands marchés de l'Ouest africain au même titre que les marchés de Ouagadougou, Niamey et Bamako.

La réhabilitation concrète du marché central de Bobo-Dioulasso a été engagée en février 1998 avec la signature d'une convention de financement entre la Commune de Bobo-Dioulasso et l'AFD. Elle a donné lieu à une expérience originale de partenariat financier public-privé. En effet, le coût total de l'opération qui s'est élevé à 7,9 millions d'euros a été couvert pour 60% par une subvention du bailleur et pour les 40% restant par un apport en numéraire des commerçants eux-mêmes.

### 5.3.4 Les collectivités locales malgaches : un acteur majeur 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. La Commune Urbaine de Mahajanga a été choisie comme « ville pilote » en ce qui concerne la réhabilitation de ses marchés. 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 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 dévelop-

[50] Le FFEM est un fonds public bilatéral qui a été créé en 1994 par le Gouvernement français à la suite du Sommet de Rio. Il a pour objectif de favoriser la protection de l'environnement mondial dans des projets de développement durable dans les pays en développement et en transition

pement 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 ».

## Figure 42 : Pistes de réflexion pour aller plus loin… à partir de ce projet

| Pistes de réflexion | | Objectifs visés |
|---|---|---|
| 1. | La réplication 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 |

Source : B. Michelon

# BIBLIOGRAPHIE (HORS DOCUMENT DE PROJET)


AFD (2003), Département Infrastructures et développement urbain, Document d'intervention sectorielle 2003 – 2005, 45 p.

AFD (2003), Plaquette « Les marchés en Afrique », 2003

AFD (2004), Madagascar, Mahajanga : réhabilitation des marchés et amélioration de la desserte urbaine, Note AFD, février 2004

AFD (2006), Plaquette « L'AFD et le développement urbain »

AFD (2007), Plaquette « L'AFD et les villes, Collectivités locales et coopération décentralisée »

AFD (2008a), Les collectivités territoriales françaises et l'Agence Française de Développement : Capitalisation à partir d'un échantillon de 13 projets, Série Evaluation et Capitalisation, n°1, Juin 2007, 114 p. AFD, Les Partenariats AFD – Collectivités Locales Françaises, Guide méthodologique, 88 p.

AFD (2008b), Les Partenariats AFD – Collectivités Locales Françaises, Guide méthodologique, Septembre 2008, 88 p.

AFD, Note de présentation de projet au Comité de direction opérationnel délégué (CDOD) du 03 avril 2003 repris dans un note de mission d'évaluation 7 mai 2003.

AMBASSADE DE FRANCE A MADAGASCAR (2008), Service de Coopération et d'Action Culturelle, L'aide bilatérale française 2007, République française, Antananarivo.

ANDRIANARISOA V. (2008), Fraude à Mahajanga : Contrôle exigé au marché, L'Express, 27 novembre 2008

ANGEL S., SHEPPARD S. ET CIVCO D. (2005), The Dynamics of Global Urban Expansion, Washington, Département des transports et du développement urbain de la Banque mondiale, 200 p.

ASSOCIATION FRANÇAISE 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 a une croissance durable. Etude de prospective a long terme, Washington DC

BERTONCELLO B. et BREDELOUP S. (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, Reflection and discussion paper, 2008/01, Bruxelles.

BRUNET F., AFD, Savoirs communs n°3 : Enseignement des partenariats AFD / Collectivités territoriales françaises, Capitalisation Agence Française de Développement & Cités Unies France, 2008, 97 p.

BRUNET F., Les collectivités territoriales françaises et l'Agence Française de Développement, Capitalisation à partir d'un échantillon de 13 projets, Série Evaluation et Capitalisation, n°1, AFD France cités unies, Juin 2007, 114 p.

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

CASTELLS M, La société en réseaux, Paris, Fayard, 1998, 613 p.

CAVALIER G. (1999), Introduction à la notion de gouvernance. Journée d'études « Territoires et sécurité », ENA, 1999

CAVALIER G. (2000), « La nouvelle politique urbaine de la Banque mondiale : un essai à transformer », Les *Annales de la Recherche Urbaine*, n°86, Paris.

CITES UNIES FRANCE, Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-malgaches, janvier 2009

COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT (2006), Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques, Paris, 48 p.

COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT (2007), Mémorandum 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

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS (1996) (Habitat II) « Assemblée Mondiale des Villes et des Autorités locales », Istanbul, 30-31 Mai 1996, 10 p.

COQUERY-VIDROVITCH C. (1988), Villes coloniales et histoire des Africains, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, No. 20, Octobre-Décembre., pp. 49-73.

COUR DES COMPTES (2002), La politique de la ville, rapport au Président de la République suivi des réponses des administration (1992) et des organismes intéressés, Février 2002, 334 p.

DONGUY P.., Phénomènes cycloniques dans l'Océan indien vus par Météosat (saison 1990-1991) dans Ministère de la coopération, Veille climatique satellitaire, No 43

GOOSSENS F. (1997), Commercialisation des vivres locaux : Le secteur informel dans une perspective dynamique Collection «Aliments dans les villes», FAO, Programme «Approvisionnement et distribution alimentaires des villes», 80 p

GROUPEMENT BCEOM ET INFRAMAD (2001), Élaboration du schéma directeur de la ville de Mahajanga, Rapport diagnostic, avril 2001

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

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

LECLERC-OLIVE M. (2003), Décentraliser la coopération, enjeux théoriques et politiques, L'Europe et le Sud à l'aube du XXIe siècle. Enjeux et renouvellement de la coopération, 9ème conférence de l'EADI (European Association of Development Research Institutes) du 22 au 25 septembre 1999, publication des actes de la conférence, Karthala, 2003

LOQUAI C.,AND LE BAY S. (2008), Building capacities for monitoring and evaluating decentralisation and local governance. Experiences, challenges, perspectives, ECDPM, In Brief 19, Maastricht

MAEE (2007), DGCID/ DPDEV, Sous-direction de la gouvernance démocratique, Stratégie gouvernance de la Coopération française, 2007, 36 p.

MAAE (2008), DGCID, Coopération Décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, Décembre 2008, 55 p.

MAEE (2008) (Annik Osmont, Charles Goldblum, Jean François Langumier, Émile Lebris, Claude de Miras, Clément Musil), La gouvernance urbaine dans tous ses états. Analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine Ministère des Affaires étrangères et européennes

MAEE (2008), Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Rapport 2007, 15 p.

MEISSEL N., OULD AOUDIA J. (2008), La « bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ?, Document de travail, n°58, AFD, 74 p.

MICHELON B. (2008), La gouvernance dans les projets d'équipements marchands en Afrique, EADI, 12ième Conférence Générale de l'EADI : Gouvernance Mondiale pour un Développement Durable, juin 2008, 13 p.

MICHELON B., BOLAY J-C (2006), Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) : Evaluation finale du projet mobilisateur FSP N° 2000-120 (2001-2004) Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 143 p.

MINISTERE DE LA COOPERATION (2006), La coopération décentralisée dans les pays ACP - Orientations de la coopération française, textes réglementaires et procédures de cofinancement

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (MAE) (2007), DGCID/ DPDEV, Sous-direction de la gouvernance démocratique, Stratégie gouvernance de la coopération française, 36 p.

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.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES (MAEE), DGCID (2008), Coopération Décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, Décembre 2008, 55 p.

NAUDET J.-D., 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, Paris.

OSMONT A. (1995), La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement, Paris, Karthala, 309 p.

PACAUD P-A., FILIPPI F. (2006), Rénover les marchés urbains : L'exemple de Bobo-Dioulasso, in Serge Michaïlof (Auteur), Jean-Michel Sévérino (Préface) « A quoi sert d'aider le Sud ? » Economica, 483 p.

PAULAIS T. (1998) « Le marché dans la ville d'Afrique noire », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, Paris.

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

POUILLEUTTE A. (2000), « La lutte contre la pauvreté, nouveau paradigme de l'Agence Française de Développement, entretien avec Antoine Pouilleutte », *Politique Africaine*, n°80, Paris.

POYAU A. (2005), Marchés au « nord », marchés au « sud », Visages et situations des marchés dans les villes de Marseille et d'Abidjan, Rives nord-méditerranéennes,

PREFECTURE DU HAUT-RHIN (2001), Ville de Mulhouse, Contrat de ville intercommunal de l'agglomération mulhousienne, Convention d'application territoriale, Grand Projet de Ville, le renouvellement des quartiers anciens à Mulhouse, février 2001, 54 p.

RACHMUHL V. et NOISETTE P. (2007) Coopération décentralisée et développement urbain : l'intervention des collectivités territoriales, Rapport MAEE, DGCID, Paris.

RAISON-JOURDE F. (2002) Le pouvoir en double, Politique Africaine, n°82, Karthala, pp. 46-67

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2007), Plan d'action Madagascar 2007-2012, 114 p.

REPUBLIQUE FRANÇAISE (2006), Document Cadre de Partenariat, Madagascar-France 2006-2010, Mai 2006, 21 p.

REPUBLIQUE FRANÇAISE (2008), Ambassade de France à Madagascar, Service de Coopération et d'Action Culturelle, L'aide bilatérale française 2007, Antananarivo

RIBIER V., J.-F. LE COQ et D. PESCHE (2005), Évaluation transversale des projets FSP d'appui aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire dans les pays de la zone ZSP, CIRAD n° 22/06, Paris.

SASSEN S. (2007) (dir.), Deciphering the global, its scales, spaces and subjects, London, Routledge, 2007, 366 p.

SENAT, Compte rendu de la mission à Madagascar faite au nom de la Délégation du Bureau du Sénat à la coopération décentralisée, du 7 au 18 septembre 2003, par M. Jean Faure, Président délégué

TOUSSAINT J-Y, ZIMMERMANN M. (1998), Projet urbain ; ménager les gens, aménager la ville, Mardaga, 201 p.

UNION EUROPEENNE (2004), Résolution du Parlement européen sur le renforcement des capacités dans les pays en développement (2002/2157(INI), Journal Officiel de l'Union européenne C 67 E du 17.3.2004

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

VENARD J-L (1995), « Bailleurs de fonds et développement local » in Sylvy, JAGLIN, Alain Dubresson, (dirs), Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions, Paris, Karthala, 1995, p 27-28.

VENARD J-L (1997), Note d'orientation sectorielle sur les infrastructures commerciales en Afrique au Sud du Sahara, Paris, Caisse Française de Développement, Département Afrique de l'Ouest, Division Infrastructures et Industries, octobre 1997, 13p.

WILHELM L., VOUHE C. (2002), Principes d'intervention méthodologiques pour la prise en compte du genre dans les projets de réhabilitation des marchés, AFD/DPE

WILHELM L. (1997), Les Circuits d'Approvisionnement Alimentaire des Villes et le Fonctionnement des Marchés en Afrique et Madagascar AC/03-97 bulletin 1321997

WILTZER P.- A. (2009), Le financement des infrastructures génératrices de développement durable, Passages, n°92

ZUTTER de P. (1994), Des histoires, des savoirs et des hommes, l'expérience est un capital", Dossiers pour un Débat N°35, Fondation pour le Progrès de l'Homme, Paris.

# ANNEXES

Annexe 1 : Extraits des termes de référence de la capitalisation ..... 175
Annexe 2 : Personnes rencontrées ..... 177
Annexe 3 : Cadre logique du PRMM présenté dans le document projet de l'AFD ..... 179
Annexe 4 : Analyse des différents modes de gestion ..... 180
Annexe 5 : Règlement général des marchés de Mahajanga ..... 182
Annexe 6 : Outils élaborés dans le cadre du PRMM ..... 188
Annexe 7 : Matrice conceptuelle de croisement des critères et des axes élaborée avant le travail d'analyse des résultats du PRMM ..... 190

## Annexe 1 : Extraits des termes de référence de la capitalisation

**LES OBJECTIFS GENERAUX**

La capitalisation aura trois objectifs généraux :

i) de mettre en évidence les principaux résultats obtenus

> en matière 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) ;

> au travers de 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 Communauté urbaine de Mahajanga (CUM).

ii) de montrer comment les méthodes et outils utilisés ont permis d'atteindre ces objectifs :

> apports et transfert 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) d'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.

**LES OBJECTIFS SPECIFIQUES**

Dans le cadre de ce travail, il s'agira donc 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 les effets des méthodes et les outils mis en œuvre par des acteurs tout au long du projet, en 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 partie d'ordre général : sur la base des exemples tirés 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 (maitrise d'œuvre institutionnel et social) ;

> 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 réplication de l'opération.

En effet, l'action de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre d'un projet de développement consiste à appuyer à 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 savoirs-faires 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 :

1. 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) ;
2. 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) ;
3. 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) ;
4. 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 jusque-là. La réponse apportée à des préoccupations environnementales, sanitaires, économiques et sociopolitiques engendre la redéfinition de la « gouvernance » des marchés. C'est alors à une véritable mutation à laquelle on assiste et qu'il convient d'accompagner.

Il est ainsi nécessaire de « rompre avec les logiques uniques de décisions d'experts et d'élites et de faire avancer la responsabilité et la citoyenneté en créant des passerelles entre des univers et des sens différents »[51]. 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 plateformes 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 risque/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.

51 Toussaint Jean-Yves, Zimmermann Monique, Projet urbain ; ménager les gens, aménager la ville, Mardaga, 1998, 201 p

## Annexe 2 : Personnes rencontrées

**Commune Urbaine de Mahajanga**

Dr Jean Nirina Rakotoarimanana, Maire de la Commune Urbaine de Mahajanga
M. Mokhtar Salim Andriamomanga, Adjoint au Maire
Dr. Jean Bazezy, Responsable du Bureau Municipal de l'Hygiène
M. Louis Randriamorasata, Adjudant-chef du service municipal d'incendie et de secours à personnes
M. Georges Rabenandrasana, Directeur des affaires financières
M. Setra Rakotoarison, Directeur du Personnel ASE
M. Tia Heriniaina, Directeur des opérations techniques
M. Maminirina Rakotovoava, Service suivi évaluation
M. Daniel Rasolo, Directeur du Département des marchés
M. Hérimalala Randriamampionona, Chef Service Bâtiment et Travaux Publics
M. Hachim Ibrahim Hachim, Chef de marché Mahabibo
Mme. Odette Norosoarilalao, Perceptrice du marché de Mahabibo
M, Andriamanantsambaina Paul, Chef de marché Marolaka
Randriamanatena Elvis, Percepteur du marché de Marolaka
M. Martin, percepteur du marché de Marolaka
M. Daniel, percepteur du marché de Marolaka
M. Dieudonné Rakotoniaina, Percepteur du marché de Marolaka
M. Marcellin Rabeslama, Chef de marché Tsaramandroso
M. Georges Jaomisy, Percepteur du marché de Tsaramandroso
M. Josoa Ramiarinarivo, Percepteur du marché de Tsaramandroso
M. Philippe Rakotondrasikina, Percepteur du marché de Tsaramandroso

**Représentants des associations de commerçants de Mahajanga**

M. Mamy A. Randrianarisoa, grossiste, association FIMPINA (Marolaka)
M. Pierre Rethona, gros Voamaina, association FIMPINA (Marolaka)
M. B. Joel Hervé Raharison, Hotely, association FIMPINA (Marolaka)
M. M.H. Clément Piaraosoa, Riz Blanc, association FIMPINA (Marolaka)

M. Thomas Randriamorama, association FIMPIBAMA ( Mahabibo)
M. Jean Claude Nama Thoma Ratovonjanahary, Sirop, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
M. Gilbert Randrinasolo, Mercerie, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
M. Christian Daniel Randrianiaimasoa, confection, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
M. Yves Alain, secrétaire, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
M. Eric Ramiarstiana, association FIMPIBAMA (Mahabibo)
Mme Jeannine Aimée Raholonirina, Plantes médicinales, association FIMPIBAMA (Mahabibo)

Mme Denise RAZAFIHANTATSOA, Poulet, FMTTM (Tsaramandroso)
M. Assara, FMTTM (Tsaramandroso)

**Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public d'Antananarivo**

M. Ramy Rabenja, Directeur de l'AGETIPA
M. Mamy Rakotobe, représentant local à Mahajanga de l'AGETIPA

M. Clark Randriarimalala, ex-Directeur Opérationnel AGETIPA, consultant indépendant

**Ville de Mulhouse**

Mme Christiane Eckert, Adjointe au Maire de la Ville de Mulhouse déléguée aux Relations Internationales et à la Coopération Transfrontalière
Mme Estelle Mangold, Chef du service Relations Internationales et Coopération Transfrontalière
Mme Fabienne Gasser, Responsable des droits de place et marchés
M. Régis Ochsenbein, Directeur des finances et du contrôle de gestion
M. André Louis, Ingénieur Service communal d'hygiène et de santé
M. Marc Wurtz, Président de l'Association des commerçants du marché Canal couvert

**Ville d'Hochfelden**

M. Philippe Dettling, Adjoint à la communication de la Mairie d'Hochfelden, Sapeur pompier volontaire au CS d'Hochfelden

**Institut Régional de Coopération Développement**

M. Denis Schultz, Directeur
Mme Cécile Sicard, Chargée de mission
M. Yann Issard, Représentant de l'IRCOD à Madagascar
Mme Aurore Maudier, Stagiaire

**Ambassade de France à Madagascar**

M. Jean-François Gilon, Conseiller adjoint de Coopération Développement social –Décentralisation, Coopération Non Gouvernementale, Ambassade de France à Madagascar

**Agence Française de Développement**

M. Jean-David Naudet, Responsable de la Division d'évaluation et de capitalisation (EVA)
M. Robert de La Rochefoucauld, Chargé des relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée
M. Guillaume Josse, Chargé de projets, Division collectivités locales et développement urbain
M. Jean-Pierre Lemelle, Chargé de mission, Division d'évaluation et de capitalisation (EVA)
M. Evin Jildaz, Chargé de mission, division animation et prospective (APR/PS)
M. Bruno Clavreul, Directeur-adjoint de l'agence AFD de Madagascar

M. Thierry Paulais, Senior Urban Finance Specialist, Cities Alliance

## Annexe 3 : Cadre logique du PRMM présenté dans le document projet de l'AFD

| Stratégie | Indicateurs | Moyens de vérification | Hypothèse critique |
|---|---|---|---|
| 1 – Finalité<br><br>contribuer à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique | | | |
| 2 – Objectifs spécifiques<br>a. améliorer les conditions d'hygiène de la commercialisation des denrées alimentaires<br><br>b. améliorer l'organisation commerciale<br><br>c. améliorer les recettes municipales<br><br>d. dynamiser le tissu des PME | nombre de commerçants sensibilisés au respect des règles d'hygiène<br><br>variation du taux de remplissage des marchés<br><br>évolution des recettes sur les marchés<br><br>nombre d'entreprises nationales attributaires de contrats | comptes rendus d'activités de la maîtrise d'œuvre technique et sociale<br>budget municipal<br>évaluation finale<br>missions de suivi et de supervision de l'AFD | efficacité des systèmes de gestion des équipements<br>acceptation des commerçants à quitter puis à revenir dans les marchés |
| 3 – Réalisations attendues du projet<br>a. réhabilitation des marchés<br><br>b. IEC hygiène et santé<br><br>c. évolution de la structure de gestion des marchés existante | nombre de places de marchés, de boutiques et kiosques réhabilités et créés<br><br>nombre de commerçants sensibilisés au respect des règles d'hygiène<br><br>création et fonctionnement d'une régie autonome | arrêté municipal de création de la régie autonome<br>budget municipal intégrant l'exploitation de la régie autonome<br>rapports trimestriels de l'AGETIPA<br>rapports du maître d'œuvre social et institutionnel<br>évaluation finale<br>missions de suivi et de supervision de l'AFD | bonne coordination des opérations<br>emprises disponibles<br>acceptation des marchands à libérer leurs places et à occuper les nouveaux marchés<br>adhésion de la CUM et des commerçants à la nouvelle structure de gestion |
| 4 – Aspects financiers et gestion<br><br>qualité de mise en œuvre de suivi du projet par AGETIPA | décaissement du projet : 8 000 000 Euros<br><br>manuel de procédures de l'AGETIPA | niveau des décaissements<br>évaluation finale<br>missions de suivi et de supervision de l'AFD<br><br>audits annuels de l'AGETIPA | mobilisation des contreparties de l'Etat et de la municipalité<br>levée de la condition suspensive de paiement des travaux (libération des emprises)<br>résultat de l'appel d'offres travaux |

## Annexe 4 : Analyse des différents modes de gestion

### Figure 43 : Modes de gestion directe

| | Régie directe | Régie autonome | Régie personnalisée |
|---|---|---|---|
| Définition | Simple service spécialisé de la Commune | Service individualisé ayant une autonomie financière plus qu'administrative | Service doté de la personnalité morale et l'autonomie financière : Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial (E.P.I.C.) |
| Personnalité morale | Non | Non | Oui |
| Autonomie financière | Non | Oui | Oui |
| Régime administratif | Celui de l'autorité publique | Celui de l'autorité publique | Statut de droit privé |
| Régime budgétaire | Budget communal | Budget annexe | Budget annexe |
| Structure | Sans | Conseil d'exploitation | Conseil d'administration |
| Prise de décision | Conseil Communal | Avis du Conseil d'exploitation et décision du Conseil Communal | Conseil d'administration (modernisation des installations, fixation des prix, réduction des coûts, satisfaction des usagers) |
| Directeur | Non | Oui | Oui |
| Avantages | Maîtrise municipale des décisions. Garantie d'application des choix politiques | Maîtrise municipale des décisions. Garantie d'application des choix politiques | Moyens de gestion autonomes. Existence d'une comptabilité commerciale |
| Inconvénients | Absence de connaissance et de maîtrise des coûts. Rigidité de la comptabilité publique, lourdeurs du statut personnel territorial. | Rigidité de la comptabilité publique, lourdeurs du statut personnel territorial. | Grande lourdeur |

Source : B. Michelon[52]

[52] Ce document a été établi sur la base des différents travaux menés dans le cadre du PRMM pour définir un mode de gestion (APS, expertise de la Ville de Mulhouse) et enrichi sur la base de la littérature existante sur ce domaine

## Figure 44 : Modes de gestion indirecte

| | Concession | Affermage | Régie intéressée | Gérance (ou prestation de service) |
|---|---|---|---|---|
| Définition | Le concessionnaire réalise et exploite un équipement à ses risques et périls | Le fermier est responsable de la maintenance et de l'exploitation de toutes les immobilisations et autres équipements L'autorité publique est responsable pour les travaux neufs ou de réfections initiales | Les actifs sont placés à la disposition de l'opérateur qui gère l'exploitation et l'entretien courant de l'équipement. L'autorité publique est responsable de tous les investissements et supporte les risques. | Gestion d'un service public par un gérant pour le compte de la collectivité sans risques et profits |
| Financement | Privé | Public | Public | Public |
| Gestion | Privée | Privée | Privée | Privée et publique |
| Elément contractuel | Contrat administratif comprenant des clauses contenues dans un cahier des charges | Contrat administratif | Convention | Mandat |
| Rémunération de l'opérateur | Rémunération directe auprès des usagers selon un tarif arrêté en accord entre les parties | Rémunération directe auprès des usagers | Rémunération par l'autorité publique comprenant un élément d'intéressement basé sur les résultats | Rémunération forfaitaire par l'autorité publique |
| Rémunération de l'autorité publique | Versement d'une redevance à la Commune | Versement d'une contribution à la Commune pour la dépréciation des actifs | Rémunération directe auprès des usagers selon un tarif arrêté en accord entre les parties | Rémunération directe auprès des usagers selon un tarif arrêté en accord entre les parties |
| Propriété de l'équipement | Publique Restitution de l'ouvrage à l'autorité publique à la fin de la concession | Publique Restitution de l'ouvrage à l'autorité publique à la fin du contrat | Publique | Publique |
| Durée | Longue (15-30 ans) | Plus ou moins longue (au moins 7 ans) | Courte (deux à cinq ans) | Très courte (un à trois ans) |
| Avantages | La collectivité n'apporte aucun moyen financier ni à l'investissement, ni au fonctionnement | La durée du contrat est plus courte et garantit la collectivité un meilleur contrôle sur le fonctionnement du service | La collectivité assure réellement la responsabilité du service. Par son système de rémunération le régisseur est plus motivé | La collectivité assure réellement la responsabilité du service |
| Inconvénients | Le contrôle de la collectivité sur le mode de fonctionnement du service est réduit. | La collectivité doit exposer les frais de construction et d'extension | L'investissement et le risque financier reposent sur la collectivité. | L'investissement et le risque financier reposent sur la collectivité. Le gérant est peu motivé par les résultats obtenus. |

Source : B. Michelon

## Annexe 5 : Règlement général des marchés de Mahajanga

**TITRE I : GESTION DES MARCHES**

**Article 1 - Gestion des marchés, horaires, jours, et modalités de fonctionnement**

La gestion des marchés est assurée par la Commune Urbaine de Mahajanga, via son Département des marchés, qui prend toutes dispositions nécessaires à cet effet.

**Article 2 - Liste des marchés**

Les principaux marchés de la Commune Urbaine de Mahajanga se tiennent aux emplacements suivants : Marolaka, Tsaramandroso, Mahabibo, Tsararano, Bazar Be
Les marchés de Fokontany assujettis aux principaux marchés sont : Tanambao Sotema, Amborovy 1, Amborovy 2, Ambalanomby-Mangarivotra, Antanimasaja

**Article 3 - Heures d'ouverture et fermeture**

L'horaire d'ouverture et de fermeture est fixé comme suit :
Du lundi au samedi de 5h à 20h (fin de vente) – Fermeture des grilles à 21h
Dimanche matin de 5h à 12h (fin de vente) – Fermeture des grilles à 13h
* Boutiques ouvrant sur l'extérieur : prolongation d'ouverture autorisée jusqu'à 00h00
* Le placement des commerçants journaliers se fera de l'ouverture du marché jusqu'à 8h30 au plus tard.
* Le commerçant doit impérativement respecter les horaires de présence au marché et quitter les lieux à 20 heures et 00h00 pour les boutiques. Le non-respect entraînera les sanctions prévues à l'article 30.

**Article 4 - Ventes saisonnières**

Certains emplacements désignés par arrêté municipal peuvent être affectés à des ventes saisonnières pour une durée déterminée : Marché de Noël, Rentrée scolaire, Fête de l'Indépendance, Braderies.

Le droit de place, voté par le Conseil Municipal, est facturé au mètre linéaire et payé immédiatement en cash et en totalité au moment de l'inscription auprès du Département des marchés (sis au marché de Marolaka).

L'autorisation d'occupation du sol des ces marchés est données par le Département des marchés de Mahajanga sur demande écrite et motivée. Les commerçants sont soumis au présent Règlement Général des Marchés.

**TITRE II : CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES EMPLACEMENTS**

**Article 5 - Nature de l'autorisation**

L'autorisation d'occupation d'un emplacement est accordée à titre précaire et révocable. Elle reste personnelle, incessible et ne crée aucun droit de propriété commerciale. En particulier, l'acquisition par un tiers du matériel d'exploitation appartenant au titulaire d'une autorisation, n'emporte pas transfert de ladite autorisation à son nom.
Seules peuvent être mises en vente les marchandises pour lesquelles l'emplacement aura été attribué, à l'exclusion de tout autre produit. Tout changement d'activité sur un emplacement devra préalablement avoir fait l'objet d'une demande écrite et motivée adressée au Département des Marchés qui reste seul juge pour statuer, dans les limites des secteurs libres, après information des représentants élus par les commerçants. Le changement d'activité sans autorisation entraîne le retrait immédiat de ladite autorisation.

**Article 6 - Nature et catégories d'emplacements**

Un plan de répartition des commerces, en fonction, du statut des commerçants (abonnés, journaliers, kiosques….), et de la nature des produits offerts à la vente est établi pour chaque marché. Ce plan tient compte de la place disponible et des demandes à satisfaire. Il est affiché dans le bureau des percepteurs, sur chaque marché.

**Article 7 - Documents à fournir**

Chaque demandeur indique son état-civil complet et la nature du commerce qu'il entend exploiter dans une lettre motivée adressée à M. le Maire. Sont exigés à l'appui d'une demande d'emplacement : une copie de la carte de statistiques ou une copie de la Carte Rouge, une photocopie conforme d'une pièce d'identité, certificat de résidence.

Au vue des ces papiers, le commerçant pourra prétendre, après étude de son dossier et dans la mesure des places disponibles, à une autorisation d'installation sur le marché sur laquelle figurera un n° d'inscription.

Les journaliers auront à fournir au bureau du marché leur carte d'identité en vue de leur inscription sur la liste des journaliers autorisés à s'installer le jour dit. Cette liste sera tenue par le Chef du marché.

**TITRE III VACANCES ET ATTRIBUTIONS DES EMPLACEMENTS**

**Article 8 - Vacance d'un emplacement**

Toute vacance définitive d'une place doit être soumise à déclaration au Département des Marchés au vue d'une réattribution.

**Article 9 - Emplacements abonnés**

**a) Généralités**

La qualité d'abonné ne peut s'acquérir que sur des emplacements réservés en fonction du plan de répartition des commerces. L'abonné est titulaire d'une autorisation / contrat par écrit fourni par le Département des Marchés de la Commune Urbaine de Mahajanga, lui attribuant un emplacement fixe.

**b) Congés**

Chaque titulaire d'emplacement est tenu d'informer le Chef de son marché ou le Département des Marchés de toute absence quelle qu'en soit le motif.

**c) Cessation d'activité**

En cas de cessation volontaire d'activité ou en cas de décès du titulaire d'un abonnement, le conjoint ou concubin qui entend conserver l'emplacement pour continuer l'exploitation du même commerce à son nom, doit en faire la déclaration dans un délai d'un mois à compter de la date de cessation ou de décès.
En cas de décès, le conjoint survivant bénéficie de l'ancienneté acquise par le défunt.
En cas de désistement, ou si le défunt ne laisse pas de conjoint survivant, seuls les ascendants ou descendants directs peuvent demander par priorité, dans le même délai d'un mois, l'autorisation d'occuper la même place.
Les successeurs doivent remplir les formalités prévues à l'article 7. La cessation de l'activité d'un titulaire d'emplacement, notamment par suite de liquidation, déchéance, vente de la société commerciale, etc..., entraîne automatiquement la résiliation de l'autorisation ou du contrat.

**d) Présentation d'un repreneur**

Le titulaire d'un emplacement abonné peut, lors de la cessation d'activité, présenter un repreneur. Cette demande est examinée prioritairement par le Département des Marchés. Ne pourront, dans tous les cas de figure, présenter un

repreneur que les commerçants abonnés. Le successeur devra, en outre, remplir les formalités prévues à l'article 7. Toute fausse déclaration entraîne le rejet d'office de la demande.

**Article 10 - Emplacements journaliers**

Le commerçant journalier occupe une place, au jour le jour, attribuée aux heures de placement de 5 h à 8 h 30. L'attribution des places se fait par ordre d'arrivée, sur autorisation expresse du percepteur, sous peine d'exclusion immédiate voir conditions en article 7. Le commerçant journalier s'acquitte des droits de place pour chaque jour de présence.

**TITRE IV : DROITS DE PLACE**

**Article 11 - Généralités**

Les tarifs des droits de place -abonnés et journaliers sont fixés par le Département des Marchés et votés par le Conseil Municipal. Il est formellement interdit de vendre, de céder les tickets ou les quittances délivrées ou d'en faire trafic sous quelque forme que ce soit.

**Article 12 - Refus ou retard de paiement**

**a) Journaliers**

Le refus de paiement des droits de place entraîne l'exclusion journalière du commerçant, sans préjudice des poursuites engagées par la Commune Urbaine de Mahajanga à l'encontre du débiteur, conformément à la règlementation en vigueur.

**b) Abonnés**

Le retard de paiement égal ou supérieur à un mois entraîne un avertissement écrit au commerçant l'enjoignant à régulariser sa situation dans les plus brefs délais.
Au deuxième mois, un avis de non paiement sera alors adressé au commerçant lui donnant un délai de 15 jours pour régulariser sa situation avant annulation définitive de son autorisation ou contrat le liant à la CUM.

**TITRE V : OCCUPATION DES EMPLACEMENTS**

**Article 13 - Occupation**

Un seul emplacement est attribué sur chaque marché par carte des statistiques et uniquement à fin de commerce. Les emplacements doivent être occupés et exploités par leur titulaire, son conjoint, ou son concubin, ses enfants ou les salariés de l'entreprise. Les membres pouvant exercer sur le stand seront répertoriés sur l'autorisation / contrat délivrée par le Département des Marchés.

Sont interdits le partage, la cession, la sous-location ou l'échange d'emplacement, en totalité ou en partie, même passagèrement ou à titre gratuit.
L'occupation des emplacements à titre d'habitation et de logement est interdite. Les commerçants quittent le marché aux heures légales de fermeture.

**Article 14 - Emplacements vacants**

Les emplacements vacants peuvent être occupés temporairement par les commerçants attenants d'un autre emplacement, après autorisation expresse et quotidienne du percepteur, après les heures de placement prescrites, moyennant un droit de place supplémentaire correspondant au type de surface occupé.

**Article 15 - Travaux**

En cas de travaux nécessitant la modification partielle ou totale de l'implantation des stands, le commerçant doit occuper l'emplacement provisoire qui lui est assigné sans pouvoir prétendre à une indemnisation ou à la réduction du prix de l'abonnement ou de la mensualisation.
Le prestataire ne pourra faire aucune modification ni transformation dans l'état ou la disposition des lieux sans une autorisation écrite de la CUM. Tout embellissement ou amélioration appartiendra de plein droit à la CUM.

## TITRE VI : PRESCRIPTIONS TECHNIQUES DES INSTALLATIONS DE VENTE

### Article 16 - Descriptif des espaces de vente

L'alignement des emplacements tel qu'il est matérialisé au sol ou, à défaut, indiqué par le percepteur, doit être respecté. Le percepteur et les surveillants des marchés seront habilités à la mise en conformité immédiate et obligatoire.

### Article 17 - Protection du sol, des bâtiments et des abords du marché

Tout dommage causé au sol, aux bâtiments ou aux installations mis à la disposition des commerçants sera réparé aux frais des commerçants responsables.
En particulier, il est interdit d'enfoncer des piquets et clous dans le sol et murs,
Tout contact direct d'un feu (fatapera) sur les sols et les tables est strictement interdit. Ils doivent être isolés thermiquement par un socle afin de protéger les infrastructures. En outre tout matériel inflammable doit être tenu loin des zones de feu.
Par ailleurs, il est interdit d'endommager les arbres et les plantes, de déverser dans leur cuvette des eaux résiduelles et, d'une façon générale, tous liquides ou substances pouvant nuire aux végétaux.
Le rejet de détritus solides est formellement interdit dans les caniveaux, cunettes et égouts. Ils doivent être jetés dans les bacs mis à disposition ou dans les poubelles personnelles des marchands (cf. article 27)

### Article 18 - Enseignes, affichage des prix et emballages

L'identification des commerçants des stands et des prix doivent être possibles à tout moment. A cet effet, une enseigne doit obligatoirement être apposée de manière visible comportant : le nom du commerçant, le numéro de l'emplacement, les prix des articles mis en vente.

### Article 19 - Responsabilité

Tous les commerçants sont tenus d'enlever l'ensemble de leur installation et matériel divers à l'heure prescrite pour la fermeture des marchés. En cas contraire, la CUM ne sera pas tenue comme responsable en cas de perte, vols…
Les commerçants sont responsables des dégâts provoqués du fait de leur installation.
Le fait d'autoriser des travaux d'installation ne saurait, en aucun cas, engager la responsabilité de la Commune Urbaine de Mahajanga.

## TITRE VII : MESURES D'ORDRE, DE SECURITE, D'HYGIENE ET DE PROPRETE

### Article 20 - Mesures générales

Sur les marchés et leurs abords, il est interdit :
- de porter atteinte à la moralité et de troubler la tranquillité par des rixes, querelles, tapages,
- de vendre des marchandises ne respectant pas les normes d'hygiène ou de sécurité,
- d'utiliser, à titre individuel, des dispositifs de publicité sonores de toute nature,
- d'organiser à titre individuel des jeux de hasard et des loteries,
- de laisser fonctionner les moteurs des véhicules en stationnement,
- de circuler à bicyclette, vélomoteur, planche à roulettes, posy posy ou autre véhicule à l'intérieur du marché.

Les personnes qui contreviennent aux présentes dispositions et ne donnent pas suite aux injonctions des agents municipaux ou de la force publique pourront être expulsées des marchés.

**Article 21 - Objets trouvés**

Les objets trouvés peuvent être remis au bureau des percepteurs ou au bureau du Département des marchés, situés dans le marché.

**Article 22 - Animaux**

Il est interdit d'amener ou de laisser circuler sur les marchés, même tenus en laisse, des animaux vivants autres que volailles, lapins, chauves souris, hérissons.

**Article 23 - Propreté des emplacements et du matériel**

Les éventaires des commerçants d'alimentation doivent être conformes aux prescriptions imposées par les règlements sanitaires municipaux en vigueur.

Les comptoirs de vente et les étalages doivent être nettoyés chaque jour.
Les denrées ne sont jamais entreposées à même le sol, mais placées sur des étagères, rayons ou dans des casiers ou paniers.
L'exposition à même le sol est interdite, avec ou sans interposition de planches ou toiles, sauf dans le secteur de la vente au sol.
Les emplacements de vente, leurs abords ainsi que les installations et le matériel d'exploitation sont constamment maintenus en parfait état d'entretien et de propreté.
Les déchets sont à disposer aux endroits indiqués par les percepteurs et le BMH. Les commerçants doivent disposer d'une poubelle ou sobika pour pouvoir y jeter leurs détritus.

**Article 24- Contrôle**

Les agents chargés du contrôle de salubrité des denrées alimentaires et le B.M.H ont libre accès aux installations. Ces agents peuvent exiger la présentation de toute pièce justificative et opérer tout prélèvement pour un examen immédiat ou ultérieur.

**Article 25- Surveillance**

La surveillance des marchés est exercée par les agents municipaux et ceux de la Police Municipale. Ils sont notamment autorisés à prendre toutes dispositions particulières qui sont de nature à assurer la commodité de la circulation et la tranquillité sur les marchés et à faire écarter tous obstacles qui entravent la circulation.

Toutes les personnes présentes sur les marchés doivent se conformer à leurs injonctions.
L'acheminement des marchandises et du matériel sur les marchés ne doit pas entraver la circulation à l'intérieur du marché.
Le stationnement des véhicules transportant des marchandises mises en vente sur les marchés est autorisé aux abords immédiats de ces marchés dans la mesure des possibilités et d'après le règlement de circulation en vigueur.

**TITRE VIII : DISPOSITIONS PARTICULIERES AU MARCHE**
**Article 26 Délimitation par secteurs**

Les commerçants sont regroupés par secteurs d'activité :les bouchers, les poissonniers, les fruits et légumes, la vente au sol, les kiosques et boutiques.

**Article 27 - Conditions d'hygiène**

Le stockage de déchets à l'arrière et sous les stands est formellement interdit.

Il est formellement interdit d'uriner et déféquer dans les marchés, des sanitaires étant à disposition dans l'enceinte même des marchés.

Il est interdit de hacher, découper des produits frais par avance afin d'éviter la prolifération bactérienne. Ces types de produits devront être faits à la demande.

Les viandes doivent être découpées au couteau, à la demande et sur une surface propre (de type planches épaisses spécifiques plastiques) protégeant les infrastructures (tables) en place.

Les commerçants doivent se tenir à une hygiène minimale : lavage régulier des mains avec du savon, tabliers propres et couvrant, nettoyage au moins quotidien des outils de travail.

Il est interdit de balayer à sec près des aliments ceci afin d'éviter de soulever des poussières susceptibles de s'y déposer.

Il est interdit aux clients de manipuler les produits biologiques fragiles (viandes, poissons frais et secs, pains, produits cuisinés…) ou ne subissant pas de nettoyage préalable avant cuisson (PPN, riz).

Les denrées alimentaires d'origine animale ainsi que les fruits et légumes découpés sont présentés et mis en vente de telle façon qu'ils ne puissent être touchés ou frôlés par le public et sont protégés efficacement contre les causes permanentes de pollution (poussières, insectes, source de chaleur, etc...).

La Commune Urbaine de Mahajanga met à la disposition des commerçants et usagers des marchés des bacs à ordures destinés à recueillir les déchets et emballages. Ces derniers doivent être au préalable brisés et aplatis.

Le commerçant est responsable du maintien de la propreté de son emplacement ainsi que de ses abords immédiats.

En cas de non observation de ces dispositions les surveillants des marchés feront appliquer immédiatement le nettoyage de l'emplacement ou de ses abords.

Les installations ainsi que le matériel d'exploitation doivent être aux normes d'hygiène imposées par les règlements sanitaires. Ils feront l'objet d'un nettoyage et de désinfection régulier et au moins quotidien.

Le commerçant doit au préalable justifier par une attestation de l'autorité sanitaire que les lieux de fabrication, de préparation et de resserre de leurs marchandises répondent aux prescriptions sanitaires.

**TITRE IX : DISPOSITIONS DIVERSES**

**Article 28 - Surveillance générale**

La surveillance des marchés est exercée par les agents municipaux assermentés (percepteurs et surveillants des marchés) et par les agents chargés du maintien de l'ordre public (police municipale). Les vendeurs et acheteurs doivent se conformer à leurs injonctions.

**Article 29 - Sanctions**

Le Maire, et par délégation, les agents assermentés du Département des Marchés peuvent interdire l'accès aux marchés, soit pour un temps déterminé, soit définitivement, aux personnes qui se sont rendues coupables d'infractions aux présentes dispositions ou dont l'exploitation du stand ne répond pas aux conditions d'hygiène et de salubrité requises.

Sauf en cas de trouble grave à l'ordre public ou de violation délibérée des règles d'hygiène, l'interdiction visée ci-dessus est précédée d'un avertissement.

**Article 30 - Réclamations**

Le présent règlement entre en vigueur à la date de sa publication. Toute contestation relative à l'application ou à l'interprétation du présent règlement doit être adressée par écrit à M. le Maire.

## Annexe 6 : Outils élaborés dans le cadre du PRMM

**Outils de définition et de montage du dispositif communal de gestion des marchés, de mise en route et de structuration du Département des marchés :**

| | |
|---|---|
| Création et organisation du SMARC/ DMARC | - Cahier des charges du DMARC et des services connexes<br>- Organigramme du DMARC<br>- Fiches de poste du personnel<br>- Inventaire du matériel disponible<br>- Fiche de suivi et d'amortissement du matériel du DMARC<br>- Plans de répartition des percepteurs |

**Outils du suivi et de l'organisation de la gestion financière des marchés**

| | |
|---|---|
| Le montage du BA | - Ossature du budget annexe<br>- Guide méthodologique |
| Tarification | - TDR des missions des experts |
| Outils de gestion des commerçants | - Cartes d'abonnement<br>- Autorisations d'exercer sur les marchés<br>- Contrats de location des kiosques, magasins et services publics des marchés<br>- Appels d'offres et contrat : gestion des parkings, glaciers et toilettes |
| Réglementation | - Règlement des marchés |
| Suivi | - Procès verbal d'avertissement et de sanctions des commerçants<br>- Fiches de suivi de versement des percepteurs<br>- Fiches de suivi du budget annexe des marchés<br>- Listes de suivi de perception des droits de place et des arriérés des commerçants par marché et par percepteur<br>- Tableau de suivi BA<br>- Suivi des recettes et dépenses<br>- Fiche de suivi mensuel des perceptions<br>- Suivi financier par marché |

**Outils du suivi et de l'organisation du déplacement des commerçants et du fonctionnement des associations des marchés**

| | |
|---|---|
| Déplacement | - Guide de procédure de déplacement vers les plateformes<br>- Guide de procédure d'intégration et de recasement sur les nouveaux marchés |
| Associations | - Règlement des associations<br>- Guide de gestion des associations |
| Mission d'accompagnement (UDAC) | - Appel d'offre pour la mission accompagnement des commerçants<br>- Termes de référence de la mission de l'UDAC<br>- Thèmes de formation des membres de bureau de l'association des commerçants |
| Placement des commerçants | - Plans de placement<br>- Base de données informatisée des commerçants des marchés réhabilités |

**Outils utilisés pour l'amélioration de l'hygiène et de la sécurité sur les marchés**

| | |
|---|---|
| Général /organisation | - Organigramme du BMH<br>- Fiches de poste des personnels du BMH |
| Règlement intérieur | - Compilation des règlements sanitaires communaux et nationaux pour les marchés |
| Formation | - Document de formation |
| Suivi | - Planning mensuel des contrôles des marchés<br>- Plan d'action du BMH sur les marchés<br>- Fiche de contrôle de conformité des stands des marchés<br>- Fiche hebdomadaire des traitements préventifs de dératisation<br>- Fiche de contrôle des points de distribution d'eau et des blocs sanitaires<br>- Tableau des non-conformités sanitaires des marchés de la CUM |
| Sécurité incendie | - Pictogrammes d'annonce de sortie la plus proche à installer sur les marchés.<br>- Document sur les exercices d'intervention et d'évacuation dans les Établissement recevant du Public (ERP)<br>- Affiche de consignes de sécurité sur les marchés malgaches et français |
| Suivi | - Directives sur la conception des locaux pour une restauration collective (VM et VF)<br>- Directives pour la vente des aliments prêts à consommer<br>- Registre permanent de contrôles des marchés par les inspecteurs d'hygiène du BMH |

**Outils de communication du projet**

- CR des réunions : comités de pilotage, réunions de chantier,
- Affiches de sensibilisation

**Outils de communication du marché**

- Presse écrite
- Mégaphones…
- Panneaux d'affichage

**Outils de suivi du projet :**

Rapports trimestriels, Rapports mensuels

## Annexe 7 : Matrice conceptuelle de croisement des critères et des axes élaborée avant le travail d'analyse des résultats du PRMM

Pour réaliser l'analyse du PRMM, il a été retenu de se référer à une matrice conceptuelle qui a permis de croiser les trois axes de travail (montage, Renforcement des Capacités Institutionnelles –RCI-, Maîtrise d'Œuvre Sociale et Institutionnelle –MOSI-) avec les cinq critères (pertinence, efficacité, efficience, impact, viabilité). Ce croisement a donné un cadre global d'analyse à l'ensemble de la capitalisation, afin que les préoccupations de chacun des acteurs soient effectivement prises en compte.

Pour concrétiser cette analyse, des questions ont été énoncées avant le démarrage du travail d'analyse afin de bien détailler sous quels angles sera réalisé le croisement. Enfin, pour répondre à ces questions, des indicateurs ont été créés.

Les tableaux présentés ci-après détaillent l'ensemble de ces questions et y proposent des indicateurs qui ont permis de fournir des éléments de réponses et d'analyse.

| | | Questions | Indicateurs |
|---|---|---|---|
| **Pertinence** | Montage | Le montage a-t-il correspondu aux besoins du projet ? A-t-il permis une articulation entre le niveau local d'action et le niveau national de définition de stratégie ? | Définition des rôles et relations entre les acteurs dans la réalisation des objectifs |
| | | L'action d'une collectivité du Nord dans le montage du "projet marché" a-t-il été complémentaire de l'action des autres acteurs du projet ? | Degré de valorisation de l'expérience antérieure ; Nombre et qualité des experts mobilisés ; Nombre de missions réalisés |
| | | Le montage (financement AFD, maîtrise d'ouvrage délégué, partenariat ville de Mulhouse) a-t-il été accepté par les bénéficiaires (CUM et commerçants)? | Degré d'implication des bénéficiaires dans le montage du projet ; Degré de satisfaction du montage par les bénéficiaires ; Degré des liens établis entre les différents échelons |
| | MOSI | La mise en place d'un dispositif "MOSI" dans ce projet correspond-t-il aux besoins des acteurs locaux ? Permet-il de répondre aux objectifs du projet ? | Nombre d'objectifs et des résultats attendus ; Degré de réponses aux attentes sociopolitiques locales |
| | | Quels sont les apports de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre de ce travail de MOSI ? | Nombre de compétences mises en œuvre par l'IRCOD et la ville de Mulhouse et axes de travail (nombre, types); Degré de reproductibilité d'une opération du Nord au Sud |
| | | Quels sont les apports pour la coopération décentralisée de la mise en œuvre de ce travail de MOSI ? | Degré d'implication des cadres de la ville de Mulhouse ; Degré d'insertion dans la stratégie de relations internationales de la ville de Mulhouse |
| | RCI | En quoi le projet marché permet-il un RCI pour l'équipe de la CUM, pour les commerçants ? | Nombre et nature des objectifs à atteindre en termes de RCI; Nature du processus de mise en place d'associations des commerçants |
| | | La coopération décentralisée permet-elle de mettre en œuvre les compétences nécessaires à la réalisation de ce type de projet ? | Nombre de compétences mises en œuvre et axes de travail |
| | | Le cadre local (situation politique, administrative, économique et technique) était-il propice à un RCI ? | Degré d'implication des autorités (locales et nationales) et de la population pour le bon déroulement du projet ; Degré de mise en œuvre du processus de décentralisation |
| | | Le choix de la mise en place d'un budget annexe est-il pertinent au regard des attentes de chacun des partenaires et des possibilités locales ? | Qualité de la comparaison des solutions et méthodologie du choix du budget annexe |
| **Efficacité** | Montage | Le nombre important d'acteurs a-t-il eu un impact sur l'atteinte des résultats ? Quels ont-été les outils, les stratégies qui ont permis de dépasser les blocages ? | Nombre d'acteurs par rapport aux fonctions à assumer ; Nombre d'outils de communication et degré d'efficacité |
| | | Quel a-été l'apport de la coopération décentralisée dans l'architecture générale du projet et l'avancement du projet (au niveau local mais également au niveau général du projet) ? | Degré d'interactions au sein du dispositif (acteurs différents : villes, Ircod, pompiers) de la coopération décentralisée ; Degré d'adaptations aux aléas du projet |
| | | Le partenariat AFD/Mulhouse/IRCOD/AGETIPA/État a-t-il entrainé des repositionnements stratégiques des acteurs les uns par rapports aux autres (coopération décentralisée/bailleurs de fonds) ? | Qualité de la définition des rôles et des partenariats ; Nombre de fonds investi par la coopération décentralisée ; Degré de visibilité des actions de part et d'autres |
| | | Les rapports entre AFD/Mulhouse/IRCOD/AGETIPA/État ont-ils permis de faire évoluer positivement le projet (plus-values liées au partenariat) ? | Degré du lien politiques ; Qualité d'adaptations du travail des techniciens |
| | | Globalement, le montage a-t-il été efficace ? | Qualité des relations entre les acteurs ; Nombre d'outils de communication mis en œuvre |
| | MOSI | Comment le travail de recensement a-t-il été mené et avec quels résultats ? | Nombre de recensement, évolution dans le temps, accord obtenu, partenaires impliqués |
| | | L'information et la communication au niveau des différents acteurs a-t-elle été bien organisée (élus/techniciens de Mahajanga ; AFD /IRCOD/Ville de Mulhouse/AGETIPA) ? | Nombre de réunions, de missions et d'outils d'informations ; Performance des outils utilisés |
| | | L'opération tiroir (déplacement/replacement des commerçants) » a-t-elle été efficace ? A-t-elle pu permettre une libération des sites et une réhabilitation des marchés ? | Nombre de déplacements / Nombre de commerçants ; durée de mise en œuvre; nombre de places de marchés, de boutiques et kiosques réhabilités et créés |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Les attributions de place ont-elles été correctement réalisées pour permettre une gestion des commerçants efficace ? | Nombre de commerçants réinstallés/ nombre de commerçants prévus ; outils de suivi mis en place |
| | | Les nouveaux droits de place ont-ils été négociés avec les commerçants ? | Nombre de réunions avec les commerçants ; dispositif mis en place pour la négociation et l'élaboration |
| | | L'IEC pour l'amélioration de la propreté et la sensibilisation aux règles d'hygiène a-t-elle permis d'atteindre le plus grand nombre ? | Nombre de commerçants sensibilisés au respect des règles d'hygiène ; Degré d'implications des associations ; Nombre et modalité des campagnes de sensibilisation |
| | | Globalement, le dispositif de la MOS a-t-il été efficace ? | Nombre d'objectifs atteints ; Nombre d'outils élaborés et mis en œuvre |
| | RCI | Un travail a-t-il été réalisé afin que la réhabilitation des marchés permette à la Commune de mieux gérer les marchés ? | Participation et appropriation dans le choix du mode de gestion ; Évolution des recettes sur les marchés |
| | | Le budget annexe est-il en place ? | Nombre d'année d'existence du budget annexe ; Nombre d'outils mis en œuvre pour son suivi |
| | | Les services à fournir aux commerçants sont-ils en place ? | Degré de service proposé dans les nouveaux marchés |
| | | La CUM a-t-elle réorganisé ses services en mettant des moyens suffisant pour améliorer la gestion des marchés ? A-t-elle travaillé de manière transversale ? | Degré d'organisation des services en direction du marché et fonctionnement ; Nombre d'outils mis en place |
| | | Les associations des commerçants sont-elles fonctionnelles ? | Nombre d'associations crées ; Degré d'efficacité du fonctionnement (règlement, outils de gestion) |
| **Efficience** | Montage | Le montage du projet, impliquant de nombreux acteurs d'horizons différents, a-t-il été efficient ? Aurait-on pu simplifier le montage pour rendre la mise en œuvre du projet plus simple ? | Degré de définition des fonctions des acteurs dans le temps et dans le budget ; Nombre et utilisation des outils de communication |
| | | La compréhension du contexte locale par les experts de la Collectivité du Nord a-t-elle été suffisante ? L'appui d'opérateur externe a-t-il pu pallier les éventuels manquements ? | Degré de compréhension des attentes locales ; Nombre et fonction des opérateurs externes |
| | MOSI | L'opération a-t-elle été réalisée dans le temps, en coordination avec la réalisation des travaux ? | Degré de coordination entre les actions de la MOSI et les travaux ; coordination et communication entre la MOSI et les responsables des travaux |
| | | Le budget et le temps mis à disposition pour la MOSI a-t-il permis d'atteindre les objectifs ? | % du budget par rapport au cout global du projet ; Degré d'adaptation des actions par rapport au calendrier initial |
| | | Comment la Commune a-t-elle géré sa relation avec les commerçants durant cette phase de restructuration de l'ossature commerciale ? | Degré de mise en place d'un espace de dialogue entre la CUM et les commerçants ; Qualité et richesse de ce dialogue ; Nombre d'instruments de communication mis en place |
| | RCI | Le cadre local était-il propice à un RCI ? (situation politique, administrative, économique et technique) | Degré de stabilité institutionnel ; Degré d'implication des autorités à différents niveaux |
| | | Le budget annexe a-t-il permis une maîtrise des dépenses et des recettes ? | Évolution des dépenses et des recettes ; % de bonne affectation |
| | | Les transferts de compétences sont-ils possibles dans le délai du projet ? | Degré d'amélioration de la gouvernance des marchés (gestion du budget) |
| | | Quelles sont les limites et les adaptations nécessaires à une telle démarche ? | Nature et définition de l'appui au RCI ; Degré d'évolution du contexte sociopolitique local |
| **Impact** | Montage | Quels sont les évolutions en termes de positionnement de l'AFD ? | Degré de sensibilisation de l'institution sur les apports de la coopération décentralisée |
| | | Quels sont les impacts en termes d'actions de coopérations décentralisées pour la ville de Mulhouse et pour l'IRCOD ? | Nombre d'actions entreprises suite à la mise en œuvre du projet (en lien avec la thématique ou avec le cadre d'action) |
| | | D'autres projets ont-ils, depuis, mis en œuvre des montages plus efficients ? | Évolution du nombre de projets impliquant des coopérations décentralisées ; Nature du montage des autres projets |
| | | Quels sont les leçons de la CUM en termes de gestion de la maîtrise d'ouvrage ? | Nombre de projets actuellement mis en œuvre par la CUM (projets postérieurs au projet "marchés") |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | MOSI | Quel est l'impact sur la vie des commerçants ? (hygiène, recettes, organisation sociale) | Augmentation des recettes ; niveau de fonctionnement des associations (réunions, adhésions) |
| | | Quel est l'impact sur la structuration commerciale de la ville ? Y-a-t-il eu une mutation des marchés ? (au travers de l'évolution de la gamme des produits vendus, le passage de l'informel au formel) | Degré de fréquentation des différents marchés (comparaison); Nature de l'évolution de l'identité des marchés |
| | | Quel est l'impact sur les mutations commerciales observées dans le marché (changement de nature des produits vendus) ? Quel est l'impact sur la vie des commerçants (vie des associations, solidarité entre eux, amélioration du niveau de vie, évolution des pratiques) ? | Nombre de commerçants par catégorie de produits initiaux/ Nombre de commerçants par catégorie de produits finaux |
| | RCI | Quels sont les impacts du projet en termes de réorganisation des services de la commune et entre les services et les élus ? En termes d'amélioration de la communication entre les services au sein de la CUM ? | Nature et degré de réorganisation des services ; Nombre d'agents affectés par rapport aux recommandations ; Nombre d'instruments de communication et de coordination |
| | | Y-a-t'il eu un transfert du savoir-faire vers d'autres communes malgaches ? | Nombre de projets mis en œuvre par d'autres collectivités ; Nombre d'ateliers d'échanges d'expériences |
| | | Quels sont les impacts en termes financier, d'amélioration des recettes ? | Degré d'amélioration des recettes |
| | | Quels sont les impacts du projet en termes de "compétition" entre les communes malgaches ? | Nombre de demandes de nouveaux projets à l'AFD ; degré de rayonnement du projet dans le pays |
| | | Quels sont les impacts du projet en termes de "mise en œuvre d'un budget annexe" dans une commune malgache ? | Degré d'acceptation de ce nouveau mode de comptabilité par les autorités ; nombre de réunions organisés pour valoriser ce type de gestion |
| **Viabilité** | Montage | Quelle sera la poursuite en termes de partenariat entre les collectivités locales ? | Évolution du partenariat entre la CUM et Mulhouse ; nouveaux projets, nouveaux axes de travail |
| | | Quelles sont les suites données de cette expérience par l'AFD en termes d'implication de la coopération décentralisée ? | Degré et nature de l'évolution du positionnement vis-à-vis des coopérations décentralisées |
| | MOSI | Quelles sont les compétences acquises par la CUM dans l'approche de maîtrise d'Œuvre Sociale et institutionnelle ? | Appropriation critique par la CUM des leçons de l'expérience ; outils de capitalisation et de valorisation |
| | | Quelles sont les compétences acquises par l'IRCOD dans l'approche de maîtrise d'Œuvre Sociale et institutionnelle ? | Degré d'appropriation critique par l'IRCOD des leçons de l'expérience ; autres projets de ce type mis en œuvre |
| | RCI | Quelle est la viabilité du budget annexe ? | Degré d'appropriation par les instances politiques et techniques de la CUM ; Degré de validation par les autorités nationales |
| | | Quelle permanence et quel suivi dans l'accompagnement de la mise en œuvre des nouvelles compétences ? | Nombre et nature des outils visant à poursuivre l'accompagnement |
| | | Quelle est la viabilité des infrastructures (plan d'entretien, suivi par les services compétents) ? | Qualité des réalisations techniques ; outil de maintenance mis en œuvre par la CUM |

## Capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga

Le Projet de Réhabilitation des Marchés de Mahajanga (PRMM) a été mis en œuvre à Madagascar de décembre 2003 à fin décembre 2008 pour un montant de 9,8 millions d'euros. Il a abouti à la réhabilitation de trois marchés (plus de 2'400 places), la mise en place d'un nouveau mode de gestion du marché et la redéfinition des rapports entre les commerçants et la municipalité.

Réalisée de janvier à septembre 2009 en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés, cette étude de capitalisation du PRMM présente tour à tour le projet dans sa globalité (contexte local, objectifs, acteurs, financements), la démarche méthodologique retenue pour la réalisation de ce travail, une analyse du projet selon trois axes opérationnels (le montage opérationnel, le renforcement des capacités institutionnelles et la maîtrise d'œuvre sociale et institutionnelle) ainsi qu'une analyse acteur par acteur, incluant la présentation de portraits d'acteurs de terrain.

Au final, cette démarche analytique permet de tirer les leçons de l'expérience. Ainsi, cette étude souligne le fait que la coopération décentralisée est un nouveau partenaire important de l'AFD qui permet l'inscription de l'action de développement dans la durée, la gestion politique du projet et l'apport d'un compagnonnage de métier avec les acteurs des collectivités locales du Sud.

Parallèlement, trois leçons importantes émanent de l'analyse critique du projet : l'importance stratégique d'un « projet marché » comme porte d'entrée vers un partenariat urbain Nord-Sud durable ; la nécessité de mettre l'accent sur une gestion et un monitoring impliquant l'ensemble des acteurs en amont et en aval ; l'importance de la communication et de la concertation aussi bien entre les acteurs du projet qu'avec les bénéficiaires.

**EPFL**
**Cooperation@epfl – VPAI**
Station 10 • 1015 Lausanne, Switzerland
+41 21 693 6012 • cooperation@epfl.ch • http://cooperation.epfl.ch

Chaire UNESCO de Technologies en faveur du Développement