



**Ministère de l'Aménagement du Territoire
et de la Décentralisation**

Recommandations de l'atelier sur la Coopération Décentralisée

**25 et 26 mai 2010
Centre de Conférence International d'Ivato**

CONTEXTE

La principale stratégie du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) consiste à renforcer les capacités et rôles des collectivités territoriales décentralisées (CTD) dans la gestion, le développement et l'aménagement de leurs territoires respectifs. Depuis 2006 et l'organisation des « *Assises de la coopération décentralisée à Madagascar* », le MATD est également le ministère chargé du suivi et de l'accompagnement des partenariats de coopération décentralisée à Madagascar.

La multiplication des partenariats entre collectivités malgaches et étrangères et le travail de renforcement de capacités engagé durant ces cinq dernières années ont montré que la Coopération Décentralisée constituait un important levier de développement et un appui sérieux au processus de décentralisation malgache. Le MATD considère donc avec un très grand intérêt les partenariats engagés et entend vivement les soutenir et les promouvoir.

La coopération décentralisée arrive désormais à un moment charnière où elle est à même de dresser un bilan des actions engagées, en identifiant ses bonnes pratiques mais également ses lacunes. En effet, les interventions hétérogènes et parsemées sur l'ensemble du territoire malgache empêchent d'établir une lecture correcte du panorama de la coopération décentralisée à Madagascar. L'absence d'une plate-forme de concertation/coordination ainsi que d'outils de suivi des partenariats entre collectivités s'ajoutent également à ce constat. Enfin, le manque de structuration des collectivités décentralisées malgaches entre elles les empêchent de former un levier politique qui leur permettrait de faire entendre leurs voix auprès des autorités nationales et internationales mais également d'infléchir de manière unanime et coordonnée le processus de décentralisation malgache.

Ces lacunes constituent des limites à la fois pour les collectivités malgaches, les collectivités étrangères et l'Etat qu'il convient de corriger pour ne pas les reproduire ultérieurement. Afin de répondre à ce constat, le MATD a organisé un atelier national sur la coopération décentralisée, les 25 et 26 mai 2010, au Centre de Conférence International d'Ivato (Antananarivo). Lors de cet atelier, des attentes et recommandations ont été émises de la part des intervenants et des participants.

Ce document constitue le recueil de l'ensemble de ces recommandations.

LES RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER

Les attentes et recommandations émises lors de cet atelier portent sur différentes thématiques, telles que la programmation, l'appui institutionnel, les circuits financiers, le cadre d'intervention et la coordination. Certaines concernent l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée et d'autres plus spécifiquement le MATD, les collectivités malgaches ou les collectivités étrangères.

A. Les recommandations qui s'adressent à l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée

- a. *La mise en place d'une plateforme des partenariats (Cf. annexe) qui se chargerait de coordonner et de mettre en cohérence toutes les activités liées à la coopération décentralisée.* Cette proposition résulte du fait qu'il n'existe pour le moment aucune structure de concertation et de coordination en matière de coopération décentralisée. Elle pourrait donc à ce titre, faciliter les démarches et favoriser l'échange d'expériences entre acteurs.
- b. Les participants sont unanimes à dire qu'un grand nombre de CTD malgaches rencontrent des difficultés à remplir leurs missions par manque de capacités (humaines, techniques ou financières). *Il s'agit donc de faire de l'appui institutionnel un axe prioritaire et transversal de la coopération décentralisée afin de leur donner les moyens de gérer leurs affaires.*
- c. Il arrive souvent que les actions engagées sur les territoires des CTD malgaches soient décidées et programmées essentiellement par la collectivité étrangère elle-même, avec une participation réelle de la collectivité malgache souvent assez limitée. Cette approche concerne également les partenaires techniques et financiers (PTF) mais aussi le MATD et les ministères sectoriels, tels que santé, éducation, environnement, eaux et forêts, transport,... *L'atelier recommande donc l'intégration de toutes ces actions, dont les actions de coopérations décentralisées, dans la programmation des CTD malgaches à travers les Plans Communaux de Développement (PCD) et les Plans Régionaux de Développement (PRD).* Cette initiative permettra d'avoir une programmation unique et concertée, tenant compte à la fois des désidératas de la population et des propositions des

différents acteurs (ministères sectoriels, PTF, CTD étrangères, société civile,...). Afin de faciliter cette réforme, les CTD malgaches devront créer un poste d'*agent responsable des projets de coopération*. Celui-ci se chargera de la coordination et du suivi des actions mais aussi de la mobilisation des acteurs des territoires partenaires (en collaboration avec la collectivité partenaire), dans le respect de la programmation des CTD malgaches.

- d. Les participants ont également noté un manque d'implication de la population locale dans certains programmes de coopération décentralisée. *Ils ont donc recommandé de renforcer la bonne gouvernance locale, notamment en matière d'implication de la société civile et de redevabilité des élus locaux, dans les actions de coopération décentralisée.*
- e. De même, les participants ont tous constaté que les services déconcentrés de l'Etat ne sont pas assez impliqués dans la mise en œuvre des activités de coopération. *Il s'agit donc de renforcer l'implication des districts et des services techniques déconcentrés (STD) dans les actions de coopération décentralisée.*
- f. Les participants ont aussi constaté le manque de partenariats Sud-Sud, alors que ceux-ci permettent de nouer des relations constructives entre des CTD vivant des réalités proches. *Ils ont donc recommandé la promotion des partenariats Sud-Sud, que ce soit à travers les collectivités du Nord engagées dans d'autres pays, ou directement entre collectivités du Sud.*
- g. Le manque de visibilité de la coopération décentralisée (des acteurs, des territoires concernés et des actions menées) induit un faible échange d'expériences et constitue un frein au développement de nouveaux partenariats. *Pour améliorer cette visibilité, l'atelier préconise la mise en place d'un site internet dédié aux coopérations décentralisées, différent des sites institutionnels.*
- h. Enfin, pour renforcer les relations entre le MATD et les collectivités étrangères, il a été recommandé d'*informer systématiquement le ministère de la signature de nouvelles conventions de partenariat ainsi que des missions de délégations étrangères, à travers des visites de courtoisie au MATD. De manière à renforcer le suivi et l'accompagnement des partenariats, il a enfin été recommandé de lui transférer les rapports d'activités annuels.*

B. Les recommandations de l'atelier qui s'adressent au MATD

- a. A ce jour, il n'existe pas de textes législatifs ou réglementaires régissant la coopération décentralisée à Madagascar. Par contre, dans les textes¹ régissant les CTD malgaches, les coopérations inter-collectivités sont admises, voire même conseillées. Pour autant, ils ne précisent pas s'il s'agit exclusivement des collectivités malgaches ou de toutes les collectivités, y compris étrangères. Les CTD malgaches sont donc tributaires des textes régissant les CTD étrangères avec la seule réserve que ces textes ne soient pas en contradiction avec les textes en vigueur à Madagascar. ***Il est donc urgent de formaliser le cadre d'intervention de la coopération décentralisée par une réglementation adaptée (à travers un décret par exemple), tout en mentionnant explicitement dans la loi la possibilité pour les CTD d'engager une coopération décentralisée avec une collectivité étrangère et pas seulement « une coopération inter-collectivité ». Il faut également concevoir un manuel/guide en matière de coopération décentralisée, récapitulant les éléments clés de ce type de partenariats afin de faciliter les démarches et guider les élus et tous les acteurs, tant dans leur recherche que dans la gestion d'un partenariat.***
- b. L'atelier a permis également de mettre en exergue le manque d'information concernant les conventions de coopération initiées par les CTD malgaches avec les CTD étrangères, dans la mesure où l'autonomie administrative et financière des CTD n'oblige pas ces dernières à informer systématiquement le ministère de leurs initiatives, sauf dans le cas des emprunts qui nécessitent le visa du Ministère en charge des Finances. Le Ministère n'est au courant des conventions que lors des voyages à l'extérieur des responsables des CTD (signature des lettres de mission...) ou pour une demande d'exonération dans le cadre des dons de matériels pour les CTD. ***L'atelier a donc recommandé la mise en place d'un « service des partenariats » (Cf. annexe), au sein de la Direction Générale de la Décentralisation, qui aura, entre autres, pour mission d'assurer le suivi et la coordination des actions de partenariats de coopération décentralisée.***
- c. Les participants attendent beaucoup du MATD en ce qui concerne la réglementation des circuits financiers. A ce titre, ils ont avancé des recommandations dont : ***la clarification et l'allègement des procédures financières dans le cadre des actions de coopération***

¹ Art.36 de la loi 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des CTD, alinéas 9 et 16 - la détermination, le cas échéant, des modalités de la participation de sa collectivité aux travaux entrepris en commun avec d'autres collectivités territoriales ; - la détermination et la coordination des activités entreprises en commun avec d'autres collectivités territoriales décentralisées.

décentralisée, telles que la facilitation de la procédure de dédouanement pour le matériel importé pour les besoins de leur actions, la demande d'autorisation d'ouverture de compte bancaire au niveau régional,... La mise en œuvre de ces recommandations se fera de concert avec le Ministère des Finances et du Budget.

- d. Le personnel des CTD est très instable, surtout en cas d'alternance au niveau de l'exécutif de la collectivité. *Afin d'y remédier, les participants de l'atelier recommandent que les personnes recrutées par les CTD possèdent un diplôme ou une expérience approprié(e).* L'Etat délivrera des diplômes (formations initiales) ou des certificats (formations continues) qui garantiront l'acquisition de compétences en adéquation avec les postes standards des CTD.

C. Les recommandations de l'atelier qui s'adressent aux CTD malgaches

L'atelier a permis de constater que les élus ne sont pas très familiarisés avec la coopération décentralisée. Certes, les élus présents à l'atelier étaient concernés directement, soit par des démarches personnelles, soit en héritant des coopérations initiées par leurs prédécesseurs, mais dans tous les cas, cette connaissance reste superficielle et se résume parfois à la notion de jumelage. Afin d'inverser cette tendance, les participants ont formulé les recommandations suivantes à l'endroit des élus et responsables des CTD :

- a. Les fonds des coopérations décentralisées apparaissent rarement dans les budgets et comptes administratifs des CTD malgaches. Outre le fait qu'il y ait des budgets parallèles plus conséquents que les budgets réglementaires, cela enfreint surtout le principe de la bonne gouvernance locale (transparence, rôle du conseil municipal,...). *Pour y remédier, l'atelier recommande l'inscription des mouvements financiers (recettes et dépense) issus de la coopération décentralisée dans le budget communal/régional.* C'est une règle ordinaire en matière de finances publiques, mais qui n'est pas systématiquement appliquée au niveau des CTD, à cause notamment de l'absence de texte sur la coopération décentralisée.
- b. *L'Association des 22 Régions de Madagascar (A22RM) doit être redynamisée.* En effet, cette association créée à l'issue des Assises Nationales sur la Coopération Décentralisée

(2006) n'a jamais été fonctionnelle. Il s'agit donc de réviser le statut de l'association ainsi que ses domaines de compétences, tout en reformulant sa dénomination en *Association des Régions de Madagascar* au lieu d'A22RM car le nombre de régions pourrait changer.

- c. L'Etat et les partenaires n'ont pas d'interlocuteur(s) légitime(s) représentant les communes (a priori, les régions ont une association nationale) avec qui échanger ou négocier. Les communes quant à elles n'ont pas de structure pouvant défendre leurs intérêts et les représenter sur la scène nationale ou internationale, ni qui puissent leur rendre des services ou leur permettre de partager leurs expériences. ***L'atelier recommande donc la mise en place d'une fédération² nationale des associations et organisations communales agissant en tant qu'interlocuteur de l'Etat, des PTF et aussi des structures étrangères similaires, telles que l'AVCOI, AMF, Cités Unies,... De façon complémentaire, il recommande également la création d'un réseau³ d'échanges entre les maires et les élus locaux de façon plus générale.***

D. Les recommandations de l'atelier qui s'adressent aux CTD étrangères

Les participants ont constaté, et apprécié à sa juste valeur, l'implication des CTD partenaires dans l'appui au développement des CTD malgaches. Ils sont pourtant conscients que les activités liées à la coopération décentralisée ne sont pas toujours internalisées, ni appropriées par les responsables des CTD et de la population.

- a. Dans certains partenariats de coopération décentralisée, la « logique projet » domine et l'obligation de résultat prend le pas sur la finalité d'internalisation et de pérennisation des actions. Il est regrettable que le « faire-faire » (accompagnement) soit délaissé au profit du « faire à la place » (substitution). ***L'atelier recommande donc la promotion de la maîtrise d'ouvrage communale ou régionale dans la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée au lieu de la maîtrise d'ouvrage déléguée.***

² Les participants de l'atelier proposent que l'association nationale repose sur des structures intercommunales, plutôt que sur des communes directement, afin de favoriser les échanges au niveau local, à travers des solidarités déjà actives, de respecter les particularismes territoriaux et d'avoir un fonctionnement souple.

³ Le réseau concernera tous les élus locaux qui souhaitent y adhérer. Il touchera des personnes physiques (et non des entités) qui désirent s'entraider dans l'exercice de leurs fonctions.

- b. Les CTD étrangères cherchent à sécuriser leurs fonds et à garder une souplesse importante dans leur mobilisation, aussi elles choisissent quasiment systématiquement de contourner le Trésor Public et de cogérer l'argent avec les CTD malgaches via des comptes dans des établissements bancaires privés. *L'atelier recommande de respecter les textes existants, en particulier la demande d'autorisation pour l'ouverture d'un compte dans une banque commerciale auprès du Ministère des finances et du budget (MFB), et le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de payeur.* Il est recommandé aux CTD étrangères de trouver des garde-fous qui sécurisent les fonds tout en favorisant la prise de responsabilité des CTD malgaches (relations de confiance et exonèrent les CTD étrangères – souvent leurs représentants – d'un risque de gestion de fait). Le MATD, de concert avec le MFB, verront à terme les moyens d'adapter les procédures financières à ce type de coopérations.
- c. Le Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) dispose, sur son site Internet (www.diplomatie.gouv.fr), d'un outil permettant d'identifier les coopérations décentralisées françaises dans le monde (lieux et objets) ainsi que d'une bourse aux projets pour en initier de nouvelles. *L'atelier recommande donc l'usage et la promotion de l'Atlas de la coopération décentralisée afin de permettre une meilleure visibilité en dehors de Madagascar et de faciliter l'identification de futurs partenariats avec des CTD françaises.*
- d. Il arrive parfois que plusieurs CTD étrangères aient des coopérations décentralisées avec une même CTD malgache. Cependant, ces coopérations ont souvent tendance à avoir des relations relativement limitées. Aussi *l'atelier recommande que des coopérations décentralisées intervenant sur un même territoire à Madagascar coordonnent leurs actions (faciliter par la recommandation de les intégrer dans la planification de la CTD malgache) et cherchent autant que possible des complémentarités, voire des synergies.*
- e. Dans de nombreuses coopérations décentralisées, les représentants des CTD étrangères ont souvent de très bonnes relations entre eux, ce qui constitue un atout pour les échanges mais cela se fait souvent dans le cadre de relations interpersonnelles qui marginalisent les CTD malgaches. *Les participants à l'atelier recommandent que les échanges entre coopérations décentralisées se multiplient, en incluant les collectivités malgaches.*

PERSPECTIVES

Ces recommandations, adressées à l'égard des acteurs de la coopération décentralisée, constituent une « feuille de route » permettant de tracer des pistes pour améliorer et développer les partenariats entre collectivités. L'atelier organisé n'est donc qu'une étape allant vers la tenue d'un séminaire à l'étranger, dont la date et l'organisation seront déterminées ultérieurement.

Ce séminaire à venir aura pour objectif principal de renforcer la place des CTD malgaches sur l'échiquier de la coopération décentralisée, à travers la validation politique des recommandations proposées lors de l'atelier, et l'instauration de nouveaux partenariats avec les collectivités étrangères.

ANNEXE

Parmi les recommandations de l'atelier, on notera en particulier la création d'une *plateforme des partenariats* et d'un *service des partenariats*.

La plateforme sera en fait un groupe de concertation qui se réunira de façon périodique pour traiter des problématiques de partenariats avec les CTD malgaches (interventions des coopérations décentralisées, des entreprises extractrices de ressources naturelles, et des projets plus classiques de décentralisation - développement local). Il sera composé des différents acteurs impliqués dans les partenariats avec les CTD malgaches (MATD et ministères sectoriels, coopérations décentralisées, Partenaires Techniques et Financiers, entreprises et société civile).

Le service des partenariats, intégré au sein de la Direction Générale de la Décentralisation (MATD), aura notamment pour tâche d'assurer le secrétariat de la plateforme des partenariats. Ce sera l'entité opérationnelle de la plateforme. Il aura pour fonction de faire le suivi et la coordination des partenariats, d'administrer (au moins au début) le site Internet des coopérations décentralisées, et de servir de « guichet unique » pour toutes les questions pratiques liées aux partenariats avec les CTD. Par guichet unique, il faut entendre lieu où sont déposés et récupérés les dossiers (ex. : demande d'autorisation de mission à l'étranger pour une CTD malgache) mais ceux-ci seront éventuellement traités ailleurs grâce au suivi fait par le personnel du service.