



Sea Afafy Hampahomby ny ho Avy

BLOG

« La redevabilité sociale et la participation citoyenne au sein d'une structure de concertation locale au niveau communal, sont des coquilles vides si elles n'améliorent pas la qualité et l'accès équitable des services et biens publics, le développement économique local et la gestion de l'environnement »

La commune comme interlocuteur de principe et maître d'ouvrage

A Madagascar, la commune est au cœur de l'action en tant que maître d'ouvrage chargé d'assurer



les services sociaux de proximité auprès de la population. La mise en œuvre de la décentralisation actuelle peine à créer un environnement favorable au niveau local afin d'assurer cette mission publique. Plusieurs éléments affectent la qualité des services publics et du développement économique local : un manque d'articulation avec la politique de décentralisation et les politiques sectorielles, des procédures de gestion peu adaptées au niveau local, un faible volume et peu de prévisibilité de ressources financières et d'autres facteurs liés à la gouvernance et la performance répercutés dans l'indice de gouvernance local.

La structure locale de concertation (SLC) de la commune est un laboratoire de la décentralisation, de la démocratie participative et de la bonne gouvernance locale pour valoriser le potentiel du développement territorial

La SLC est une instance formelle du dialogue multi-acteurs au niveau communal. Ainsi le décret 2015-957 exige sa mise en place et ouvre par conséquent un espace de concertation au niveau communal ce qui contribue à un environnement favorable en termes de redevabilité sociale. En effet, la structure se veut inclusive et représentative en rassemblant des membres du bureau exécutif, du conseil communal, des services techniques déconcentrés mais aussi les représentants des opérateurs économiques, des organisations de la société civile (femmes, jeunes, leaders traditionnels, personnes vulnérables, plateformes et cadres de concertation existants de la société civile), des partis



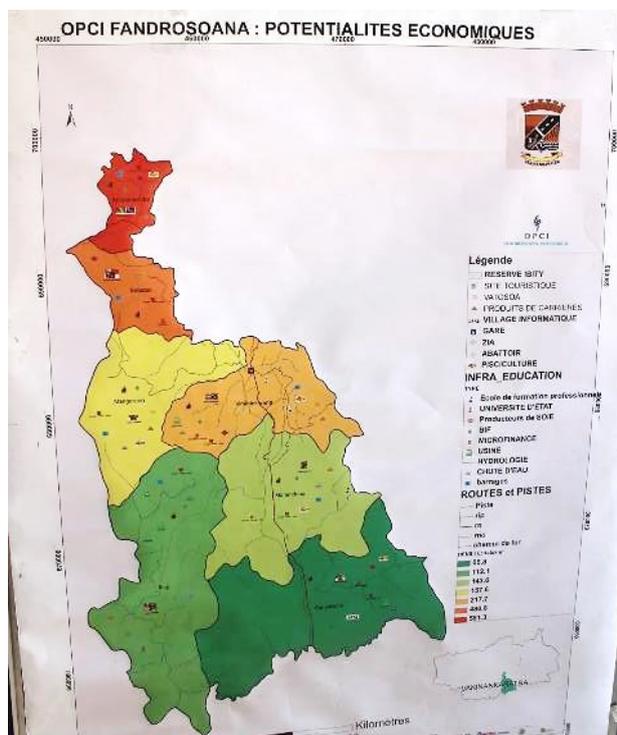
et organisations politiques locaux, des cadres de concertation existants ainsi que les représentants des Fokontanys – les subdivisions administratives de base de la commune.

La SLC est la reconnaissance de l'importance de l'articulation des relations entre ces différentes catégories d'acteurs du développement territorial et facilite l'émergence d'une culture de citoyenneté. Sur base d'informations lisibles, la SLC est censée émettre des idées, des suggestions et des conseils actionnables pour alimenter le processus de décision communal dans la définition, l'orientation, les modalités de mise en œuvre et le suivi-évaluation de ces politiques publiques. Elle répond donc à un besoin d'innovations concrètes dans la vie politique locale afin d'améliorer la qualité des infrastructures, la dynamisation de l'économie locale et la fourniture de prestations de qualité, équitable et accessibles pour les administrés.



Si sa mise en place formelle n'a reçu ni opposition ni blocage institutionnel majeur, sa fonctionnalité concrète en rapport à ses vocations et missions de gouvernance constitue un véritable enjeu pour la commune. Sur les 1693 communes, environ deux cents communes disposent de SLC qui fonctionnent¹ c'est-à-dire qui se réunissent régulièrement et de manière autonome.

Une des composantes du projet CIMSI : amélioration des services communaux par l'engagement des acteurs du développement au niveau de la SLC communale



Lors de la première année de mise en œuvre du projet, 10 communes ont été appuyés pour la mise en place, la nomination des membres et le fonctionnement de leur SLC.

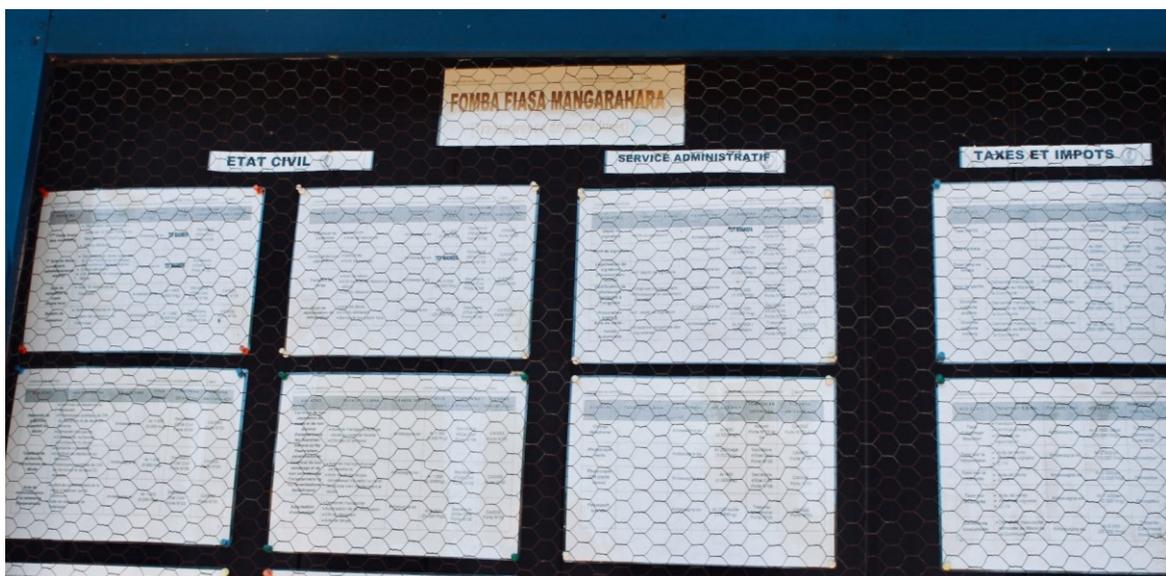
Le projet vise entre autres à institutionnaliser progressivement la participation citoyenne et la redevabilité sociale dans les pratiques de gouvernance des communes. Afin d'impulser cette participation, un exercice d'évaluation citoyenne de trois services publics de base (éducation, santé, foncier) a été mené. Le projet CIMSI agit comme facilitateur et accompagne les partenaires locaux dans ce processus. CIMSI élabore des outils et des méthodes d'appui aux SLCs (guide évaluation citoyenne et guide d'accompagnement des SLCs) et veille à adopter une démarche d'apprentissage (essayer, voir, adapter)

¹ Source : Observatoire Nationale de la concertation et de la décentralisation

permettant d'adapter les dispositifs testés et de les institutionnaliser de façon pérenne. Dans ce cadre, CIMSI a un partenariat avec l'Office National De Coordination sur la Décentralisation (ONCD) dépendant du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation – l'institution veillant au niveau national à la participation de tous les acteurs dans la mise en œuvre de la décentralisation. CIMSI et l'ONCD sont engagés dans un processus de capitalisation afin de publier le guide d'accompagnement destiné aux SLCs qui tient compte des expériences vécues sur le terrain. CIMSI explore également les différentes opportunités d'institutionnalisation pérenne de l'évaluation citoyenne.

Au bout d'une année de mise en œuvre, quelques exemples démontrent que la démarche sème les graines du succès

- Après avoir participé aux réunions des SLC, des Maires au paravent soit méfiants ou hésitants sont plus convaincus de la nécessité de faire la concertation ('mifampiera')
- La mobilisation et l'engagement de la commune à faire le rapport budgétaire au niveau des SLC, est un premier pas vers la transparence de la gestion de la finance publique
- L'évaluation citoyenne a permis aux membres de la SLC de se former une idée de la perception de la population quant à l'accès et de la qualité des services publics ciblés. Les besoins y afférents ont été identifiés. Tout en tenant en compte de la disponibilité des ressources au niveau communal, la définition des priorités visant leur amélioration, a fait l'objet de discussions au sein de la SLC. Ces concertations ont abouti à l'élaboration participative des plans et budgets communaux tenant en compte les priorités identifiées pour la formulation du Budget Primitif de l'année 2019. Le co-engagement entre les citoyens, la commune et les services techniques déconcentrés a contribué au renforcement de la prise de conscience du besoin d'articulation entre la politique territoriale et celle des secteurs pour l'amélioration de la qualité et de l'accès des services sociaux de base. Les SLCs ont dans ce cadre été valorisées comme instance de dialogue



- Le projet a été témoin de la résolution de certains problèmes liés aux services communaux. Dans une commune, par exemple, à la suite de l'évaluation, plus de transparence dans le

secteur de la santé a été observé par l’affichage public des prix des médicaments. Dans une autre commune, le noyau dur de la SLC a été mobilisé pour sensibiliser la population à se faire enregistrer et a résulté en l’augmentation du nombre de certificats fonciers - avant cela, seulement un certificat par an était délivré

Une tendance observée au sein des SLC est le choix de la santé comme secteur pilote sur lequel l’accompagnement de CIMSI se repose. Ceci est largement dû à l’insuffisance des dispositifs de proximité de santé, du manque de transparence et de bonne gouvernance des ressources du point de vue des usagers et du fait que la santé est perçue comme vital par rapport aux deux autres secteurs – l’éducation et le foncier.

Les premières leçons opérationnelles du terrain, nous apprennent que

- Le cadre officiel qu’offre l’arrêté communal de nomination des membres de la SLC combiné avec l’appui (externe) de CIMSI à la SLC ainsi qu’un accompagnement de proximité des communes, offre un cadre sécurisé de redevabilité au niveau communal. Plus d’efforts d’accompagnements sont encore requis car le projet constate que l’inclusivité et la représentativité des SLCs peut s’améliorer - la prise en compte du secteur privé économique par exemple est encore faible

The image shows a financial report document with two tables and several official stamps. The first table is a detailed recapitulation of receipts, and the second is a general recapitulation. Below the tables is a text block with official signatures and stamps.

N°	RECAPITULATION DES RECETTES	BUDGET PRIMITIF 2017	TITRE 8880	PROVISION DES RECETTES	RECOURS A DES RECETTES	RECETTES A RECHARGER
1	0 Fonds, Dotations, Réserves					
1	1 REPORT à NOUVEAU	4 012 000,00	4 042 000,00	4 042 000,00	4 042 000,00	
1	0 Impôt sur le revenu					
1	1 Impôts sur les patentes	11 135 200,00	11 135 200,00	11 135 200,00	11 135 200,00	
1	2 Impôts sur les biens et services	147 613 368,00	122 821 142,00	122 821 142,00	11 821 648,00	111 367 464,00
1	4 Autre recettes fiscales	285 700,00	60 000,00	60 000,00	60 000,00	
1	5 Contributions reçues des tiers					
1	7 Recettes non fiscales	71 200 000,00	19 187 211,10	19 187 211,10	19 187 211,10	
1	8 Reprises sur provision et pertes de valeur	5 708 000,00	3 444 200,00	3 444 200,00	3 444 200,00	
	TOTAL DES RECETTES	241 932 750,00	162 678 751,10	168 636 417,10	51 277 257,10	111 367 464,00

RECAPITULATION GENERALE	
RECETTES	51 377 257,35
DEPENSES	50 985 250,13
SOLDES	392 007,22

LE présent compte administratif pour l'exercice 2017, présenté par nous **TREFINDRAZANA Martin Tinogny MAIRE**, président du bureau exécutif a été arrêté en recettes à la somme de: **Cinquante un million trois cent soixante dix sept mille deux cent cinquante sept Ariary Trente cinq**
 En dépenses à la somme de: **Cinquante millions neuf cent quatre vingt cinq mille deux cent cinquante Ariary treize**
 et en solde créditeur à la somme de: **Trois cent quatre vingt douze mille sept Ariary vingt deux**
 Par délibération n° 01-2018/CR/MANT / CONS, du conseil Municipal réuni dans sa session ordinaire du 27 Mars 2018
 A Mantaly, le 24 Avril 2018

Le Président du Conseil (Signature)
Le Maire/Président du Bureau exécutif (Signature)
Adjoint d'Administration (Signature)

- Des réticences peuvent exister au niveau des communes urbaines dans leur volonté à mettre en place une SLC
- Le bon fonctionnement de la SLC dépend :
 - Du courage politique du Maire à adhérer aux valeurs de la SLC ainsi que de son dynamisme. L’impact qu’auront des élections locales prévues en 2019, est imprévisible à cet égard
 - Du capital social de la commune – par exemple la proportion de la population organisée dans des associations (chambres de commerce et les associations d’agriculteurs, d’utilisateurs d’eau, de parents d’élèves, de sport, etc.) et de la capacité technique et organisationnelle de ces organisations à participer

- La présence (actuelle ou passée) de projets de développement au niveau communal fonctionne comme catalyseur pour l'adoption des approches et des démarches initiées dans le cadre du décret SLC. En effet, l'existence du capital humain, d'outils de gouvernance (par exemple le registre des infrastructures communales et l'index de gouvernance locale) et d'une culture de redevabilité préexistante parmi les membres de la SLC combiné parfois avec des budgets plus conséquents au niveau de la commune, facilite la mise en place de SLC et lui octroie tout son sens à bien fonctionner
- Le caractère officiel de la SLC par arrêté communal de mise en place et de nomination des membres met les acteurs en confiance pour assumer pleinement leur rôle

Les premières leçons en matière d'outils et de méthodes de mise en œuvre du projet CIMSI

- Le renforcement des capacités des communes et de leurs SLC est un processus qui est basé sur le l'apprentissage dans l'action et exige du temps
- L'unité de projet a un rôle de facilitateur créant des espaces de dialogue
- Une approche évolutive en fonction de l'échelle de mise en œuvre du projet est nécessaire. Lors de la première année de mise en œuvre, le projet ne ciblait que 10 communes. Pendant cette première année l'équipe de projet a testé le type de démarche à suivre en encadrant

directement les acteurs au niveau communal. Cet apprentissage

permettra au staff du projet de mieux encadrer d'autres acteurs qui feront le même travail lors de la mise à échelle du projet à 46 communes. La valorisation du rôle d'appui conseil du



dispositif pérenne de l'état (services déconcentrés de l'état au niveau du district et de la région) sera également pris en compte

- Une approche multi-niveau (national, régional, district, communal) alliant la stratégie au pragmatisme est la plus appropriée
- Cela se traduit au niveau communal par une démarche qui envisage des mesures faisables et un appui de proximité afin de franchir des étapes dans la bonne direction. L'accompagnement des SLC observe une stratégie globale, mais les contenus varient suivant les forces et les faiblesses des acteurs et des opportunités et obstacles du contexte. Cela exige une attitude flexible de CIMSI au regard des défis qui émergent dans chaque commune. Cette approche différenciée engendre que le projet est impliqué dans les quatre dimensions d'ingénierie (institutionnelle, budgétaire/financière, sociale et technique/sectorielle) et permet d'avoir l'angle approprié pour introduire les concepts de redevabilité sociale d'une façon incrémentale
- Le dispositif technique d'appui doit être respectueux du dispositif pérenne prévu par la loi et exige des approches et des partenariats différenciés avec les acteurs de la décentralisation et de la déconcentration (collectivités territoriales décentralisés, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ONCD, Institut National de la Décentralisation et du Développement Local), avec le Ministère des Finance, les Ministères sectoriels concernés (Santé, Education Foncier) et leurs démembrements. L'échange d'information et l'institutionnalisation du travail du projet est priorisé. Cela permet de remonter les expériences du terrain et d'élaborer et

coproduire des outils et des méthodes tenant en compte ces réalité. Le projet est en sorte utilisé comme espace d'expérimentation pouvant alimenter les réflexions au niveau de la mise en œuvre de la décentralisation

- Les partenariats avec les différentes organisations de la société civile ont permis d'une part de contribuer à leur renforcement de capacités méthodologiques en facilitation d'évaluation citoyenne (RTRSM, Coalition des Radios) et d'autre part de trouver des synergies pour le plaidoyer au niveau national (SIF, ROHY). Ces OSC peuvent par ailleurs valoriser la collaboration avec CIMSI afin de créer des liens plus forts avec les OSC et la société civile au niveau des communes
- Le partenariat et les échanges avec les 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. Ceci permet également de mutualiser les expériences et de faire valoir la complémentarité

À la suite d'une année de mise en œuvre, CIMSI conclut que la Structure Locale de Concertation est un laboratoire de la redevabilité sociale et de la décentralisation. Elle a le potentiel :

- D'accroître la représentativité, l'inclusion et les synergies entre les institutions traditionnelles (informelles) et modernes (formelles)
- Influencer positivement les perceptions locales de légitimité institutionnelle, la construction du capital social et de la cohésion sociale sur base d'une connaissance et confiance accrue des du secteur public
- D'accroître la transparence dans les questions budgétaires ainsi que dans la planification, le co-financement, la gestion, le suivi et la mise en œuvre des activités du développement local
- Rendre la définition participative des priorités de la population en matière d'investissements publics communaux plus sécurisante pour les maires grâce à l'expression d'autres voix dans les SLC
- Rendre l'idée de mobilisation des ressources additionnelles de la commune plus réaliste et stimuler la co-fourniture et co-production des services publics puisque la SLC atteint tous types d'acteurs du territoire et peut ainsi les impliquer systématiquement dans la planification, le co-financement, la gestion, le suivi et la mise en œuvre des activités du développement local
- L'amélioration de la coordination des interventions aussi bien spatialement que thématiquement par la consolidation du lien entre la commune et les services techniques déconcentrés dans la mise en œuvre décentralisée des politiques sectorielles
- Générer l'appropriation des actions politiques communales menées et accroître la performance du secteur public dans la fourniture de services publics et de développement économique local - ce qui pourrait à son tour améliorer le civisme fiscal



Enjeux futurs

Plusieurs enjeux se posent à CIMSI au regard du potentiel de la SLC. En effet, le lien causal entre le partage d'information, la participation citoyenne, l'amélioration de la performance de politiciens et des service techniques déconcentrés de l'état et l'amélioration de la fourniture de

biens et services publics, de la gestion de l'environnement et du développement économique local n'est pas automatique et dépend de beaucoup de facteurs.

Les laboratoires que sont les SLCs permettront par l'apprentissage dans l'action aux différents acteurs, d'alimenter leur réflexion sur les enjeux de la décentralisation, de la démocratie et de la bonne gouvernance locale et de les adresser auprès des institutions impliquées dans la décentralisation.

Un des enjeux futurs du projet dans ce cadre, sera d'observer et d'en apprendre plus sur le fonctionnement des communes et des SLCs de façon différenciée. Ceci permettra de mieux cerner les éléments de succès et d'échec lié 1) au contexte dans lequel la SLC est mis en place (p.ex. capital et cohésion sociale, capacité des membres SLC, contexte politique, financier, et institutionnel) et 2) aux méthodes et modalités de participation citoyenne empruntés (p.ex. budgétisation participative, contrôle des citoyens sur la mise en œuvre des plans d'actions et des prestataires de services, participation dans la co-production de services et biens publics) sur l'amélioration de l'accès et de la qualité des biens et des services publics – sachant que la gestion de l'environnement et du développement économique local ne sont pas suivi directement par le projet.

Un deuxième enjeu sera de mettre en place un mécanisme permettant un plaidoyer auprès des acteurs impliqués dans la décentralisation et de la déconcentration (collectivités territoriales décentralisées, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ONCD, Institut National de la Décentralisation et du Développement Local), le Ministère des Finance, les Ministères sectoriels concernés (Santé, Education Foncier) et leurs démembrements, la société civile Malgache et les partenaires techniques et financiers sur base des leçons apprises. L'implication stratégique et opérationnelle de ces acteurs dans le projet par le biais de partenariats par exemple, facilitera ceci.

Partenaires du projet :

