

Guy HANICOTTE
Professeur
à l'École Nationale
de Promotion Sociale
Tananarive

ASPECTS
DE LA REGIONALISATION
DANS LE PREMIER
PLAN QUINQUENNAL
MALGACHE

INTRODUCTION

Madagascar est avec le Sénégal un des rares pays d'Afrique francophone ayant essayé dès l'indépendance d'aborder les problèmes de planification dans une optique régionale. L'étude des résultats des premières générations de plans montre que, malgré d'indiscutables difficultés de mise en œuvre, l'approche régionale de la planification est la plus efficace à long terme, tant au niveau de l'analyse qu'à celui de l'organisation des actions de développement.

L'idée de régionalisation étant relativement imprécise, il convient au préalable de définir ce que l'on entend par ce concept et d'éliminer les interprétations erronées ou trop restrictives.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'insister, il convient de préciser au départ que le mot « région » est entendu ici comme une unité sub-nationale et non supranationale. La régionalisation dont il s'agit n'a donc aucun rapport avec les essais de regroupements supranationaux auxquels Madagascar pourrait s'intéresser de par sa proximité géographique et l'intérêt des échanges commerciaux.

◆ LA DÉFINITION TROP RESTRICTIVE DE L'ARTICLE 39.

L'article 39 de la loi-programme est ainsi libellé : « La régionalisation consiste en une localisation des objectifs et une décentralisation des décisions dans l'exécution du plan ».

Cette définition de la régionalisation paraît trop restrictive :

● *Peut-on dire qu'il y a régionalisation dès qu'il y a localisation des objectifs, c'est-à-dire décontraction des objectifs entre les régions ? C'est certes une condition nécessaire de la régionalisation mais une affirmation insuffisante.*

En effet, un objectif agricole ne peut se définir que par référence à une région donnée où il trouvera les conditions favorables à son exécution : climat, superficie disponible, population. Un objectif en matière de route ne se détermine pas en termes de kilomètres in abstracto mais en termes d'axe interrégional entre deux régions précises et complémentaires, de voies de desserte d'une région productrice donnée vers un port donné, de liaison entre un centre administratif secondaire déterminé et le centre auquel il se rattache.

De plus, dans un pays en voie de développement, un plan ne peut être une vision purement macro-économique se désintéressant de la définition précise de projets localisés et parfaitement programmés. Il n'y a pas de véritable plan sans définition de projets devant s'exécuter dans un cadre géographique précis avec un calendrier d'exécution donné. La notion de localisation deviendrait acceptable si elle s'appliquait non pas à l'objectif seul mais à l'objectif assorti de moyens et intégré dans un projet de développement et si cet ensemble précis était l'objet du vote du parlement lors de l'adoption du plan, donc recevait une force exécutoire.

Localiser les objectifs sans localiser impérativement les moyens est inopérant. Rien ne sert de fixer à une région des objectifs s'il n'y a pas affectation à la région, dans la loi-programme elle-même, de crédits correspondant à leur exécution. Or, il faut bien admettre que s'il existe des plans régionaux à Madagascar, ni les moyens, ni même les objectifs n'ont été inclus dans la loi-programme. Le Parlement n'ayant pas eu à se prononcer sur la politique régionale, celle-ci n'a qu'une simple valeur indicative. Au surplus, les plans régionaux sont restés au stade de plans d'objectifs et n'ont pas été convertis en projets régionaux, ce qui constitue une difficulté supplémentaire au stade de la mise en œuvre.

- *Une autre définition trop restrictive est celle qui consiste à définir la régionalisation comme une atténuation de la centralisation dans l'exécution du plan. Ce qui est insuffisant dans cette interprétation, c'est de réserver le domaine de la conception du plan à un échelon centralisé, en concédant seulement une partie de l'exécution à des éche-*

lons locaux ; on associerait donc la population et les élites locales à l'exécution mais non (ou très peu) à l'élaboration du plan.

En fait, le contenu de la régionalisation malgache ne peut se dégager de la lecture du seul article 39 dont le libellé ne traduit pas toute la réalité :

◆ LE CONTENU DE LA RÉGIONALISATION A MADAGASCAR.

1 — Telle qu'elle a été envisagée à Madagascar, la régionalisation est d'abord une conception d'ensemble du développement considéré, comme l'aménagement optimum d'un espace économique national extrêmement diversifié : ceci recouvre deux réalités en apparence contradictoires :

- les régions sont considérées du point de vue de leur rôle dans un ensemble national à construire auquel elles sont donc subordonnées.

- cependant, dans le cadre de l'unité nationale à réaliser, la région est en même temps considérée en elle-même du point de vue de son droit à rattraper le retard dont elle souffre par rapport aux autres régions.

La régionalisation du plan n'est cependant pas synonyme de régionalisme politico-administratif, avec son arrière-plan de provincialisme suspect. Dans les pays d'Afrique où les rivalités tribales et ethniques et les efforts de parcellisation de l'administration coloniale ont laissé des traces encore sensibles, ce régionalisme serait une entrave à la réalisation de l'unité nationale proclamée par tous les gouvernements comme un de leurs objectifs essentiels. A Madagascar, le problème est d'autant plus aigu que les péripéties de la loi-cadre avaient accentué le processus de création d'entités géographiques autonomes : les provinces.

Dans cette optique autonomiste, chaque unité régionale considérée en elle-même comme une unité de développement indépendante, devrait se voir reconnaître la possibilité d'atteindre une croissance équilibrée, dans une perspective d'auto-suffisance de ses ressources et de développement harmonieux.

De même, les revenus tirés de la mise en valeur des potentialités régionales devraient profiter exclusivement ou en priorité à la région. Ce point de vue avantagerait les régions les plus riches et les mieux dotées au détriment des moins favorisées.

Nous verrons au contraire que la régionalisation du plan ne peut prendre son sens véritable que dans le cadre d'un ensemble national unifié. En effet, la régionalisation, loin d'être un facteur centrifuge, est à la fois cause et conséquence de cette unité nationale.

En tant que politique tendant à rectifier les déséquilibres régionaux (par exemple sur le plan de la scolarisation) elle crée l'unité nationale, laquelle ne pourrait se concevoir dans le cadre de disparités économiques ou sociales trop accusées.

D'autre part, c'est parce que le cadre national et l'autorité supra-régionale existent que chaque potentiel régional peut être utilisé au profit de l'ensemble et valorisé au mieux par une certaine division du travail. C'est parce qu'il peut y avoir une redistribution des revenus entre régions que l'on peut justifier l'accentuation de la mise en valeur des régions mieux placées, effectuer des choix interrégionaux, éviter les concurrences entre régions, exercer une action concentrée sur des pôles de développement plutôt qu'une action de répartition égalitaire.

2 — *En second lieu, au niveau de la mise en œuvre, la politique régionale malgache est fondée sur la reconnaissance de certains pouvoirs aux échelons régionaux. Le mot décentralisation ne doit pas être pris dans son acception juridique exacte. Par ce terme, le législateur a voulu signifier l'attribution de responsabilité à des échelons autres que l'échelon central ; il recouvre donc à la fois la notion de décentralisation proprement dite (pouvoir de décision donnée à des assemblées élues) et celle de déconcentration (affectation de pouvoirs de décision à un fonctionnaire nommé).*

D'autre part, les pouvoirs concédés aux échelons régionaux ne sont pas seulement des choix de modalités d'exécution mais dans des domaines précis et dans des limites budgétaires données, des initiatives sur le plan de la conception des opérations.

3 — *En troisième lieu, en ce qui concerne l'impact de la planification en milieu rural, la régionalisation malgache peut se définir comme le souci de la participation paysanne à l'élaboration et à l'exécution du plan de développement communal (ou du plan de développement de l'unité géographique de base), dans l'esprit de dialogue et sous la forme d'engagement contractuel. Nous reviendrons sur ces définitions dans les chapitres consacrés aux institutions régionales et aux pouvoirs des régions.*

∴

Dans l'étude qui suit nous évoquerons dans une première partie les raisons d'être et les principes de la régionalisation à Madagascar ; nous examinerons dans une 2^e partie comment a été déterminé le cadre géographique des actions régionales et quels ont été les éléments des choix interrégionaux ; la troisième partie sera consacrée à l'examen critique des diverses institutions régionales, structures d'intervention, institutions de participation et de dialogue.

1^{re} PARTIERAISONS D'ÊTRE ET PRINCIPES
DE LA REGIONALISATION
A MADAGASCAR

CHAPITRE I

LES RAISONS D'ÊTRE DE LA REGIONALISATION

Les justifications de l'option pour la régionalisation sont à rechercher d'abord dans un certain nombre de constatations géographiques, économiques, politiques et historiques.

1. *La diversité des ressources agricoles et des populations.*

Contrairement à de nombreux pays d'Afrique francophone, Madagascar possède de par la variété des conditions climatiques une très grande diversité de ressources agricoles. Alors que les Etats africains ne comprennent le plus souvent que deux zones climatiques, forêts et savanes, ne permettant pas l'instauration de complémentarités très poussées (mais créant au contraire des difficultés ethniques multiples), Madagascar, grâce à l'éventail extrêmement large des productions possibles, peut envisager d'une manière rationnelle les complémentarités à mettre en œuvre et les spécialisations régionales à développer.

D'autre part, la diversité des populations et les déséquilibres de répartition appellent la diversité des méthodes d'action et leur adaptation aux particularités régionales.

2. *Le compartimentage économique et politico-administratif des régions.*

C'est un fait également bien connu, celui de l'isolement des régions par suite de l'absence de voies de communications interrégionales. Chaque région a tendance à vivre sur elle-même et en contact direct avec l'étranger plus que dans un réseau serré d'échanges interrégionaux. L'administration territoriale, à la fois pour s'adapter à la réalité locale et sous la contrainte de l'isolement géographique, a toujours été déconcentrée en fait et a agi dans une optique particulariste, malgré les efforts centralisateurs de la capitale. Les réseaux commerciaux se sont polarisés autour de nombreux centres de décision disposant d'une autonomie de gestion et de responsabilités propres vis-à-vis de la capitale. La provincialisation a officialisé cette tendance à l'éclatement des res- ●

ponsabilités autour des six pôles provinciaux et a confirmé chaque région dans le sentiment de son originalité et de son autonomie par rapport à une capitale considérée comme lointaine, bureaucratique et dominatrice.

La constatation de l'existence d'entités régionales provinciales et sous-provinciales constituées par l'isolement géographique, l'identité des conditions climatiques et du peuplement humain, les découpages administratifs, les circuits commerciaux et le sentiment généralisé de son originalité et de la méfiance inspirée par le pouvoir central, fait naître naturellement la conviction de la nécessité et de la possibilité de construire des programmes de développement distincts pour chaque région et des structures régionales non centralisées.

3. *Les disparités régionales.*

Au moment de l'Indépendance, les niveaux de développement atteints par les différentes régions étaient extrêmement différenciés. Les zones consacrées aux cultures riches et à l'exportation pouvaient dégager en 1960 un revenu agricole par habitant rural d'environ 29.000 FMG dans la région d'Ambilobe, et de 20.000 FMG à Marovoay, alors que dans les régions de l'extrême sud (Ampanihy, Bekily, Ambovombe) il n'atteignait pas 4.500 FMG par habitant. La même disparité se constatait dans les taux de scolarisation qui s'évaluaient de 6,2 % à Bekily, à 92 % à Manjakandriana. Par province, les taux de scolarisation étaient de 19 % pour Tuléar, 27 % pour Majunga, 32 % pour Tamatave, 35 % pour Diégo-Suarez, 43 % pour Fianarantsoa et 63 % pour Tananarive.

Même disparité dans la répartition géographique de la population et dans l'équilibre population-sol. La frange orientale des hauts-plateaux (27 % de la population sur 4 % du territoire) et le sud-est étaient fortement peuplés, alors que la plupart des circonscriptions des provinces de Majunga et de Tuléar ne dépassaient pas 5 habitants au kilomètre carré.

Il était donc indispensable d'envisager la recherche d'un certain équilibre dans la croissance des différentes régions, dans la répartition des équipements sociaux, dans l'utilisation du sol et l'implantation de la population. La nécessité d'atténuer les déséquilibres régionaux sinon la réalisation de l'égalisation absolue, était un impératif politique pour les responsables gouvernementaux, issus eux-mêmes le plus souvent de régions défavorisées.

4. *Le dualisme de la société traditionnelle et de la société marchande, du fokonolona et du pouvoir.*

• Au niveau des réalités villageoises, les études préparatoires au plan avaient insisté sur le dualisme de la société villageoise tradition-

nelle évoluant avec sa logique propre dans un univers distinct reposant sur les valeurs du groupe et les liens de la parenté ; cet univers n'est cependant pas figé : la société villageoise, loin d'être sclérosée, possède un dynamisme propre dont les manifestations ne sont pas toutes opposées à la croissance. De plus, il y a une recherche, par le milieu rural lui-même, de nouvelles formes d'organisation plus adaptées. Il convient donc de se mettre à l'écoute de ces efforts, d'aider les communautés villageoises à prendre conscience des modifications qui se font spontanément et à les orienter dans le sens du développement.

A côté de l'univers villageois et évoluant dans une logique différente, il existe un autre univers, celui de la société marchande incarné par l'agent de développement, le technicien, le commerçant. Cet univers est perçu comme étranger et son impact sur le milieu traditionnel est négligeable puisque la plupart du temps les effets potentiellement destructeurs de l'économie d'échange sont absorbés et réinterprétés dans l'univers traditionnel.

L'univers du technicien et l'appareil administratif participent à la même logique externe et dominatrice. L'Indépendance n'a pas modifié fondamentalement la perception du pouvoir par la population. Aux yeux du paysan, l'étroite imbrication de l'appareil politique et administratif, de l'administration d'autorité et des services techniques, du « Fanjakana » (1) et de l'appareil commercial, accentuent la dychotomie et renforcent le sentiment de distance entre le Fokonolona (2) et le pouvoir. C'est une réalité dont il faut bien admettre les conséquences même si un effort de rapprochement doit être simultanément entrepris débouchant peut-être à terme sur une meilleure symbiose.

La régionalisation en tant que décentralisation des décisions au niveau du Fokonolona allait donc dans le sens du désir d'autonomie des communautés villageoises face au Fanjakana.

(1) Fanjakana : administration au sens large.

(2) Fokonolona : communautés villageoises.

CHAPITRE II

LES PRINCIPES DE LA REGIONALISATION

Les constatations précédentes ont inspiré aux responsables leur philosophie de la régionalisation. Trois principes se dégagent. La régionalisation du plan doit :

- permettre une *division du travail par la spécialisation régionale*
- favoriser la *participation de la population et des élites* au développement
- augmenter l'*efficacité des actions* entreprises.

1 — *La spécialisation régionale* rendue possible par la constatation des vocations économiques particulières et parfois complémentaires des régions, doit déboucher sur la mise en œuvre d'échanges interrégionaux donc sur la création d'une *économie interne* sans pour cela diminuer le courant d'exportation des produits tropicaux.

Le rapport sur le développement marque bien la volonté d'abandonner notamment la politique du « riz partout et dans n'importe quelles conditions » et corrélativement la nécessité de s'engager résolument dans la spécialisation régionale.

Cependant, la création de ce flux d'échanges suppose elle-même réunies trois conditions, qui en retardent inévitablement la réalisation :

- une politique des voies de communications orientée vers le commerce intérieur par la création de grands axes interrégionaux et de pistes de desserte intrarégionales.
- une politique de réorganisation des circuits commerciaux.
- une transformation des attitudes dans le sens du passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture de marché.

2 — *La participation de la population* au développement recouvre en fait deux réalités distinctes que l'on a souvent tendance à confondre : la participation paysanne et la participation des responsables et des élites régionales.

- § 1. LA PARTICIPATION DE LA POPULATION PAYSANNE est, nous l'avons vu, un élément essentiel de la définition de la régionalisation. Il n'y a pas de régionalisation véritable si l'on se contente de transmettre les pouvoirs à des autorités administratives régionales ou à des représentants élus de la population. Ce serait reconnaître à l'administration une symbiose avec le peuple qu'il n'a pas de toute évidence, et à la désignation de représentants par le mode de l'élection, un contenu
- qu'elle ne peut avoir dans le contexte socio-politique actuel.

La régionalisation suppose la recherche et la détermination de l'unité socio-économique de base et la dynamisation de cette structure par la consécration de l'existence d'un pouvoir paysan face au pouvoir administratif. Elle s'inscrit donc dans la tradition du Fokonolona dont la dynamique a toujours été depuis la royauté merina le souci d'autonomie face au pouvoir monarchique extérieur.

1° *La création de l'unité socio-économique de base.*

La régionalisation du plan exprime donc l'insertion de celui-ci au sein des regroupements socio-économiques de base, des associations de développement locales elles-mêmes regroupées dans le cadre géographique de la commune rurale. Nous verrons en examinant les institutions régionales, que la structure de base de la planification est située au niveau communal mais que le fonctionnement correct de cet organisme n'est possible que si des associations de base existent réellement à la fois dans leur dimension sociologique profonde et dans une dimension de volonté d'action économique.

Le problème essentiel est donc celui de la *structuration du monde rural*. Cette action est entreprise par l'Animation rurale au prix de multiples difficultés, mais avec un réel souci d'authenticité et d'action en profondeur, donc à un rythme nécessairement lent. La création d'associations véritables ne peut se faire qu'après la prise de conscience villageoise de la nécessité et de la possibilité du développement. Le processus de création doit respecter les étapes naturelles de l'évolution et être progressif. C'est à partir des mutuelles d'entraide mises en place volontairement par leurs membres, que l'animation vise à susciter un dépassement de l'association traditionnelle vers des associations de développement inter-villageoises. Le passage obligé à travers les regroupements naturels et sur les thèmes choisis par les intéressés eux-mêmes retarde l'arrivée vers les étapes utiles de l'évolution, celles où les activités de développement économique sont envisagées en elles-mêmes comme souhaitables de façon durable et où le groupe s'organise pour déléguer à l'organisme de planification communal des représentants munis du pouvoir d'engager la communauté. Dans ce cas seulement, il peut y avoir une prise en charge par chaque association d'une part précise des objectifs du plan.

D'autre part, à supposer que les regroupements paysans soient convenablement effectués et aient accédé au stade d'associations inter-villageoises de développement, il reste à concrétiser leur volonté d'action par la mise à leur disposition d'un pouvoir économique réel. ●

2° *La dynamisation de la structure de base par la reconnaissance de pouvoirs propres.*

Dynamiser les associations existantes suppose qu'il leur soit confié, en propre et en réponse à un besoin exprimé, des instruments d'action économique efficaces : la personnalité juridique, l'accès au crédit, la possibilité de commercer, la gestion d'un budget.

C'est poser tout le problème du mouvement coopératif en tant que structure régionale de participation, la coopération se définissant comme l'attribution de moyens d'action économique à des associations paysannes préexistantes, comme la concrétisation de la volonté d'action de groupes villageois autonomes et la consécration des pouvoirs économiques du Fokonolona.

3° *L'établissement de rapports nouveaux entre le Fokonolona et le pouvoir par le dialogue et l'engagement contractuel.*

Quel que soit le souci d'autonomie des communautés de base et l'importance des moyens d'action dont elles disposent en propre, les Fokonolona ne peuvent se développer sans l'aide de l'Etat. Les relations entre les deux partenaires doivent donc être aménagées, mais au lieu d'être des rapports de dominant à dominé, elles doivent devenir des relations d'égalité entre deux interlocuteurs ayant peut-être des intérêts différents mais en vue d'aboutir à une solution commune. C'est le sens du mot « dialogue » dont l'article 6 de la loi-programme prévoit le renforcement :

« La participation de la population sera renforcée notamment en restaurant par l'Animation un dialogue permanent entre l'Etat et la population ».

Un véritable dialogue suppose la création d'attitudes nouvelles et de structures nouvelles. Cette structure existe au niveau communal, c'est le conseil rural de développement ; dans l'esprit de la régionalisation, le conseil rural de développement est un organisme d'élaboration paritaire des décisions, un lieu de rencontre où les différents acteurs du développement se réunissent périodiquement pour élaborer ensemble les programmes d'action, étant entendu qu'aucun programme ne peut être élaboré en dehors de cet organisme sans avoir été discuté et approuvé.

Après le dialogue démocratique avec le pouvoir au niveau de l'élaboration des décisions, reste l'étape de la réalisation des projets. Celle-ci doit s'inspirer de l'idée de contrat.

C'est le principe des « Travaux au Ras du Sol », lequel devrait, pour une authentique régionalisation, être étendu à toutes les actions de développement entreprises dans le cadre communal. Les travaux au ras du sol sont un exemple de développement contractuel, c'est-à-dire

- d'un engagement libre et sanctionné. La population s'engage dans un

« Dinam-pokonolona » (1) à réaliser sa part d'investissement humain ; l'Etat de son côté s'engage à apporter son appui technique et financier. A l'effort de la population correspond un engagement de l'Etat. Aucune action de l'Etat ne s'entreprend sans l'accord et l'appui de la population.

§ 2. LA PARTICIPATION DES ÉLITES PAYSANNES.

La participation véritable de la population exige des conditions difficiles à réunir dans un pays en voie de développement, du moins au premier stade du plan. La population rurale est inorganisée et n'est donc pas en mesure, sans un effort d'information, d'animation et de structuration préalable, de prendre conscience des problèmes à résoudre, d'imaginer les solutions et de les traduire dans des actions de développement. C'est pourquoi la participation des citoyens au cours du premier plan est plutôt recherchée indirectement par l'intermédiaire :

- des représentants élus à différents niveaux : maires, conseillers généraux, députés, sénateurs ;
- des partis politiques ;
- des groupements et associations existants ;
- des élites locales qui, le plus souvent, se trouvent être des fonctionnaires responsables de services directement concernés par le plan de développement.

Cette participation au second degré est cependant d'une nature profondément différente. Les élus et les élites sont souvent perçus par le paysan comme des éléments de la bourgeoisie administrative et non comme des représentants du peuple. Ils participent donc à l'appareil Fanjakana et la régionalisation entreprise à leur niveau est davantage une déconcentration des pouvoirs centraux vers un pouvoir politico-administratif étroitement lié au système qu'une décentralisation de l'autorité au profit d'un pouvoir paysan.

3° *L'amélioration de l'efficacité des actions de développement.*

La régionalisation n'est pas considérée comme une faveur démocratique accordée au détriment de l'efficacité. Dans l'esprit des planificateurs, la centralisation trop poussée loin d'aboutir à une rentabilité meilleure, est plutôt un facteur de paralysie et d'impuissance.

La régionalisation est envisagée comme le moyen de réaliser une meilleure adaptation des actions, donc de multiplier leurs chances de réalisation. Les projets conçus et exécutés en commun par les respon-

(1) Dinam-pokonolona : convention de fokonolona.

sables locaux et la population, s'exécuteront mieux que des projets venant d'en haut, tant il est vrai que l'on collabore mieux à l'exécution d'une tâche dont les objectifs ont été établis en commun. C'est, de plus, à l'échelon régional seulement que les problèmes locaux peuvent recevoir les solutions les plus réalistes.

2° PARTIE

**LA DETERMINATION DU CADRE REGIONAL
EN FONCTION DE LA VOCATION ECONOMIQUE
DES REGIONS ET LES CHOIX
INTERREGIONAUX**

CHAPITRE I

LE CHOIX DU CADRE REGIONAL DE DEVELOPPEMENT

Lors de l'élaboration du plan, une des premières préoccupations des planificateurs fut de réaliser un découpage géographique du pays permettant de disposer d'un cadre d'analyse approprié pour la réalisation des différentes enquêtes et études socio-économiques. En second lieu, sur la base de ces *régions homogènes d'études* et après une confrontation avec les *régions de polarisation*, c'est-à-dire essentiellement les zones tracées en fonction des circuits d'échanges existants autour des pôles de développement, il fut procédé à un découpage en *régions de développement* (ou *régions opérationnelles*) (1).

Reprenons ces trois notions de région. La région homogène et la région polarisée sont des notions familières aux économistes et aux géographes : elles correspondent à des approches complémentaires. Quant à la région de développement, elle est surtout une unité d'intervention.

1 — LA RÉGION HOMOGENE.

La région homogène à Madagascar a été définie comme un milieu physique, économique et humain présentant une uniformité telle que les problèmes de développement se posent de la même façon dans leurs grandes lignes. L'homogénéité se situe donc :

- au niveau de la situation physique (nature des sols, relief, climat, hauteurs d'eau) et économique (cultures pratiquées, infrastructures existantes) ;
- au niveau de la population : à la fois sur le plan qualitatif (comportements socio-économiques des groupes) et quantitatif (densité de population, niveau de scolarisation) ;

(1) La réalisation de ce travail préparatoire ainsi que les études socio-économiques régionales furent confiées à la CINAM (Compagnie d'études industrielles et d'aménagement du territoire) qui venait d'effectuer un travail similaire au Sénégal. Ces études furent menées en liaison constante avec le Centre d'Etudes Economiques de la Faculté de Droit et des Sciences économiques, sous la direction de M. le Professeur PERRIN et avec la collaboration de chercheurs de l'ORSTOM : MM. ALTHABE et ROY.

- et au niveau des potentialités de développement de façon à pouvoir y appliquer une même perspective de développement.

Le travail de découpage s'est opéré en un premier temps à partir des données de géographie physique et des critères de population. Un certain nombre de cartes ont été rassemblées : cartes des reliefs, de l'hydrographie, des isohyètes, des sols (nature et utilisation), cartes des densités de population par canton, cartes montrant l'implantation des groupes ethniques, cartes de l'infrastructure routière, ferroviaire et portuaire, cartes des circonscriptions administratives et techniques.

Un premier essai de synthèse permit de déterminer les limites communes à plusieurs critères. Au cas où plusieurs critères se chevauchaient, il fut nécessaire de rechercher les critères dominants. Le travail préparatoire s'effectua en 1961 à l'aide des documents et études déjà existants, (sans oublier le fameux rapport Rotival, dont le seul intérêt résidait peut-être dans le découpage proposé) et après discussion avec les techniciens connaissant le mieux les régions.

Il fut procédé ensuite à un examen critique sur le terrain du premier découpage et aux rectifications qui s'imposaient.

Quel que soit le perfectionnement apporté à sa détermination, la région homogène n'est en définitive qu'une unité pratique d'analyse permettant de prendre connaissance des données régionales dans les meilleures conditions ; il faut donc compléter la notion d'homogénéité par celle de polarisation.

2 — LA RÉGION POLARISÉE. A Madagascar, c'est essentiellement l'étude des flux d'échanges commerciaux qui servit de base à la détermination des polarisations. Le plus souvent cependant à ces flux de marchandises se juxtaposaient des flux de services, de personnes, d'informations et de décisions, le pôle commercial étant fréquemment en même temps un pôle administratif.

3 — LA REGION DE DEVELOPPEMENT : LA PREFECTURE.

C'est l'unité pratique d'élaboration et de mise en œuvre du plan. Elle s'appuie sur les deux premières analyses, mais ne coïncide pas exactement avec elles, puisque son utilité est différente ; sa finalité est de constituer un espace commode pour mener les actions de développement à partir d'une même autorité responsable. C'est donc davantage un compromis entre le souhaitable et le possible.

- La région de développement fut déterminée d'une façon réaliste et en dehors de tout esprit « perfectionniste ». Un écueil à éviter était le désir de faire table rase des découpages déjà existants sous prétexte qu'ayant été établis par l'autorité coloniale dans une perspective de

gestion administrative statique, ils ne pouvaient correspondre à une réalité économique dynamique. Cette attitude est certainement erronée. Les circonscriptions administratives tenaient compte le plus souvent de données physiques et humaines et des voies de communication donc des échanges commerciaux ; il n'est donc pas prouvé qu'elles soient a priori sans support économique. Il est même démontré que certains découpages existants, fruits de tâtonnements successifs, sont en réalité les seuls possibles.

D'autre part, les découpages existants ont enraciné des habitudes administratives et commerciales entre les différents éléments de l'ensemble. Bouleverser ces habitudes reviendrait à créer inutilement un frein supplémentaire au dynamisme nouveau que l'on veut établir. De plus, retirer à un centre régional une fonction déjà exercée pour la confier à un autre centre peut-être mieux placé, pose des choix politiques qu'il peut être nécessaire d'esquiver.

C'est le cas de Fénériver ou d'Antalaha perdant leur rôle de préfecture, cas de villes administratives revendiquant le rôle de pôle alors qu'il serait préférable de l'attribuer à une ville commerciale (Farafangana et Manakara).

Autre argument : écarter délibérément le cadre administratif existant revient à rendre inutilisable une bonne partie des statistiques existantes, ce qui est manifestement préjudiciable tant au niveau de la connaissance qu'à celui de l'action.

Enfin, il paraît inutile de multiplier le nombre de régions si l'on ne dispose pas de personnel en nombre suffisant. S'il est possible de trouver dans les chefs-lieux de province les cadres nécessaires pour leur permettre de jouer un rôle moteur à la fois dans la conception et l'exécution des actions de développement, cela risque de devenir bien plus difficile si l'on crée plus de six échelons régionaux.

Le choix devant lequel on est placé comporte en définitive des limites très étroites. La nécessité de tenir compte des découpages existants, de ménager les intérêts politiques locaux, de ne pas multiplier les régions, de centrer les régions sur des pôles déjà suffisamment équipés, donc ayant déjà une zone d'influence étendue, empêchent de réaliser dans l'immédiat les solutions théoriquement les plus séduisantes.

Les responsables malgaches ont raisonnablement estimé que les régions de développement à définir pour le premier plan ne pouvaient être que des choix provisoires et que le cadre régional idéal ne pouvait être déterminé que de *façon progressive* en fonction de la réalisation des actions agricoles, des projets d'infrastructures routières et portuaires, et de l'évolution de certaines données politiques et ethniques.

Il fut décidé la création de 17 préfectures dont le découpage fut un compromis entre les réalités économiques et les nécessités politico-●

administratives. Elles ont pour caractéristiques de présenter un certain degré d'homogénéité, de tenir compte des phénomènes de polarisation les plus marquants et de respecter le plus possible les limites administratives. Certaines limites territoriales demanderaient à être rectifiées et des créations nouvelles et des modifications de chefs-lieux devront se réaliser par la suite pour mieux correspondre à la réalité économique.

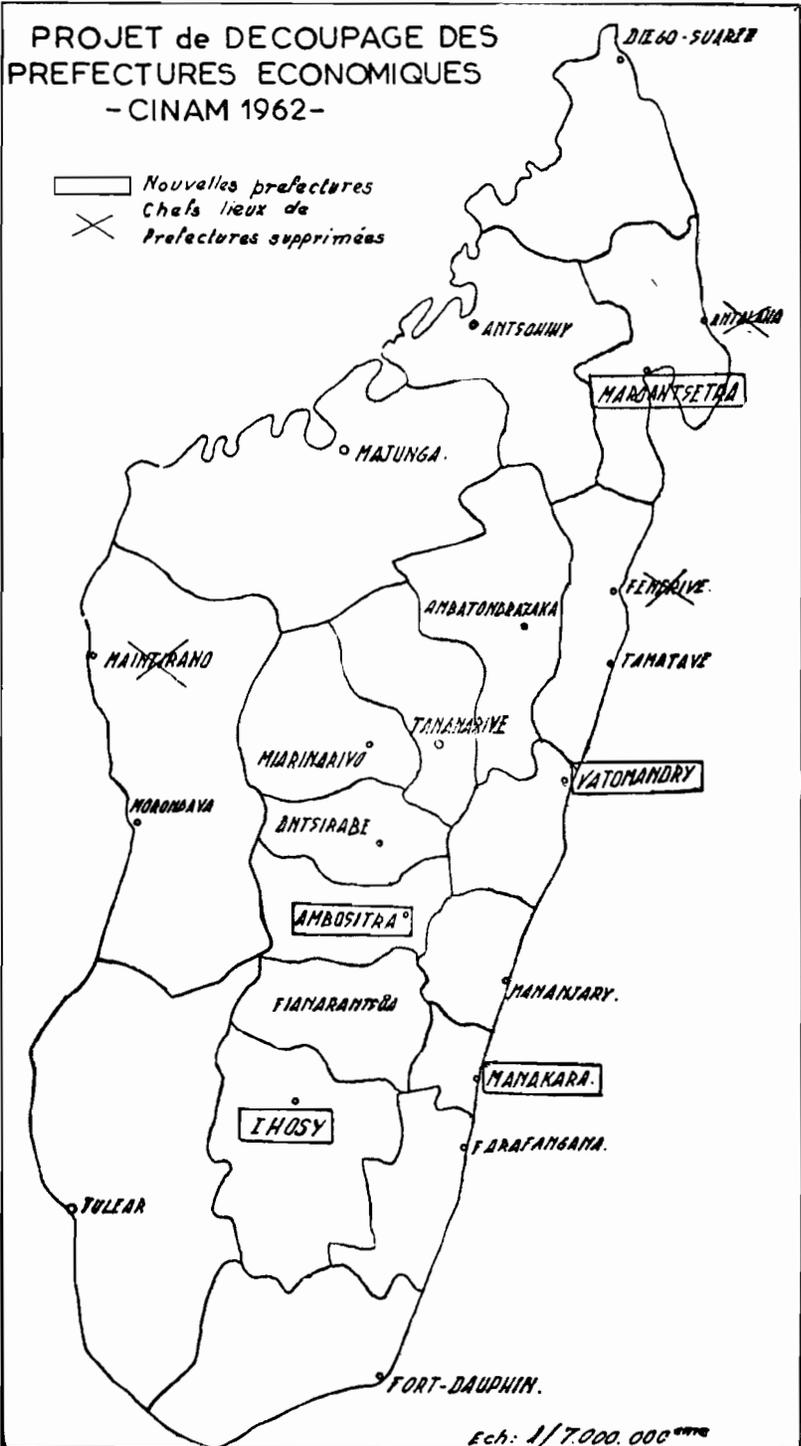
On peut cependant se demander si le cadre provincial pourtant rejeté quasi-unanimement en 1962 ne méritait pas un sort plus honorable en tant que centre de décision d'une grande région économique. En fait, la décision de créer les préfectures et d'éliminer les provinces fut faussée au départ par le fait que la notion même de province avait un contenu politique trop marqué et représentait aux yeux des responsables nationaux une menace permanente contre l'unité nationale. L'idée de province était non seulement dépassée mais intolérable. Dans cette discussion, les assistants techniques et les responsables provinciaux qui s'étaient distingués dans un militantisme régionaliste perdaient leur capacité de raisonner objectivement. S'ils se présentaient en défenseurs du cadre provincial, les uns comme les autres risquaient d'être suspectés de vouloir ressusciter l'ancienne balkanisation. En définitive on aboutit à créer les préfectures tout en gardant les provinces et en affirmant que ces dernières étaient vouées à disparaître.

« L'adaptation des structures régionales part du principe que Madagascar ne peut se permettre de conserver des collectivités intermédiaires entre l'Etat et les communes. Le rôle de la Province dans le développement est donc appelé à s'affaiblir au profit des communes et des préfectures (Plan quinquennal, p. 145).

« Madagascar n'a pas les moyens de conserver des collectivités intermédiaires entre l'Etat et les Communes. Autant il est souhaitable d'avoir un échelon administratif comme la préfecture pour coordonner les activités publiques, autant l'accession à l'Indépendance enlève toute justification au maintien d'une collectivité provinciale (Plan quinquennal, p. 37) ».

Pourtant, le problème change de nature à partir du moment où les responsables provinciaux ne sont plus des hommes politiques (secrétaires d'Etat) mais des fonctionnaires nommés (les chefs de province) et du moment que les attributions de la province sont bien délimitées.

Certes, les provinces ne constituent pas une réalité économique homogène. Il n'y a rien de commun sur le plan économique entre le lac Alaotra et la région de Tamatave, entre le Betsileo et la Côte Sud-Est ; mais entre ces régions, il existe des phénomènes de polarisation dus à la complémentarité des vocations, aux voies de communication existantes et aux habitudes commerciales et administratives acquises. De plus, les chefs-lieux de province, exception faite d'Antsirabe, sont les seuls pôles régionaux véritablement dignes de ce nom.



Enfin, l'existence des conseillers provinciaux élus peut être un élément efficace de participation des élites locales au plan de développement ; un rouage de participation existant déjà, il serait vraisemblablement plus préjudiciable de le supprimer que de le maintenir. Si l'on voulait le remplacer par des conseils préfectoraux pour le faire correspondre au cadre régional de base, il n'est pas prouvé que l'on apporterait une efficacité plus grande à leur rôle de conseil économique et social. La préfectoralisation des conseillers n'aurait de sens que si un budget préfectoral était parallèlement institué.

En définitive, c'est peut-être l'existence de véritables cadres administratifs et techniques de conception, qui justifie la création de circonscriptions peu nombreuses. Là encore, les schémas les plus séduisants doivent peut-être laisser la place à l'empirisme. Il n'est pas de politique régionale possible si l'on ne dispose pas du personnel qualifié et des ressources financières nécessaires pour faire jouer aux régions un rôle véritable de centre moteur.

..

A titre d'illustration de la démarche poursuivie dans la détermination des régions de développement, prenons l'exemple de la Côte centre-est.

Les études préparatoires au plan FIDES 1958-1962 avaient déjà procédé à un découpage en zones. Ce qui constitue actuellement la préfecture de Fénérive était regroupé en deux zones. Au Nord les trois sous-préfectures de Maroantsetra — Mananara et Soanierana-Ivongo constituaient le premier groupe. Les critères retenus pour le rattachement de ces trois districts étaient les suivants : relief, densité de population et facilité de communications.

- La densité de population est faible par rapport à la zone centrale Fénérive — Vavatenina (Maroantsetra 9 habitants au km² — Mananara 10 — Soanierana-Ivongo 8).

- La faible densité de population a épargné la destruction des sols et de la forêt. Les zones forestières dépassent 60 % du total des superficies et les surfaces plantées en riz de montagne sont restreintes.

- Les moyens de communication sont insignifiants par voie terrestre, le trafic se faisant par pirogue et à dos d'homme.

- La plaine côtière est inexistante, les montagnes tombant le plus souvent à pic sur la mer sauf dans le delta de Maroantsetra.

Au Sud, les deux sous-préfectures de Fénérive et Vavatenina étaient regroupées avec celles de Tamatave et Brickaville pour les raisons suivantes :

- densité de population plus forte ;
- forêts largement attaquées par la culture du riz sur brûlis ;
- moyens de communication plus importants ;
- bande côtière continue, plus large.

La sous-préfecture de Sainte-Marie bien que présentant des caractéristiques originales était rattachée à cette dernière zone.

Le rapport du Commissariat au Plan sur la détermination des zones homogènes pour les analyses socio-économiques régionales, reprend des distinctions assez semblables en fonction des critères géographiques, économiques et démographiques.

En premier lieu, la sous-zone nord comprend Maroantsetra — Mananara — Soanierana-Ivongo et Sainte-Marie ; à l'intérieur de cette sous-zone, le delta de Maroantsetra apparaît comme un cas à part (pluies annuelles très élevées, production rizicole excédentaire, culture du riz sur rizière et non sur tanety, communication directe par mer avec Tamatave, site portuaire excellent). Il présente des caractéristiques et des potentialités de développement originales.

En second lieu, la sous-zone centrale rattachant Fénérive et Vavatenina à Tamatave et Brickaville : forte densité de population (parfois 100 habitants au km²) destruction des sols, voies de communication faciles sur Tamatave.

Ce premier découpage n'excluait pas la délimitation de micro-zones distinctes, par exemple la plaine de l'Iazafo et la vallée du Maningory ; de plus les types de cultures pratiqués et les réactions de la population différaient sensiblement entre la région de Fénérive et celle de Brickaville. L'homogénéité était donc loin d'être parfaite. Cependant, elle était suffisante pour permettre, grâce aux recoupements avec les polarisations sur Tamatave, de présenter un projet hardi de région de développement.

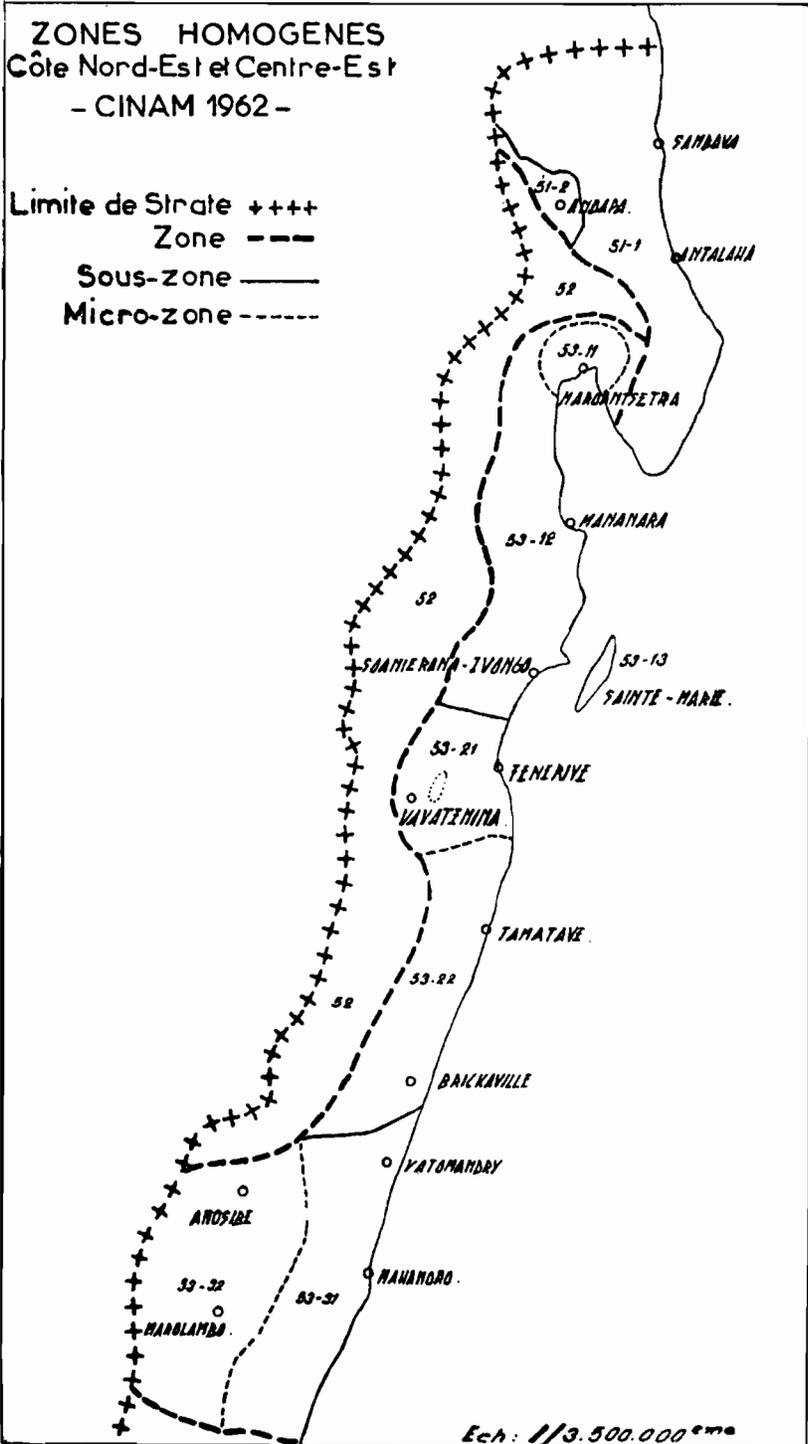
C'est ainsi que le rapport sur le développement avait proposé d'envisager immédiatement la création d'une région de développement comprenant la préfecture d'Antalaha et les sous-préfectures de Maroantsetra et Mananara.

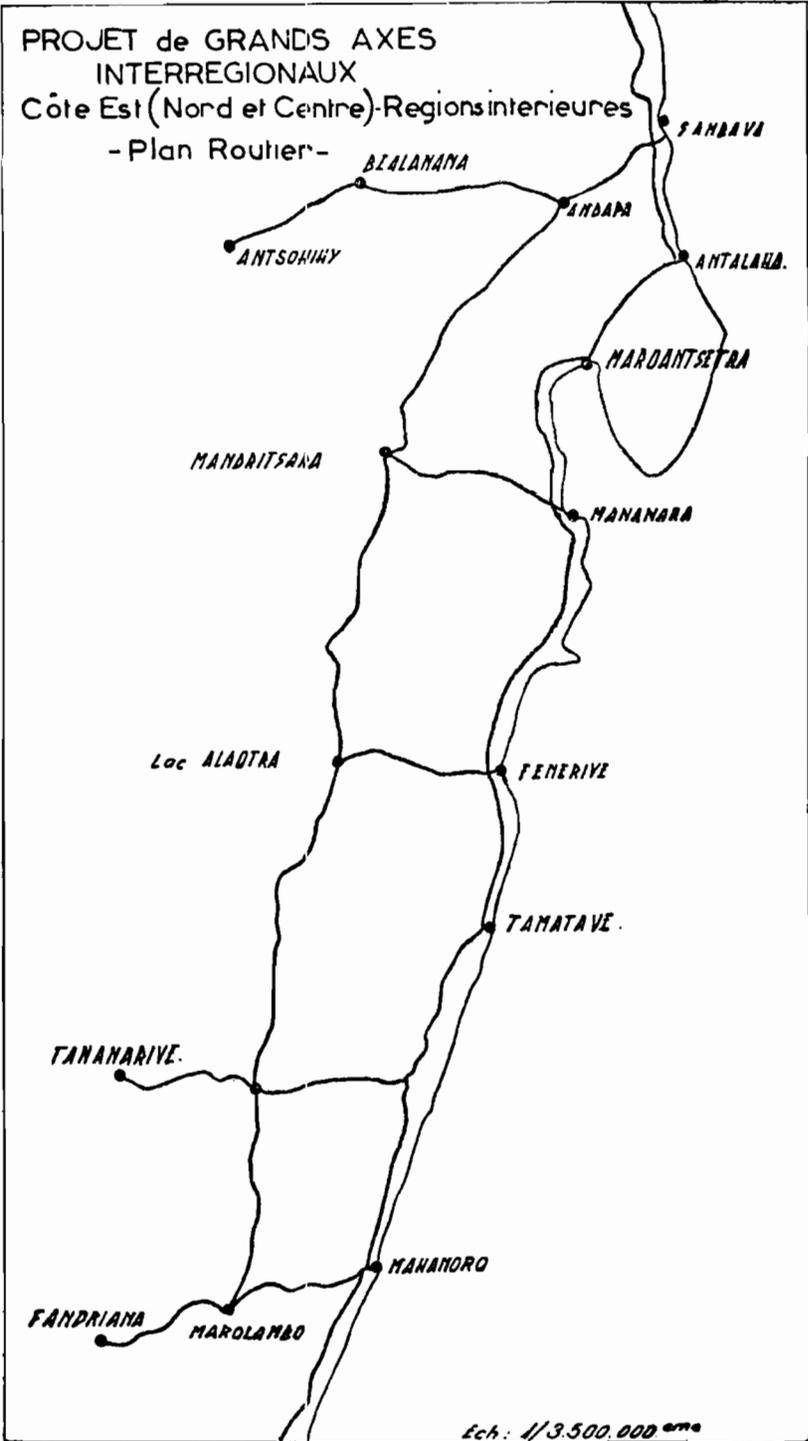
- « En effet, dit ce rapport, cet ensemble forme une unité quant au climat et aux possibilités économiques et surtout le développement prévisible de Maroantsetra, permettrait de créer autour de ce port une zone de développement importante dont l'influence s'étendra même jusqu'à Mandritsara .. ».

Plus au Sud, le Commissariat au Plan avait proposé de grouper en Préfecture les quatre districts de Marolambo, Anosibe, Mahanoro et Vatomandry, cette zone de développement, éloignée de Tamatave, ne pouvant se développer que dans un cadre d'échanges intensifs avec les Hauts-Plateaux (axe Fandriana — Marolambo — Mahanoro).

Dans ces deux exemples de région de développement, apparaît nettement le souci d'aménagement des pôles de développement (Maroantsetra) et de mise en œuvre d'échanges interrégionaux basés sur la spécialisation régionale (Marolambo — Fandriana et Mananara — Mandritsara).

Mais si la validité du découpage paraît s'imposer en elle-même, l'on aperçoit tout de suite les difficultés de réalisation des nouvelles unités. La région de développement nord suppose la réalisation d'un port en eau profonde et d'une liaison routière Maroantsetra — Antalaha et Mananara — Mandritsara. La région de développement sud nécessite également une liaison interrégionale, si on veut lui donner sa signification réelle. L'on comprend mieux, dès lors, que ce découpage ne puisse s'actualiser dans le cadre du premier plan quinquennal. Il n'en demeure pas moins qu'il constitue à plus ou moins long terme la physionomie souhaitable de l'aménagement régional de la côte orientale.





CHAPITRE II

LA VOCATION ECONOMIQUE DES REGIONS

On désigne généralement sous le terme « vocation économique d'une région » les types d'activités correspondant le mieux à ses aptitudes, en fonction de sa propre situation démographique, sociologique, économique et technique. C'est donc une notion complexe dont le contenu exhaustif ne peut être dégagé qu'à la suite d'études approfondies des potentialités et des handicaps de la région. Le plus souvent, des éléments importants font défaut pour définir avec précision l'orientation optima. Par exemple, existe-t-il un site portuaire convenable ? Existe-t-il des richesses minières exploitables ?

1 — MODE DE DÉTERMINATION DES VOCATIONS RÉGIONALES : LES HYPOTHÈSES TECHNIQUES.

A Madagascar, la détermination de la vocation économique des régions fut essentiellement dégagée de l'étude des « hypothèses techniques de développement » elles-mêmes vérifiées et approfondies, lors de l'élaboration des plans régionaux, par les autorités et techniciens régionaux.

L'idée était de définir à titre d'hypothèse provisoire la meilleure orientation technique, à long et à moyen terme, de la région en inventoriant toutes ses potentialités (types de cultures possibles, zones les plus favorables, superficies disponibles, rendements possibles, etc...) et en supposant éliminées toutes les contraintes extrinsèques résultant de la situation de la région dans le contexte national et international (débouchés sur le marché intérieur et extérieur, volume d'investissements et moyens en encadrement pouvant être accordés à la région).

Il s'agissait donc bien d'une première étape de la démarche, appelant impérativement une étape ultérieure d'arbitrages prenant cette fois en considération les contraintes économiques, humaines et financières et les choix interrégionaux.

Ces hypothèses ont été faites par les techniciens du Ministère de l'Agriculture choisis en fonction de leur parfaite connaissance de la région considérée. Il leur était demandé un effort de réflexion et d'imagination créatrice pour ne pas se limiter au choix de productions déjà connues. De plus, il leur fallait avoir le souci de rechercher une diversification des productions, de choisir des produits susceptibles d'entraîner un progrès technique chez le paysan et de lui procurer un revenu monétaire. L'investigation devait porter également sur les projets industriels possibles, en matière de transformation des produits agricoles ; après une première hypothèse avec horizon à 20 ans, il était demandé de remonter jusqu'à la période du premier plan par étapes●

quinquennales en définissant les opérations à entreprendre pendant chaque étape.

La valeur des hypothèses techniques régionales fut certes imparfaite et inégale. Celles-ci se réduisirent le plus souvent à des orientations agricoles comportant rarement des indications chiffrées et des évaluations de coûts de réalisation. Elles furent cependant d'un grand intérêt pour l'élaboration des plans régionaux car elles permirent de décontracter par préfecture les objectifs agricoles à proposer aux comités techniques préfectoraux, à titre de base de travail indicative.

La confrontation des hypothèses techniques et des propositions de programmes régionaux émanant des échelons régionaux a permis de définir dans leurs grandes lignes les vocations des grandes régions économiques.

2 — LES PRINCIPALES DONNÉES DES GRANDES RÉGIONS ÉCONOMIQUES.

Le rapport sur le développement (p. 36) donne les indications suivantes :

« On peut résumer ainsi, très brièvement, les principales données nettement perçues aujourd'hui :

« — Une Côte-Est produisant déjà ou pouvant produire dans des conditions supérieures de rentabilité des produits tropicaux de valeur : café, cacao, banane, vanille, girofle, poivre, coprah, palmier à huile, destinés à l'exportation.

« — Une côte Ouest qui, avec son arrière pays, ouvre à l'élevage des possibilités considérables et qui présente de vastes étendues aménageables, parfois à peu de frais (baiboho), propices aux cultures industrielles (coton, tabac, arachide) et à la riziculture à hauts rendements. Cette zone a donc aussi une vocation principale à l'exportation.

« — Ailleurs, c'est-à-dire surtout sur les Hauts-Plateaux, des potentialités agricoles également considérables pour des produits de grande consommation : riz, sucre, viande, lait, poisson, fruits, légumes, tabac ; ces potentialités paraissent, compte tenu des coûts de transport, concerner surtout un marché intérieur dont l'élargissement naturel est favorisé par l'accroissement démographique élevé, la relative concentration de population (27 % sur 4 % du territoire pour la bordure orientale des pays merina et betsileo) une promotion sociale plus marquée qu'ailleurs et un réseau de communications assez bien articulé.

« Pour les raisons ci-dessus, sauf pour les industries destinées à l'exportation, le développement industriel trouve sa place en priorité sur les Hauts-Plateaux ».

Les hypothèses techniques avaient permis de constater que beaucoup de régions avaient les mêmes potentialités (par exemple toute la côte-Est en matière de produits tropicaux d'exportation). De ce fait, même en poussant très activement la recherche de marchés nouveaux, il était nécessaire, compte tenu des possibilités raisonnables d'écoulement, d'effectuer des arbitrages à l'échelle interrégionale. De même il était nécessaire de prendre en considération les contraintes économiques, humaines et financières.

CHAPITRE III

LES CHOIX INTERREGIONAUX

Comment la situation se présentait-elle à Madagascar et quels étaient les éléments susceptibles d'influencer ces choix ?

Section 1 : LES CRITÈRES DU CHOIX.

Le rapport de la C.I.N.A.M. sur les conditions socio-économiques du développement régional propose un certain nombre de principes directeurs d'une politique de choix interrégionaux en fonction de trois critères essentiels :

- l'importance des potentialités de développement des différentes régions et leur plus ou moins grande rapidité d'actualisation.
- l'efficacité prévisible des actions envisagées notamment dans leurs effets de multiplication et de diffusion extrarégionale, en d'autres termes le *rôle moteur* susceptible d'être joué par la région dans la croissance des autres régions.
- la gravité des problèmes régionaux, et donc l'urgence des interventions dans les régions critiques.

§ 1 — Il existe à Madagascar des *régions qui offrent un ensemble de conditions très favorables* soit parce qu'elles présentent de grandes *potentialités utilisables rapidement*, soit parce qu'elles peuvent jouer un *rôle moteur* dans la croissance des régions voisines ou d'autres régions de l'île.

Les activités motrices peuvent être *l'implantation d'un groupe d'industries* procurant des débouchés pour les activités agricoles et constituant un centre de consommation grâce au développement de l'urbanisation (cas de Tananarive et Antsirabe) ; elles peuvent être aussi *le développement de cultures d'exportation* dans des conditions rentables. En effet, les agriculteurs qui se consacrent à des cultures d'exportation peuvent avec leurs revenus monétaires acheter dans les autres régions de l'île *des produits vivriers* et des produits de l'industrie malgache. L'existence d'un *pouvoir d'achat accru* dans les régions exportatrices est donc un stimulant pour le développement des activités économiques des autres régions.

- « Il est évident que la mise en œuvre de ce rôle moteur suppose :
- « — qu'il existe une complémentarité entre les régions, donc une certaine spécialisation des productions. Si tout le monde cultive les mêmes produits et vit en autoconsommation, il n'y a rien à échanger.
 - « — qu'il y ait des moyens de communications et une commercialisation bien organisée entre les régions complémentaires sinon chacun
 - « préférera assurer lui-même sa production vivrière ».

Les régions prioritaires dans cette optique (potentialités utilisables rapidement et le rôle moteur face aux autres régions) sont l'Imerina central, la région d'Antsirabe, le Lac Alaotra, le Betsileo, les Baiboho et l'arrière-pays de Majunga, le Nord-Est.

§ 2 — *A l'opposé de cette situation, il existe des régions déshéritées.*

Au moment de l'élaboration du plan certaines régions pouvaient être considérées comme étant dans une *situation critique*. Comment se manifestait cet état critique ?

- soit par des niveaux de vie nettement inférieurs à ceux des autres régions : des besoins essentiels sont insatisfaits ; il existe des carences alimentaires, une situation sanitaire mauvaise, un taux de scolarisation très bas, des possibilités d'emploi insuffisantes. Ceci étant dû le plus souvent à la médiocrité de la fertilité des sols et aux conditions climatiques défavorables face à une croissance démographique élevée.
- soit par un *isolement* caractérisé entraînant un repli sur soi et un désintérêt pour le développement.
- soit par une *détérioration des ressources naturelles* (érosion, brûlis, déforestation...).
- soit par l'*existence de conflits entre groupes sociaux* différents.

Laisser sans solution des situations aiguës de sous-développement revient à préparer pour l'avenir une situation explosive : l'aggravation de la situation exigerait à la longue un coût supérieur à celui d'une intervention immédiate.

Le problème des régions critiques devait être clairement posé à l'échelon national dans le cadre d'une solidarité des régions à l'intérieur de la nation.

C'est ainsi qu'il pouvait y avoir avantage dans certains cas à favoriser l'implantation ou le développement de certaines cultures dans une région moins bien douée que d'autres pour ce produit, mais pour laquelle on ne voyait pas d'autres possibilités.

Quelles étaient les régions critiques à Madagascar ?

1) *Régions les plus critiques.*

— *La côte Sud-Est*

Surpeuplement, concentration de la population dans les vallées. Fortes pressions sociales empêchant l'adoption de nouveaux comportements. Insuffisante diversification des cultures d'exportation. Alimentation et niveau de santé très médiocres. ●

— *La région Antandroy - Mahafaly*

Trop fort peuplement pour de trop faibles potentialités (sols et surtout pluviométrie très médiocres). Destruction des ressources naturelles par surpâturage. Résistance à l'entrée dans le circuit monétaire. Alimentation insuffisante. Scolarisation quasi nulle.

2) *Régions très critiques.*

— *L'Ouest Sakalava surtout, puis Bara*

Désintérêt de la population pour la croissance économique. Pratique de pastoral extensif par brûlis entraînant la stérilisation rapide des terres et condamnant à terme à la fois cette région et, fait plus grave, la mise en valeur des deltas de l'Ouest.

— *Les régions Falaises et Gradins*

Régions peu peuplées : ressources forestières et de cultures insuffisantes pour permettre le maintien de la population sans dégradation du couvert forestier. Alimentation insuffisante.

3) *Régions assez critiques.*

— *Les Hauts-Plateaux dans leur partie centrale*

Surpeuplement. Méthodes de cultures ne permettant pas de mettre en valeur l'ensemble du terroir (seuls les bas-fonds sont utilisés). Économie asphyxiée car vivrière sans cultures riches. Insuffisance du secteur secondaire. Insatisfaction de plus en plus ressentie, du fait de la scolarisation et de l'influence urbaine. Défiance assez générale de la population.

— *La Côte Nord-Est (de Mananara à Nosy-Varika)*

Population nombreuse et dispersée. Insuffisance de l'infrastructure routière et scolaire provoquant l'isolement économique et culturel. Méfiance généralisée et absence d'intérêt pour la croissance économique. Destruction des ressources par la pratique du tavy.

Les autres régions ne présentent pas d'indices graves de situation critique sinon localement : *Diégo-Suarez*, du fait du sous-emploi urbain, *Marovoay* du fait d'un système foncier et économique d'exploitation de l'homme par l'homme, *Ambilobe* du fait de la monoculture sucrière.

§ 3 — Entre les deux situations extrêmes (régions favorables et régions déshéritées) il existe des situations intermédiaires qui appellent des choix différents.

- 1 — Il existe des régions riches mais dont les potentialités, à la différence de la 1^{re} catégorie *ne peuvent pas être mises en valeur immédiatement*
- soit parce que les connaissances de base au point de vue agronomique ou hydraulique sont insuffisantes ;
 - soit parce que les moyens de communications sont nuls : la région est complètement isolée ;
 - soit parce que les aménagements hydro-agricoles nécessaires pour la mise en valeur des terres fertiles sont très coûteux ;
 - soit parce que la zone est presque inhabitée.

C'est le cas de la région de Maintirano où il existe de grandes potentialités en matière d'élevage et de riziculture après réalisation d'aménagements hydro-agricoles, du moyen ouest qui est pratiquement inhabité, de la cuvette d'Andapa qui à l'époque n'était pas encore reliée à l'extérieur.

Dans ce type de région, l'effort de développement économique, proprement dit, pouvait être reporté sur le deuxième plan. Dans l'immédiat, il suffisait de mettre en place le programme d'études, de réaliser les voies de communication et de commencer les travaux d'aménagement ainsi que les expérimentations.

- 2 — Il en est de même pour les régions ne présentant *ni potentialités importantes, ni graves problèmes humains*.

Au lieu d'investissements coûteux et d'actions concentrées, peut-être pouvait-on se contenter d'actions diffuses et d'opérations de faible envergure (notamment de type ras du sol) et accentuer l'effort au cours du second plan ?

Section 2 : L'ORDRE DE PRIORITÉ SOUHAITABLE.

Quelles sont les régions qui par leurs potentialités, leur état critique ou leur effet possible sur la croissance nationale appelaient en tout état de cause un effort prioritaire ?

Quelles sont au contraire les régions dans lesquelles les interventions de l'Etat pouvaient être limitées aux seuls objectifs absolument indispensables ?

Il faut préciser que cette classification n'a pas été faite de façon systématique pour l'ensemble des préfectures de l'île ; il est donc im- ●

possible de donner une liste exhaustive. De toutes façons, les contraintes d'ordre politique rendaient impossible l'application rigoureuse des seuls critères précédents.

Les plans régionaux permettent cependant de donner des indications sur les priorités interrégionales, par la comparaison des investissements prévus pour chaque préfecture.

Un choix de même nature s'est posé au niveau intra-régional entre les zones et sous-zones à développer en priorité. Ce problème de la localisation sur le terrain des actions de développement a fait lui aussi l'objet de discussions passionnées lors de l'élaboration du plan.

En effet, le principe de la concentration des moyens d'action sur des zones déterminées avait été considéré comme une option du premier plan ; en concentrant sur des zones limitées les moyens en encadrement, en argent et en matériel, on espérait obtenir des résultats plus tangibles qu'en dispersant les efforts sur l'ensemble du pays selon la méthode dite du « Saupoudrage ».

Les zones d'action concentrée étaient destinées à connaître une forte croissance économique, alors que les zones dites d'action diffuse étaient vouées provisoirement à une certaine stagnation.

La différence des chances de développement offertes aux deux catégories de zones paraissait insupportable à certains qui invoquaient les conséquences politiques désastreuses que cette méthode risquait d'entraîner, si elle était poussée trop loin.

Pour d'autres, il s'agissait d'un choix inéluctable et dont les conséquences n'avaient pas à être dramatisées, la priorité accordée étant une priorité dans le temps : les zones diffuses étaient destinées à bénéficier des mêmes efforts d'encadrement et d'investissement dans le second plan. De plus, les zones diffuses continuaient à bénéficier des crédits des budgets provinciaux et communaux, des crédits ras du sol et de l'action de l'animation rurale ; il était donc faux de dire qu'elles étaient intégralement abandonnées à elles-mêmes.

Quoi qu'il en soit, dans chaque préfecture furent localisées des zones de développement dans lesquelles l'action des différents services devait s'exercer en priorité.

III^e PARTIE

LES INSTITUTIONS REGIONALES ET LA DETERMINATION DES POUVOIRS ET DES MOYENS DES REGIONS

C'est à l'intérieur du cadre préfectoral que la détermination et la mise en œuvre des structures de développement présentent les difficultés les plus grandes. En effet, à ce niveau se situe un échelon de conception et d'exécution en contact direct avec le terrain. Il est donc amené à définir une stratégie d'action en milieu rural. Et pour cela, dans l'optique de la régionalisation, les responsables ont à mettre en place, à susciter et à articuler trois types de structures de développement : les structures d'intervention, les structures de participation et les structures de dialogue.

CHAPITRE I

LES STRUCTURES D'INTERVENTION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Le premier plan a opté pour la mise en place d'un réseau d'organismes d'intervention étatique en vue de réaliser le développement économique et social dans une optique socialiste. L'article 7 de la loi-programme confirme le rôle prépondérant dans l'exécution du plan de l'Etat et des collectivités publiques (c'est-à-dire provinces et communes) par action directe, indirecte ou par incitation.

Section 1 : LES DIFFÉRENTES STRUCTURES RÉGIONALES D'INTERVENTION.

Elles sont de trois sortes :

- Les services techniques spécialisés déconcentrés, coordonnés par le préfet ;
- les collectivités territoriales décentralisées : provinces et communes ;
- les structures autonomes polyvalentes : Sociétés d'aménagement, Fermes d'Etat et Syndicats de communes.

§ 1. *Les services techniques spécialisés.*

Y a-t-il de véritables structures régionales au sein des services techniques spécialisés ? En effet, dans l'optique de la régionalisation, l'on ne peut placer sous ce titre les simples échelons d'exécution ré. ●

gionaux de structures centralisées mais seulement les échelons véritablement déconcentrés dont le centre de décision est situé au niveau de la préfecture. La réponse doit être nuancée, la tendance centralisatrice ayant fréquemment prévalu.

Trois conditions essentielles d'efficacité de l'action des services ont été définies par les planificateurs :

1) La nécessité de l'adaptation des structures aux besoins et aux régions. Ceci s'est manifesté par le refus d'une application généralisée d'un même type de structures à toutes les régions de l'île ; un bon exemple peut être trouvé dans la mise en place par la Banque Nationale Malgache d'un système diversifié de crédit : sociétés coopératives mutuelles pour le Lac Alaotra, Fivondronana (système extrêmement simplifié de caution solidaire) pour le Sud, prêt individuel avec caution de la commune rurale pour Antsirabe, etc.

2) La prise en charge dans le cadre régional de toutes les fonctions nécessaires au développement : approvisionnement, crédit, vulgarisation, transformation industrielle, commercialisation, transport et voies d'évacuation. Des services publics nouveaux furent donc créés pour remplir des fonctions exercées auparavant de façon insuffisante par l'Etat ou simplement confiées au secteur privé. Cependant, l'implantation géographique de ces services n'a pas toujours coïncidé avec les limites préfectorales et ne s'est pas toujours fait dans l'esprit de la régionalisation.

Un certain nombre de délégations régionales ont été créées : agriculture, élevage, eaux et forêts, génie rural, commerce, domaines, animation rurale, coopération, travaux publics, santé, enseignement. Mais pour diverses raisons, notamment le manque de moyens et de cadres, certains services n'ont été implantés qu'à l'échelon provincial et les circonscriptions des services n'ont pas toujours coïncidé avec le cadre préfectoral.

3) La coordination dans le temps et dans l'espace des actions des différents services spécialisés. Au niveau régional c'est le préfet, fonctionnaire d'autorité, qui est chargé dans le cadre du Comité technique régional du plan et du développement (C.T.R.P.D.) de coordonner les activités des services relevant de ministères différents et exerçant des fonctions complémentaires. Dans la sous-préfecture, le chef de district joue un rôle analogue à celui de préfet et dispose de l'autorité sur les services techniques.

§ 2 — *Les collectivités territoriales décentralisées.*

1. LA PROVINCE

- L'impact économique de la collectivité provinciale en tant que telle est très réduit, l'essentiel de son budget étant absorbé par les dépenses

de santé et d'enseignement. Les modalités de son action économique sont de deux sortes : directes et indirectes.

- les actions indirectes portent sur les équipements économiques collectifs, création et entretien de certaines catégories de routes, construction de marchés. En fait, la part des dépenses de travaux publics par rapport à l'ensemble des dépenses provinciales ne dépasse pas 8 %.

- les actions directes. Elles consistent essentiellement dans le financement et la gestion de fermes provinciales et la prise de participations dans des sociétés d'économie mixte : sociétés d'aménagement, fermes d'élevage. Les fermes provinciales n'ont certes pas un impact économique considérable, mais sur le plan de la régionalisation elles sont une initiative extrêmement intéressante. Elles rassemblent en effet la plupart des conditions de réalisation de la régionalisation : autonomie budgétaire, initiative de création (objectifs et localisation) venant de l'échelon local, responsabilité financière et de gestion pesant sur la région, attitude responsable, esprit d'entreprise et d'émulation chez les promoteurs.

2. LA COMMUNE RURALE

Ce qui est vrai de la province, l'est également pour la commune rurale. Le montant limité des ressources propres (1.400.000 FMG en moyenne) et la nécessité de pourvoir à des dépenses de fonctionnement obligatoires (environ 2/3 du budget) réduisent considérablement ses possibilités d'intervention en matière économique. Les investissements effectués sont surtout des services sociaux, des bâtiments administratifs et des marchés.

Les actions économiques à proprement parler, sont la participation à la création et au fonctionnement des syndicats de communes et la création de fermes communales.

§ 3 — *Les structures autonomes polyvalentes.*

Il existe actuellement à Madagascar trois structures régionales polyvalentes dotées d'une certaine autonomie. Les sociétés d'aménagement, les fermes d'Etat et les syndicats de communes.

1. LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT

Leur aptitude à jouer le rôle de société de développement régional est contestable pour quatre raisons. En effet :

A) Le champ d'action géographique de la société d'aménagement ne coïncide pas avec la préfecture, son aire d'intervention est limitée et ●

le nombre de paysans concernés par son action est insignifiant (2 % de la population rurale à la fin de 1973). La société d'aménagement n'a jamais été considérée comme une structure de développement généralisable à tout Madagascar, mais comme une opération ponctuelle, bien localisée, répondant au premier chef à des impératifs de production d'ordre national.

B) Malgré les apparences, la société d'aménagement reste une opération centralisée dont la direction n'appartient pas à des échelons régionaux. C'est une opération nationale principale conçue et exécutée sous la responsabilité des techniciens centraux.

De ce fait, les autorités régionales et les services techniques locaux n'ont pratiquement pas de liens avec les responsables de la société d'aménagement. N'ayant aucun pouvoir d'intervention ou de contrôle, ils ne se sentent aucunement responsables du succès de cette opération. L'esprit de régionalisation est inexistant.

C) La société d'aménagement est conçue le plus souvent dans une optique particulariste. Elle se développe en dehors des structures politico-administratives et techniques nationales dans une perspective technicienne, à la limite technocratique, donc difficilement présentable en tant que telle comme modèle de développement pour l'ensemble des ruraux.

D) Enfin, il n'existe pas, à l'échelon central, un organisme spécialisé chargé d'élaborer la politique d'ensemble des sociétés d'aménagement ; chaque société détermine la conception de son action et les modalités d'exécution en fonction des options de ses propres dirigeants et du choix des sources extérieures de financement.

2. LES FERMES D'ÉTAT

La nature et la vocation des fermes d'Etat est relativement ambiguë ; sous ce terme général, on regroupe dans le langage courant des structures juridiques différentes dont le rôle en matière de développement rural est mal défini. En effet, seules les fermes d'Etat proprement dites régies par le décret 66-490 de novembre 1966 sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire (1) ; leur rôle est d'intervenir pour le compte de l'Etat au niveau de la production, de la transformation et de la commercialisation. Apparemment, on est en présence d'une structure régionale à la fois autonome et polyvalente.

(1) Les fermes d'Etat du décret 66-490 sont au nombre de 13 :

3 fermes d'élevage : 1 d'élevage bovin, 1 d'élevage porcin et 1 d'élevage de volailles (palmipèdes), 2 fermes coton, 2 fermes séricicoles, 2 fermes anacarde, 1 ferme caféicole, 1 ferme pommiers, 1 ferme hibiscus, enfin le complexe agricole et industriel de Vohimasina : rizerie, porcherie, abattoir, usine de conserves.

Les autres fermes dites d'Etat n'ayant pas la personnalité morale, ne peuvent être comprises dans cette classification de structures autonomes polyvalentes. Elles ne sont qu'un instrument d'action de l'organisme dont elles tiennent leur origine et leurs moyens d'existence. Certaines fermes sont gérées par des établissements publics comme les syndicats de communes (ferme d'Andiolava — Ihosy) et la C.E.A.M.P.

D'autres sont gérées par des organismes semi-publics ; c'est le cas des fermes d'élevage de la société Boanamary Vaovao qui est une société d'économie mixte. D'autres, enfin, sont gérées par des collectivités territoriales décentralisées : fermes provinciales ou communales.

Les fermes d'Etat proprement dites relevant du décret 66-490 ne pourraient jouer un rôle de structures de développement régional que si leur centre de décision était véritablement situé au niveau régional, et si leur champ d'action recouvrait la préfecture. Or, elles sont comme les sociétés d'aménagement, des opérations nationales principales conçues et exécutées sous la responsabilité de l'ingénieur en chef d'opération basé au Ministère d'Agriculture.

De plus, leur rôle en matière de développement rural est davantage de réaliser un objectif de production localisé qu'une action de promotion du milieu rural environnant.

Cependant, leurs possibilités d'intervention et de promotion du milieu rural environnant n'ont pas été écartées. La philosophie à long terme des fermes d'Etat est d'en faire un pôle de développement régional au sein d'une zone homogène. Cette préoccupation se manifeste à deux niveaux :

- dans l'immédiat, la ferme d'Etat agit sur le milieu environnant de trois façons, en tant que source de débouchés, d'emplois et comme instrument de vulgarisation de techniques nouvelles.

- à long terme, l'articulation de la ferme d'Etat avec les exploitations paysannes et les collectivités locales sera systématiquement recherchée, mais selon des modalités qui sont encore à mettre au point.

A. Action immédiate des fermes d'Etat sur le milieu traditionnel.

Le Président de la République, dans son discours d'ouverture de la session budgétaire d'octobre 1966, définissait ainsi les tâches des fermes d'Etat : « Destinées à promouvoir, à normaliser et à régulariser la production et la commercialisation, elles seront consommatrices de la main-d'œuvre et de la production avoisinantes et serviront d'établissements-pilotes pour la vulgarisation des procédés agricoles et commerciaux ».

a) *La ferme d'Etat source de débouchés.*

En tant que centre de stockage, l'action des fermes d'Etat ne se limite pas à leur seule production, mais peut s'étendre à la production du milieu rural environnant, dans la mesure de leur propre spécialisation. Dans son discours aux paysans de Betampona, en février 1967, le Chef de l'Etat avait insisté sur le fait que « l'Etat prendrait à sa charge « la commercialisation des produits de la ferme et par conséquent des « produits analogues fournis par les paysans ; ainsi les paysans trouveront sur place un marché vaste et régulier ».

Le problème qui peut se poser est de savoir si cette complémentarité sera durable et s'il n'y aura pas, lorsque la production propre de la ferme aura atteint son maximum, une concurrence entre elle et les paysans pour se disputer le marché, si ce dernier se rétrécit.

b) *La ferme d'Etat créatrice d'emplois.*

Outre la présence d'un certain nombre d'ouvriers permanents, la ferme d'Etat aura souvent besoin d'une main-d'œuvre saisonnière et procurera des emplois complémentaires aux paysans, permettant d'occuper les temps morts de leur activité et d'augmenter leurs revenus.

c) *La ferme d'Etat comme instrument de vulgarisation de techniques nouvelles.*

La ferme d'Etat n'a pas pour but d'être une ferme-pilote ni une exploitation-modèle pouvant servir d'exemple aux paysans en vue de transformer leurs propres exploitations.

Les dimensions de la ferme, le niveau technique de ses agents, le matériel utilisé, les méthodes de gestion ne sont pas dans leur totalité, à la portée du paysan moyen. Cependant, l'action de promotion et de formation technique s'exercera par l'emploi et la démonstration de certaines techniques culturelles modernes appliquées à la ferme et par la distribution de matériel végétal sélectionné.

Les responsables actuels ne croient plus que cette action de diffusion se réalisera par elle-même, par la seule vertu de l'exemple, par une diffusion lente en forme de tache d'huile, mais grâce à un effort parallèle d'encadrement et d'animation et par l'incitation économique efficace que constitue la possibilité pour la ferme d'acheter la production paysannale obtenue selon les techniques recommandées.

B. *Intégration à long terme au milieu environnant à travers les exploitations individuelles et les collectivités locales.*

• On en est là dans le domaine de la réflexion et de la recherche, la politique des fermes d'Etat n'étant pas encore définie sur ce point. On

peut imaginer la solution d'une ferme d'Etat articulée avec des fermes communales qui seraient davantage des fermes-pilotes de type familial susceptibles de constituer l'exploitation modèle. Les fermes communales trouveraient un débouché assuré dans la ferme d'Etat et des directives techniques.

Sur le plan de l'association des ouvriers de la ferme et des paysans environnants à la gestion et aux bénéfices de la ferme, la voie reste ouverte à toutes les suggestions. Il est possible d'imaginer que la ferme d'Etat crée un conseil d'administration auquel participeraient les associations paysannes et les communes. De même, à plus long terme, on peut imaginer, comme en Yougoslavie, une nomination du gérant par les associations paysannes ou les collectivités locales.

Enfin, en matière financière, la participation des communes au capital de la ferme d'Etat a été évoquée et peut même être envisagée pour les associations paysannes.

Les fermes d'Etat faisant partie de l'arsenal d'intervention de type socialiste, il serait intéressant d'imaginer les solutions d'associations s'inspirant nettement des préoccupations socialistes et s'inspirant d'expériences étrangères d'autogestion. Mais là n'est pas, pour le moment, la tâche prioritaire des fermes d'Etat, lesquelles ont d'abord à assurer leur propre rentabilité.

Quoi qu'il en soit, le rayon d'action de la ferme tout comme celui de la société d'aménagement pourra difficilement s'étendre à une zone géographique étendue. De plus, la spécialisation des fermes dans un produit déterminé ne lui permet pas d'apporter des solutions à l'ensemble des problèmes de développement rural, qui se posent dans sa sphère d'intervention. Alors que la société d'aménagement a vocation à réaliser le développement global et harmonieux de la zone, la ferme d'Etat ne peut qu'être un facteur de croissance par l'amélioration des revenus procurés par son action de vulgarisation et de commercialisation. De ce fait, si elle peut valablement constituer un pôle de croissance, elle ne peut prétendre devenir une structure polyvalente de développement régional.

3) *Le syndicat préfectoral de communes.*

A. Description — Les syndicats de communes sont des établissements publics dont le champ d'action géographique est l'ensemble des communes de la préfecture. Leur forme juridique leur reconnaît la personnalité morale, donc l'autonomie administrative et un budget propre.

La création des syndicats préfectoraux de communes date de 1962 et leur généralisation fut effective en 1967. Bien que contenue potentiellement dans l'article 33 de la loi-programme, leur existence n'a pas été consacrée par le Plan, à titre de structure régionale de Développement. C'est davantage sur les regroupements paysans et leurs prolonge-

ments dans un système coopératif intégré depuis la base jusqu'à l'organisme de commercialisation extérieure et la caisse nationale des coopératives, en passant par les Unions et Fédérations régionales de coopératives à vocation multiple, que les options du plan s'étaient prononcées. La coopération y est reconnue comme structure de base principale du développement avec vocation à agir dans toutes les opérations de développement : production, transformation, commercialisation, approvisionnement, crédit, épargne (articles 5, 14, 19 et section VI de la loi-programme).

Cependant, malgré les apparences, la loi-programme adopte une position plus nuancée reflétant les divergences de doctrine que cette question avait suscitées. A côté du mouvement coopératif, structure principale, l'article 33 reconnaît à titre secondaire, à défaut de structures coopératives et dans le cas où les zones et domaines d'action des coopératives existantes sont limitées, une vocation identique à des organismes publics, à des collectivités publiques territoriales et à toute association de paysans à caractère économique. C'était donc admettre en fait que l'identité de vue n'avait pu être obtenue et qu'en définitive le choix n'avait pas été fait. En plus de la coopération, deux autres structures de base possibles se voyaient offrir leur chance et des structures d'intervention étatiques (les organismes publics) étaient envisagées pour pallier la carence éventuelle des structures coopératives.

a) L'exemple-type des structures d'intervention étatique envisagées est l'office de commercialisation dont le B.C.S.R. (Bureau de Commercialisation et de Stabilisation des Riz et paddy) du Lac Alaotra est l'illustration la meilleure. Muni du monopole de la commercialisation du paddy et animé par des responsables dynamiques, il possède les moyens de coercition nécessaires pour réorganiser une situation déficiente. Mais son action ne nécessite ni une participation de la population, ni des préalables de prise de conscience et de formation paysanne comme la coopération. La responsabilité de cet organisme relève du Ministère de l'agriculture.

b) Les structures de base envisagées autres que la coopération pouvaient être de deux sortes selon qu'elles reposaient sur les associations paysannes ou sur les collectivités territoriales décentralisées.

● *Les structures fondées sur les associations paysannes.*

En ce domaine, deux expériences ont été menées, l'une par le Ministère de l'Agriculture, l'autre par le Commissariat à l'Animation rurale.

- Des structures associatives ont été mises en place prudemment
- par le Ministère de l'Agriculture à titre de pré-coopératives dans les

zones d'action concentrée. Ce sont les Associations d'Intérêt Rural (A.I.R.) dont la tutelle restait entre les mains de ce Ministère.

— L'Animation rurale de son côté a suscité, avec beaucoup d'intelligence, des structures associatives fondées sur les Fokonolona et les regroupements spontanés prenant naissance progressivement à la suite de son action d'animation. Ces regroupements paysans peuvent apparaître aussi bien dans les zones d'action diffuse que dans les zones concentrées puisque l'animation rurale agit également en dehors des zones d'actions prioritaires de l'Agriculture. La prise en charge de ces associations et l'appui nécessaire à leur évolution vers des formes plus complexes, restent sous la responsabilité du Commissariat à l'animation rurale.

Les structures associatives reposent essentiellement sur la participation paysanne et la prise en charge du développement par des structures professionnelles ou des associations de base. De ce fait, elles ne sont pas susceptibles de constituer une solution généralisable dans un délai déterminé sur toute l'étendue de l'île. Par contre, cette possibilité existait pour les structures fondées sur les communes rurales.

● *Les structures reposant sur les collectivités territoriales décentralisées : les communes rurales.* La commune rurale a été généralisée à Madagascar, en 1961, en même temps qu'était affirmée sa vocation économique. En effet, l'ordonnance municipale fait de la commune rurale « le cadre dans lequel sont entreprises les actions de développement notamment celles d'équipement, de commercialisation, de crédit ». Disposant déjà d'un budget et de la personnalité morale, elles pouvaient servir utilement de cadre d'action pour le développement économique, faciliter le crédit agricole en se portant garantes des remboursements, permettre la décontraction des objectifs du plan et la participation des élites locales. Rien n'empêchait des regroupements de communes en vue de donner une efficacité plus grande à leur action économique. De là sont nés, à l'initiative du Ministère de l'Intérieur, ministère de tutelle, les syndicats préfectoraux de commune, à but économique.

Le rôle des syndicats de communes est extrêmement étendu, puisqu'il consiste à promouvoir la production, à assurer la commercialisation, à intervenir dans la transformation industrielle des produits et plus généralement à effectuer toute opération économique propre à améliorer le niveau de vie de la population.

Le syndicat de communes peut-il être une structure régionale de développement ? Le décret créant les syndicats de communes prévoit que la direction du Syndicat repose, sous la tutelle du Préfet, sur un comité composé essentiellement des maires ruraux, l'exécution des décisions du comité relevant d'un directeur administratif nommé. C'est donc, institutionnellement, une structure décentralisée et démocratique dans laquelle la participation des élites communales joue un rôle essen-

●

tiel. Dans la mesure où les maires ruraux sont perçus par les paysans lors des élections communales comme les représentants mandatés des intérêts paysans, le syndicat constitue bien une structure de participation démocratique au second degré. L'extension de la compétence du syndicat aux limites de la préfecture aboutit à superposer à cette circonscription administrative déconcentrée dépourvue de budget propre et d'assemblée élue, une sorte de collectivité territoriale décentralisée nouvelle munie de moyens financiers, dont les maires constitueraient l'assemblée élue et l'équipe directeur-préfet, l'exécutif. On retrouve le schéma provincial avec les conseillers généraux et le chef de province ; la vocation économique du syndicat étant illimitée, et les moyens d'action importants, n'est-on pas en présence d'une véritable structure préfectorale de développement, instrument d'action de la régionalisation du plan ?

Il semble que l'on puisse dire qu'effectivement l'institution des syndicats a permis aux préfets d'exercer une action économique dans l'optique de la régionalisation entendue au sens de déconcentration des décisions et de création d'attitude responsable au niveau des échelons régionaux. La technicité des actions entreprises et le manque de formation des maires ruraux confèrent en fait le pouvoir de décision au directeur administratif nommé par le Ministre de l'Intérieur et au Préfet qui est l'organe attentif de tutelle.

Mais il n'est pas certain que cette attitude ait été partagée par l'ensemble de l'équipe préfectorale. Il n'y a peut-être pas eu création d'un sentiment de responsabilité collective au sein des chefs de services préfectoraux, l'action des syndicats étant le plus souvent considérée comme l'affaire de l'administration territoriale seule.

Enfin, en ce qui concerne l'idée de décentralisation contenue dans la notion de régionalisation, force est de reconnaître que, malgré les textes, cet aspect est fortement atténué. D'une part, le paysan se sent-il véritablement représenté par ses élus, d'autre part, l'élu lui-même a-t-il le sentiment d'être l'élément moteur du syndicat ou l'agent d'exécution des décisions du préfet ?

C'est pourquoi, il semble préférable de classer actuellement le syndicat de communes dans les structures d'intervention de l'Etat bien que fondamentalement il se rattache aux structures de participation au second degré. Il n'est pas impossible que dans l'avenir, à mesure que la formation économique des maires ruraux et leur représentativité seront confirmées l'on puisse parler de participation. Mais encore faudrait-il que la notion de représentation démocratique par élection ait une signification réelle en milieu rural. Enfin, lorsque les susceptibilités de services seront émoussées et lorsque le rôle prééminent du préfet dans le développement régional sera confirmé par l'attribution de moyens nouveaux sur les services techniques, il sera peut-être possible de faire des

syndicats, non plus l'action du seul ministère de l'Intérieur mais la structure préfectorale polyvalente dans laquelle l'ensemble de l'équipe préfectorale agira dans l'esprit de la régionalisation.

B. Justification — Le syndicat de communes est une réalité complexe dont le contenu ne peut s'apprécier en dehors du contexte socio-politique qui a présidé à sa naissance. En fait, et nous avons voulu le faire apparaître dans le paragraphe précédent, le syndicat est une création du Ministère de l'Intérieur et non une initiative des collectivités territoriales décentralisées. Convaincu de la nécessité d'agir dans le domaine économique là où des « vides » se faisaient sentir, le Ministère de l'Intérieur, organe de tutelle des communes, a utilisé tout naturellement comme support de son intervention la structure sur laquelle il exerçait son autorité de tutelle.

Au surplus, l'utilisation de la structure communale présentait sur le plan de la doctrine du développement et sur le plan de l'efficacité, des avantages incontestables sur les autres structures.

a. EN CE QUI CONCERNE LA DOCTRINE DU DÉVELOPPEMENT.

Le syndicat de communes se présente à la fois comme une structure de participation paysanne au second degré, et une structure d'intervention de l'Etat.

● *Structure de participation.* Le syndicat de communes est une sorte de coopérative de communes, donc une institution démocratique englobant la totalité des habitants des communes. A ce titre, en tant que représentation de communautés, elle est supérieure, aux yeux de ses promoteurs, aux coopératives qui sont seulement des associations privées regroupant des individus. Le plus souvent les coopératives agricoles regroupent les paysans les plus instruits, les notables ; il n'est pas certain que ces coopératives de notables puissent être, dans tous les cas, un instrument de l'intérêt général.

Certes, la commune rurale est encore actuellement une représentation imparfaite des intérêts des Fokonolona et son contenu démocratique est, nous l'avons vu, singulièrement atténué. Cependant, les communes peuvent devenir, dans l'avenir, non plus un cadre administratif imposé mais une union d'associations de base dynamiques ; alors le syndicat, en tant qu'union de communes retrouverait son contenu de participation. Mais cette transformation ne se fera pas spontanément ; elle nécessitera des délais (les délais nécessaires à la constitution d'associations paysannes authentiques) et sans doute un nouveau découpage communal pour le faire correspondre aux solidarités existantes.

Il est incontestable cependant que la transformation du syndicat en véritable structure de participation présentera des difficultés sérieuses qui, pour certains, paraissent même insurmontables. ●

Certains pensent qu'il ne peut y avoir de participation véritable au second degré. Les maires ruraux ne seront jamais perçus lors des élections communales comme des représentants mandatés des intérêts paysans par le seul fait que la notion de représentation démocratique par élection n'a aucune signification réelle en milieu rural. La désignation par le vote d'un délégué représentatif muni du mandat d'engager en leur nom ceux qui les ont élus, ne correspond pas aux formes d'organisation sociale existantes. Le niveau de la participation réelle ne peut se situer au-delà des associations intervillageoises donc pas plus haut que les limites des quartiers. Dès que l'on dépasse ce niveau il n'est plus possible de parler de participation.

Pour d'autres, il est impossible qu'une structure d'intervention étatique lourde et contraignante puisse se transformer par la suite en une structure de participation paysanne. Une structure autoritaire de grande dimension reste toujours perçue comme étrangère et, de ce fait, empêche la création d'un sentiment de responsabilité véritable.

● *Structure d'intervention.* La réalité du pouvoir de décision étant actuellement entre les mains du préfet et du directeur, le syndicat dispose des diverses formes d'autorité reconnues à l'appareil d'intervention de l'Etat. L'efficacité de l'action est donc mieux assurée que dans un système coopératif où les responsabilités appartiennent à des organes élus donc le plus souvent incompétents en matière commerciale et au surplus moins puissants sur le plan du pouvoir de négociation avec le secteur privé que le représentant local du gouvernement.

Enfin, les partisans du syndicat de communes voient dans la présence de l'autorité un moyen indispensable de dynamisation des campagnes. Pour eux, le paysan, plus qu'à la participation et à la responsabilité, aspire à être dirigé par une autorité paternelle et recherche avant tout la sécurité. Il ne ressent pas la contrainte comme pourrait le faire un Occidental habitué à une longue pratique de la démocratie. Il accepte donc l'autorité du Fanjakana parce qu'elle est dans la nature des choses et qu'il a été formé depuis des générations à la vivre. La méthode de développement utilisée tant en ce qui concerne l'augmentation des productions que l'organisation de la commercialisation, est donc fondée davantage sur l'autorité administrative que sur la libre participation des intéressés.

b. EN CE QUI CONCERNE LA COORDINATION DES ACTIONS.

Le préfet est institutionnellement responsable de la coordination des actions des services agissant dans le cadre de sa préfecture. Or, cette coordination se heurte à de nombreux obstacles. En effet, la coordination ne peut valablement s'exercer que si elle s'appuie sur une autorité réelle à l'encontre des services techniques, à tous les échelons, et si

les différentes fonctions nécessaires au développement sont prises en charge efficacement par les services spécialisés.

Par contre, si les services techniques persistent à agir en ordre dispersé et à préférer les relations verticales avec leurs directions, au travail d'équipe dans le cadre horizontal de la préfecture ; si certaines fonctions indispensables ne sont pas exercées ou le sont mal, en d'autres termes s'il existe un « vide économique » on comprend dès lors que le premier responsable de l'exécution du plan ait eu le souci d'une intervention directe dans les secteurs défailants et mal reliés : la production, la commercialisation interne et externe, l'industrialisation.

Cette intervention s'appuyant sur une pyramide administrative unique bien hiérarchisée résout le problème de la coordination de services multiples.

c. EN CE QUI CONCERNE LA CRÉATION D'UNE MENTALITÉ DE RESPONSABLE.

Certains ont interprété la création des syndicats de communes comme une manifestation de réaction des préfets contre la centralisation excessive des services et des structures mises en place. C'est dans cette perspective que l'on peut dire que la création du syndicat préfectoral va dans le sens de la régionalisation. En effet, l'équipe préfet-directeur conserve un large pouvoir de décision dans les modalités de l'action syndicale et n'est pas seulement l'exécutant docile des consignes d'une administration centrale ; au surplus travaillant sous l'impulsion d'un chef prestigieux, dynamique et ferme faisant son affaire personnelle du succès des syndicats, les responsables préfectoraux trouvent une motivation supplémentaire à l'action. De plus, l'absence quasi-totale d'assistants techniques dans le fonctionnement des syndicats facilite la prise en charge de responsabilités réelles par les nationaux. Pensé et exécuté par des nationaux donc paraissant mieux adapté à la réalité malgache et participant de surcroît à une idéologie socialiste sécurisante, le syndicat a fait naître, incontestablement, chez les représentants de l'administration territoriale un sentiment de responsabilité et une attitude dynamique consistant à considérer l'action économique entreprise comme les engageant personnellement. Il suffit de constater la priorité accordée par le préfet dans les réunions du C.T.R.P.D., aux discussions relatives aux syndicats, ainsi que le temps consacré au syndicat par ses dirigeants, au-delà des heures normales de travail, donc sans réflexe administratif.

Au surplus, il n'est pas interdit de penser qu'une motivation supplémentaire ait pu se trouver dans l'émulation provoquée par certaines réticences des services techniques. On retrouve là la vieille dualité entre l'administrateur et le technicien, qui a marqué la plupart des expériences de développement rural à Madagascar. ●

C'est à ce niveau que se situe le nœud du problème et les raisons d'être de l'opposition des techniciens et des « participationnistes ». La question posée est de savoir si l'administration d'autorité doit « faire du développement » ou s'il faut au contraire distinguer nettement administration d'autorité et administration de développement.

La distinction administration d'autorité et administration de développement est-elle possible ?

En ce domaine, il est impossible de raisonner dans l'abstrait, sans tenir compte du contexte socio-politique national actuel. Beaucoup d'économistes et d'experts en planification élaborent à ce sujet des schémas perfectionnistes, faisant table rase de ce qui existe et sous-estimant le poids des forces politiques existantes.

Mieux vaut, semble-t-il, intégrer dans les éléments du choix l'ensemble des données plutôt qu'être contraint par la suite de composer avec elles, et leur accorder un coefficient de pondération correspondant moins à ce qui paraît souhaitable dans une logique cartésienne, qu'à ce qui est possible dans un cadre socio-politique donné.

Quelle est la réalité sociologique actuelle, quelles sont les forces politiques existantes, quels sont les choix déjà faits et, parmi ceux-ci, lesquels semblent irréversibles ?

À Madagascar, le choix semble s'être porté sur la nécessité d'une action économique de l'administration d'autorité. La justification repose sur trois arguments détaillés à plusieurs reprises dans les discours et directives officielles.

- Dans un pays en voie de développement dépourvu de capitaux et de cadres, la condition sine qua non de la réussite économique est la présence de l'*autorité*. Le Ministère de l'Intérieur est donc le ministère économique par excellence puisqu'il commande à tout le monde par l'intermédiaire de la hiérarchie administrative, depuis le chef de province jusqu'au chef de village en passant par le préfet, le sous-préfet, le chef d'arrondissement, le chef de canton et le chef de quartier.
- Dans un pays en voie de développement comme dans un pays industrialisé, est-il possible de faire de l'économie sans faire de politique ? Le Ministère de l'Intérieur est avant tout un ministère politique, à ce titre, il est nécessairement introduit dans l'économie.
- Le Ministère de l'Intérieur exerce la tutelle des communes rurales ; or, il est reconnu que la commune rurale a vocation à devenir la cellule de base du développement. La commune n'est donc pas uniquement une unité administrative, elle est aussi un centre de décision en matière économique.

Celui qui exerce la tutelle ne peut donc ignorer cette vocation générale et se trouve amené pour une nouvelle raison à intervenir en matière économique.

Ajoutons que dans l'optique de la régionalisation, il ne nous est pas demandé de prendre parti sur les avantages et inconvénients de cette option.

Dans l'optique de la régionalisation, le problème n'est peut-être pas tellement de juger s'il est logique et opérationnel que la province ou le préfet fasse de l'agriculture et de la commercialisation. La question à se poser est plutôt la suivante : La régionalisation a-t-elle parmi ses raisons d'être, celle de susciter les initiatives et le sentiment de responsabilité des fonctionnaires locaux. En l'état actuel des choses, quelles sont les actions de développement entreprises qui ont fait naître au niveau régional cette attitude de responsabilité ?

Or, il est indiscutable que l'on a vu naître un véritable esprit d'entreprise chez les responsables de l'action : Préfets et administration générale pour les Syndicats de communes, chefs de province pour les Fermes provinciales.

Le syndicat de communes pourrait donc jouer le rôle d'une structure régionale polyvalente, mais n'étant pas reconnu comme telle par la totalité des services, il ne constitue pas un cadre d'action régional commun, mais une structure parmi les autres avec les inévitables chevauchements et concurrences dans les fonctions et les méthodes.

Section 2 : LES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES D'INTERVENTION

§ 1. — La première difficulté se manifeste dans *l'insuffisance de certaines structures d'intervention et la concurrence d'organismes à fonction identique*.

C'est un des problèmes essentiels qui est d'ailleurs commun à la fois aux structures centralisées et aux structures régionales.

Là où il existe une insuffisance de coordination entre des services exerçant des fonctions complémentaires, le remède peut s'envisager dans le renforcement de l'autorité chargée de coordonner. Mais dans le cas où des services ou des organismes différents exercent des fonctions voisines ou identiques et donc se portent concurrence, se pose un problème de réorganisation des structures et de choix de la structure la mieux adaptée donc d'élimination de la moins efficace. C'est donc un problème de répartition rationnelle des fonctions entre chaque organisme qui va bien au-delà d'une simple répartition géographique des actions.

En ce qui concerne plus spécialement la régionalisation, la difficulté essentielle réside dans la création d'un véritable centre de décision régional et d'une équipe préfectorale.

§ 2. — *Inexistence d'un véritable centre de décision régional et d'une équipe préfectorale.*

1. *Les pouvoirs de la région.* La volonté de centralisation est restée très forte et la délimitation des attributions des échelons régionaux et des services centraux a le plus souvent retiré toute consistance réelle aux pouvoirs de la région. De ce fait, le jeu normal de la régionalisation devant permettre aux échelons régionaux travaillant en équipe et sous l'autorité du préfet d'élaborer en commun le programme de développement préfectoral, n'a pas pu s'exercer suffisamment ; les délégations préfectorales ont continué pour l'essentiel à recevoir les ordres directement de leurs services centraux (1).

Seul le Ministère de l'Équipement a véritablement régionalisé son échelon d'intervention par l'institution des brigades routières dont le programme d'emploi est décidé en C.T.R.P.D. par l'échelon régional (2).

Les programmes d'intervention ont été classés en quatre catégories :

A) Les opérations nationales principales dont la conception et l'exécution relèvent des services techniques centraux ou d'organismes agissant pour le compte de l'État. Ces opérations correspondent le plus souvent à des projets importants financés sur fonds publics d'aide extérieure. La gestion des crédits et du personnel affectés à ces opérations, la conduite de l'action et son contrôle, échappent totalement au préfet qui est simplement informé de l'exécution de ces opérations et peut donner son avis sur les modalités de réalisation. Dans cette catégorie, entrent les fermes d'État, les sociétés d'économie mixte particulièrement les sociétés d'aménagement, les opérations café C.E.E., palmier à huile et cocotier, l'opération productivité rizicole (O.P.R.), l'opération développement du moyen-ouest (ODEMO). Les différentes opérations dirigées par la C.E.A.M.P. : cacao, riz, fermes d'État CEAMP,

- (1) La tendance centralisatrice est un phénomène général qui n'a pas épargné d'autres pays pourtant partisans de la régionalisation, notamment le Sénégal ; le Président Senghor dans son discours d'ouverture du Conseil national de l'U.P.S. (10 mai 1969) déclarait : «... j'ai également l'impression qu'il nous faut nous acheminer vers la décentralisation et la déconcentration des pouvoirs, pour que chaque Sénégalais, au niveau des départements ministériels, des régions, des départements, des communautés rurales, des hameaux, sache prendre ses responsabilités »...
- (2) Il faut préciser que même en ce domaine, il y a eu un recul de l'idée de régionalisation, puisque le programme d'emploi reste soumis à l'approbation vigilante du Ministère de l'équipement et que la gestion des fonds laissée au début aux préfets a été reprise en mains par le Ministère.

les actions menées par les sociétés d'assistance technique : C.F.D.T. pour la culture du coton, B.D.P.A. pour la pêche et le ricin, les actions menées par les organismes internationaux : fonds spécial, F.A.O.

B) Les opérations nationales secondaires, bien que conçues par les ministères centraux, sont exécutées par les échelons régionaux et en principe sous la responsabilité du préfet. Elles correspondent à des projets de moyenne importance financés sur le Fonds national de développement économique. Ce sont les actions ordinaires que les services techniques peuvent exécuter dans leurs circonscriptions grâce aux crédits qui leur sont délégués par les ministères.

Dans les opérations nationales secondaires, la régionalisation trouve difficilement à s'exprimer pour deux raisons :

a. Les programmes techniques et financiers de chaque projet sont élaborés en dehors du préfet et souvent même sans tenir compte suffisamment des propositions des services techniques régionaux. Les crédits accordés sont souvent insuffisants pour permettre de réaliser un projet dans sa totalité. Ils s'analysent donc plutôt comme le moyen d'assurer les dépenses de fonctionnement normal du service que comme le moyen de réaliser un projet précis de développement. Enfin, le déblocage des crédits souffre fréquemment de retards importants.

b. La délégation des crédits s'opérant directement du Ministère technique à son échelon régional, sans transiter par le préfet, ce dernier peut difficilement exercer son pouvoir de coordination et lutter contre la tendance au cloisonnement des services.

C) Les opérations régionales se définissent essentiellement par l'origine de leur financement. Elles correspondent à tout projet financé par les budgets provinciaux et communaux et aux opérations sur crédits « ras du sol ».

D) Les opérations hors-programmes d'investissement (1). Cette dernière catégorie correspond aux projets exécutés sans moyens financiers propres. Ils sont donc le domaine par excellence de l'investissement humain appuyé sur les moyens administratifs d'incitation et les crédits de fonctionnement des services techniques.

Les deux derniers types d'opérations relèvent exclusivement des échelons régionaux. En ce domaine, on peut donc véritablement parler de régionalisation du plan. Malheureusement, la portée pratique de ces deux types d'opérations est très limitée, les pouvoirs de l'échelon régional dans l'exécution du plan étant des pouvoirs résiduels. L'idée de régionalisation est basée sur le principe que l'échelon régional doit combler, dans la mesure du possible, l'écart entre l'objectif annuel

(1) alinéa 3 de l'article 1 et articles 11, 12, 13 du décret 65-753, relatif à l'exécution régionale du Plan.

global et la part des objectifs prise en charge par les opérations nationales principales et secondaires, avec les moyens propres dont il dispose : crédits accordés par le budget provincial, budget communal, crédits ras du sol, investissement humain, « incitation » administrative, crédits de fonctionnement des services utilisés plus rationnellement de façon à les convertir en investissements productifs. Or, les moyens propres à la région sont insuffisants :

Les budgets provinciaux et les budgets communaux n'accordent qu'une place restreinte aux investissements économiques ; de plus, il est difficile pour le préfet d'intervenir de façon trop insistante, dans l'orientation des dépenses des communes rurales. Le ras du sol, véritable instrument de régionalisation alliant la participation de la population à la déconcentration des décisions, a l'inconvénient de ne représenter qu'un volume d'investissement réduit et d'être difficilement intégrable dans une optique de développement planifié.

Ce schéma est difficilement générateur de dynamisme régional car il revient à considérer l'échelon régional en tant que tel comme un échelon de second ordre à qui on peut tout demander sans lui accorder de moyens, alors que parallèlement les services agissant dans le cadre des opérations centralisées font figure de privilégiés.

La multiplication des structures centralisées non intégrées à l'administration régionale, a souvent été justifiée par le souci de la rentabilité ; il semble pourtant que la philosophie de la régionalisation n'était pas de la considérer comme une concession à l'idée de participation démocratique mais comme un moyen de parvenir à une efficacité meilleure des actions.

De ce fait, on est donc difficilement parvenu à susciter chez les responsables régionaux l'esprit de la régionalisation, générateur d'initiatives et de prises de responsabilités ; les services préfectoraux ont le plus souvent tendance à ne réaliser que les objectifs correspondant à leurs moyens réels et non, à l'inverse, de tenter de réaliser le maximum d'objectifs avec très peu de moyens. L'objectif n'est pas considéré comme ayant une valeur en soi préalable aux moyens. C'est en fonction des moyens disponibles et selon les normes habituelles que l'on se fixe les objectifs alors que souvent, avec les mêmes moyens, il serait possible de réaliser davantage.

Si l'on veut que les responsables locaux aient une attitude dynamique, aient une mentalité « d'entrepreneur » et non de fonctionnaire, il paraît nécessaire de leur donner des responsabilités réelles. Trop souvent, certains échelons régionaux de services techniques se sentant frustrés par une centralisation trop poussée, adoptent l'attitude d'un simple exécutant et ne font aucun effort d'imagination et de débrouillardise. Il est toujours facile dès lors de prétexter que l'on n'a pas de véhicule, que les routes sont coupées, que les crédits de fonctionne-



ment sont insuffisants ou ne sont pas encore débloqués, que la coordination avec les autres services est difficile, que l'on attend les consignes de Tananarive...

Enfin, le schéma lui-même de la régionalisation est difficilement réalisable par suite des retards dans la transmission des éléments à fournir par les services centraux. Pour déterminer la part d'objectifs revenant à la région, il faut d'abord connaître les objectifs globaux à atteindre dans l'année, or la définition de ces objectifs annuels globaux est incertaine ; il faut ensuite connaître en temps voulu, lors de l'élaboration du programme régional, les actions déjà prises en charge dans le cadre des opérations nationales ainsi que les possibilités de financement à attendre du budget provincial et du ras du sol. Or, le déblocage des crédits, F.N.D.E. notamment, intervient souvent trop tard.

2. *L'équipe préfectorale.*

La limitation des pouvoirs effectifs de l'échelon préfectoral aux seules opérations dites régionales, est, nous l'avons vu, un obstacle essentiel à la constitution d'un esprit d'équipe véritable. Mais d'autres éléments constitutifs font également défaut.

A) Le chef d'équipe :

Le préfet est, d'après les textes, le responsable du développement régional et le représentant de chacun des ministères. Il a autorité sur les services techniques et est le véritable animateur du développement régional. Il a donc, de par les textes, son recrutement et sa formation, un rôle de chef et non seulement d'arbitre, de conciliateur. Or, cela suppose qu'il ait la possibilité d'exercer effectivement ce pouvoir d'utilisation des hommes et des moyens régionaux, sous son unique responsabilité et qu'il ait les qualités requises d'un animateur d'équipe et d'un technicien du développement.

En ce qui concerne les pouvoirs du préfet, trois points méritent réflexion :

a. Le rôle du préfet et celui du chef de province auraient avantage à être définis avec une plus grande précision.

b. Le pouvoir hiérarchique du préfet sur les fonctionnaires régionaux devrait être affirmé. Il est en effet difficile de résoudre toutes les difficultés d'action commune par la seule confrontation des programmes sectoriels venus des différents ministères et l'aplanissement des problèmes de relations inter-personnelles. Il est d'abord nécessaire que le préfet soit informé en temps utile des programmes d'action des services pour qu'il soit possible de demander aux ministères de modifier ce qui est difficilement applicable sur le terrain. Ceci nécessite que le préfet ait le contrôle des correspondances échangées entre les services locaux et les ministères. Il est ensuite nécessaire que l'autorité du préfet

en matière de notation, de nomination et de sanction ne soit pas purement théorique.

c. Enfin, l'existence d'un budget préfectoral dont le préfet serait le gérant, renforcerait efficacement les pouvoirs du préfet ; le problème du budget préfectoral a souvent été présenté comme soulevant des difficultés insolubles. Il existe pourtant des masses de financement locales qui, une fois regroupées, pourraient constituer un embryon de budget, à savoir les crédits préfectoraux au titre du ras du sol, le budget du syndicat de communes, les crédits consacrés aux opérations nationales secondaires qui sont gérées actuellement par les services techniques locaux, mais qui pourraient, peut-être, être fondus dans une masse commune gérée par le préfet.

B) Le secrétaire général :

L'adjoint au préfet, chargé du développement est le secrétaire permanent du comité technique préfectoral. A ce titre, il devrait être en mesure de jouer un rôle important dans le fonctionnement de la structure régionale. En fait, son activité est limitée par le fait que sa spécialisation dans cette tâche n'a pu être poursuivie avec suffisamment de rigueur. L'adjoint au développement devrait être un spécialiste en socio-économie, recruté spécialement pour cette tâche et alliant une formation théorique approfondie à une connaissance pratique des problèmes régionaux par l'exercice permanent de fonctions socio-économiques. De plus, l'originalité de sa tâche par rapport à celle du préfet n'a peut-être pas été suffisamment affirmée.

C) Les membres :

La constitution d'une véritable équipe préfectorale suppose la réalisation d'un certain nombre de conditions au niveau des membres du comité technique.

a. En premier lieu la reconnaissance de l'autorité du préfet. Or, souvent ce dernier est considéré par les services techniques davantage comme le représentant du Ministère de l'Intérieur que le représentant du gouvernement tout entier. Ceci s'explique aisément par le fait que le Ministère de l'Intérieur exerçant une action économique distincte, le préfet n'est plus perçu comme le coordonnateur d'actions de services techniques mais comme un promoteur parmi d'autres d'actions de développement et le défenseur d'une structure déterminée. Il est à la fois juge et partie.

Au surplus, il faut bien reconnaître que les appartenances multiples n'ont jamais eu une signification concrète aux yeux des échelons régionaux.

b. L'adhésion véritable à un programme commun.

Il existe certes, un programme d'action des services et une décomposition en tranches d'exécution annuelles, mais existe-t-il dans tous les

cas une adhésion de toute l'équipe à l'ensemble du programme régional ? C'est cette adhésion sans réserves qui peut permettre à chaque action de bénéficier de l'appui de l'ensemble des services. Or, il faut bien admettre que le mouvement coopératif et le syndicat de communes notamment, suscitent souvent des réticences se traduisant en « attentisme » de la part de l'un ou l'autre des membres du comité technique.

c. Le sentiment d'être responsable de la décision d'action régionale.

La régionalisation suppose au-delà du sentiment de responsabilité réelle de chaque chef de service préfectoral, pris isolément, la création d'un sentiment de responsabilité collective de l'équipe préfectorale dans l'ensemble des actions entreprises.

Or, les membres du C.T.R.P.D. sont souvent placés dans une situation telle que leur possibilité de choix est perçue comme théorique ; ils ont le sentiment que les décisions ne sont pas l'aboutissement de la confrontation démocratique des opinions des membres mais l'entérinement d'un choix préalablement fait par le préfet ou les services techniques centraux ou provinciaux. Il y a là en effet une dimension du rôle du préfet en tant qu'animateur non directif d'une équipe qui est souvent masquée par sa fonction de chef ; les conditions de fonctionnement des C.T.R.P.D., le mode d'élaboration des décisions, ne sont souvent pas favorables à la création d'une responsabilité collective réelle.

De même il serait peut-être nécessaire pour certains services provinciaux ou centraux de réviser leur rôle « d'assistance technique » auprès de leurs échelons préfectoraux de façon à laisser ces derniers prendre leurs propres responsabilités.

d. La stabilité des affectations pour la durée du Plan.

Une équipe se forge dans la quotidienneté des contacts et des responsabilités. Les mutations incessantes détruisent ce sentiment et confirment chacun dans un sentiment de provisoire qui ne le pousse pas à la prise en charge de responsabilités régionales et à la recherche des compromis nécessaires à la bonne harmonie.

e. La présence dans le cadre préfectoral de la totalité des services nécessaires au développement et l'identification des découpages administratifs et techniques pour consolider la solidarité des intérêts.

f. L'association à la décision des élus régionaux.

Les élus régionaux, notamment les conseillers provinciaux participent aux réunions des C.T.R.P.D. Mais leur insertion dans le comité n'est pas sans poser certaines difficultés et soulève même certaines réticences.

En effet, la présence des élus à l'échelon préfectoral n'a aucune commune mesure avec ce qui se passe au niveau provincial. La province étant une collectivité décentralisée, les conseillers provinciaux sont détenteurs du pouvoir de décision ; au niveau préfectoral, le texte créant le comité technique régional du plan et du développement prévoit que

les élus locaux n'ont qu'une voix consultative. La présence des élus ne signifie donc pas la transformation du C.T.R.P.D. en embryon d'assemblée régionale. Ceci correspond bien, au surplus, à la conception même du comité technique qui est une commission de travail strictement technique et non une structure de dialogue entre l'administration et les représentants du Fokonolona.

Il semble cependant que l'association à la décision des élus régionaux présente beaucoup d'avantages. D'une part les élus régionaux au même titre que les fonctionnaires, ont un rôle d'information et d'action auprès de la population ; celle-ci ne les perçoit pas autrement d'ailleurs que comme des prolongements de l'appareil administratif et technique. Leur nature profonde aux yeux du paysan n'est donc pas distincte de celle du Fanjakana.

D'autre part, les interventions des élus au sein du comité revêtent parfois un aspect de contestation des actions des services et des agissements de leurs représentants ; à ce titre elles sont extrêmement bénéfiques, même si elles ne sont pas exemptes de démagogie ; en effet, les élus sont plus libres que les fonctionnaires eux-mêmes de susciter l'autocritique des responsables régionaux.

g. La formation permanente des membres de l'équipe préfectorale.

Des séminaires ont déjà été réalisés et mériteraient d'être systématisés à l'ensemble des préfectures. Au-delà de la stricte information sur les actions régionales et les procédures d'exécution des programmes régionaux, un perfectionnement de la formation économique et sociologique et des méthodes de travail, une ouverture sur les problèmes de développement au niveau national contribueraient à l'efficacité de l'équipe préfectorale.

h. La création d'un esprit régionaliste.

L'attachement à la région, la volonté de la voir progresser, le sentiment de l'émulation interrégionale, sont des stimulants indispensables à l'esprit d'équipe. Ils contribuent à remplacer l'esprit de corps entendu comme le rattachement sectoriel, vertical à un service, par l'esprit d'équipe, solidarité d'intérêts et de motivations dans un cadre horizontal, régional.

D) La structure préfectorale autonome munie d'un budget.

Nous l'avons vu dans la description des pouvoirs du préfet, un centre de décision régional n'a de consistance véritable que s'il dispose du pouvoir de gérer un budget propre. De même qu'il n'y a pas d'équipe sans chef, sans secrétaire général et sans véritables équipiers, il n'y a pas de pouvoir réel, d'autonomie de décision, s'il n'y a pas de moyens financiers propres.

Corrélativement à l'augmentation de la masse de crédits gérés localement un contrôle accru sur le plan de l'utilisation des crédits et sur le plan de l'évaluation des résultats, doit être organisé par un échelon de planification situé au niveau provincial.

CHAPITRE II

LES STRUCTURES DE PARTICIPATION

Section 1 : LES DIFFÉRENTES STRUCTURES DE PARTICIPATION

Ce sont les structures issues du Fokonolona, permettant l'affirmation de son autonomie par rapport à l'univers extérieur et l'établissement d'un véritable dialogue avec le pouvoir.

Le plan manifeste son option pour la création de structures de participation, premièrement dans la mise en place de « l'Animation Rurale » en tant que moyen de « renforcer la participation de la population et le dialogue entre l'Etat et la population » (article 6 de la loi-programme), en second lieu par le choix de la coopération comme structure de base principale du développement et la reconnaissance de sa vocation à agir dans toutes les opérations de développement : production, transformation, commercialisation, approvisionnement, crédit, épargne (articles 5, 14, 19 et section VI), en troisième lieu dans l'affirmation du rôle du Fokonolona (articles 4 et 43).

La création d'un secrétariat d'Etat au développement (1969) groupant sous la même autorité l'animation et la coopération traduit le souci de constituer une sorte de ministère du Paysannat responsable de la mise en place des structures de participation.

La mise en place et le fonctionnement des structures de participation n'ont pas été sans soulever de multiples difficultés.

Section 2 : LES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES DE PARTICIPATION.

§ 1 — *Incompréhension fréquente du rôle de l'animation de la part des structures d'intervention et méfiance des autorités administratives à l'égard de certaines manifestations de la prise de conscience villageoise.*

L'animation rurale reste parfois perçue de façon très ambiguë par les services techniques et administratifs (L'animation est-elle une technique ou une politique ?) ; pour les uns c'est une courroie de transmission, une démultiplication de la vulgarisation agricole ; pour d'autres c'est une soupape de sûreté, la bonne conscience des démocrates, une vaste entreprise d'alphabétisation, le quadrillage de la population, une sorte d'œuvre de bienfaisance ou l'institutionnalisation de la contestation. Pour beaucoup, enfin, son utilité n'apparaît pas de façon évidente. ●

Certains fonctionnaires subalternes reconnaissent volontiers à l'animation un rôle à jouer dans la prise de conscience par les paysans de leurs devoirs mais lui refusent le même rôle en ce qui concerne leurs droits. Dans un discours prononcé à la séance d'ouverture des journées internationales socialistes (1963) le Président de la République s'était déjà prononcé sur ce point :

« Dans les centres d'animation rurale, les paysans apprennent quelquefois des choses qui ne plaisent pas à M. le Chef de canton, ni à M. le Chef de district. Mais est-ce que ces choses-là ne sont pas exactes ? Elles le sont ; c'est donc à nos fonctionnaires de changer le procédé, car le but de l'animation rurale est d'éclairer le paysan, de lui faire connaître ses devoirs d'abord, et puis ses droits ».

De plus en plus cependant, les techniciens agricoles conscients des difficultés d'insertion de leur action dans le milieu rural et fondamentalement hostiles à la contrainte, optent résolument pour la collaboration étroite avec l'animation rurale.

§ 2 — *Lenteur du processus de prise de conscience et d'auto-organisation paysanne.*

Des résultats intéressants sont à enregistrer dans l'action de l'animation rurale, mais les associations paysannes authentiques restent trop peu nombreuses pour faire sentir leur poids dans le déroulement du premier plan (1). Si les organismes de dialogue ne fonctionnent pas comme ils le devraient, c'est entre autres causes, par suite de l'insuffisance de la participation des associations paysannes.

La prise de conscience villageoise de la nécessité et de la possibilité du développement est liée à de multiples facteurs politiques. La création d'associations durables ne pouvant se faire que par le passage à travers les regroupements naturels et sur les thèmes choisis par les intéressés, on arrive difficilement à atteindre les étapes utiles de l'évolution, celles où les activités de développement économique sont envisagées comme souhaitables et où le groupe est organisé pour déléguer au C.R.D. (2) des représentants munis du pouvoir de s'engager pour la communauté.

Dans ce cas seulement les Fokonolona regroupés peuvent constituer des centres de décision et assumer une part précise des objectifs du plan.

Il est incontestable par ailleurs que le développement exige aussi des solutions immédiates et des calendriers d'exécution commandés également par la rentabilité. Si aucune action de développement rural

(1) La situation évolue cependant favorablement à l'approche du second Plan : en juillet 1969, il existait environ 350 associations paysannes réalisant à leur niveau des programmes de développement économique.

(2) Conseil rural de développement.

ne doit s'entreprendre sans avoir été longuement discutée et les solutions imaginées en commun, quand l'action débutera-t-elle ? Comment faire naître les décisions, les engagements d'action ? Avec qui dialoguer ? Le technicien et l'homme d'action désireux de rencontrer des paysans conscients, capables d'exprimer leurs besoins, d'imaginer avec eux les solutions, de bâtir ensemble les modalités et les calendriers d'exécution, ne trouvent souvent rien de tout cela ; même dans des zones où les centres d'animation fonctionnent depuis longtemps ils cherchent souvent en vain les associations et les groupes socio-économiques désireux d'entamer le dialogue. Ils en arrivent à penser que la participation est une chose qui *devrait* exister ou qui existera *plus tard* mais qui n'existe pas encore actuellement.

§ 3 — *Confusion entre intervention et participation, dans le mouvement coopératif.*

L'histoire des coopératives repose sur un malentendu. Entendue au sens d'expression économique d'un dynamisme villageois authentique, la coopération est tout autre chose qu'un organisme d'intervention de l'Etat en matière commerciale ou en matière d'augmentation de la production. Conçue au départ comme une structure de participation, la coopération a cependant vite été perçue comme une structure d'intervention de l'Etat en matière commerciale et a été dépouillée dans la majorité des cas de sa signification profonde. Le mouvement coopératif désireux de promouvoir rapidement une action de réorganisation des circuits commerciaux était obligé dans sa propre logique de précipiter la création des coopératives de base comme instruments nécessaires de son intervention.

Créées dans la plupart des cas sans phase précoopérative, les coopératives n'étaient que des groupements artificiels dont les responsables élus n'avaient ni compétence en matière de gestion, ni véritable esprit coopératif.

Le mouvement coopératif allait donc se heurter à deux obstacles principaux : perçu comme organisme de l'Etat, il ne bénéficiait pas du poids considérable que seul peut apporter l'adhésion massive de paysans organisés. En tant que structure privée, il n'avait pas l'autorité, l'efficacité et la compétence administrative et commerciale d'un véritable organisme de commercialisation étatique.

Le mouvement coopératif aurait beaucoup à apprendre d'études approfondies effectuées par des sociologues malgaches. Ceux-ci devraient se pencher sérieusement sur ce problème et être activement associés à la définition de la politique. Jusqu'à ces derniers temps, la coopération a été considérée comme une donnée de valeur universelle justiciable seulement d'adaptation de détails au contexte national, mais

on a rarement remis en cause sur la base d'études sociologiques, les fondements mêmes de l'idée coopérative et sa signification profonde dans le système de valeur et les structures sociales malgaches.

Il y aurait pourtant beaucoup à dire sur l'adaptation à Madagascar des principes coopératifs. L'organisation coopérative suppose l'existence de formes de rapports humains de type démocratique et la conscience de l'égalité fondamentale des individus ; elle implique également une aptitude au raisonnement économique, une capacité d'appréhender les avantages futurs d'une renonciation à un avantage immédiat, une possibilité d'isoler l'activité économique du reste de la vie, de l'ensemble de l'univers traditionnel. Un groupe coopératif est un groupe professionnel, or dans l'univers villageois l'activité économique est indissociable de l'ensemble des activités sociales, culturelles, religieuses.

● Que signifie le principe de la *porte ouverte* (libre accès de tous à la coopérative) dans un univers où ce sont les liens de parenté qui définissent le cadre de la communauté ?

● Que signifie le principe *un homme, une voix* (égalité démocratique dans les décisions sans tenir compte de la richesse) dans une structure sociale hiérarchisée, verticale, où existent de multiples stratifications selon les âges, les castes, où les relations sont fondées sur des rapports personnels hiérarchisés ?

● Que signifie l'obligation de verser une part sociale avant même d'avoir pu tirer profit de l'organisation coopérative et que signifie la *ristourne* pour un paysan qui parvient difficilement à imaginer qu'en renonçant à un avantage immédiat, il bénéficiera d'un avantage futur, et alors qu'il se souvient que dans le passé les ristournes ont la propriété curieuse de ne pas être « ristournées ».

● Que signifie le principe de l'*obligation de vente à la coopérative* sinon une contrainte incompréhensible alors que le commerçant achète à un prix supérieur ?

● Comment la coopération peut-elle être sentie comme un idéal nouveau d'organisation socio-économique alors que celle-ci existait déjà avant l'indépendance, sans avoir pu faire la preuve de son aptitude à affranchir des diverses formes de domination ?

● Pourquoi vouloir transformer les paysans en gestionnaires et en commerçants alors que cette fonction est traditionnellement exercée par des étrangers, rejetée en dehors de l'univers traditionnel parce que participant d'un autre univers celui des rapports marchands et de la domination extérieure ; si l'on veut faire naître ou développer un sentiment de solidarité villageoise dans le développement, ce n'est pas par des opérations commerciales qu'il faut commencer.

● Comment s'étonner dès lors de l'enchevêtrement des relations de parenté et des relations commerciales, comment éviter que le compta-

ble de la coopérative ne fasse bénéficier sa famille de la richesse qu'il détient ? Le fihavanana n'exige-t-il pas de celui qui possède de distribuer à celui qui est dans le besoin ?

● Les coopératives sont des associations privées, où l'adhésion est libre ; elles ne regroupent pas l'ensemble des Fokonolona. Les coopératives rurales le plus souvent regroupent les paysans les plus instruits, les notables ; qui peut assurer que ces coopératives de notables seront un instrument de l'intérêt général ?

§ 4 — *Détermination du niveau et du domaine d'action des structures de participation.*

1. *A quel niveau doit s'arrêter l'intervention de l'Etat ? Jusqu'à où la participation de la population peut-elle valablement s'exercer pour demeurer « l'affaire » des paysans ? Où doit se situer le point de rencontre entre participation et intervention ? Si les structures d'intervention veulent se situer à un niveau trop proche du paysan, par le moyen d'un encadrement lourd, elles se heurtent non seulement à des limites financières et à la pénurie du personnel d'encadrement, mais encore elles contrarient parfois les tentatives d'auto-organisation des Fokonolona qui réagissent souvent par l'attentisme aux sollicitations trop pressantes des agents de l'administration.*

Si d'autre part, les regroupements paysans dépassent le cadre géographique dans lequel ils restent perçus comme une réalité sociologique, ils sont rejetés dans les activités « Fanjakana ». Peut-on véritablement parler de participation paysanne à une union de coopératives à l'office national des coopératives ? Y a-t-il sentiment de participation au-delà du quartier et de la commune ? Il est donc nécessaire de distinguer les domaines qui concernent les communautés paysannes et ceux qui concernent par leur complexité et leur importance la région et l'Etat. Pour éviter la confusion, tout ce qui aux yeux du paysan ne peut être considéré comme son « affaire » propre, mais comme celle du Fanjakana devrait être clairement confié à la structure d'intervention considérée comme la plus efficace sur le modèle de la collaboration actuelle B.C.S.R. — coopérative au Lac Alaotra, la coopérative situant son action au niveau géographique le plus bas. Dans cet esprit, une collaboration avec les syndicats de communes pourrait être fructueuse. Le mouvement paysan a intérêt à résister à la tentation de vouloir sous prétexte de participation, constituer, lui aussi, sur le plan économique sa propre pyramide intégrée.

2. *Dans quels domaines les regroupements villageois doivent-ils agir ?*

La prise de conscience des solidarités économiques villageoises, l'expression du désir de progrès, et la concrétisation des volontés d'ac-

tion doivent pouvoir se traduire en fonction d'un dynamisme propre, au rythme et sur les objectifs souhaités par les intéressés. De ce fait, le point d'impact de l'action n'est pas déterminable *a priori* ; il serait donc imprudent de limiter au départ l'action des associations économiques à la commercialisation des produits en leur interdisant la possibilité d'action dans le domaine de la production. Cette démarche est fondée sur des présupposés. L'on pense en effet, que la commercialisation est perçue dans tous les cas par le paysan comme une domination contre laquelle il est possible, souhaitable et urgent de réagir par l'union des individus. Tous les termes de cette proposition sont contestables ; il n'est pas sûr que la domination (réelle cependant) du commerçant de brousse soit la forme de contrainte ressentie comme la plus douloureuse et la forme de domination dont le désir de s'affranchir soit le plus vif.

Il n'est pas sûr non plus qu'existe le sentiment de la possibilité s'en libérer et qu'au niveau des moyens, ce soit l'union des individus qui apparaisse comme le plus approprié. Le domaine de l'association et de la solidarité ressentie est vraisemblablement moins celui des échanges et de l'argent que celui du contact direct avec la nature donc du travail de la terre et de la production.

CHAPITRE III

LES STRUCTURES DE DIALOGUE

Deux structures sont à distinguer, celles qui permettent l'organisation des relations de dialogue entre la région et la nation et celles qui facilitent l'articulation des structures d'intervention et de participation, donc les relations entre la région et la base.

1) LA STRUCTURE DE DIALOGUE ENTRE LA RÉGION ET LA NATION.

Le premier type de structure est le Comité technique régional du plan et du développement. Son rôle a déjà été évoqué longuement. Il consiste à élaborer et à proposer à l'échelon national sur les directives de ce dernier les programmes régionaux et à veiller ensuite à leur exécution. L'idée est donc de réaliser par approches successives et un système de navette région-nation, un ajustement entre les exigences de la nation et les aspirations de la région. D'une façon générale, il doit permettre également d'assurer la coordination de toutes les actions entreprises dans la préfecture même celles dont la conception et la responsabilité de l'exécution relèvent directement d'un service central.

Dans la pratique, les relations entre les différents échelons de planification se sont souvent exercées à sens unique. L'échelon régional a davantage été considéré comme une courroie de transmission des décisions de la nation. Le mécanisme d'élaboration des décisions basé sur l'aller-retour « région-nation » a rarement fonctionné de façon satisfaisante. Le domaine de la responsabilité régionale véritable s'est singulièrement rétréci. Dans la mesure où les pouvoirs propres sont limités au ras du sol et à l'utilisation des brigades routières et où la procédure de dialogue avec l'échelon central pour une décision concertée n'est pas observée par excès de centralisme, les échelons locaux se lassent vite de jouer le jeu de la régionalisation.

L'existence d'une structure n'est pas suffisante si parallèlement n'existent pas une attitude fondamentale de dialogue et les moyens de concrétiser cette attitude.

2. LA STRUCTURE DE DIALOGUE ENTRE LA RÉGION ET LA BASE.

Il s'agit du conseil rural de développement. Situé au niveau de la commune rurale, il est le lieu de contact entre les associations paysannes et les représentants de l'Etat. De ces échanges entre les aspirations de la base et les impératifs financiers et économiques du plan régional doit naître par approches successives un véritable programme de développement communal, la récapitulation des plans communaux ●

devant par réaction introduire des modifications dans le plan régional lui-même.

Dans l'optique contractuelle, la population s'engage par ses représentants au C.R.D. à réaliser sa part des objectifs, la région s'engageant à apporter son appui technique, financier et administratif.

La difficulté fondamentale du C.R.D. réside, nous l'avons vu, dans l'incidence fréquente d'associations socio-économiques véritables ayant à la fois désir et volonté de changement et dans l'absence d'un système de représentation organisé des Fokonolona permettant à leurs délégués d'engager effectivement leur communauté, par leur voix. La retransmission des objectifs et leur exécution ne peuvent donc s'effectuer. La discussion et le dialogue sont à reprendre au niveau de chaque Fokonolona.

Pour ces raisons, et aussi parce que les structures d'intervention n'ont pas toujours adopté une attitude de dialogue, le C.R.D. ne constitue pas actuellement une véritable structure de dialogue.

CONCLUSION

A Madagascar, les structures d'intervention sont multiples ; la détermination de leur champ d'action et leur coordination sont difficiles ; de ce fait, de multiples chevauchements et doubles emplois existent et l'action en milieu paysan s'effectue en ordre dispersé.

Les seules véritables structures de participation existantes sont les associations paysannes suscitées par l'animation rurale et les mouvements confessionnels, ainsi que quelques associations d'intérêt rural mises en place par le Ministère de l'agriculture. Ces regroupements ne dépassent jamais le niveau du quartier et sont le plus souvent situés au niveau villageois sur la base d'une parenté élargie, et plus rarement au niveau intervillageois.

Au-delà se superposent de multiples structures hybrides ayant la caractéristique commune d'être perçues par les paysans comme des structures d'intervention.

◆ Les unes bien que devant être fondamentalement et dès le départ des structures de participation sont rejetées dans la notion de Fanjakana, étrangère à l'univers du Fokonolona ; ce sont des institutions importées, conçues en dehors du contexte national et marquées par les avatars historiques et les péripéties politiques de leur apparition et de leur mise en place : ce sont les communes rurales et les coopératives.

◆ Les autres bien qu'étant, au stade de leur mise en place, des structures d'intervention lourdes et polyvalentes ont vocation à se transformer dans un deuxième stade en structures paysannes d'auto-gestion. Ce sont les sociétés d'aménagement et les syndicats de communes. Ceci repose sur un pari que beaucoup de sociologues se refusent à tenir.

Un essai d'harmonisation de ces structures ne pourrait-il pas être tenté notamment à partir des constatations qui ont donné naissance à l'idée de régionalisation ?

1) La distinction Fokonolona-Fanjakana, structures de participation et structures d'intervention, doit être clairement reconnue ; ce sont deux éléments indispensables à l'action de développement, mais fondamentalement distincts dans leur nature et leur mode d'apparition et de gestion.

2) La mise en place d'une administration de développement parallèle et distincte de l'administration d'autorité est impraticable actuellement, notamment en raison de la liaison étroite entre l'appareil d'autorité et l'appareil politique. Un Ministère du Développement et du Plan distinct de la Présidence, de l'Agriculture, de l'Intérieur et du

Commerce et séparé des forces politiques majoritaires, serait parfaitement inconsistant et inopérant. Le secrétariat au développement actuel n'est en fait qu'un Ministère du Paysannat puisque le Plan ne dispose d'aucun pouvoir réel et que le rattachement à la Présidence tel qu'il se présente actuellement est insuffisant pour lui donner un contenu politique nouveau.

3) La meilleure façon de réaliser l'indispensable coordination des actions régionales est peut-être l'intégration des fonctions au sein d'une structure préfectorale polyvalente dotée d'une certaine autonomie. Nous avons vu dans la création des syndicats de communes que les difficultés de la coordination des différentes interventions de services distincts ont amené le responsable de la coordination à créer son propre système intégré d'intervention. On passe ainsi dans les faits, de la coordination par un arbitre des actions menées par des services complémentaires, à l'intégration des fonctions dans un même organisme dirigé par un seul chef. La compétence de cette structure régionale se limiterait aux opérations nationales secondaires et aux opérations régionales, les opérations nationales principales restant de la compétence d'organismes centralisés agissant cependant dans un souci constant d'association des échelons régionaux à la conduite de l'action.

L'intérêt de l'intégration au niveau local ou régional des différentes fonctions économiques et des différentes actions de développement dans une structure polyvalente autonome a été quasi unanimement reconnu lors de la conférence de Niamey, sur la participation populaire au développement, cette intégration apparaissant de plus en plus nécessaire à mesure que l'on se rapproche du paysan.

En même temps a été affirmée la nécessité de la définition par les services centraux de la politique d'ensemble de ces organismes ainsi que l'exercice effectif d'un contrôle de leurs actions.

4) C'est dans l'articulation harmonieuse de structures d'encadrement régionales intégrées et d'une auto-organisation paysanne que peut naître un développement authentique, dans les meilleures conditions d'efficacité.

Au niveau régional, quelles que soient les formes définitives retenues, tout devrait se passer comme s'il existait d'une part un ministère de l'Economie Rurale permettant de réaliser une harmonisation sur le terrain des actions d'intervention de l'Etat en matière d'agriculture, de commercialisation et d'administration d'autorité ; d'autre part un ministère du Paysannat responsable de la mise en place et de la dynamisation des structures de participation : animation rurale et coopération.

L'arbitrage éventuel entre les deux structures ainsi que le contrôle des actions et la définition de la politique régionale d'ensemble seraient

du ressort d'un organisme de planification, émanation réelle et directe de la Présidence perçue sans ambiguïté possible comme un service de la Présidence.

5) L'implantation régionale de l'organe de planification.

Certains voient une des raisons essentielles des difficultés de l'exécution du plan dans l'absence d'un représentant du Commissariat au Plan à l'échelon du C.T.R.P.D.

Le problème est peut-être mal posé. L'implantation régionale ne trouvera d'efficacité, à quelque niveau qu'elle soit, que dans une reconsidération globale du rôle de l'organe central de planification à Madagascar.

En effet, le plan n'aura d'autorité dans les régions que si l'organe central lui-même puise par son rattachement réel à la Présidence une autorité sur les ministères. Ceci va dans le sens des recommandations de la conférence de Niamey d'après lesquelles le plan doit se voir attribuer toute l'autorité nécessaire pour contrôler, coordonner et évaluer les actions de développement entreprises par les organismes chargés de l'exécution du plan. Concrètement, il n'est pas interdit de penser que le plan aurait plus d'efficacité s'il était un simple service de la Présidence que s'il était un ministère d'Etat. Au surplus, les instruments de l'intervention du plan au niveau régional devraient revêtir les formes de l'autorité telle qu'elle est reconnue actuellement. En province, un représentant de la Présidence, de l'Intérieur ou des Finances est accueilli avec une toute autre considération qu'un représentant du plan. L'échelon régional de planification aurait peut-être avantage à s'inspirer des principes d'action de l'inspection d'Etat et à disposer en tant qu'inspecteur d'économie de moyens d'actions similaires.

Les qualités requises du représentant régional et le lieu de son implantation devraient concilier la recherche de l'efficacité et de l'économie des moyens.

Il semble qu'une des qualités essentielles d'un planificateur régional serait d'être en mesure de se sentir à la fois profondément immergé dans les problèmes de la région (et donc d'être perçu comme tel par les responsables régionaux) et en même temps étroitement inséré au niveau des ministères centraux. Il ne peut être qu'un homme à double face, capable à la fois de sentir et de réagir comme s'il était « de la région » et de prendre suffisamment de recul par rapport à celle-ci pour pouvoir exercer son rôle de contrôle et d'arbitrage.

Ceci implique inmanquablement, qu'après avoir reçu une formation supérieure universitaire en économie, statistique, sociologie et pédagogie, il ait déjà pu exercer pendant plusieurs années une fonction dans une région soit dans un service économique et technique, soit dans l'administration territoriale et qu'il ait ensuite exercé au niveau de la capitale. ●

Ses fonctions devraient s'articuler autour de quatre directions :

1) Organe d'étude régionale en matière socio-économique pour permettre aux responsables régionaux et nationaux de définir une politique régionale d'ensemble, et de prendre des décisions fondées sur le plan économique et sociologique.

Ceci nécessiterait une liaison organique entre l'échelon provincial du plan et l'échelon provincial du service de statistiques (cette liaison ne devant être d'ailleurs que la traduction régionale de la nécessaire articulation Plan-I.N.S.R.E.) et la possibilité d'avoir accès à toutes les sources d'information et à tous les documents comptables.

Dans un premier temps, une collaboration des Instituts de Recherche, de l'Université ou d'organismes spécialisés pourrait constituer un appui précieux pour l'exercice de cette fonction. Le programme de recherche de ces différents établissements pourrait s'orienter avec profit vers les études d'économie et de sociologie régionales appliquées, l'organisation des méthodes de travail des équipes régionales, l'étude des améliorations à apporter aux procédures administratives et aux procédures de liaison entre la région et la nation.

2) Organe d'arbitrage en tant que relais de l'organisme central de planification entre structures d'intervention concurrentes, entre structures d'intervention et structures de participation, entre les intérêts de la région et ceux de la nation.

3) Organe de contrôle de l'exécution et d'évaluation des résultats des actions.

4) Organe de formation permanente du Comité Technique Préfectoral, avec l'appui éventuel d'Instituts spécialisés.

Indépendamment de l'économie de moyens qu'elle réalise, il semble que ce soit à l'échelon provincial (3 préfetures) que l'implantation ait le plus de chances d'efficacité.

La difficulté de trouver un nombre suffisant de représentants régionaux possédant les qualités requises n'est pas la seule justification d'implantation au niveau de la province. En effet, pour ce qui est des opérations régionales, c'est le préfet aidé de son adjoint économique qui doit être le seul maître d'œuvre. Le plan n'a pas à jouer un rôle d'impulsion et d'organisation des actions mais un rôle de conseil lors de l'élaboration des programmes, de relais de l'organe d'arbitrage et de contrôle permanent.

Ces trois fonctions ne peuvent être exercées que par un échelon extérieur à la structure régionale ; on pourrait en dire autant également de la fonction de formation.

Ce point de vue n'est pas partagé par les partisans de la distinction entre l'administration d'autorité et l'administration de développement. Pour ceux-ci, le plan doit intervenir comme organe d'impulsion et d'animation du développement, l'administration territoriale ne jouant qu'un rôle d'appui. Dans ce cas, c'est la fonction de l'adjoint au développement qui doit être reconsidérée dans son ensemble et celui-ci devrait être rattaché au Plan (1).

Au niveau régional, en toute hypothèse, il serait nécessaire de reconnaître l'utilité de la création d'un corps spécialisé d'adjoints économiques du préfet et de procéder à une révision de l'articulation entre les délégués à l'animation et les délégués à la coopération, dans la mesure où la coopération rénovée entendrait ne plus jouer un rôle de structure d'intervention mais retrouver sa vocation de structure de participation.

- (1) Cette solution est difficilement praticable ; on ne peut concevoir raisonnablement que l'adjoint du préfet ne relève pas du même ministère que son chef direct. Les rattachements multiples ne sont pas plus heureux. Les exemples étrangers de rattachements de fonctionnaires à plusieurs ministères ont montré les difficultés de cette solution : cas du Sénégal notamment où le chef de centre d'expansion rurale était responsable d'agents dépendant de deux autorités en plus de la sienne, lui-même étant tirillé entre quatre autorités différentes : le commandant de cercle, son supérieur hiérarchique dans le cadre de son service d'origine, l'adjoint au développement et la direction des CER au Ministère de l'économie rurale. ●