

LES SYNDICATS PREFECTORAUX DE COMMUNES (1)

par Guy HANICOTTE (*)

INTRODUCTION

Durant la première décennie de l'Indépendance, les responsables du développement ont été constamment à la recherche d'un cadre d'action approprié permettant de réaliser des opérations de production, de commercialisation et de transformation dans les meilleures conditions d'efficacité.

L'optique technicienne, compte tenu de l'insuffisance des moyens en hommes et en financement a fait prévaloir l'idée de concentration des actions dans des zones prioritaires. La structure d'intervention devait être, soit la société d'aménagement, dans les zones réclamant de grands travaux d'infrastructure, soit la section technique de la C.E.A.M.P., soit le secteur de paysannat, puis les U.R.E.R. dans les zones relevant des grandes opérations.

Dans chaque cas, les techniciens sont restés les maîtres d'œuvre de l'opération et ont pris leurs distances à l'égard de l'administration générale ; de même ils ne se sont pas préoccupés d'intégrer leurs actions dans le cadre de la commune rurale dont ils ne reconnaissaient que le rôle administratif et politique.

Les partisans de l'optique administrative avaient une conception différente des rôles de l'administration générale et de la commune rurale.

Reprenant en cela l'exemple laissé par l'administrateur, chef de district de l'époque coloniale, ils ont contesté la possibilité de dissocier administration d'autorité et administration de développement. Responsables de leur circonscription, sur le plan de l'ordre public, ils se sont vus contraints d'intervenir eux-mêmes devant la défaillance des organismes techniciens.

Au surplus, ils voyaient une justification supplémentaire à leur interventionisme économique, dans les responsabilités politiques qui leur étaient confiées. La

(1) Ce document est un extrait partiellement actualisé d'un article paru en 1970 dans la *Revue Economique de Madagascar*, n° 5, pp. 287 à 295 : «Aspects de la régionalisation dans le premier plan quinquennal malgache».

(*) Professeur à l'Ecole Nationale de Promotion Sociale.

juxtaposition en une même personne des fonctions de ministre de l'Intérieur et de secrétaire général du parti ne pouvait pas manquer de se traduire, dans l'ensemble des circonscriptions, par une accentuation de l'identification de l'administration territoriale et du parti. Or, le parti dominant, en vue d'asseoir son emprise sur les populations rurales et de faire la preuve de son dynamisme souhaitait jouer un rôle actif dans le développement de l'économie. L'organisation communale dont les maires étaient en quasi totalité P.S.D. et dont l'organe de tutelle était le ministère de l'Intérieur représentait le cadre idéal pour mener à bien cette entreprise. D'autant plus qu'il avait été reconnu que la commune était habilitée à devenir la structure de base du développement rural, et que, étant généralisée sur tout le territoire, l'on disposait d'un cadre d'intervention permettant de toucher l'ensemble des producteurs.

Situé à mi-chemin entre un organisme d'intervention purement étatique et des regroupements paysans de type coopératif ou précoopératif essentiellement privé, le syndicat de communes constituait une solution moyenne présentant théoriquement de multiples avantages.

Le présent article n'est pas une étude complète des syndicats de communes : ceci aurait nécessité, après une mise en évidence des raisons et des étapes de leur création, un développement sur leur organisation administrative et financière, une description de leurs activités de production, de commercialisation et de transformation industrielle et une appréciation critique des résultats obtenus tant en ce qui concerne les réactions de la population que l'efficacité de leur gestion commerciale et financière. Nous nous bornerons dans les lignes qui suivent à mettre en lumière la logique de leur apparition et les justifications qui ont pu en être données sur le plan théorique comme sur celui de l'efficacité pratique de l'action.

I — DESCRIPTION ET SITUATION PAR RAPPORT AUX AUTRES STRUCTURES

Les syndicats préfectoraux 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.

Leur rôle 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.

La création des syndicats de communes date de 1962. La première expérience importante eut lieu à Morondava. Il s'agissait de reprendre en mains la commercialisation du pois du Cap en vue de rétablir par un effort de qualité, la confiance des acheteurs étrangers ébranlée par la médiocrité des livraisons, et de mettre en place au stade de la collecte et de l'exportation des méthodes rationnelles et loyales propres à relancer les ventes et à améliorer le prix au producteur. Le syndicat fut ensuite amené à intervenir au niveau de la production. En 1964, furent créés les syndicats de Tuléar et de Fort-Dauphin ainsi que le comptoir de commercialisation des pois du Cap qui devait jouer le rôle de courtier pour le compte des syndicats. Le mouvement s'accéléra en 1966 avec la création de 8 nouveaux syndicats et le vote de la loi 66013 du 5 juillet 1966 sur l'organisation des syndicats : en cette même année fut créé le comptoir de commercialisation des syndicats de communes (COSYCO) chargé de toutes les opérations relatives à la recherche des débouchés, à la commercialisation interne et à l'exploitation.

Bien que contenu potentiellement dans l'article 33 de la loi-programme, leur existence n'a pas été consacrée par le Plan au titre des structures de développement. C'est davantage sur les regroupements paysans et leurs prolongements 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 en effet 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 et les oppositions de personnes 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 limités, 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 étatique (les organismes publics) étaient envisagées pour pallier la carence éventuelle des structures coopératives.

- L'exemple-type des structures d'intervention étatique envisagées est l'office de commercialisation dont le B.C.S.R. 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 pas une participation de la population et des préalables de prise de conscience et de formation paysanne comme la coopération. La responsabilité de ces organismes relevait à l'époque du ministère des Finances et du Commerce.

- 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.

A — 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.

1/ 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.

2/ 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 prendre naissance aussi bien dans les zones d'action diffusée 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 ces formes plus complexes, restait sous la responsabilité du commissariat à l'Animation.

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 déterminable à l'avance sur toute l'étendue de l'île. Par contre, cette possibilité existait pour les structures fondées sur les communes rurales.

B — LES STRUCTURES REPOSANT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES : 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 faisait 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 garant des remboursements, permettre la décontraction des objectifs du plan et la participation des élites locales. Rien n'empêchait de plus 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 communes, à but économique.

II — JUSTIFICATION

Le syndicat de communes est donc une réalité complexe dont le contenu ne peut s'apprécier en dehors du contexte socio-politique qui a présidé à sa naissance.

Le syndicat est une création du ministère de l'Intérieur et non une initiative des collectivités territoriales décentralisées. Il est la manifestation de la conviction des responsables de la nécessité pour l'administration d'autorité de « faire du développement » et de l'impossibilité corrélative de distinguer administration d'autorité et administration de développement.

Convaincu de la nécessité d'agir dans le domaine économique là où des « vides » se faisaient sentir, et d'étendre son intervention sur tout le territoire, avec le soutien d'une tutelle rapprochée, 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.

Au surplus, cette idée de syndicalisme communal présentait sur le plan de la doctrine de développement et sur le plan de l'efficacité, des avantages incontestables sur les autres structures.

A — EN CE QUI CONCERNE LES OPTIONS DE DEVELOPPEMENT

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.

1/ Structure de Participation

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 adminis-

tratif nommé. C'est donc, institutionnellement, une structure décentralisée et démocratique dans laquelle la participation des élites communales joue un rôle essentiel.

Le syndicat de communes est une sorte de coopérative de communes, donc une institution populaire à représentation indirecte et à participation obligatoire, 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.

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.

Certes, la commune rurale à l'époque de la création des syndicats, était encore une représentation très imparfaite des intérêts des « Fokonolona » et son contenu démocratique était singulièrement atténué. Cependant, les communes pouvaient devenir dans l'avenir, grâce, en partie, à la mise en place des conseils ruraux de développement, non plus un cadre administratif imposé mais une union d'associations de base dynamique ; alors le syndicat, en tant qu'union de communes aurait retrouvé son contenu de participation. Mais cette transformation ne se serait pas faite spontanément, mais après des délais (les délais nécessaires à la constitution d'associations paysannes authentiques) et elle aurait exigé 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 aurait présenté des difficultés sérieuses qui, pour certains, paraissaient même insurmontables.

Pour certains, il ne peut y avoir de participation véritable au second degré. Les maires ruraux n'ont jamais été perçus lors des élections communales comme des représentants mandatés des intérêts paysans par le seul fait que la notion de représentation démocratique par élection au-delà du cadre villageois 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'organisations sociales 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.

De plus, à supposer que cette forme de représentation soit significative, le mode de scrutin, le choix des candidats par l'autorité administrative et le déroulement des opérations de vote, aboutissent inéluctablement en milieu rural à vider l'élection de tout contenu démocratique.

D'autre part, la technicité des actions entreprises par le syndicat et le manque de formation des maires ruraux ont confiné le pouvoir de décision au directeur administratif nommé par le ministre de l'Intérieur et au préfet qui est l'organe attentif de tutelle.

En définitive, deux questions préalables se posaient donc. Le paysan se sent-il véritablement représenté par ses élus ? 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 ?

Pour d'autres sociologues il est impossible enfin 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.

C'est pourquoi, il semble préférable de classer 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.

2/ Structure d'intervention

La réalité du pouvoir de décision étant entre les mains du préfet et du directeur administratif, 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 dans un système syndical fortement encadré que dans un secteur 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 que de participation et de responsabilités, aspire à être dirigé ; 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. Dans la pratique, 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.

Or, d'une part, le rôle prééminent du préfet dans le développement régional s'est heurté aux susceptibilités des services techniques, de l'autre, les services de vulgarisation, les coopératives et le secteur privé n'ont pas eu l'efficacité et le dynamisme nécessaires ; d'où le souci pour le premier responsable de l'exécution du Plan 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 devait résoudre théoriquement le problème de la coordination de services multiples.

En fait, cet interventionisme politico-administratif n'a pas été compris ni soutenu par les chefs de service préfectoraux qui ont le plus souvent considéré l'action économique exercée par les syndicats comme étant l'affaire de l'administration territoriale seule.

C — EN CE QUI CONCERNE LA CREATION D'UNE MENTALITE 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.

En effet, l'équipe préfet et directeur conserve un large pouvoir de décision dans les modalités de l'action syndicale et n'est pas seulement exécutante docile des consignes d'une administration centrale ; au surplus travaillant sous l'impulsion d'un chef, dynamique et ferme faisant son affaire personnelle du succès des syndicats, les responsables préfectoraux trouvaient une motivation supplémentaire à l'action. De plus, l'absence quasi-totale d'assistants techniques dans le fonctionnement des syndicats facilita la prise en charge de responsabilité par les nationaux. Pensé et exécuté par des nationaux donc paraissant à la fois mieux adapté à la réalité malgache et participant de surcroît à une idéologie socialiste sécurisante, le syndicat a fait naître incontestablement dans l'administration territoriale un sentiment de responsabilité. Il suffisait de constater la priorité accordée par le préfet dans les réunions de CTRPD (1), 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 à Madagascar.

CONCLUSION

Les syndicats de communes, en tant que moyen de réalisation d'un socialisme rural original, ne semblent pas avoir fait la preuve de leur supériorité par rapport aux autres organismes, ni avoir répondu à l'attente de leurs partisans. La quasi-totalité des syndicats s'est heurtée à de graves difficultés de gestion et n'a pas su recueillir l'adhésion de la population et la collaboration des autres services. Là encore il est impossible de porter un jugement trop affirmé, l'expérience des syndicats n'ayant pu être menée à terme par son promoteur.

Les syndicats de communes, notamment ceux de Tuléar et Morondava qui se virent attribuer le monopole de la commercialisation des pois du Cap jouèrent un rôle dans l'assainissement de circuits de commercialisation à l'exportation. Ils fonctionnèrent en fait comme un office d'exportation et les résultats financiers de l'opération furent satisfaisants. Cet aspect de leur intervention menée conjointement avec le comptoir des syndicats est certainement le point le plus positif à mettre à leur actif. Il mériterait d'être analysé avec soin pour dégager les conditions de succès d'une action de commercialisation menée par un organisme d'Etat doté du monopole.

Les quatre critiques les plus fréquemment formulées à l'égard des syndicats sont les suivantes :

- Les communes et la population rurale n'ont pas été véritablement associées au fonctionnement des syndicats. Les programmes d'action des syndicats étaient arrêtés au sein du comité (cultures pratiquées, superficies à défricher, localisation de l'opération) en fonction des objectifs nationaux et des débouchés extérieurs et sur l'instigation du préfet. Le paysan ne participait pas directement à leur élaboration. Pour rentabiliser le tracteur, les responsables ont cherché à défricher des terres d'un seul tenant, d'une superficie assez importante et non appropriées, donc situées le plus souvent à une grande distance du village. De ce fait, les paysans ont souvent été réticents à travailler sur terrain collectif éloigné des terrains de culture habituels. A l'inverse, ceux qui acceptaient d'y travailler étaient contraints de négliger leurs champs ancestraux parce que les deux travaux venaient en concurrence. Par-

(1) CTRPD : Comité Technique Régional du Plan et du Développement.

fois, on leur demandait de cultiver sur des terrains dont ils savaient très bien par expérience qu'ils étaient impropres à la culture envisagée ; parfois, par suite de retards dans les travaux de défrichage ou la distribution des semences, on leur faisait planter les arachides à une époque trop tardive où ils savaient qu'il était impossible d'obtenir une bonne production.

- Le manque de **coordination** avec les autres services notamment avec le commissariat à l'Animation Rurale et à la Coopération et le ministère de l'Agriculture a également été un point faible des syndicats.

- En ce qui concerne la commercialisation des produits, les syndicats n'ont pas échappé aux écueils de toute commercialisation administrative : moins grande souplesse que le secteur privé, points d'achat moins nombreux obligeant les paysans à de longs déplacements, prix d'achat parfois moins avantageux que ceux des commerçants privés, malversation des peseurs, délivrance de bons au lieu d'argent liquide quand les fonds n'avaient pas été débloqués à temps, etc.

- Sur le plan **financier** enfin, presque tous ont été déficitaires notamment dans leurs opérations de promotion de la production, les recettes attendues n'ayant pas suffi à couvrir les dépenses dues à l'emploi d'un important matériel de labour et de transport. Les syndicats ont posé, une fois de plus, après les C.R.A.M. * et les groupements de collectivité, le problème de la rentabilité de la mécanisation. Ils ont également mis en lumière la nécessité d'une solide formation des responsables à la gestion, l'administrateur civil n'étant pas préparé dans tous les cas à remplir des fonctions nécessitant une solide formation commerciale et l'expérience concrète de la gestion.

* C.R.A.M. : Collectivités Rurales Autochtones Modernisées (nées avant l'Indépendance) (N.D.L.R.)