

LES OPTIONS DE DEVELOPPEMENT RURAL ET LEUR TRADUCTION DANS LES ORGANISMES MIS EN PLACE PENDANT LA PREMIERE DECENNIE DE L'INDEPENDANCE

par Guy HANICOTTE (*)

Les institutions de développement fonctionnant dans un pays sont la traduction, au niveau de l'action, des options de développement dominantes au moment de leur création. Il est donc nécessaire de s'interroger sur le contenu de ces options pour mieux saisir la signification des institutions existantes et peut-être mieux comprendre les raisons des succès et des échecs.

Schématiquement on peut dire que l'action en milieu rural relève de deux grands types d'options : celles qui privilégient l'aspect participation librement consentie de la population et celles qui se résignent à faire appel à certains éléments de la contrainte extérieure.

Dans toutes les sociétés politiques, c'est du rapport de force existant entre des tendances divergentes que résulte la définition des lignes directrices de l'action collective. Pendant la première décennie du développement malgache, il ne semble pas qu'un choix délibéré et sans arrière-pensées ait été opéré entre ces deux attitudes fondamentales. On peut en trouver une des raisons dans le fait que ces différentes options ont souvent été incarnées dans des hommes politiques en situation de rivalité. De ce fait, les différences de tempérament, d'origine, de formation de ces hommes sont venues s'entremêler avec les divergences idéologiques. La « personnalisation » des structures qui en est résultée a rendu impossibles les chocs trop affirmés, d'où les difficultés multiples entraînées par la mise en place d'institutions concurrentes, incoordonnées ou incompatibles, ainsi que le peu de résultats des tentatives de conciliation et de dépassement.

Les différents organismes mis en place en milieu rural peuvent se rattacher à trois types d'attitudes fondamentales : l'optique technicienne, l'optique administrative et l'optique participationniste.

Nous examinerons en premier lieu les caractéristiques de ces trois optiques et les problèmes soulevés par leur traduction dans les structures existantes. Nous ver-

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

rons ensuite comment les tenants de chaque optique ont essayé de résoudre leurs contradictions par des tentatives d'emprunt réciproques, ainsi que les difficultés nouvelles nées de ces différents efforts de conciliation.

1 — L'OPTIQUE TECHNICIENNE

L'optique technicienne présente 5 caractéristiques essentielles.

I — La première est une tendance constante à définir les transformations souhaitables du monde rural en dehors des intéressés et en fonction des raisonnements occidentaux.

C'est ainsi que beaucoup de techniciens de l'agriculture se lancent dans des schémas de développement séduisants qui se heurtent sur le terrain à de multiples obstacles tenant au fait que le développement proposé est en décalage avec les préoccupations actuelles des ruraux et ne « signifie » rien pour les villageois situés dans un univers différent.

Il en va ainsi le plus souvent des projets de développement fondés essentiellement sur des motivations tirées de la rentabilité économique, des projets de conservation des sols (mise en courbes de niveau, plan terrasse-café), de l'association agriculture-élevage (étables fumières) et des notions suivantes : idée de passage le plus rapide possible de l'autosubsistance à l'économie du marché — idée de spécialisation des planteurs par l'abandon de la culture du riz — idée de définition d'une exploitation agricole type fondée sur la rentabilité — idée d'endettement de longue durée et de rentabilisation des temps morts du calendrier agricole — primat de l'exploitation individuelle comme cadre de l'activité — notion de seuil de décollage, idée de supériorité de la coopérative — possibilité d'envisager le paysan sous l'angle uniquement professionnel alors que pour lui l'économie est inséparable du reste de ses activités et de la vie du groupe, etc.

La définition technicienne des transformations souhaitables de l'agriculture implique souvent d'autres conséquences.

A — Une préférence pour la création de grandes unités de production plutôt que la réorganisation de petites exploitations familiales paysannes indépendantes.

C'est là une tendance universelle de l'agriculture des pays développés. Pourquoi donc ne pas accélérer cette évolution et aller ainsi dans le sens de l'histoire ?

- o Les uns préfèrent réaliser les grandes unités dans des zones vides ou sur des terrains non appropriés pour éviter les réactions des petits propriétaires déjà installés : on aboutit à la formule des fermes d'Etat (1) ou à des formules de type capitaliste national ou étranger.

- o D'autres n'hésitent pas à entreprendre une vaste réforme agraire aboutissant à regrouper d'autorité les paysans dans des structures collectives de type coopératif (exemple des unités de production agricole Tunisiennes de Ben Salah) (2).

B — Une préférence pour les grands aménagements hydroagricoles dans des zones vides plutôt que les petits aménagements de type « Ras du Sol » dans les zones à peuplement dense où les structures traditionnelles sont plus contraignantes.

C — Une préférence pour la mécanisation, laquelle se révèle souvent beaucoup moins rentable qu'on ne l'imaginait et bloque la possibilité de diffusion en

(1) Cf. l'article ci-dessous de G. Hanicotte sur les fermes d'Etat (N.D.L.R.).

(2) Sur les coopératives, cf. **Terre Malgache** n° 13, pp. 13 à 38 — J. O. Muller (N.D.L.R.).

milieu rural. Il est bien connu que la politique des grandes unités agricoles mécanisées mises en œuvre par les deux premiers plans F.I.D.E.S., * notamment au Sénégal, s'est soldée par un échec.

L'histoire des organismes de développement rural, à Madagascar, depuis les groupements de collectivités jusqu'aux syndicats de communes est jalonnée de gaspillage de matériel acquis inconsidérablement dans un but de prestige ou par une foi irrationnelle en la supériorité de la mécanisation. Certains responsables d'organismes se disent contraints de mécaniser par suite des difficultés de disposer de la main-d'œuvre suffisante, sans faire l'effort nécessaire pour attirer et stabiliser cette main-d'œuvre : dans leur esprit, fonder leur exploitation sur la mécanisation leur permet d'éviter les problèmes toujours difficiles de gestion d'un personnel salarié nombreux et revendicateur.

Il résulte de tout ceci que la participation de la population rurale est envisagée comme un élément de l'exécution de projets venant d'en haut. Une fois le projet établi, la question qui se pose est de savoir comment s'y prendre pour amener les intéressés à agir comme on le voudrait, à s'intégrer dans ce projet préétabli.

II — La deuxième caractéristique de l'optique technicienne est de fonder la réalisation de ses projets sur la pédagogie et l'encadrement dense.

Le développement proposé ne doit pas être imposé, il faut susciter l'adhésion des paysans grâce à la persuasion, à la discussion de groupe. Pour réaliser ce passage à la contrainte intériorisée, les méthodes d'approche paysanne prennent une importance capitale. La vulgarisation agricole exige de celui qui la pratique des qualités d'apôtre, il agira par la patience, la démonstration. Dans des explications, le vulgarisateur fait le plus souvent appel à ce qu'il pense être le plus efficace à savoir : le raisonnement basé sur le calcul économique, la rentabilité financière de l'adoption d'une culture nouvelle ou d'une technique nouvelle. Pour susciter l'action, il réalisera en vraie grandeur les transformations proposées, soit chez un paysan-pilote, soit dans un village-pilote, soit sur des terrains appartenant à l'administration.

Convaincus de la nécessité d'une réorganisation complète des structures foncières d'exploitation, les partisans de l'optique technicienne ont tendance à sous-évaluer au départ les difficultés de ces transformations et à adopter un rythme de réalisation en décalage avec l'évolution des mentalités.

Citons ici un extrait d'un rapport de sociologues sur la région de la Sakay (MM. Ottino et Lavondès — Rapport sur les problèmes humains de la région de la Sakay, O.R.S.T.O.M. 1961).

... « Il faut aussi se dire que le démarrage du développement peut être lent sans que le succès total de l'opération soit pour autant compromis. Il est même souhaitable qu'un rythme assez lent soit adopté au départ afin que l'indispensable adhésion du paysan puisse être obtenue. A partir du moment où elle sera générale et totale le rythme des travaux ne dépendra plus que des possibilités techniques et financières. Il ne faut pas imposer au départ le calendrier qui découle d'un optimum technique et économique sans se préoccuper des possibilités de son insertion au sein d'une réalité humaine et sociale déterminée. Les mentalités évoluent et se transforment dans leur temps propre qui n'est pas nécessairement celui des planificateurs ».

III — La troisième caractéristique de l'optique technicienne classique est une tendance à limiter son action à la fonction de production et aux fonctions situées en amont et à se désintéresser de l'ensemble du processus situé en aval.

(*) F.I.D.E.S. : Fonds d'investissement de Développement Economique et Social (N.D.L.R.).

Les services techniques se préoccupent surtout de remplir les fonctions nécessaires à l'obtention de la production (recherche agronomique, approvisionnement, crédit).

Par contre à l'autre extrémité de la chaîne, c'est-à-dire pour l'écoulement des produits (commercialisation interne ou externe) et la transformation industrielle des produits, les techniciens de l'agriculture laissent la place à d'autres services, ce qui pose des problèmes de coordination souvent difficiles.

IV — Enfin la quatrième caractéristique, dont l'histoire des organismes de paysannat a été marquée tout au long de son évolution, est une attitude anti-administrative.

L'histoire des groupements de collectivités témoigne d'une lutte constante pour la prédominance entre le service de l'agriculture et le chef de district.

Pour le technicien, le chef de district exerce une autorité en matière agricole sans connaissance suffisante des problèmes techniques et sans encourir la responsabilité de ses actes ; si l'action entreprise ne réussit pas, c'est contre le technicien que l'on se retournera. De ce fait, le technicien a toujours été jaloux de cette autorité et a souhaité pouvoir l'exercer à son profit.

A ses yeux, il est illogique d'être responsable d'une action sans avoir les moyens de la mener à bien.

Cette attitude anti-administrative, se manifeste aussi :

- dans le mépris du « taratasy », les innombrables papiers et rapports que le technicien a à remplir et qui accaparent son temps.
- dans l'opposition aux modes de gestion administrative des services agricoles : lenteur des procédures administratives et des déblocages de crédits, lourdeur de la comptabilité, inadaptation des modes de gestion de l'« Intendance », etc.
- dans la répugnance à exercer des fonctions de gestionnaire moins nobles que les fonctions de vulgarisateur.

V — La cinquième caractéristique est une méconnaissance de l'optique participationniste considérée comme une vision idéaliste et ne débouchant sur aucun résultat concret. La tendance la plus courante est de considérer l'animation rurale comme un rouage nouveau, une courroie de transmission permettant de démultiplier l'action des services techniques donc de rendre plus facile l'exécution des programmes de vulgarisation.

Il n'est pas difficile d'imaginer dans quelles directions les techniciens seront amenés à s'orienter pour résoudre leurs contradictions.

A — Pour les uns, la première caractéristique n'a pas à être remise en question ; par contre, il convient de s'interroger sur les 3 autres en vue d'une efficacité accrue.

- En ce qui concerne le recours à la pédagogie, la résolution des difficultés se fera, soit par le recours à la « directivité » en milieu paysannal, soit par la mise en place de structures de production non paysannes.
- Pour ce qui est des troisième et quatrième caractéristiques, l'efficacité commande l'intégration complète et immédiate des fonctions ainsi que la coordination dans le temps et dans l'espace par la remise des responsabilités et de l'autorité hiérarchique à un organisme régional polyvalent dirigé par les techniciens. De cette façon sera évité le décalage entre la production et la commercialisation ainsi que la concurrence de services différents, tout en laissant aux techniciens la responsabilité et le pouvoir.

Enfin l'efficacité exige de renoncer aux formes de gestion administrative et d'utiliser résolument des modes de gestion de type privé.

Disposant ainsi d'instruments d'action efficaces tant sur le plan de la gestion que sur celui de la vulgarisation, l'optique technicienne se pose en triomphatrice par rapport à l'optique administrative et participationniste, mais dans le même temps elle s'expose aux contradictions nouvelles nées de son attitude technocratique.

B — D'autres techniciens, conscients des difficultés d'insertion de leur action dans le milieu rural, optent résolument pour l'optique participationniste, en essayant toutefois d'en atténuer les aspects trop idéalistes et utopiques, en repensant avec l'aide des sociologues, la pédagogie du développement rural, en maintenant la coordination indispensable des actions dans le temps et dans l'espace et la collaboration avec le pouvoir politico-administratif.

2 — L'OPTIQUE ADMINISTRATIVE

Du temps de la colonisation, l'optique administrative était proche de l'optique technicienne sur le premier point. Elle s'en distinguait cependant par les méthodes d'intervention fondées sur l'autorité et le gendarme ou plus exactement sur un dosage le plus judicieux possible entre l'explication persuasive et la coercition.

La première décennie de l'indépendance, a consacré le maintien de l'optique administrative du développement ; le rôle de l'administrateur après avoir fait l'objet de discussions et d'hésitations multiples lors de l'élaboration du plan est devenu de plus en plus important, et a été défini avec une précision de plus en plus grande.

On peut distinguer quatre caractéristiques dans l'optique administrative.

1. la première est le souci d'action en matière économique ;
2. la seconde est le désir de fonder son action sur l'analyse actuelle de la réalité villageoise et le rejet des schémas occidentaux ;
3. la troisième est de définir les transformations du monde rural en dehors des intéressés (elle rejoint donc l'optique technicienne sur ce point) ;
4. la quatrième est de faire reposer la réalisation des actions sur l'autorité et le parti.

I — Le souci d'action en matière économique

A — Justification

La justification, très simple, reposait sur trois arguments.

1/ 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.

2/ 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.

3/ Le ministère de l'Intérieur exerçait la tutelle des communes rurales ; or, il était reconnu que la commune rurale avait vocation à devenir la cellule de base du développement, au-delà de son rôle administratif, elle devait être 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.

B — Modalités de réalisation

L'intervention devait se réaliser de quatre façons :

- 1/ par la coordination des actions des services techniques ;
- 2/ par « l'incitation » au travail des populations rurales dont l'administrateur devait être le tuteur attentif, le « ray aman-dreny » (1) efficace ;
- 3/ par l'orientation des activités des communes rurales et notamment celles des travaux au ras du sol ;
- 4/ et surtout par l'intervention directe dans des secteurs défailants par le moyen des syndicats de communes.

Reprenons le premier et le quatrième points :

- Le rôle de coordination que doit jouer le préfet à l'égard de tous les services travaillant dans la préfecture, est bien connu : c'est le sens de son action au sein du C.T.R.P.D. (Comité Technique Régional du Plan et du Développement).

Au niveau de la sous-préfecture, la même coordination doit se faire grâce à l'autorité du sous-préfet ; c'est en effet le sous-préfet qui représente le gouvernement dans son territoire et à ce titre il est à la tête de tous les fonctionnaires de la sous-préfecture. Il doit être le chef d'une équipe et pour concrétiser davantage le rôle de commandement et de chef de file qui lui incombe, on a réintroduit dans le vocabulaire le nom de chef de district de préférence à celui de sous-préfet.

- L'institution des syndicats de communes découle logiquement de ce que nous venons de dire sur les justifications de l'action économique et les responsabilités de coordination.

En effet la coordination n'a d'efficacité profonde 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 et 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, résolvait le problème de la coordination de services multiples, l'autorité et l'action politique permettant à la fois d'agir rapidement au niveau du paysan et plus efficacement dans les relations avec le secteur privé.

(1) « Ray aman-dreny » : les anciens et les chefs de famille (N.D.L.R.).

C'est tout naturellement enfin que s'imposaient le choix d'une institution fondée sur la commune et le choix du cadre préfectoral considéré comme une unité économique régionale.

De la sorte, le syndicat de communes représentait un avantage incontestable sur les autres organismes d'intervention, étant à la fois une coopérative de communes (donc une institution démocratique) et un appareil d'intervention de l'Etat

II — L'action est fondée sur une certaine conception de la réalité villageoise et le rejet des schémas occidentaux.

A — Quelle est la réalité villageoise actuelle dans l'optique administrative ?

1/ Plus que de participation et de responsabilité, le paysan aspire à être dirigé par une autorité paternelle et recherche avant tout la sécurité.

Le paysan est inséré depuis toujours dans une situation de domination, il garde fondamentalement en lui un sentiment d'impuissance à agir et à modifier la condition dans laquelle lui et ses ancêtres ont été placés. Le pouvoir politique est extérieur à lui, il est depuis toujours habitué à cette idée que la source du pouvoir et de la décision est extérieure à lui. Il est fondamentalement respectueux de l'autorité qui lui trace la voie et le conseille, tout en lui apportant la sécurité. Il souhaite suivre un leader pourvu que son autorité soit juste, cohérente avec elle-même, paternelle, prestigieuse, car dans ce cas, elle est au service de ses propres intérêts.

2/ Corrélativement à la mystique du chef, le paysan est sensible aux manifestations collectives de la vie villageoise, aux rassemblements de foules, aux travaux de groupe : il garde la nostalgie d'un âge d'or où l'entraide et la solidarité régnaient, où les champs étaient cultivés en commun ; l'introduction des cultures monétaires, l'attrait de la ville, la circulation de l'argent, les réactions diverses devant la richesse et la domination étrangère ont détruit cette solidarité ancestrale. Elle constitue pourtant un moteur puissant pour le développement et doit donc être restaurée.

3/ Le paysan ne ressent pas la contrainte, comme pourrait le faire un occidental habitué à une longue pratique de la démocratie. Il l'accepte parce qu'elle est dans la nature des choses et qu'il a été formé depuis des générations à la vivre. Cette contrainte qu'il subit déjà dans ses relations avec la nature, l'au-delà, les autres fractions des communautés villageoises, l'autorité administrative et le circuit commercial, donnons-lui des points d'application nouveaux pour qu'au moins elle soit bénéfique et débouche sur le développement.

4/ Le paysan n'a d'existence extérieure à la famille ou au village que par l'intermédiaire de ses leaders et de ses représentants, les notables et les représentants élus de la commune. C'est par leur intermédiaire que peut passer le progrès. C'est donc avec ces derniers qu'il faut et qu'il suffit d'entreprendre les explications en vue des actions de développement. La démocratie économique n'existe pas au niveau de l'individu, il vaut mieux la promouvoir au « second degré », au niveau des représentants élus de la population.

B — Que peut-on penser de cette analyse ?

Il est toujours très difficile de faire une analyse unique de la réalité villageoise. La situation est complexe et différente selon les régions et les réactions locales des représentants de l'administration et des leaders paysans. Les sociologues ont tendance à généraliser leur analyse, à accorder une importance plus grande à certains comportements, en ignorant d'autres attitudes. Il est difficile de faire autrement si l'on veut essayer de dégager des caractéristiques générales d'une société dans son évolution.

L'analyse précédente n'est pas fautive. Les quatre paragraphes décrivent des attitudes réelles du monde paysan, dans beaucoup de régions, mais à la différence des autres analyses, elles montrent des réactions actuelles qui sont peut-être, pour certaines superficielles, provisoires et susceptibles de changements. Fonder une politique de développement rural sur une telle analyse, en estimant que cette interprétation restera valable dans le futur est peut-être dangereux. Enfin n'oublions pas que cette description de l'optique administrative tend à grossir les traits essentiels, un peu comme le fait une caricature pour se faire mieux reconnaître. Il ne faudrait donc pas conclure que tous les administrateurs dans toutes les régions réagissent de la même façon.

Reprenons les quatre points ci-dessus.

- Il est certain que dans beaucoup de régions, il est très difficile à des associations paysannes de passer du stade de la prise de conscience à celui de l'action économique envisagée de façon durable ; les associations à but économique ont souvent besoin pour fonctionner d'un ou des quelques « ray aman-dreny » influents capables d'entraîner les villageois. Le moteur de l'action est dans ce cas davantage la confiance que les villageois font à leurs leaders naturels qu'une démarche volontaire. Cependant l'analyse n'est plus exacte si l'on pense que l'administration d'autorité a vocation générale à être perçue comme le grand « ray aman-dreny ». Il existe aux yeux du paysan, une différence sensible entre un leader paysan véritable et un fonctionnaire d'autorité.

- L'attrait pour les travaux collectifs et les manifestations de groupe, est incontestable. Mais il faut bien étudier les conditions dans lesquelles cette attitude peut se manifester et ses points d'application.

Ce qui est vrai dans un cadre familial élargi comme consécration de la cohésion du groupe, ou dans un cadre villageois restreint, est peut-être moins sensible si le groupe atteint une dimension trop grande, si le travail en commun s'effectue sur des terres situées loin du village, et si la décision d'action ne vient pas véritablement des paysans eux-mêmes, mais est plus ou moins imposée de l'extérieur. De même les manifestations de solidarité s'exercent plus facilement à propos de réalisations sociales que sur des réalisations économiques et bien souvent l'unanimité se fait plus facilement « contre » quelque chose, ou quelqu'un, qu'en vue d'une action déterminée.

- Le troisième aspect de l'analyse consiste à dire que le paysan étant déjà inséré dans un univers de contrainte, il n'en est plus à une près, et que en réalisant un développement sous une forme autoritaire, on ne changera pas tellement ce à quoi il est habitué, mais au moins cette contrainte ne s'exercera plus inutilement, elle se transformera en développement économique.

Il est incontestable que le paysan vit dans un univers de contraintes mais là encore il s'agit de contraintes extrêmement diverses. Les unes sont internes, ou intériorisées, les autres restant extérieures et à ce titre sont rejetées ou acceptées seulement sous la pression. Le paysan qui se soumet sans discuter à un « fady » alimentaire ancestral, n'acceptera pas aussi facilement de travailler gratuitement sur les routes. Cette contrainte est d'une autre nature. Enfin, le but du développement n'est-il pas de libérer les hommes des contraintes, des diverses formes de domination ? Or, comme il n'en reste pas moins que les routes doivent être faites et entretenues dans des conditions adaptées à un pays pauvre (donc grâce, en partie au travail gratuit du paysan), la seule façon de résoudre la contradiction est de faire en sorte que le paysan accepte de lui-même, volontairement, ce travail. On rejoint donc la nécessité de la libre participation.

- L'action sur les représentants élus de la population. Le raisonnement est valable, dans la mesure où les maires et les conseillers ruraux sont perçus par les paysans, lors des élections communales, comme les représentants mandatés des

intérêts paysans. Or la participation au second degré est d'une nature profondément différente ; les élus et les notables sont perçus par le paysan davantage comme des éléments de la bourgeoisie administrative que comme des représentants du peuple. Il faudrait donc que la notion de représentation démocratique par élection ait une signification réelle en milieu rural. Pour certains sociologues, il ne peut y avoir de participation véritable au second degré. La désignation par le vote d'un délégué représentatif muni du pouvoir d'engager en leur nom ceux qui l'ont élu ne correspond pas aux formes d'organisation sociale existantes.

C — Recherche d'un style d'action original dégagé des schémas occidentaux.

Le désir de trouver des solutions adaptées à la situation telle qu'elle vient d'être analysée, donc de rejeter les solutions toutes faites et de pratiquer des méthodes empiriques, pousse les partisans de l'optique administrative au rejet de l'optique technicienne.

Ce qui est prioritaire, c'est la réalisation des objectifs nationaux de production et l'augmentation la plus grande possible des revenus des paysans ainsi que leur prise de conscience que le « Fanjakana » est le grand « ray aman-dreny ». Ce qui importe est de disposer d'un instrument d'intervention à vocation générale pour combler les lacunes des autres structures, donc être à même d'intervenir en plus de la production dans la commercialisation à tous les stades et dans la transformation industrielle.

Les préoccupations des techniciens passent donc au second plan : souci de formation des agriculteurs conscients et organisés, constitution d'une exploitation rentable, conservation et amélioration des sols, action sur l'individu, propriété individuelle du sol, action sur l'augmentation des rendements plutôt que sur l'augmentation des surfaces, etc.

Sont rejetés également certains principes d'action de l'optique technicienne et de l'esprit cartésien.

1) Refus de l'idée de partage strict des Compétences

Le technicien est porté à croire que la technique relève de sa seule compétence et que l'administrateur est fait pour administrer et commander et non cultiver et commercer. Cette interférence des fonctions est contraire, dans l'esprit du technicien, à une saine répartition des tâches : s'il existe un ministère de l'Agriculture c'est qu'il y a une raison à cela ; que chacun s'occupe de ses propres affaires et le succès sera assuré.

L'optique administrative, nous l'avons dit, estime que l'on ne peut faire d'économie sans politique et sans autorité. Elle pense également que la formation de l'administrateur est suffisamment polyvalente pour autoriser à intervenir efficacement dans l'économie.

De plus, il faudrait au contraire se réjouir de ce que des fonctionnaires acceptent de remplir des tâches de développement en plus de leur activité administrative. C'est une façon de les rentabiliser, et est plus économique que de créer un corps supplémentaire de fonctionnaires spécialisés... cela va dans le sens d'une adaptation des moyens aux contraintes financières d'un pays pauvre.

2) Refus de l'idée de rentabilité à tout prix

La commercialisation intérieure est un service public ; pourquoi donc l'envisager uniquement sous l'angle de la rentabilité immédiate et écarter l'idée de subvention ou d'aide de l'Etat ? Pourquoi critiquer le fait que le syndicat de communes utilise des fonctionnaires dont la solde n'est pas intégrée dans le budget du syndicat mais supportée par un autre budget ? Pourquoi ne pas faire supporter par les bénéficiaires

de la commercialisation extérieure (bénéfices qui seront plus grands si elle est réservée en monopole au syndicat) les aléas de la commercialisation interne et de la production ? C'est une forme de redistribution d'un secteur à un autre, au bénéfice du paysan.

3) Scepticisme devant le contexte actuel du mouvement coopératif

Un autre domaine où l'optique administrative s'oppose aux deux autres est celui de la coopérative.

Dans l'optique administrative, la coopérative actuelle s'est trop inspirée des modèles européens. De ce fait, la réalisation des objectifs suppose l'existence d'un ensemble de conditions rarement réunies en même temps : compétence commerciale des responsables, honnêteté, organisation des circuits de vente, adhésion des coopérateurs...

Les principes mêmes du mouvement coopératif ont besoin d'être repensés dans le cadre des structures sociales et du système de valeurs malgaches.

Les coopératives sont des associations privées, où l'adhésion est libre : elles ne regroupent donc pas l'ensemble des « fokonolona », les coopératives rurales, le plus souvent, regroupent les paysans les plus instruits, les notables (parfois même des commerçants et des colons). Qui peut assurer que ces coopératives de notables seront un instrument de l'intérêt général ?

La participation de la population est une chose, l'intervention de l'Etat en est une autre. La réorganisation des circuits commerciaux pour instaurer plus de justice, l'organisation de la collecte, la fixation des prix, les relations avec les industries de transformation et les acheteurs étrangers sont des affaires « fanjakana », il faut les faire gérer par des fonctionnaires compétents, sévèrement contrôlés et disposant de l'autorité.

III — La définition des transformations se fait en dehors des intéressés

Les programmes d'action des syndicats de communes sont arrêtés au sein du comité : cultures pratiquées (ceci en fonction des objectifs nationaux et des débouchés existants), superficies à défricher, localisation de l'opération.

Le paysan est informé du programme mais ne participe pas à son élaboration, si ce n'est qu'au second degré par l'intermédiaire de ses délégués, le maire rural étant membre du comité.

De ce fait, au moment de la réalisation, il arrive souvent que l'enthousiasme fasse défaut parce que le paysan répugne à aller travailler sur un terrain collectif situé à une grande distance de son village ou qu'il sait de par sa longue expérience de la terre ancestrale que le terrain choisi est impropre à la culture envisagée.

Parfois aussi le travail sur le champ du syndicat vient en concurrence avec le travail sur ses propres parcelles. Pourtant les objectifs ont été définis et ce serait une honte pour les responsables, s'ils n'étaient pas réalisés.

IV — L'action repose sur l'autorité et le parti

La quatrième caractéristique concerne les méthodes d'action ; elle découle logiquement de l'analyse de la structure elle-même et des hommes chargés de son fonctionnement : tout l'appareil administratif et politique du ministère est mobilisé pour la réalisation ; de la sorte, les objectifs nationaux de production peuvent valablement s'exécuter parce qu'ils s'insèrent dans un organisme hiérarchisé dont le sommet est le ministre et la base le maire rural, personnage politico-administratif responsable sous l'autorité et le contrôle attentif du préfet et du sous-préfet.

La transmission des consignes est de ce fait plus efficace que dans le schéma classique d'organisation du ministère de l'Agriculture où l'autorité hiérarchique s'arrête au niveau de l'agent d'agriculture de base lequel se trouve sans autorité, prisonnier de sa seule pédagogie et en présence d'une multitude d'exploitations individuelles non reliées entre elles.

3 — L'OPTIQUE PARTICIPATIONISTE

Elle présente trois caractéristiques essentielles :

I — L'optique participationiste est fondée sur une analyse en profondeur de la réalité sociologique, dans une perspective historique et dynamique : elle a, on s'en doute, les préférences des sociologues.

Elle entend faire porter son analyse non seulement sur des éléments tirés du passé colonial et pré-colonial et du présent, mais aussi de l'avenir tel que l'on peut l'imaginer dans la connaissance des aspirations paysannes, dans l'évolution déjà constatée dans des secteurs ruraux en voie de transformation ou dans des pays au contexte socio-économique et socio-politique comparable.

Dans cet esprit, les études préparatoires au plan avaient attiré l'attention sur les causes des échecs des actions entreprises par les différents organismes de paysannat, à la fois au niveau de leurs structures, de leurs méthodes et de l'absence de participation paysanne.

Au moment de lancer le premier plan, force était de constater que l'agriculture malgache n'avait progressé pendant les 10 années précédant l'indépendance qu'à un rythme très insuffisant, que les structures agraires et les mentalités n'avaient pas été modifiées en profondeur et qu'il n'y avait pas eu de politique d'ensemble de développement rural (politique commerciale — politique de scolarisation — politique des grands produits — politique d'industrialisation — politique de migrations — politique des transports et des voies de communication, etc...).

Au niveau des réalités socio-économiques villageoises, les mêmes études avaient insisté sur le problème de la dichotomie existant entre la société traditionnelle et la société marchande, entre la population rurale et le pouvoir politico-administratif.

A l'époque coloniale, les relations entre le pouvoir et les populations ne pouvaient être que du type « domination-dépendance ». Il n'était donc pas étonnant que se soit instaurée une logique particulière des rapports entre les deux protagonistes. Aux tentatives d'intervention de l'administration étrangère dans le domaine des travaux d'aménagement et de construction de pistes, du développement des cultures d'exportation et des échanges, la population avait adopté une réaction pragmatiste permettant de se préserver au maximum de l'emprise du pouvoir colonial et d'éliminer les conséquences les plus dommageables de l'apport étranger, tout en utilisant à son profit les aspects perçus comme positifs. Par un jeu complexe de concessions apparentes au pouvoir et de réactions destinées à en neutraliser les conséquences, ils réussirent le plus souvent à établir des cloisons étanches entre les deux mondes.

On ne peut dissocier l'attitude devant le progrès technique de l'ensemble du contexte des relations de la population avec le pouvoir. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de la dichotomie existant entre la société villageoise traditionnelle et la société marchande : d'un côté, une société fortement structurée mais non figée évoluant avec sa logique propre dans un univers distinct reposant sur les valeurs du groupe et les liens de parenté. De l'autre, l'univers de la technique et des échanges présenté comme le « progrès » par l'agent de développement, le technicien agricole, le commerçant. Le plus souvent cet univers est perçu comme étranger

et son impact sur le milieu traditionnel est négligeable. La société nouvelle qu'il entend proposer en modèle et substituer aux structures et attitudes anciennes n'est pas perçue comme bénéfique et libératrice. Ceci entraîne une extraordinaire capacité d'absorption et de la réinterprétation dans l'univers traditionnel des effets potentiellement destructeurs de l'économie d'échange.

Le dualisme, dont il est question, n'est pas à ramener à l'opposition : progrès technique et tradition. Il correspond plutôt à deux dynamismes s'exerçant dans des directions différentes. En effet, le milieu rural est à la recherche de formes d'organisations nouvelles et d'une adaptation meilleure à des conditions de vie différentes ; mais alors que l'attitude des « développeurs » devrait être de se mettre à l'écoute de ces efforts, d'aider les communautés villageoises à prendre conscience des modifications qui se font spontanément et de répondre d'abord aux aspirations perçues comme prioritaires avant d'entreprendre des actions purement techniques, le plus souvent, ils élaborent un programme d'action fondé sur une logique productiviste et technicienne et ne parviennent pas à s'insérer dans la logique propre du dynamisme du paysan.

Aux yeux du paysan, l'univers du technicien et de l'appareil administratif participe à la même logique extérieure et dominatrice : pouvoir politico-administratif et système technico-commercial paraissent étroitement imbriqués, ce qui renforce le sentiment de distance entre la société villageoise et les agents extérieurs. Cette recherche d'une autonomie la plus grande possible par rapport au pouvoir était une réalité dont il fallait bien admettre les conséquences, même si un effort de rapprochement devait être simultanément entrepris pour réaliser à terme une meilleure symbiose.

De ce fait devaient être considérés comme particulièrement importants :

- o le fait de maintenir l'**identification du fanjakana et du parti**, ce qui au lieu de faire de ce dernier l'expression d'un dynamisme venant de la base risquait de le transformer en rouage supplémentaire d'un appareil d'état oppressif.

- o la nécessité d'imaginer un type de relation nouveau entre la population et le pouvoir fondé sur le **dialogue et l'engagement contractuel**.

- o l'utilité de reconnaître un **pouvoir paysan** face au pouvoir administratif et une nette séparation entre les structures d'intervention de la puissance publique et les structures de participation paysanne.

Après avoir insisté sur ces préalables d'ordre socio-politique, les études préparatoires au plan avaient ensuite proposé les principales options de la croissance économique : nécessité de développer l'économie d'échange, nécessité d'une prise en charge par l'Etat de l'ensemble des problèmes de façon coordonnée, choix des productions nouvelles, etc. mais en précisant bien qu'hormis des cas exceptionnels pour certaines cultures et certaines régions, la croissance économique ne devait pas être recherchée à tout prix au détriment de la mise en place de structures nouvelles véritablement adaptées à la réalité nationale et seules susceptibles de provoquer un développement durable de l'ensemble des régions et de l'ensemble des populations.

II — L'optique participationniste en second lieu repose sur une certaine idée de l'homme.

Le point de départ est une attitude fondamentale devant le paysan consistant à croire en sa propre capacité de se développer par lui-même et en son droit de se développer comme il l'entend. Elle lui fait donc fondamentalement confiance en posant en principe que c'est lui qui a raison.

Les conséquences de cette attitude sont les suivantes (nous retrouvons là deux points de comparaison avec les deux autres optiques).

A — Elle rejette catégoriquement la contrainte sous toutes ses formes et reste méfiante envers la pédagogie technicienne.

B — Elle est convaincue que c'est au paysan lui-même qu'il appartient de définir et de réaliser les transformations que suppose le développement. C'est au paysan à décider où il veut aller, par quel chemin, et à quelle vitesse. Pour cela, il convient d'agir dans le respect des délais indispensables et commençant par un travail d'animation sociale débouchant sur des projets de développement élaborés en commun et conformes aux aspirations des intéressés. A partir des « fokonolona », des petites associations rendues progressivement responsables d'activités à leur mesure, il doit être possible de construire progressivement avec les paysans regroupés, les différents éléments d'une organisation plus vaste correspondant à leur « possible ». Ce serait au paysan lui-même à définir le type d'exploitation adapté à ses possibilités et à ses exigences et le nouveau visage du paysan moderne conciliant les valeurs ancestrales et les nécessités nées de l'indépendance.

La réorganisation des structures agraires ne se ferait que dans la mesure où les transformations qu'elles impliquent sont acceptées par la majorité des intéressés. L'action entreprise se contenterait donc d'améliorer ce qui existe en associant dès le départ les intéressés à la réalisation de projets de moyenne importance ; les modifications de structures et l'extension des thèmes d'action se feraient de façon progressive au rythme où la prise de conscience de la nécessité du changement a pu se réaliser.

Au lieu de concevoir, dans une première phase, un projet en fonction de préoccupations extérieures aux intéressés et de chercher ensuite selon quelle stratégie il est possible de le faire exécuter, il s'agirait de procéder à l'inverse et après s'être mis à l'écoute des besoins et des possibilités des populations intéressées de les aider à réaliser ce qu'elles feraient par elles-mêmes si elles en avaient la possibilité.

Mieux vaut associer dès le départ les intéressés à la réalisation de projets de moyenne importance et leur faire prendre en charge le plus possible des activités communes plutôt que de créer des organismes d'intervention importants, lourds, et coûteux qui non seulement pensent pour eux mais réalisent pour eux et sans eux de grands aménagements, des exploitations agricoles-types, la commercialisation, le crédit, l'approvisionnement...

III — La troisième caractéristique de l'optique participationniste est de reconnaître la dualité du « fokonolona » et du pouvoir et de rechercher la réalisation d'un véritable dialogue.

Elle refuse de généraliser à toutes les situations et entre toutes les couches de population l'esprit de bonne harmonie. Il n'est pas possible de réaliser la fusion harmonieuse de tous les intérêts et de maintenir par tous les moyens des relations de bonne entente entre tous. Mieux vaut reconnaître lucidement l'existence d'intérêts différents entre le paysan et le pouvoir, le « fokonolona » et le « Fanjakana », entre la ville et la brousse et admettre la nécessité d'organiser l'arbitrage et la coexistence dans une nation de ces forces sociales diverses, mais dans un rapport de force différent c'est-à-dire en prenant résolument la défense du plus grand nombre et des plus faibles, les paysans et en les aidant à prendre conscience et à s'organiser.

L'optique participationniste met donc au premier plan de ses préoccupations la défense des paysans, la reconnaissance de leurs droits, l'instauration d'une plus grande justice dans les rapports de classes, la reconnaissance de l'idée que l'appareil administratif et commercial est au service du paysan.

Elle adopte donc à l'origine une attitude de type syndicaliste donc associationniste et revendicative. C'est une conséquence logique de ses deux premières caractéristiques ; elle est en premier lieu un mouvement paysan.

Elle débouche donc sur une remise en question des situations injustes et sur des changements de structures. De même qu'elle demande la participation du paysan aux décisions de changements qui le concernent et la participation à la réalisation de ces changements, de même elle exige une participation accrue à la répartition des richesses : participer, c'est prendre part et aussi avoir une juste part.

A ce titre, l'optique participationniste ne peut se désintéresser de la différence des revenus entre urbains et ruraux, de l'importance des impôts indirects sur la consommation, du poids de l'impôt de capitation sur les revenus ruraux, des choix entre le social et l'économique...

Cependant l'optique participationniste croit à la nécessité de la coexistence et à la possibilité de réformer. De ce fait, en même temps qu'elle s'attache à susciter la prise de conscience des ruraux et la création de regroupements paysans, elle se préoccupe de réaliser le DIALOGUE avec le « Fanjakana ».

Dialoguer c'est établir des relations sur un pied d'égalité entre deux partenaires ayant des intérêts différents en vue d'aboutir à une solution commune.

En effet, la représentation du développement souhaitable aux yeux de la population est souvent en contradiction avec des impératifs nationaux et des exigences à long terme pourtant reconnus comme valables par les « participationnistes ».

Prenons des exemples pour illustrer cette opposition.

Objectifs nationaux	Souhaits de la population intéressée
Production de coton à haut rendement sur le bas-Mangoky (donc avec une discipline culturelle sévère).	Préfère continuer à cultiver le pois du Cap, sans modifier son genre de vie et sans se plier à des contraintes nouvelles.
Amélioration de la production caféière par création de plantations nouvelles en variétés sélectionnées à haut rendement... et début de spécialisation des planteurs.	Préfère continuer le système ancien de cueillette avec des variétés déjà existantes ne nécessitant pas de soins cultureux importants et souhaite intensifier la culture du riz.
Lutte contre les « tavy » et les feux de brousse pour éviter la dégradation des sols et politique de reboisement intensive.	Nécessité de disposer de terrains de culture pour la production vivrière traditionnelle et de pâturages pour les bœufs, donc extension des « tavy » et des feux de brousse réduisant à néant de nombreux reboisements.
Médecine préventive plutôt que médecine de soins.	Construire elle-même dispensaires et maternités pour pousser le gouvernement à dispenser une médecine de soins.
— Scolarisation primaire orientée vers l'adaptation au monde rural et non l'obtention du diplôme.	Attrait du diplôme et du fonctionariat :
— Prudence dans le développement de l'enseignement secondaire général (CEG) pour éviter un surcroît de diplômés non utilisables.	— Méfiance à l'égard de l'enseignement du 1 ^{er} cycle considéré comme un enseignement au rabais. — Construction désordonnée de CEG et fuite vers les emplois urbains.

On peut encore citer de multiples exemples qui, soulignons-le, ne portent pas un jugement de valeur : les deux argumentations sont valables. Elles sont seulement différentes, le plus souvent parce que les besoins qu'elles tendent à satisfaire ne se situent pas au même niveau.

. Les aspirations de la population sont par définition des besoins ressentis et ceux-ci sont le plus souvent à court ou moyen terme.

. Les objets nationaux visent à satisfaire des besoins réels mais pas toujours ressentis parce que non immédiats ; ils s'inspirent de nécessité à long terme, et d'une vision de l'avenir (Conservation des sols — finalité de la scolarisation — nécessité de diversifier les productions et d'améliorer les qualités produites) ; de plus, les objectifs nationaux tiennent compte des possibilités de réalisation compte tenu des coûts financiers.

C'est par le dialogue qu'il est possible de réaliser l'ajustement entre les deux points de vue.

A — Le dialogue véritable suppose à la fois la création d'**attitudes** nouvelles et de **structures** nouvelles.

1/ Pour le paysan l'attitude habituelle découle d'une longue tradition de dépendance vis-à-vis de l'administration ; on obéit, on se méfie, on subit, on est dans l'attentisme.

L'attitude nouvelle pour entamer le dialogue suppose :

- D'avoir pris conscience de ses droits et de ses devoirs, de ce que le développement dépend de lui et n'est pas quelque chose venant de l'extérieur.

- Que cette prise de conscience ait débouché sur une volonté de changement. Dialoguer pour le paysan c'est donc avoir le désir de contester sa situation actuelle et d'exprimer ses souhaits pour la transformer.

- Que l'on essaie de comprendre le point de vue de l'autre. Ce dialogue ne peut pas plus se faire dans la soumission passive que dans la revendication aveugle.

2/ Pour le « fanjakana » l'attitude courante est la conséquence d'une longue tradition d'autorité et de paternalisme ; on donne des ordres, on fait respecter les consignes venant d'en haut, on essaie de faire passer les thèmes du progrès.

L'attitude nouvelle suppose l'acceptation loyale de remettre ses projets en question, de modifier sa ligne de conduite pour aller à la rencontre des souhaits de l'autre partenaire.

B — Le dialogue véritable doit déboucher sur des réalisations dans l'esprit du contrat.

Après la prise de conscience et l'organisation du mouvement paysan, après le dialogue démocratique avec le pouvoir au niveau de l'élaboration des décisions, reste l'étape de l'exécution des décisions. Pour les partisans de la participation, celle-ci doit s'inspirer de l'idée de contrat. On emploie l'expression de **développement contractuel** pour montrer qu'il s'agit d'un engagement libre des deux parties à réaliser une prestation déterminée, et d'un engagement sanctionné. C'est le principe même des travaux au ras du sol où la population s'engage par des « dinam-pokolona » (1) à réaliser sa part d'investissement humain et l'Etat à apporter ses conseils techniques et son appui financier ; à l'effort qui est demandé à la population correspond un engagement égal de l'Etat.

(1) « Dinam-pokolona » : convention de « fokolonona » (N.D.L.R.).

x Les difficultés d'application de l'option participationniste.

En ce qui concerne les populations rurales, la difficulté essentielle, dont les partisans de la participation sont d'ailleurs parfaitement conscients, réside dans les délais nécessaires à la prise de conscience et à l'organisation durable des communautés villageoises. Si aucune action de développement rural 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 des centres d'animation fonctionnent depuis longtemps ils cherchent 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...

Or, il est incontestable que le développement exige aussi des solutions rapides, immédiates et des calendriers d'exécution commandés par la rentabilité.

Examinons trois exemples tirés de la production (cultures vivrières et cultures d'exportation) et de la commercialisation.

o Le développement sensible des **cultures d'exportation** est, et restera, semble-t-il, une option inéluctable pour Madagascar. L'augmentation des exportations est nécessaire à la fois pour l'amélioration de la balance commerciale, pour se procurer à l'extérieur des biens d'équipement, pour fournir aux régions exportatrices les revenus monétaires qui leur permettront d'acheter les produits agricoles des autres régions et les productions des industries locales et pour alimenter les finances publiques (droits et taxes perçues à l'exportation).

Pour limiter les inconvénients et les aléas des exportations sur le marché mondial, il convient de diversifier au maximum les produits et les clients. Or, en matière de commerce entre nations, les relations sont commandées par l'intérêt et la compétition. Si d'autres pays plus entreprenants se lancent les premiers dans la lutte et conquièrent habilement les marchés, il n'y aura plus de place pour les derniers arrivés; il convient donc de ne pas partir en retard dans la recherche des débouchés, dans la mise en place de l'appareil de production correspondant, dans l'amélioration de la qualité des produits. A plus forte raison, si des marchés ont été conclus, c'est un véritable scandale si l'on ne parvient pas à les honorer.

o Il en est de même pour la **culture du riz**. Il s'agit également d'une compétition, cette fois entre la croissance démographique et la croissance de la production. Les responsables nationaux se doivent d'envisager des solutions immédiates, en vue de l'augmentation des rendements et des surfaces cultivées.

L'on ne peut se contenter de dire que le paysan aménagera de lui-même une parcelle de rizière supplémentaire, quand il aura une bouche de plus à nourrir, que le riz est son affaire, qu'il est bien capable de savoir lui-même ce qu'il faut entreprendre.

— Dans certaines régions, il n'y a plus de rizières nouvelles à aménager; il est donc nécessaire pour le paysan d'augmenter ses rendements par des méthodes culturales nouvelles. Ces méthodes lui sont inconnues, il faut les lui transmettre.

— Il existe une population urbaine croissante qui consomme du riz. Il faut donc dégager des surplus de production pour la satisfaire.

— La population rurale, à mesure que s'accroissent ses revenus, augmente sa consommation de riz et répugne à diversifier son alimentation.

— Il existe des débouchés intéressants sur les marchés extérieurs.

— Il est nécessaire de prendre une marge de sécurité, une assurance contre les calamités imprévisibles (cyclones, inondations, rats).

Les responsables nationaux sont donc contraints d'engager une bataille de la production de riz et d'augmenter les rendements même dans les régions où la nécessité ne s'en fait pas encore sentir. En effet, le problème n'est pas seulement de réaliser une auto-consommation suffisante de chaque famille rurale, mais de dégager des surplus pour les populations urbaines, pour les régions rurales déficientes, pour le stock de sécurité et pour l'exportation.

o Qu'en est-il en matière de **commercialisation interne** ? La mise en place d'un système coopératif fondé sur la libre adhésion, doit respecter les délais nécessaires de prise de conscience et de maturation. Mais pendant ce temps, l'Etat ne doit-il pas intervenir dans les circuits commerciaux en créant un organisme public d'intervention ?

Entre les exigences de la participation véritable qui demande des délais de réalisation, et les exigences immédiates de la production et d'une réorganisation de la commercialisation, il faudra trouver, là encore, une solution adaptée.

4 — LES EMPRUNTS RECIPROQUES

Chaque optique correspond dans ses orientations premières, à une logique différente, irréductible l'une à l'autre, écartant les possibilités d'amalgame et rendant difficiles les essais de synthèse et les recherches en conciliation. En fait, le plus souvent, les tenants de chaque politique essaient de résoudre leurs contradictions par des emprunts plus ou moins heureux aux idées-forces concurrentes qui leur permettent, en ne reniant pas leur attitude initiale, d'en atténuer les inconvénients les plus marquants et de paraître convertis aux idéologies à la mode, aux recettes-miracles et aux mots d'ordre nouveaux émanant de l'autorité établie.

Les interactions spontanées ainsi que les tentatives volontaires d'emprunt extérieur et de dépassement ont engendré, lors de la première décennie de l'Indépendance des situations diverses que l'on pourrait regrouper sous trois idées : le confusionnisme, le conciliationnisme évolutionniste et le dichotomisme.

I — Le confusionnisme

Le fait de ne pas tenir compte des incompatibilités fondamentales existant entre ces politiques peut conduire en premier lieu à un confusionnisme inhibiteur.

L'expérience a montré qu'il était contradictoire pour l'administration de prétendre mener avec succès et rapidement une action de réorganisation de la commercialisation fondée sur le développement du secteur coopératif. En effet, la maîtrise des circuits commerciaux internes exige un appareil d'intervention efficace et compétent doté de moyens importants et capable d'agir rapidement sur tout le territoire. Par contre la création de groupements coopératifs possédant à la fois une dimension sociologique et une réalité économique nécessite d'importants délais de réalisation et la formation des responsables. De plus, la reconnaissance d'un mouvement associatif implique qu'on lui attribue des pouvoirs propres et une autonomie difficilement intégrable dans une politique interventionniste de l'Etat.

De même, il est incohérent de vouloir mener à la fois une action administrative oppressive fondée sur l'autorité des fonctionnaires et d'un parti politique aux mains de notables et une politique d'animation rurale devant favoriser la participation active de la population et débouchant sur un mouvement et un pouvoir paysans.

Autre type de confusionisme, celui consistant à vouloir atteindre en même temps des objectifs nationaux de production de façon rapide et rentable, et des objectifs de transformation en profondeur du paysannat qui exigent un calendrier d'exécution différent de celui du planificateur, une progressivité des actions, une association à l'élaboration et à la réalisation des projets, un respect de la « logique propre » et du « possible immédiat ».

II — Le conciliationisme évolutionniste

La caractéristique essentielle de cette attitude est de :

- o débiter l'action de développement par une intervention massive et contraignante de l'Etat réalisée à travers un organisme technique lourd et polyvalent dans un but à la fois éducatif et productiviste ;

- o souhaiter déboucher dans un temps non déterminé (de l'ordre d'une décennie) sur une prise en charge démocratique de l'appareil de production existant, par des cultivateurs regroupés dans des structures de participation directes ou au second degré.

Tout se passe comme si l'optique technicienne après avoir emprunté à l'optique administrative son attrait pour l'autorité décidait de disparaître au profit de l'optique participationniste. L'exemple le plus marquant de cette optique productiviste avec aboutissement participationniste est celui des sociétés d'aménagement (1).

Les sociétés d'aménagement ont en effet un double objectif.

- x Un objectif de **croissance économique** correspondant en premier lieu à la réalisation d'impératifs économiques d'intérêt national : produire du riz dans une région dont la vocation rizicole est évidente et dont les habitants possèdent les qualités nécessaires pour actualiser rapidement les potentialités ; produire du coton dans une zone au climat et aux sols favorables en vue de fournir la matière première de l'industrie textile nationale ; développer les cultures de « tanety » dans le Moyen-Ouest et contribuer à la réalisation de la politique nationale de migrations.

- x Un objectif de **promotion paysanne**

Il se manifeste par la préoccupation de réaliser l'augmentation de la production à travers la promotion d'un paysannat moderne, formé aux techniques d'exploitation et de gestion, à la prise de responsabilités individuelles et à la prise en charge d'intérêts collectifs.

- par le désir de démocratisation de la société rurale par la suppression du métayage et l'accession de tous à la propriété et à la décision ;

- enfin, par le souci de favoriser la création d'associations paysannes et de fédérations d'associations permettant la prise en charge ultérieure de l'ensemble de l'organisme par les paysans eux-mêmes.

(1) La SOMALAC * est en fait le cas le plus frappant. D'autres sociétés d'aménagement ou organismes du même type ont plus ou moins abandonné cet objectif en privilégiant, soit l'aspect productiviste (SAMANGOKY) **, soit l'aspect participationniste (ODEMO) ***.

* SOMALAC : Société d'économie mixte travaillant au lac Alaotra sur les problèmes du riz (N.D.L.R.).

** SAMANGOKY : Société de développement de la culture du Coton dans le bas-Mangoky (N.D.L.R.).

*** ODEMO : Opération de Développement du Moyen-Ouest de Madagascar (N.D.L.R.).

Pour mener de front la réalisation de ces objectifs nécessitant une transformation profonde et immédiate des structures agraires et non pas seulement une action de vulgarisation rapprochée, les sociétés d'aménagement ont une marge de manœuvre relativement étroite. C'est ainsi qu'elles sont amenées à opter pour un développement rural de type semi-directif.

La solution des difficultés de la vulgarisation agricole et de la création d'attitudes nouvelles consiste à donner à la contrainte des moyens plus efficaces d'intériorisation. Si la persuasion est impuissante, il faut la dépasser dans la recherche d'une pédagogie plus directive, de type « paternaliste ». Le paysan n'étant pas en mesure de discerner de lui-même où est son véritable intérêt, il faut le maintenir par une contrainte modulée, dans une armature lui permettant d'acquiescer des attitudes nouvelles, de suppléer à sa volonté défaillante. On pense que lorsque le paysan aura pris l'habitude pendant 10 ou 15 ans d'adopter un type de comportement donné devant le travail et la gestion de son budget, il sera parvenu à un stade de « non-retour », dans lequel le développement devenu « auto-propulsif » pourra alors se réaliser selon des principes participationnistes.

Le creuset dans lequel s'édifiera ce paysan nouveau sera la mise en place d'un appareil d'encadrement lourd et contraignant intervenant d'une part, grâce à un encadrement technique approché devenu surveillant pointilleux (1) et spécialiste de l'action psychologique et, par le recours aux autorités administratives (2) et à une législation de type A.M.V.R. * permettant le respect d'un cahier des charges, c'est-à-dire l'exécution du programme de développement sous peine de sanctions. Les responsables sont donc placés au centre de la controverse classique entre l'ordre et la persuasion ou plutôt, car personne ne se résoud à opérer un choix aussi radical on s'interroge sur le dosage qui sera le plus efficace, sur l'équilibre qui sera le plus judicieux entre la contrainte et la pédagogie.

On s'aperçoit vite pour quelles raisons les adeptes des grands aménagements préfèrent les réaliser dans des zones vides et avec des éléments jeunes.

« ...Dans cette dernière formule, toutes les réformes difficiles à instaurer dans les structures traditionnelles deviennent, en terrain neuf et avec des éléments jeunes astreints à un cahier des charges rigoureux, beaucoup plus aisées à promouvoir : la diversification et la rotation des cultures vont pouvoir être respectées ; les produits seront automatiquement vendus aux coopératives, donc sans intermédiaires ; le paiement des redevances d'eau s'effectuera sans difficultés et l'utilisation d'engrais sera rapidement diffusée ; le crédit pourra être distribué à tous, le zébu traditionnel disparaîtra de lui-même, des outils tractés seront introduits, le remembrement des terres et les problèmes fonciers auront reçu une solution satisfaisante, enfin la mise en valeur sur les périmètres sera globale, c'est-à-dire qu'aux activités agricoles viendront s'adjoindre des activités artisanales ou industrielles (Rizeries ou huileries, fabriques de concentré de tomates, abattoirs, matériaux et panneaux pour l'habitat, etc.) »

Extrait du Rapport du Commissariat au Plan sur le Développement (1962).

Il faut bien voir que cette attitude générale de recours à l'autorité est contenue de façon quasi-inéluctable dans la notion même de grands aménagements tels qu'ils

(1) Le cas le plus souvent cité est celui des moniteurs présents de bon matin sur les exploitations, notant sur leur carnet les heures d'arrivée et les temps de présence des paysans, relevant les infractions et donnant des mauvais points aux tributaires défaillants.

(2) C'est ainsi que l'on voit des agents d'agriculture solliciter, sous couvert de la nécessaire collaboration interservices, l'appui du chef de canton pour obtenir le recépage et la taille des caféiers.

* A.M.V.R. : Aire de Mise en Valeur Rurale ; c'est un cadre juridique qui permet un début de réforme foncière (N.D.L.R.).

ont été réalisés jusqu'à présent. Si l'on essaie de démontrer le mécanisme par lequel les responsables des grands aménagements sont amenés à adopter une méthode essentiellement directive, on s'aperçoit qu'il y a à l'origine de cette décision la nécessité de réaliser le plus rapidement possible une augmentation de la production pour rentabiliser les investissements lourds et l'encadrement dense payés sur crédits extérieurs.

La démonstration peut s'effectuer en cinq points :

1. Les grands aménagements **coûtent cher** ; il est nécessaire de rechercher la contribution de sources de financement extérieures. Ces crédits doivent être remboursés, capital plus intérêts. De plus ils ne sont pas accordés, si des programmes d'utilisation efficace ne sont pas présentés.

2. Pour réaliser ce remboursement, il faut **rentabiliser** obligatoirement les investissements réalisés (1).

3. Pour rentabiliser les investissements, il faut **augmenter rapidement la production et dégager des excédents commercialisables**.

4. Pour augmenter rapidement la production, il faut employer des **méthodes efficaces de vulgarisation**, exiger une discipline dans l'exécution des tâches agricoles, sanctionner les faiblesses ; si la persuasion est insuffisante, on s'appuiera sur des réglementations permettant l'éviction du cultivateur défaillant et on fera appel à l'autorité administrative pour « inciter » au travail. De ce fait, on va agir selon un rythme et un calendrier d'exécution ne correspondant pas à l'évolution des mentalités et procédant d'une « logique » différente.

— D'où l'utilité d'un encadrement contraignant pour accélérer la transmission des techniques et l'acquisition d'une attitude productiviste.

— D'où la nécessité d'un droit de propriété réglementé pour empêcher le morcellement et imposer l'utilisation intensive de la terre.

5. Pour dégager des excédents commercialisables, il faudra **éviter que la production supplémentaire soit absorbée** dans des proportions trop importantes par les producteurs eux-mêmes.

— D'où le choix d'une exploitation d'une dimension assez grande pour dégager un surplus important, et une restriction volontaire du nombre de paysans produisant au profit « d'entrepreneurs paysans » à haut niveau de revenus monétaires.

— D'où également l'utilité de redevances diverses contraignant les paysans à maintenir, à augmenter et à livrer la production.

Le conciliationisme des sociétés d'aménagement est souvent qualifié d'utopiste par les sociologues, pour qui, il n'est pas d'exemples de passage à la participation réelle par le « purgatoire » d'une structure autoritaire de grande dimension. Cette contradiction est-elle réelle ? Ou le pari pourra-t-il être tenu ? Il paraît difficile de préjuger du résultat final.

A côté des sociétés d'aménagement, il convient de placer dans les organismes exprimant une préoccupation apparente de conciliationisme dans le temps, les fermes d'Etat et les syndicats de communes, en précisant bien qu'il ne s'agit que

(1) L'obligation de rentabiliser s'appuie également de considérations éthiques. Il serait anormal, estime-t-on, que des populations bénéficiaires d'aménagements de la puissance publique ne les utilisent pas au maximum pour le bien de l'ensemble de la collectivité.

d'une similitude théorique. En effet, si le premier type de conciliationisme peut être considéré comme une action utopique ou une tentative désespérée, ce dernier ne se situe qu'au niveau de la déclaration d'intention.

La mise en place des fermes d'Etat à Madagascar visait essentiellement un but productiviste. Cependant, les promoteurs, soucieux d'éviter le reproche de mener une action sans répercussion sensible sur le monde rural et de favoriser un capitalisme d'Etat n'avaient pas écarté des évolutions « évolutionnistes » s'inspirant de préoccupations socialisées et d'expériences étrangères d'autogestion. Mais il était bien précisé que cette recherche de l'intégration de la ferme au milieu environnant à travers les exploitations individuelles et les collectivités locales ainsi que la prise en charge de la ferme par des conseils ouvriers, des coopératives des producteurs ou des collectivités locales décentralisées ne pouvait être qu'une œuvre de longue haleine, nécessitant réflexion et recherche et que la tâche prioritaire des fermes d'Etat était d'abord d'assurer leur propre rentabilité.

Il en est de même pour les syndicats de communes (1). Bien qu'étant à l'origine, une action de développement menée par l'administration, ils devaient aboutir à une prise en charge de responsabilités de plus en plus grandes par les maires ruraux, organes exécutifs de la commune rurale, élus par les paysans. Cette position n'était pas irrationnelle dans la mesure où une formation économique des maires ruraux aurait été systématiquement entreprise et dans la mesure où leur représentativité démocratique aurait été établie.

Or, dans le contexte socio-politique de l'époque, la désignation des représentants par le moyen des élections communales n'avait aucun caractère participationniste, le maire rural constituant le plus souvent un rouage administratif supplémentaire et non l'instrument d'un pouvoir paysan.

Là encore, la préoccupation d'aboutissement participationniste ressortait davantage de la simple déclaration d'intention que du souci d'associer effectivement les populations à la gestion démocratique de leurs propres affaires.

III — Le dichotomisme

Nous entendons par là, l'attitude consistant à résoudre les contradictions du confusionnisme et du conciliationisme en établissant des séparations étanches entre les types d'actions contradictoires et en institutionnalisant en quelque sorte le dualisme légué par l'histoire aux pays en voie de développement entre un secteur dit moderne et un secteur paysan traditionnel, chacun d'eux relevant de politiques de développement distinctes.

C'est le plus souvent pour éviter la confusion entre intervention et participation et la confusion entre action productiviste rapide et action de transformation paysannale que les responsables du développement sont amenés à adopter cette attitude. La nécessité pour les responsables nationaux de l'économie de développer impérativement la production pour satisfaire les marchés extérieurs et éviter les importations de produits vivriers, vient renforcer le désir des techniciens de se débarrasser de l'impossible problème de l'adhésion paysanne et de rechercher des modes d'intervention plus efficaces.

On aboutit donc à mettre en place deux secteurs juxtaposés appliquant l'un une politique participationniste en milieu paysan, l'autre une politique technicienne productiviste en milieu « non traditionnel ».

(1) cf. l'article de G. Hanicotte ci-dessous (N.D.L.R.).

A — Le secteur Moderne peut revêtir deux formes :

- o celle d'un capitalisme d'Etat où le développement de la production est assuré par un appareil étatique ou para-étatique destiné à le demeurer dans l'avenir, travaillant avec des salariés, selon les méthodes les plus rationnelles, dans une zone géographique non appropriée par les communautés villageoises. L'exemple-type est celui des fermes d'Etat. Mais on peut rattacher à ce groupe le cas des sociétés d'aménagement primitivement destinées à former un paysannat et qui ont évolué vers une formule proche des fermes d'Etat dans laquelle le paysan est associé sous une forme voisine du salariat.

- o celle d'un capitalisme national ou étranger, basé également sur le salariat.

B — Le secteur Paysannal évoluerait selon une logique différente, de type participationniste et serait animé et appuyé techniquement par un encadrement recruté selon des normes distinctes de celles du secteur précédent. Les moyens et les méthodes d'action seraient, elles aussi, spécifiques : technologie « labour-intensive », progressivité des thèmes d'action, priorité à la formation, stratégie de dégagement de surplus collectif..

Il est juste de préciser que la dichotomie entre les deux secteurs n'est pas absolue puisque le secteur moderne peut servir d'appui technique pour l'expérimentation, l'utilisation du matériel agricole, la production de semences, la transformation industrielle, l'organisation de la commercialisation ; il peut également jouer un rôle dans le financement d'infrastructures bénéficiant à l'ensemble des deux secteurs : routes, équipements économiques et sociaux, etc... Il faut donc convenir que si cette liaison des deux secteurs différents, par l'apport de services réciproques à base contractuelle, pouvait être organisée de façon satisfaisante, il conviendrait de parler dans ce cas de tentative de conciliation dans l'espace plutôt que de dichotomie.

Cette tendance dichotomiste existait déjà à l'époque coloniale où il y avait coexistence de zones de colonialisation et de secteurs de paysannat. Elle s'est accentuée en fait pendant les premières années de l'indépendance, malgré les efforts de l'animation rurale, notamment par la mise en place de zones d'action concentrées. Certains techniciens européens, désarmés devant les difficultés nouvelles d'action dans les zones même « concentrées » en sont arrivés à préconiser la solution radicale : « faire de l'agriculture sans les agriculteurs » et à abandonner toute politique paysannale sérieuse en axant leurs efforts sur un milieu humain plus compréhensif et sur des structures plus dociles.

Cette attitude a été largement appliquée sur la côte Est, dans les premières années de l'indépendance, par le responsable provincial de l'agriculture, Monsieur Drogé. Les lignes directrices de son action consistaient en effet à préconiser :

— d'une part, un programme d'agriculture moderne dans les régions côtières et les vallées fertiles. Les modes d'exploitation souhaitables étaient :

- . la société capitaliste exploitant des concessions,
- . la coopérative de type COFRUMAD (en fait organisme d'intervention para-étatique),
- . l'exploitation collective de type « kibboutz » en liaison avec le service civique.

— d'autre part, un programme de survie basé sur les produits anciens et animé par l'autorité administrative, dans la région des « tanety » intérieures vouée à l'érosion.

« Conçus d'abord en vue de résoudre le problème des zones les plus critiques pour le plus grand nombre, les projets provinciaux se transformèrent en programmes localisés de production au coût le moins élevé possible, dans les zones les plus propices, sur le milieu humain le plus compréhensif » (1).

La promotion d'un secteur moderne s'est concrétisée également depuis l'indépendance par la création des fermes d'Etat concurremment à l'encouragement et à la revalorisation des concessions privées nationales et étrangères ; s'inspirent également de cette attitude, les efforts en vue de doter les cadres sortant des lycées et collèges agricoles d'exploitations rentables, exploitées individuellement ou dans un cadre collectif.

CONCLUSION

Cette description que nous venons de faire des trois optiques est nécessairement trop schématique et parfois caricaturale ; des nuances devraient être apportées pour mieux rendre compte de la réalité, certaines structures et certaines méthodes d'intervention pouvant s'inspirer à la fois des caractéristiques des unes et des autres.

Les péripéties de la première décennie ont montré avec, semble-t-il, suffisamment de netteté, les difficultés de réaliser une harmonisation des structures de développement et d'effectuer des choix non ambigus entre les différentes options et les différentes méthodes de développement. Les événements d'avril 1971 dans le Sud ont montré les conséquences d'un système d'administration fondé sur la coercition et ceux de mai 1972 ont accéléré la prise de conscience des tensions provoquées par les recherches en conciliation multiples et permis en partie leur expression publique.

La situation actuelle est en voie de se clarifier et l'on peut discerner sans trop de difficultés quelle sera l'influence respective de ces différentes options dans l'avenir.

L'optique participationniste est actuellement la doctrine officielle en matière de développement, particulièrement en milieu rural. Elle se concrétise notamment par un immense effort de rénovation du « fokolonona » et de transformation de l'esprit et des méthodes de l'administration, par l'institutionnalisation du dialogue entre la population et le pouvoir, et par la mise en sommeil des partis politiques.

L'optique administrative semble avoir fait les frais de cette orientation. Malgré le poids des habitudes, elle a perdu son triomphalisme et son esprit envahisseur et commence à reconnaître les vertus du dialogue et de l'auto-critique ainsi que la nécessité du recours au technicien. L'administrateur a vite compris la fragilité de sa position dès que disparaît l'obéissance passive engendrée par la crainte séculaire d'une administration oppressive, et la garantie d'impunité procurée par son allégeance au parti dominant. Le technicien dans la même démarche semble avoir retrouvé sa place de conseiller au service des communautés villageoises et son rôle d'organisateur principal des actions de développement.

Pour les uns comme pour les autres, les essais de conciliation paraissent très vulnérables. Le technicien agricole, l'administrateur et l'économiste sont condamnés à opter pour la technocratie ou pour un participationnisme réaliste. C'est d'ailleurs dans cette dernière voie que les meilleurs techniciens se sont engagés résolument, car ceux qui ont vécu des expériences de développement rural réussies savent que rien de durable ne peut être obtenu sans l'adhésion active des intéressés.

(1) Voir G. Hanicotte - 1970 « Les plans de développement agricole de la côte centre-est de Madagascar » *Revue Economique de Madagascar* n° 2, pp. 331-370.

On voit mal d'ailleurs comment il serait possible sans cette révolution des attitudes, de concrétiser les options nouvelles contenues dans la réforme du « foko-nolona » et de l'administration territoriale, notamment :

— celle d'autogestion par les « fokolonona » des intérêts économiques situés à leur niveau ;

— celles de dialogue entre une administration de développement et des communautés de base organisées et autogérées ;

— celle de prise en charge progressive par des structures populaires situées à des niveaux de plus en plus élevés de leur propre administration et de leurs intérêts économiques, les services de l'Etat ne jouant qu'un rôle d'appui technique.

Si l'échelon de base de la structuration villageoise, le « fokontany » a été constitué de façon démocratique, les échelons supérieurs « firaisampokonolona » et « fivondronampokonolona » et à un moindre degré le « faritany » devraient pouvoir représenter à terme une structure d'opération véritablement populaire où les décisions appartiendraient aux intéressés et où les moyens d'intervention économique seraient assurés grâce à l'existence d'un budget et à la reconnaissance de pouvoirs propres.

Il y a là un domaine immense où l'immigration des responsables nationaux : ingénieurs, agronomes, économistes et sociologues doit pouvoir s'exercer à partir des réalités locales et en liaison étroite avec la population, en vue de découvrir des solutions purement malgaches aux problèmes des structures de développement.