Note de capitalisation

Semestre 1.2019

La redevabilité et la participation au cœur du fonctionnement des Structures Locales de Concertation (SLC) à Madagascar

Une démarche stratégique de l'opérationnalisation de l'esprit du décret 2015-957

Amélioration des services Communaux par l'engagement des Citoyens

Citizens involvement in Municipal Service Improvement CIMSI

CIMSI, Juillet 2019

Table des matières

1. Un contexte politique et financier contraignant à l'engagement des communes dans la Structure Locale de Concertation 3

2. Malgré les contraintes, des acquis prometteurs suite à une approche d'opérationnalisation des SLCs donnant de la matière à l'esprit de leur décret 4

a. La valorisation des SLCs redynamisées par d'autres interventions dans des processus communaux clés 4

b. Des résultats concrets au niveau des services publics communaux ciblés 4

3. *Ce qui se cache derrière les premiers succès de CIMSI: une approche stratégique, techniquement adaptée au contexte local tenant en compte des éléments d'analyse de l'économie politique* 5

a. L'avancement des SLCs à plusieurs vitesses en milieu rural et urbain 5

b. Une structuration et un fonctionnement ancré par les acteurs du territoire de la commune 6

c. La mise en place d'outils simples visant le fonctionnement optimal de la SLC et par conséquent leur émancipation de l'appui du projet 6

d. L'amélioration des services publics par le biais d'évaluations citoyennes comme colonne vertébrale de la participation citoyenne au sein des SLCs 6

4. La plus-value de l'équipe projet - appui conseil, accompagnement de proximité, l'adoption d'un rôle de facilitateur et trait d'union pour la création de partenariats stratégiques accroissant la sphère de contrôle des acteurs clés 7

a. Se positionner en tant que service d'appui-conseil dans la mesure des compétences 7

a. Une démarche qualitative grâce au déploiement d'un accompagnement de proximité 8

b. La valorisation des partenariats avec d'autres projets/ programmes intéressés par les potentiels des SLCs 8

5. Leçons tirées 8

6. Les perspectives 9

1. *Un contexte politique et financier contraignant à l'engagement des communes dans la Structure Locale de Concertation*

CIMSI accompagne la mise en place et le fonctionnement de structures de concertation locale (ou SLC) au niveau communal afin d'accroitre la participation et la redevabilité -conformément à l'esprit du décret 2015-957. Le contexte dans lequel ceci s'opère est caractérisé au deuxième semestre de 2018 et tout au long de l'année 2019 par **un climat de fièvre électorale** qui incite les élus ainsi que les membres des partis politiques à prioriser leur énergie, moyens et temps à la mobilisation de leur électorat plutôt qu'au fonctionnement d'une SLC et son lien avec le processus de décentralisation – perçu comme un investissement politique qui aura un impact auprès de l'électorat à moyen/long terme.

Un enchaînement d'élections : présidentielle (décembre 2018), législative (mai 2019) communale prévue dans le courant du second semestre de 2019

Par ailleurs, les difficultés d'**insuffisance de trésorerie presque chroniques** dont les Maires et les responsables de la vaste majorité des communes partenaires témoignent, ne contribuent pas à un environnement politiquement ni financièrement propice à la mise en place des SLCs. A l'exception d'une poignée de communes nanties grâce aux redevances minières, de grand marchés de zébus et l'implantation de grands opérateurs économiques privés; la faible mobilisation de ressources propres et les retards des subventions de l'Etat, contraignent l'organe exécutif des communes à adopter des stratégies de survie telle que la démobilisation des services jugés dépensiers en gardant actifs uniquement ceux qui génèrent des recettes tels que les actes administratifs : légalisations, livrets de zébus par les chefs de quartier et de l'état civil - actes de mariages, etc.

Certains Maires et responsables ont exprimé que « ce n'est pas le moment propice de dépenser de l'argent pour réunir les membres de la SLC alors que le personnel communal n'a reçu leur paye depuis quatre mois »

Un troisième élément contraignant la motivation des acteurs communaux à investir dans le fonctionnement de leur SLC est **la mémoire des expériences antérieures en matière de Comité Communal de Développement – une structure qui s'est avérée non pérenne.** Elle génère de façon transversale chez toutes les communes partenaires, leurs responsables et acteurs communaux, des résistances ou des malveillances à l'accompagnement par CIMSI de la mise en place ou de la redynamisation de leurs SLCs. En effet, le Comité Communal de Développement avait été créé pour l'élaboration des Plans Communaux de Développement et n'a pas survécu la fin de l'appui des consultants. La comparaison de l'approche proposée pour la mise en place des SLC avec ces expériences provoque une démotivation et un pessimisme à tout engagement volontaire de la part des citoyens et des acteurs locaux. C'est pour cela que la communication de CIMSI se focalise sur les aspects relatifs à l'appropriation des SLC par les acteurs locaux afin d'éliminer toute considération des SLC comme des produits appartenant en premier lieu au Projet.

Tenant en compte des éléments mentionnés ci-dessus ainsi que le contexte de pauvreté aigue au niveau des communes dans lequel chaque choix d'investissement en termes de temps et de moyens est démuni de la panacée de réelle marge de manœuvre, les gens ne veulent plus se réunir sans indemnités ou remboursement de leurs frais de déplacement - même les personnels des services techniques. Parfois, le *Maire en personne, connaissant bien le contexte de sa commune et ne voulant pas risquer sa légitimité ni sa crédibilité, questionne en plénière si CIMSI a prévu de donner ces*

« motivations ». Le fait de faire signer des fiches de présence est interprété comme un gage de perception d'indemnité.

2. *Malgré les contraintes, des acquis prometteurs suite à une approche d'opérationnalisation des SLCs donnant de la matière à l'esprit de leur décret*

a. La valorisation des SLCs redynamisées par d'autres interventions dans des processus communaux clés

Quatre communes dans le District d'Ankazobe appuyées par le projet PAGE/GIZ sont en train d'élaborer leurs ***schémas d'aménagement communaux*** *(SAC) tout en impliquant leurs SLC dans ce processus.*

Dans le cadre d'un ***processus d'élaboration de son Plan Communal de Développement*** *et de sa mise en œuvre, la SLC de la Commune d'Ambolotarakely / Ankazobe a été redynamisée et mobilisée. Le rapprochement entre CIMSI et le projet (PNUD/ PICAD) qui appuie la commune sur cette action, a été nécessaire afin de coordonner les efforts dans l'objectif de renforcer l'institutionnalisation de la SLC dans cette commune.*

Dans 3 communes partenaires de CIMSI situées dans le District d'Ambanja (Ambohimena, Antsakoamanondro, Antranokaràny) un ***Comité de Réflexion sur le Développement Economique*** *avec des représentants d'acteurs issus des communautés ou des fokontanys était déjà en place dans le cadre d'un appui du Projet GIZ/PRODECID dans le district. Afin de valoriser l'existant, les membres de ces comités de réflexion sur le développement économique, font partie de la SLC et les communes ont pris la disposition de valoriser ces comités en tant que composants du Noyau Dur de leur SLC.*

Un cas similaire se trouve dans la Commune d'Ampasy Nampoina où les membres du ***Comité du Budget Participatif*** *au niveau communal vont rejoindre les autres membres de la SLC afin de défendre les projets proposés par les délégués du Budget Participatif. L'appui de CIMSI consiste à apporter des clarifications nécessaires quant aux complémentarités entre la planification participative valorisant la SLC et le Budget participatif impliquant le comité BP.*

Cette valorisation des SLC dans les communes appuyées par CIMSI, par d'autres interventions actives sur leur territoire, contribue à une meilleure clarification des rôles et des fonctions des SLC vis-à-vis des acteurs communaux, tout en renforçant l'appropriation locale de ces structures de concertation.

b. Des résultats concrets au niveau des services publics communaux ciblés

Le cas de la commune de Mahavelona qui avait entamé une évaluation citoyenne du service santé en 2018 dans le cadre du fonctionnement de sa SLC illustre par la mise en œuvre de recommandations émises par les citoyens que la commune a pris en compte ces recommandations concrètes présentés à la SLC afin d'améliorer le service santé.

Recommandations de l'évaluation citoyenne 2018 communiquée à la SLC	Réalisations dans le courant de 2018- 2019
Amélioration des infrastructures : • *Assainir les infrastructures existantes* • *Augmenter le nombre de panneaux solaires pour l'éclairage* • *Construction de pré-haut pour les accompagnateurs des malades* ***Assurer un nombre suffisant de personnel sanitaire, par rapport au nombre de population*** ***A moyen terme : assurer la disponibilité de divers produits de santé*** • *Eau Potable pour CSB* • *Reconduction de fonds FANOME* • *Construction d'infrastructure pour la maternité avec les matériels d'équipements y afférents* ***A long terme*** *:* • *Ambulance et moyens de transport pour les malades* • *Adduction d'Eau Potable pour la population de la commune.*	***Amélioration de l'infrastructure :*** • *Du Centre de Santé de Base II et affichage des prix des médicaments :* ○ *Peinture du bâtiment* ○ *Remplacement des portes* ○ *Ajout de matelas* ○ *Utilisation d'une batterie pour l'électrification : suite à ceci, le réfrigérateur a pu fonctionner tous les jours et les vaccins sont stockables ce a qui permet des vaccinations tous les jours de la semaine* ○ *Soumission d'un projet d'adduction eau potable auprès de Partenaire Technique et Financier (Water Aid) pour l'établissement sanitaire (en attente de réponses)* • *Du premier CSB I:* ○ *Evacuation d'eau usée et dépôt de déchets* ○ *Ajout de chaises* ○ *Construction de poste de gardien en cours* • *Du deuxième CSB I:* ○ *Remplacement du toit de chaume en tôle* ○ *Entretien des matériels* ***Mise en œuvre de partenariat pour l'Adduction d'Eau Potable (6/19 fokontany) avec Madagascar HILFE***

Dans la commune de Antotohazo qui avait choisi le service foncier pour l'évaluation citoyenne, la délivrance de 300 certificats fonciers a été effectuée par le Bureau Foncier communal suite à l'inscription de cette action dans le plan d'actions dressé à l'issu de l'évaluation citoyenne 2018. Parallèlement à ceci, la commune a intensifié l'information et sensibilisation de la population par rapport à l'enregistrement des terrains au niveau du Bureau foncier (BIF) dans la commune.

3. *Ce qui se cache derrière les premiers succès de CIMSI: une approche stratégique, techniquement adaptée au contexte local tenant en compte des éléments d'analyse de l'économie politique*

a. L'avancement des SLCs à plusieurs vitesses en milieu rural et urbain

La mise en place des SLCs avait été retardée dans les communes urbaines partenaires du projet du à l'inertie et au blocage effectué par des Maires qui étaient en place avant de démissionner pour se présenter à l'élection législative de mai 2019.

Afin de ne pas « abandonner les acteurs et les citoyens », CIMSI a préféré adopter une stratégie d'attente tout en établissant un bon rapport avec les Maires adjoints qui obtiendraient le plein pouvoir une fois que les Maires titulaires avaient démissionnés.

Dans deux des trois communes urbaines soutenues par CIMSI, une appropriation par ces Maires adjoints a permis au projet d'obtenir des indications quant à la constitution des collèges et l'autorisation de descendre dans les quartiers à cette fin.

b. Une structuration et un fonctionnement ancré par les acteurs du territoire de la commune

Pour rendre une SLC solide et structurellement et institutionnellement ancrée dans la commune et la réalité et les préoccupations de ces citoyens, il est nécessaire de renforcer ses assises, d'assurer sa représentativité et l'inclusion des plus vulnérables. C'est dans ce cadre que la plupart des communes ayant institué par arrêté communal une liste des membres des SLC en 2018, ont bénéficié de l'accompagnement du projet afin de revoir ou d'étoffer ces listes pour accroître leur représentativité et leur inclusion comme prévu par le décret 2015-957. Cette remise en question des listes initiales est la conséquence de la démarche de désignation hâtive par les Maires et les Bureaux Exécutifs des membres des SLC, sans concertation ou consultation préalable au niveau des acteurs clés, en particulier ceux issus de la société civile. Constatant l'absence ou le déséquilibre entre certaines catégories d'acteurs dans la liste initiale, la commune a étoffé la SLC par l'introduction de nouveaux représentants de collèges jugés manquant :

- Les collèges issus de la société civile ont été formés soit par des organisations de la société civile déjà recensées formellement dans la commune (par exemple dans le document de monographie communale), soit constitués par les regroupements communautaires facilités par l'intervention des chefs de fokontany ou des agents du Bureau exécutif. Dans la plupart des communes, les partenariats passés ou en cours entre SAHA et des acteurs de la société civile ont constitué un facteur facilitant leur mobilisation pour intégrer les collèges et les SLCs,
- Les acteurs dynamiques dans des domaines particuliers du développement social, économique ou environnemental qui avaient été exclus ou oublié lors de l'élaboration antérieure de la liste des membres de SLC ont été mobilisés,
- La considération des Conseils communaux des jeunes dans les communes bénéficiaires de l'appui de SAHA auparavant a permis par exemple d'intégrer leurs représentants dans la SLC de la CR de Mahavelona.



Photo 1: Les noms de tous les Membres de la SLC affichés publiquement



Par le biais de la valorisation de ces différents acteurs de la société civile locale, les collèges ont été renforcés au niveau de toutes les communes accompagnées

c. La mise en place d'outils simples visant le fonctionnement optimal de la SLC et par conséquent leur émancipation de l'appui du projet

Parallèlement à la mise à jour des membres, **les SLC, ont mis en place des outils pragmatiques et simples pour leur fonctionnement en tant que structure de concertation** - à savoir un règlement intérieur, un plan d'action et un registre de recommandations.

Au total, **30 communes** disposent actuellement de SLC mises à jour et redynamisées.

d. L'amélioration des services publics par le biais d'évaluations citoyennes comme colonne vertébrale de la participation citoyenne au sein des SLCs

Les évaluations citoyennes sont un outil essentiel dans l'approche adoptée par CIMSI pour l'amélioration de la redevabilité sociale au sein de la SLC et de la prise de responsabilités de ceux ayant le pouvoir de réaliser les services. À la suite de leur mise en œuvre et des recommandations émises par les citoyens et présentés au sein de la SLC, des changements positifs ont été décelés dans la fourniture de services publics ciblés à la suite d'un suivi effectué après quelques mois (voir ci-dessus).

Pour arriver à ces résultats, CIMSI a placé le renforcement de la société civile locale au cœur du processus d'appui à l'évaluation citoyenne. Le choix de favoriser l'engagement des OSC basées dans les communes a été dicté par une vision visant le renforcer des compétences locales qui resteront durablement dans les territoires - à l'échelle communale ou au niveau du district. En effet, par l'adoption de l'approche au niveau de la société civile, 18 organisations de la société civile (associations) facilitatrices (OSC), dont 10 localisées ou ayant des bases dans leurs communes et 8 ayant des rayons d'action plus élargies (à l'échelle du district ou même parfois au niveau régional) ont été formées sur l'outil d'évaluation citoyenne des services communaux. L'équipe du projet a assuré des formations autant conceptuelles que pratiques auprès des associations. Des outils de gestion d'activités tels que celui de la formulation d'offres de prestation et de gestion simplifiée d'activités ont également été transférés. Au niveau central, le réseau RTRSM a bénéficié de l'accompagnement du projet dans le processus de gestion des passations de marché de prestation de service auprès de ces associations locales.



Photo 2: Formation des membres des Organisations de la société civile locale à Ambanja en technique d'évaluation citoyenne



4. *La plus-value de l'équipe projet - appui conseil, accompagnement de proximité, l'adoption d'un rôle de facilitateur et trait d'union pour la création de partenariats stratégiques accroissant la sphère de contrôle des acteurs clés*

a. Se positionner en tant que service d'appui-conseil dans la mesure des compétences

L'équipe de CIMSI adopte une stratégie globale et systémique, mais différentiée en fonction des forces et les faiblesses des acteurs, des opportunités et des obstacles du contexte. Ce qui exige une approche flexible alliant la stratégie au pragmatisme au regard des défis qui émergent dans chaque commune selon les différentes dimensions d'ingénierie (institutionnelle, budgétaire/financière, sociale et technique/sectorielle) et permet d'avoir l'angle approprié pour introduire les concepts de redevabilité sociale de façon progressive, évolutive et itérative. Dans ce cadre, des appuis-conseils rentrant dans les compétences de SAHA sont fournis par l'équipe de projet à la suite de demandes ponctuelles ou urgentes

Appui-conseil pour la mise en place de Bureau Foncier Communal *(Commune de Mangasoavina / Ankazobe)*

Accompagnement à l'élaboration de budgets de programmes *(14 communes du district d'Ankazobe)*

Appui-conseil sur la gestion du budget communal *(Antotohazo et Mahavelona)*

Appui conseil sur la stratégie de recouvrement de la fiscalité locale *(commune de Tsiafahy et de Miantso)*

de responsables communaux. Ce genre d'appui a renforcé les relations de confiance entre le projet et les communes et rentre dans l'approche systémique d'accompagnement des acteurs communaux. En effet, malgré les formations acquises par les responsables auprès des organismes spécialisés de formation dédiés à ces domaines, les communes ont souvent besoin de l'accompagnement de proximité au moment de la mise en application des formations reçues.

a. Une démarche qualitative grâce au déploiement d'un accompagnement de proximité

Afin de garantir un accompagnement de proximité des communes partenaires, ainsi qu'une démarche qualitative pour accompagner l'opérationnalisation et le fonctionnement des SLC, 5 agents accompagnateurs de proximité soit 1 par district ont rejoint l'équipe initiale du projet. Ils ont assuré systématiquement les actions de sensibilisations / informations spécifiques autour des principes et mécanismes de redevabilité ; les formations et informations nécessaires à la constitution légale et institutionnelle des SLC ; la mise en œuvre de stratégies de communication adéquates et pragmatiques pour intéresser les acteurs au différents concertations multi-acteurs (inclusives et productives en termes de développement).



Photo 3: Registre des recommandations de la SLC dans la Commune de Belazao, district Antsirabe II

b. La valorisation des partenariats avec d'autres projets/ programmes intéressés par les potentiels des SLCs

Le partenariat et les échanges avec les autres partenaires techniques et financiers actifs dans le domaine de la décentralisation ou dans la circonscription des communes appuyées par le projet, fonctionne comme effet levier par rapport à l'impact des activités entreprises. Ce processus favorise un apprentissage dans l'action (de CIMSI, des partenaire techniques et financiers ainsi que des acteurs communaux) qui permet également de mutualiser les expériences et de faire valoir la complémentarité. Ainsi, le projet a entrepris des contacts et des échanges auprès de divers intervenants et partenaires des communes.

*Collaboration avec **HELVETAS** sur le secteur **Eau,** touchant actuellement 4 communes dans le district d'Ambanja, - prévu d'être étendue au niveau du district d'Ambilobe plus tard*

*Exploration de la complémentarité de CIMSI avec les 3 projets financés par la **Banque Mondiale** à Madagascar, à savoir le Projet PAEB (**Education de base**), le Projet PARN (**santé-nutrition**) et le projet CASEF (**développement économique et foncier**)*

5. *Leçons tirées*

- La durabilité de la dynamique des SLC est tributaire de la volonté des citoyens, des communautés et des organisations de la société civile locale à se mobiliser à travers leurs collèges qui ont des représentants au sein de l'Assemblée Générale des SLC
- Les Chefs de fokontany sont les pivots de la mobilisation communautaire dans les communes rurales, tout en étant des membres des SLC. Ils gagneront en efficacité s'ils sont de vrais représentants légitimes et légaux de ces communautés (par la voie de l'élection à la base), ce qui n'est pas le cas actuellement avec leur statut de représentant de l'Etat à travers la nomination par le District

- L'évaluation citoyenne des services est une porte d'entrée pour engager les gouvernants et les Services Techniques dans la mise en application de la redevabilité sociale
- L'appropriation de la SLC par tous les acteurs locaux (contraire de l'approche projet) est le fruit d'un processus continu et itératif contribuant progressivement à une meilleure visibilité des rôles et des services fournis par la SLC.
- L'accompagnement des acteurs communaux et de la SLC gagne en efficacité en valorisant des angles ou portes d'entrée diversifiés, en veillant à l'approche systémique.
- Le rôle du district devrait intégrer l'accompagnement des communes pas seulement dans l'incitation à la mise en place formelle des SLC, mais aussi pour la valorisation des SLC par les communes (faire la promotion des principes de concertation et de redevabilité) et par les services techniques déconcentrés de l'Etat. L'amélioration à apporter serait de mieux prendre en considération les priorités des SLC dans l'orientation des priorités des parties prenantes (notamment les Services déconcentrés de l'Etat à l'échelle du District) selon le principe du bottom-up.



Photo 4: Membres d'une SLC travaillant en sous-groupe pour l'élaboration des outils de gestion de leur SLC

6. Les perspectives

- Poursuivre l'accompagnement des SLC dans la réalisation de leur plan d'action : réunion axée sur le feedback et proposition au niveau du budget communal, la prise en compte des priorités dégagées par les collèges de citoyens (issues de l'évaluation citoyenne des services ciblés), et focus sur des thématiques de développement prioritaires.
- Poursuivre le renforcement du bureau exécutif par rapport à la mise en application de l'approche participative et de la transparence de la finance publique locale envers les citoyens.
- Poursuivre l'effort vers la mobilisation des complémentarités et synergies avec les autres intervenants, et l'institutionnalisation du projet auprès des organes ministériels.