REFLEXIONS SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL A MADAGASCAR (*)

par L. RAVELOMANANTSOA
S. RABEMANANTSOA (**)

A. — BREF RAPPEL HISTORIQUE

Il n'est pas inutile de rappeler que, de tous temps, le développement agricole a préoccupé les autorités de ce pays. Beaucoup d'actions ont été menées dans les diverses régions de l'Ile ; des résultats divers ont été, en conséquence, enregistrés.

Notre rapide tour d'horizon ne couvre que la période des vingt dernières années.

Depuis l'origine de leur création jusqu'en 1955, les services de l'Agriculture, de l'Elevage, des Eaux et Forêts ont été rattachés aux services Economiques du Haut Commissariat.

Du service de l'Agriculture faisaient partie l'Enseignement Agricole, le Conditionnement, la Défense des Cultures et l'Hydraulique Agricole (jusqu'en 1951).

De 1950 à 1955, de nombreuses initiatives nouvelles sont à l'origine de différentes créations de structures :

a/ Collectivités Autochtones Rurales (C.A.R.) au sein desquelles les services techniques devaient coordonner leurs activités.

b/ Collectivités Autochtones Rurales Modernisées (C.R.A.M.) épaulées par la C.E.A.M.P. — également organisme nouveau — sur le plan des investissements et de la gestion.

c/ Fonds de Soutien du Café recrutant du personnel pour travailler sous la responsabilité du service de l'Agriculture.

d/ Secteurs de Paysannat (Agriculture, Elevage, Conservation des sols) dans des zones économiques bien délimitées.

(*) Texte écrit en juillet 1972.

(**) Directeur Général de la SOMALAC.
Directeur du G.O.P.R.

e/ Groupements de Collectivités ou Secteurs Autonomes de Paysannat, du fait de l'orientation du F.I.D.E.S. vers les problèmes économiques et de production ; ces groupements, situés à l'échelon du district, furent dotés de la personnalité morale : les chefs de district en étaient les présidents et les notables, délégués cantonaux, présidents des C.A.R. et des C.R.A.M. en constituaient le conseil.

La période d'application de la loi-cadre fut favorable à l'éclosion anarchique des groupements des Collectivités avec la mise en place d'un Conseiller Provincial à la production ; à la veille de l'indépendance ils étaient 90 ; les secteurs de Paysannat leur furent rattachés dans la suite.

Puis vient l'Indépendance avec la création d'un ministère du Développement Rural au sein duquel existe un secrétariat d'Etat au Paysannat et au Génie Rural ; des délégations provinciales du Paysannat sont alors instituées, séparées des services provinciaux de l'Agriculture, ce qui crée des difficultés énormes dans le partage, entre les deux services, du matériel et du personnel. Cette période a vu également naître les communes rurales dotées, à partir de 1962, des crédits « au Ras du Sol ».

En 1959, avec la création du ministère de l'Agriculture et du Paysannat, les délégations provinciales à l'Agriculture et au Paysannat, à l'échelon des provinces, intègrent les groupements de collectivités.

Ce rattachement des groupements de Collectivités au service de l'Agriculture et du Paysannat est, en fait, **un cadeau empoisonné** car ces organismes — du fait de l'absence de contrôle, du manque de compétence de la plupart des directeurs, de la démagogie dans l'octroi des crédits et de la mauvaise gestion de l'affaire — ne demandaient plus, en fait, qu'à être purement et simplement dissous.

La formule « préfecture-pilote » (Antsirabe, Fénérive, Manakara, Maintirano) constitue un retour à l'encadrement dense du type administratif, préludé, en quelque sorte, par les anciens secteurs de paysannat. Cette tendance fut heureusement complétée en 1963 par un souci de structuration du monde paysan matérialisé par la circulaire sur les Associations d'Intérêt Rural (A.I.R.).

Il faut signaler que le démarrage de petites opérations ponctuelles (riz, thé, café, palmier à huile, cocotier, arachides, fruits et légumes, . . .) date de cette époque ; certaines ont pris de l'ampleur, deviennent des grandes opérations en 1965-1966 (riz, café, . . .).

Mentionnons également les Sociétés d'Aménagement et les A.M.V.R. qui ont institué un cahier des charges entre elles et les paysans associés.

De 1965 à 1972, le ministère chargé de l'Agriculture a trois fois changé de nom et de structure ; il est évident que les idées, à chaque fois, changent aussi.

B — LEÇONS A TIRER DE CE PASSE RICHE D'EXPERIENCES

C'est une imbrication d'essais de structuration professionnelle et de retours incessants à une formule d'encadrement de type purement administratif.

Il n'y a pas de doute que dans un pays aux régions aussi variées que Madagascar la promotion de la paysannerie s'accommode des formules également variées qui peuvent, sans problèmes majeurs, coexister ou s'appliquer séparément. L'essentiel c'est de bien définir les programmes, de fournir les moyens nécessaires, de choisir les méthodes de travail appropriées, de bien délimiter les responsabilités et de bien suivre le déroulement des actions afin de pouvoir apporter à temps les réajustements indispensables ; l'organisation, guidée par une vue suffisamment prospective des choses, est importante en vulgarisation agricole.

L'encadrement trop lâche des premières années des services agricoles est complètement dépassé. Cette formule, trop diffuse, est incapable de dynamiser les sociétés rurales et ne peut être que coercitive si elle veut agir sur la passivité des gens.

Les C.A.R., les C.R.A.M., les Groupements de Collectivités sont venus trop tôt dans un monde non préparé à les utiliser et à les gérer :

— les paysans n'étaient pas formés encore à dialoguer ;

— les structures mises en place étaient, pour eux, trop grandes et débordent largement leur concept habituel de travail ;

— les cadres n'ont pas toujours eu la compétence voulue ni reçu de formation pour éduquer la masse rurale à dialoguer.

Il faut cependant reconnaître que les C.A.R., les C.R.A.M., les groupements de collectivités ont été les premières tentatives de professionnalisation du monde paysan. Si l'on a dû, à un moment donné, les liquider après un constat d'échec cela vient non pas du vice du système mais du manque de suivi de la part des responsables, de l'absence d'organisation permettant une coordination nationale des activités de développement menées par ces organismes.

Il faut également avouer que l'idée de pérenniser une action au-delà de sa période de financement n'était pas tout à fait sentie par les responsables locaux de l'époque. C'est ainsi qu'une action de développement est abandonnée purement et simplement lorsque le financement, quasi de source extérieure, stoppe ; la même action est reprise sous une autre forme, deux ou trois ans après, lorsqu'un nouveau financement lui est trouvé.

Cet état de choses fait qu'aucune expérience de vulgarisation de longue durée (20-30 ans) ne peut être citée en exemple à Madagascar. Nos expériences sont fragmentaires, dispersées, sporadiques ou organisées sans suite logique dans le temps et dans l'espace car aucune vue suffisamment prospective et synthétique de leur évolution future ne présidait à leur création.

Les Secteurs de Paysannat constituent le type d'encadrement administratif dense et concentré. C'est la formule, par excellence, adoptée par les services publics dès qu'on leur donne suffisamment de moyens.

Le programme des secteurs de paysannat est surtout à base technique ; c'est ainsi qu'on a défini des secteurs de D.R.S., d'élevage, d'agriculture sans aucune liaison fonctionnelle car on les a créés sur ce que l'on appelait alors « la technique prédominante » ; une intégration progressive des diverses disciplines, une vulgarisation à base socio-économique, plus formatrice des cadres et des paysans leur auraient donné une efficacité sensible.

Mais les Secteurs de Paysannat, intégrés dans la suite au sein des Groupements de Collectivités, ont « coulé » avec ces derniers.

L'A.I.R. semble répondre à la préoccupation de l'époque qui voulait organiser le paysannat à partir de cellules de base, autonomes et responsables où les gens se connaissent et peuvent, plus facilement qu'à tout autre échelon, décider de réaliser quelque chose dans le cadre de leurs communautés restreintes. Cette formule à notre avis, demeure toujours valable dès lors qu'on veut obtenir une structuration à la base du monde paysan, dès lors qu'on veut créer dans nos campagnes une multitude de « milieux dynamiques et développeurs ». En somme, l'A.I.R. actualisée quant au programme de production et d'aménagement du terroir villageois peut être l'aboutissement de la vulgarisation de groupe actuelle. Signalons que les A.I.R. sont régies par les dispositions de l'ordonnance N° 60.133 du 3/10/60.

De toutes ces expériences du passé et des leçons qu'on peut en tirer, il y a lieu d'examiner, sans passion, les types d'organisation susceptibles de répondre a nos besoins de développement rural.

Il y a lieu tout d'abord de préciser qu'il n'est pas question ici de rentrer dans les attributions directes des services publics classiques. Nous nous limitons aux seules grandes opérations que nous connaissons suffisamment.

Ces opérations ont débuté dans des régions bien définies sur une production végétale donnée (riz, café, . . .) pour, petit à petit, s'attaquer à d'autres spéculations et à d'autres problèmes de sorte qu'à l'heure actuelle leur évolution intéresse l'ensemble du ministère du Développement Rural et qu'il est temps de définir une **stratégie nationale de développement intégré.**

Quelques idées-forces doivent être énoncées et admises pour délimiter le cadre de nos considérations :

1/ La conception c'est-à-dire la définition de la politique nationale du développement rural, l'établissement des programmes nationaux ou régionaux, spécifiques ou intégrés, la recherche des moyens à mettre en œuvre, le contrôle de l'exécution desdits programmes reviennent de droit au ministère.

2/ L'exécution d'un programme spécifique peut être déléguée, par priorité, à une structure d'intervention dotée d'un statut juridique, d'une autonomie financière et d'une souplesse d'intervention pour éviter les chicanes administratives nombreuses, sources d'inefficacité et d'improductivité.

3/ L'exécution d'un programme intégré doit être confiée à la structure d'intervention définie au paragraphe précédent. Cela évite les problèmes de coordination des actions et la dilution des responsabilités.

4/ La notion de structure d'intervention et de structure professionnelle doit être bien claire pour tout le monde.

- La structure d'intervention est extérieure au monde paysan ; elle agit sur ce dernier selon un programme préalablement défini dans lequel sont mis face à face les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre.

- dans le cadre de son programme, la structure d'intervention aura, entre autres, pour tâche de promouvoir la naissance d'une structure professionnelle, partie intégrante du monde paysan, laquelle doit progressivement s'initier aux choses du développement rural ; dès ce stade la structure d'intervention, petit à petit, se retire : elle se déleste tout d'abord des questions techniques pour réserver ses appuis aux problèmes d'ordre économique et de gestion.

- dès que les structures professionnelles sont suffisamment aptes à diriger leurs affaires, la structure d'intervention plie ses bagages et se transporte ailleurs, là où on lui confie de nouvelles responsabilités.

5/ Le contrôle doit se faire dans le sens d'appui à la structure d'intervention. De préférence, le contrôle a posteriori est à conseiller, car il évite les inerties dans le démarrage des actions.

C — PRINCIPES D'INTERVENTION EN MILIEU RURAL

1/ La structure d'intervention part d'une action spécifique, dans la plupart des cas, et progressivement elle intègre les autres spéculations et disciplines en donnant satisfaction aux demandes des paysans.

En effet, le premier stade de toutes interventions est d'abord senti, à juste titre, comme « extérieur » (« fanjakana ») (1) par les paysans. La transmission des thèmes techniques, à ce stade, s'avère assez difficile ; il faut la faire d'une manière impeccable et c'est ainsi que dans le cas de l'Opération Riz, le G.O.P.R. *, par exemple, a adopté la séquence pédagogique I.A.E. ** pour former ses vulgarisateurs.

Au fur et à mesure du déroulement de l'intervention des « Mpamboly » (2), convaincus par les résultats obtenus, étendent d'eux-mêmes les techniques vulgarisées pour une culture sur les autres (cas de la plantation en lignes constatées sur « tanety ») (3) et commencent à demander des conseils et appuis pour l'ensemble de leurs spéculations.

C'est ainsi que, pas à pas, le dialogue s'instaure entre le vulgarisateur et les « mpamboly ».

2/ Un programme intégré ou une région-programme peuvent être confiés, dès le départ, à la structure d'intervention.

3/ Après un certain délai d'action spécifique, variable selon les spéculations et les régions, la structure d'intervention doit s'attacher à promouvoir la structuration professionnelle du monde paysan. Cette œuvre de structuration doit démarrer « au ras-du-sol » c'est-à-dire au niveau du village ou du hameau qui est la base sociologique fondamentale du monde paysan. En effet :

— l'homme est attaché à son village par un lien socio-biologique ; ce qui l'intéresse en premier lieu, c'est son village, c'est sa communauté villageoise.

— un village, lorsque l'impact de la vugarisation est importante c'est-à-dire lorsque les 2/3 des exploitants sont bien formés, peut s'ériger en association juridiquement reconnue (cf. ordonnance N° 60.133 du 3/10/60 et décret d'application N° 60.383 du 5/10/60). Il peut alors se donner des fonctions économiques et sociales et s'ériger en véritable entreprise de développement au niveau le plus bas des collectivités nationales.

— le village peut devenir ainsi le centre moteur de tout le développement rural.

- les jeunes peuvent être formés, au sein du village lui-même, aux techniques de production et à la gestion de l'exploitation.

- avec un système de formation bien approprié, la mobilisation des énergies en état de léthargie chez les hommes, les femmes et les enfants va transformer les communautés villageoises en **unités vivantes, décentralisées** qui prennent progressivement en mains la responsabilité de leur propre développement.

Mais, en vulgarisation agricole, dès qu'on s'occupe du village en tant qu'entité socio-économique, le contact individuel avec chaque « mpamboly » est mis au second plan ; il faut recourir à **la méthode de groupe,** laquelle doit mobiliser la majorité des exploitants du village.

(1) « Fanjakana » : Etat, administration, tout ce qui est extérieur à la société villageoise (N.D.L.R.).

(*) G.O.P.R. : Groupement Opération Productivité Rizicole cf. **Terre Malgache** n° 4 et l'article ci-dessous de D. Desjeux (N.D.L.R.).

(**) I.A.E. : Instruction, Application, Entraînement, méthode mise au point en milieu industriel cf. **Terre Malgache** n° 4, p. 41 (N.D.L.R.).

(2) « Mpamboly » : paysan (N.D.L.R.).

(3) « Tanety » : colline (N.D.L.R.).

Il en ressort que le village, animé par une méthode de vulgarisation de groupe appropriée, constitue l'élément essentiel de la construction structurelle du monde paysan « malagasy ». Sa promotion continue va, en effet, implacablement déborder l'aspect purement agricole et rural ; le village peut alors préfigurer la nouvelle société de l'an 2000 si dès maintenant l'on recherche à appréhender sérieusement ses problèmes et y apporter les solutions adéquates.

Mais la promotion du village n'est pas une chose facile ; beaucoup de gens s'accrochent à leurs façons de faire ; beaucoup de fonctions économiques et sociales du village nous sont totalement inconnues. Pour cela, il faut, dès à présent, entreprendre des études socio-économiques de base, à l'échelon du village ou du hameau pour éviter de continuer les actions au « pifomètre » et pour avoir des éléments objectifs de dialogue avec les « mpamboly ».

D — PROPOSITION D'ORGANISATION

A l'occasion de l'insuffisance spectaculaire de la production rizicole vers l'année 65, le Gouvernement de l'époque avait créé l'Opération Productivité Rizicole (O.P.R.) qui intéresse géographiquement, la zone densément peuplée du centre des plateaux.

L'O.P.R. pour des raisons d'efficacité opérationnelles d'abord et de financement ensuite, a été organisée en unités régionales que sont les U.R.E.R.

Toutefois restaient caractéristiques communes à toutes :

— l'objectif qui est l'augmentation de la production rizicole par une action de productivité.

— le champ d'action qui est la zone peuplée des hauts plateaux, écologiquement et humainement peu différenciée.

Ces caractéristiques communes dictaient une approche identique du milieu et donc des méthodes d'intervention analogues.

Les U.R.E.R. d'Antsirabe, d'Ambositra, de Fianarantsoa sont regroupées au sein du G.O.P.R. depuis leur création. Le rôle de la mission d'appui s'est précisé au cours du temps.

L'Opération Nord-Tananarive en gestation voudrait jouer le rôle d'une mission d'appui mais en plus de coordinateur en mettant à profit les complémentarités des zones composantes, vis-à-vis des U.R.E.R. de Tananarive, de l'Itasy et de l'ODEMO.

Dans la conjoncture actuelle, et conformément à la politique d'austérité qu'on pourrait comprendre comme la recherche d'une productivité plus grande, nous proposons la fusion de la mission d'appui du G.O.P.R. et du staff du Nord-Tana pour constituer l'embryon d'un office de développement régional, responsable dans un premier temps des actions conduites dans les U.R.E.R. de Tananarive, de l'Itasy, de l'ODEMO (Sakay), d'Antsirabe, d'Ambositra, de Fianarantsoa.

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
ET OFFICE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Le terme « office » a été choisi pour marquer la volonté de sauvegarder le caractère opérationnel des interventions des Unités Régionales dont l'efficacité n'est plus à prouver. Ce caractère opérationnel nécessite de la part de l'organisme un comportement d'entrepreneur, une promptitude dans les prises de décision, une

souplesse appropriée dans la gestion du personnel et des fonds (pouvoir d'embaucher, de donner de l'avancement ou de renvoyer du personnel en fonction des besoins du Projet).

L'office — créé à l'occasion de la fusion du G.O.P.R. et du Nord-Tana — pourrait se voir confier dans l'avenir une série de projets à réaliser dans diverses régions du Pays.

L'office est un organisme de développement au service du ministère du Développement Rural, lequel a compétence dans les domaines.

- de la définition de la politique agricole
- de la planification
- de la programmation des moyens
- de la conception
- du contrôle de l'exécution
- de l'évaluation des résultats.

Tananarive, le 18 juillet 1972