



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO



Institut des Mines, de la Géologie et du Pétrole

Centre d'Etudes Economiques

Revue Multidisciplinaire : Madamines

Edition spéciale - Hors série - Volumes 1, 2, 3 - Janvier 2021.

ISSN : 2220-0681

Mamisoa Fredy ANDRIAMALALA

**LES CHEMINS DE LA PAUVRETE
ET DE L'EXCLUSION SOCIALE
ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES
ASSOCIEES**

***Volume 3 :
DU MANAGEMENT PUBLIC
ET DES POLITIQUES PUBLIQUES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
AU PLAN D'EMERGENCE ECONOMIQUE***

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
Institut des Mines, de la Géologie et du Pétrole



Revue multidisciplinaire Madamines
Hors série – Volumes 1,2 et 3 : Janvier 2021.
En collaboration avec le centre d'Etudes Economiques
De la faculté d'Economie, de Gestion et de Sociologie

ISSN : 2220-0681

Directeur de Publication
RANDRIANJA Roger, Professeur titulaire

Mail : roger_ra1@yahoo.fr
Téléphone : +261 33 12 603 80

*La pauvreté est l'essentiel héritage de la majeure partie des malgaches.
Près de huit malgaches sur dix sont nés pauvres et meurent pauvres.
La « culture de la pauvreté » reste toujours ancrée dans leur esprit : pas
de projet de vie meilleure, ni espoir à une mobilité sociale.
Que refaire et par où commencer pour la combattre ?*

*Aux populations les plus démunies de Madagascar ;
A tous ceux qui cherchent à les comprendre ;
et à les aider à sortir de la paupérisation et de l'exclusion sociale.*

REMERCIEMENTS.

La réalisation de ce travail n'est pas seulement le fruit de l'effort personnel du chercheur, elle est également liée à " son environnement ", notamment le concours de divers services et institutions, et les relations amicales qui se sont tissées au niveau des personnes rencontrées tout au long de la recherche. A cet effet, je tiens ici à adresser ma reconnaissance à tous ceux qui ont contribué à son élaboration et sa publication.

Tout d'abord, j'adresse mes vifs remerciements à la Faculté d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo, en particulier le Mention Economie, lieu privilégié d'analyse critique et de mise en relation de la théorie et de la pratique, qui m'a permis de mener ma recherche sur les problèmes de développement dans les pays pauvres comme Madagascar.

En suite, je remercie tout particulièrement Monsieur le Professeur RAVELOMANANA Mamy Raoul, agrégé des Universités en Sciences Economiques, l'actuel Président de l'Université d'Antananarivo, et Directeur du Centre d'Etudes Economiques. Malgré ses lourdes charges, il m'a accordé une aide inestimable lors de l'élaboration de ce travail. Force est de constater que sans ses appuis, ce travail n'aurait pu être présenté comme il l'est aujourd'hui.

Je tiens à exprimer ma gratitude à Monsieur le Professeur RANDRIANJA Roger et ses collaborateurs, Directeur de publication de la Revue multidisciplinaire Madamines et non moins Directeur de l'Institut des Mines, de la Géologie et du Pétrole pour l'intérêt qu'il a accordé sur la publication du présent travail de recherche.

Enfin, je tiens à remercier de façon collective ceux, nombreux, qui m'ont accordé des entretiens durant les enquêtes sur le terrain.

*Mamisoa Fredy ANDRIAMALALA
(Economiste et Politologue)*

Avant-propos

Les principaux résultats qui découlent du présent travail de recherche intitulé **LES CHEMINS DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE ET LES POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES** publiés dans cette revue multidisciplinaire, sont présentés suivant les trois volumes qui le composent.

Le volume 1 intitulé « **Niveaux de ressources, Conditions de vie, vécu et trajectoires des populations pauvres** » contient 543 pages et comporte 17 chapitres. Il est consacré aux études descriptive et analytique de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à Madagascar et surtout dans l'agglomération d'Antananarivo ainsi que les facteurs déterminants qui les expliquent

Le volume 2 qui porte le titre « **Le financement du développement et des Politiques publiques de lutte contre la pauvreté** » compte 449 pages. Les treize chapitres qui le constituent retracent les principales sources de financement de politiques publiques et d'initiatives locales de lutte contre la pauvreté, notamment

Le volume 3 intitulé « **Du Management public et des Politiques Publiques de lutte contre la pauvreté au Plan d'Emergence Economique** » contient 525 pages et comporte 14 chapitres. Il est consacré principalement à l'analyse des Politiques publiques mises en œuvre à Madagascar depuis l'intervention de la Banque mondiale et du FMI dans l'économie malgache. Il traite également la problématique portée sur les actions et initiatives locales de développement menées par des acteurs locaux.

Il s'agit de note de synthèse de mon ouvrage de 1.489 pages repartit en 3 tomes linéairement articulés et prolongés, intitulé « Les chemins de la pauvreté et de l'exclusion sociale et les Politiques Publiques associées ». Les 44 chapitres qui le constituent sont les résultats des travaux de recherche que j'ai menés depuis 2000.

En d'autres termes, ce sont des articles de synthèse récapitulant la présentation et la description de la pauvreté et le dénombrement des pauvres qui débouchent sur des interrogations relatives aux Politiques Publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre successivement à Madagascar, et à leur financement (*Ressources fiscales, Ressources étatiques issues des exploitations minières dont les redevances, Aide Publique au Développement, Ressources locales, etc.*).

Ces principaux éléments constituent des matériaux pour l'élaboration d'une Politique publique visant à réduire la pauvreté et ses financements, d'une part et une formulation d'un **Projet de société** pouvant rendre Madagascar un nouveau pays économiquement émergent, d'autre part.

La publication conjointe en hors série de ces trois volumes s'impose pour ne pas interrompre l'articulation logique et le prolongement linéaire de toutes les thématiques que j'ai développées.

Pour le Centre d'Etudes Economiques de la Faculté d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo, la réalisation de la présente recherche constitue une étape complémentaire pour suivre, prolonger et approfondir les recherches sur la pauvreté à

Madagascar et les Politiques publiques associées et leurs financements dont les ressources étatiques issues des exploitations minières.

Pour l'Institut des Mines, de la Géologie et du Pétrole, les principaux résultats de la présente publication, notamment ceux du volume 2 : le Financement du développement, font partie de la promotion de l'information et la diffusion de la connaissance et de savoir faire dans les domaines des ressources financières issues des exploitations minières.

Ce sont des matériaux disponibles pour des nouvelles mesures d'optimisation des revenus miniers : entre autres : mise en place du Fonds Minier Souverain pour le Développement Economique et Social, création de la Centrale de l'Or : une sorte de guichet unique pour régler la production et la commercialisation de l'Or au niveau national et son exportation. Et, ce dans le but de mobiliser les ressources y afférentes permettant d'accroître le revenu national et donc les ressources intérieures nécessaires pour financer les programmes inscrits dans les Politiques de développement comme le Plan d'Emergence de Madagascar.

Bref, ce numéro spécial de la Revue multidisciplinaire MadaMines de l'Institut des Mines, de la Géologie et du Pétrole, en collaboration avec le Centre d'Etudes Economiques de la Faculté d'Economie, de Gestion et de Sociologie, a été publié pour commencer la coopération et le partenariat entre ces deux entités.

SOMMAIRE

VOLUME 3
DU MANAGEMENT PUBLIC ET DES POLITIQUES
PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
AU PLAN D'EMERGENCE ECONOMIQUE.
(525 pages)

PARTIE 1 : DE LA NOTION DU DEVELOPPEMENT AUX IMPERATIFS DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Chapitre 1 : Définitions du développement et état de la situation à Madagascar..

**Chapitre 2 : Politiques de développement : élaboration et problèmes
de mise en œuvre**

Chapitre 3 : Politiques de développement et mondialisation

3-1- Les implications de la mondialisation

3-2- Les principaux problèmes posés par la mondialisation.

PARTIE 2 : PORTEE ET LIMITES DES POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE A MADAGASCAR

Chapitre 4 : Le Programme d'Ajustement Structurel (PAS)

**Chapitre 5 : Les stratégies de lutte contre la pauvreté, le management public
et les stratégies de développement local**

5-1- Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté

5-2- Les politiques publiques participatives

5-3- Les politiques publiques de l'emploi

5-4- Le management public

PARTIE 3 : PLACES DES ACTEURS NON-ETATIQUES DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Chapitre 6 : Les stratégies de développement local

**Chapitre 7 : Les contributions des petites unités de production
à la lutte contre la pauvreté et à l'économie marchande**

PARTIE 4 : VERS UN REEXAMEN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE ET UNE FORMULATION D'UN PROJET DE SOCIETE

Chapitre 8 : La performance du gouvernement en question

Chapitre 9 : Matériaux pour une élaboration d'un projet de société

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

PRINCIPAUX RESULTATS
VOLUME 3
DU MANAGEMENT PUBLIC ET DES POLITIQUES PUBLIQUES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
AU PLAN D'EMERGENCE ECONOMIQUE.

Ce volume 3 intitulé «*Du Management public et des Politiques publiques de lutte contre la pauvreté au Plan d'émergence économique*» contient 525 pages et comporte 14 chapitres. Il est consacré principalement à l'analyse des Politiques publiques mises en œuvre à Madagascar depuis l'intervention de la Banque mondiale et du FMI dans l'économie malgache. Il traite également la problématique portée sur les actions et initiatives locales de développement menées par des acteurs locaux.

Il n'a pourtant pas pour but primordial de les évaluer. Il est plutôt mené en vue d'en faire un état des lieux et d'apporter des pistes de réflexion susceptibles de nourrir les débats sur la reformulation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté appropriées et d'un plan d'émergence économique, source de croissance rapide et d'opportunité d'emploi pour les populations à bas revenu.

Les 14 chapitres qui le constituent couvrent les thématiques suivantes :

- Les notions de développement, de politique de développement et des politiques publiques et leurs méthodes d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation ;
- Les implications du contexte de la mondialisation sur le développement et la politique de développement ;
- Le modèle participatif de développement et de politique de développement, la planification locale de lutte contre la pauvreté, la place des petites unités de production marchande dans la lutte contre la pauvreté, la politique de l'emploi ;
- L'analyse des contenus et les leçons tirées de l'expérience des politiques publiques mises en œuvre successivement à Madagascar, notamment le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Madagascar Action Plan (MAP) et l'actuel Plan National de Développement (PND).
- Le management public qui se trouve à l'intersection entre les réformes administratives et les politiques publiques ;
- La Gestion des Ressources Humaines dans la régulation étatique de la pauvreté,
- La méthode d'élaboration d'un *Projet de société*.

Les principaux éléments des résultats qui se dégagent de ce volume 3 du travail qui traite la problématique sur le management public et les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et d'émergence économique sont présentés comme suit.

PARTIE 1 : DE LA NOTION DU DEVELOPPEMENT AUX IMPERATIFS DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT.

Chapitre 1 : Définitions du développement et état de la situation à Madagascar.

- *Le développement est un terme polysémique qui suscite beaucoup de controverses.*

Le « développement » est un terme polysémique qui suscite beaucoup de controverses. Plusieurs mots en sont utilisés pour le désigner : croissance économique, développement économique, progrès économique, développement social, développement humain, développement durable, etc.

- *Le développement se définit comme un accroissement de la production marchande.*

Le développement est un processus complexe à long terme défini par l'évolution de la structure du produit intérieur et indiqué par le niveau de croissance économique. La croissance économique s'accompagne généralement du changement structurel des éléments qu'elle affecte.

La croissance économique est une variable principale permettant de mesurer le développement d'un pays. Elle signifie accroissement soutenu de production marchande. Selon la thèse libérale : « *la croissance économique définit le développement* ». Ses sources évoluent selon la théorie et le contexte économiques

La croissance économique suppose l'évolution convergente de certains paramètres tels que le capital, les ressources naturelles, la technologie et la population dont deux principaux éléments peuvent la définir, notamment l'élévation de la population et celle des ressources disponibles. Ce qui conduit à la recherche d'un taux de croissance démographique optimal où le PIB par tête est le plus élevé, d'où la classification des pays selon le niveau de PIB par habitant.

- *Le développement englobe et soutient la croissance.*

En revanche, le développement peut déboucher sur des structures sociales, des institutions, des habitudes d'esprit qui ne sont pas justiciables sur la base de calcul économique. Le développement englobe et soutient la croissance. Celle-ci est sectorielle, partielle, mesurée avec des indicateurs quantitatifs alors que le développement est synthétique, quantitatif et qualitatif à la fois.

- *Le progrès économique se distingue de croissance.*

Le progrès est un produit ou un résultat ou une avancée vers un but que l'on s'est fixé. Le progrès est l'aptitude d'une économie à engendrer le progrès. Il désigne la marche d'une économie vers l'accroissement de la croissance économique. Le progrès dépend d'une propagation aussi rapide et efficace que possible au sein d'une société, aux moindres coûts, d'un certain nombre d'impulsions économiques.

- *Le développement social n'est qu'une mesure corrective de la croissance économique.*

Dans le processus de production marchande, la croissance économique ne s'accompagne automatiquement pas d'une redistribution des revenus. Dans ce sens, le développement social par les politiques de redistribution de richesse est conçu pour corriger les inégalités de revenu.

Le développement social est lié indissociablement et dépendant à la croissance économique. Il n'est que la retombée de la croissance et que les problèmes de la

pauvreté, de l'inégalité, de l'exclusion sociale, du chômage, etc. deviennent secondaires par rapport aux problèmes de croissance économique.

Le développement économique est à la fois un moyen permettant d'accroître la satisfaction des besoins marchands par une croissance économique, d'une part et d'améliorer le bien-être de la population par le biais d'une simple politique de redistribution des fruits de la croissance, d'autre part.

- Le développement social se dissocie du développement économique.

L'amélioration du bien-être de la population dépend de certains facteurs tels que le niveau d'accès aux biens et services collectifs et l'ampleur du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans cette optique, la notion du développement social devrait se dissocier de celle du développement économique. Dans cette optique, le développement social s'inscrit dans le concept de développement et dans les stratégies de développement aussi bien au niveau national qu'au niveau international.

Dans cette perspective, l'approche nouvelle du développement social, conçu comme composante indépendante du développement économique, est fondée sous le slogan « lutte contre la pauvreté », un des objectifs de développement internationaux tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les Objectifs de Développement Durables (ODD), fixés dans le cadre des différents sommets mondiaux sur le développement.

Le développement durable, un concept qui s'est émergé au début des années quatre-vingt, a inclu la dimension environnementale qui complète les dimensions économique et sociale du développement.

- Le développement est un processus de satisfaction croissante des besoins.

Le problème économique général n'est autre que le problème de non satisfaction des besoins. Dans cette optique, le développement se définit comme un processus de satisfaction croissante des besoins hiérarchisés selon les contraintes des ressources pour produire les biens économiques.

Le problème que pose l'élaboration d'une politique de développement est de résoudre le problème de besoins collectifs en rapport avec les biens marchands en tenant compte de la rareté des ressources.

- La mondialisation a des implications sur le concept de développement.

La thèse libérale sur le commerce et la politique du développement stipule que le commerce mondial est la meilleure voie possible pour accélérer le développement d'un pays. Dans ce sens, le bouleversement du contexte global actuel, marqué par l'accélération du commerce mondial et du flux financier à l'échelle planétaire, a modifié le concept de développement aussi bien au niveau international qu'au niveau national. La forme de développement de chaque pays est soumise au développement international dont la croissance économique devient l'objectif prioritaire de la politique économique mondiale.

Le processus de développement n'est qu'un processus de rattrapage dont l'accélération de la croissance et du commerce est le seul moyen pour diminuer l'écart entre les pays développés et les pays en voie de développement dont Madagascar.

- Madagascar reste parmi les pays pauvres au monde.

L'écart entre le PIB de Madagascar par rapport aux pays les plus riches du monde est énorme. Ce pays est parmi les 25 pays les plus pauvres du monde. Son PIB par habitant est de 424 dollars en 2018, ce qui place le pays au 4^{ème} rang des pays les plus pauvres du monde après avoir campé dans la cinquième place entre 2015 et 2017. De plus, le niveau de vie s'améliore globalement en Afrique subsaharienne, sauf à Madagascar.

- Nombreux sont les facteurs explicatifs du niveau très bas du PIB par tête.

Le niveau dérisoire du PIB par tête à Madagascar est lié à des multiples raisons, entre autres la faible performance du système productif, la désarticulation de son économie, la crise politique cyclique, le cataclysme naturel, etc.

Ce sont des facteurs justifiant les situations suivantes : la croissance économique ne permet pas d'absorber la main-d'œuvre sur le marché du travail, la proportion d'investissement par rapport au PIB pour assurer une forte croissance est faible et la croissance économique ne permet pas d'assurer la croissance de revenu par tête et renforce donc la pauvreté des malgaches.

- Madagascar reste toujours parmi les pays à faible Développement humain.

Parallèlement à la faible performance de son économie et au niveau très bas de son PIB par tête, Madagascar a connu une dégradation significative des dimensions sociale et humaine de la pauvreté. Le niveau de son IDH reste faible même si une légère amélioration a été enregistré depuis ces dernières années. Son IDH gravite en moyenne autour de 0,500 et place ce pays parmi les pays à très faible niveau de Développement humain.

Le niveau très bas de l'IDH de ce pays est lié à des différents facteurs, à savoir : la faiblesse du système productif, l'insuffisance et la détérioration des services sanitaires et éducatifs publics, le sous-approvisionnement en biens alimentaires et en eau potable, etc. A cela s'ajoute la dégradation de l'organisation et du fonctionnement des centres de soins de base et des hôpitaux ainsi que des services éducatifs.

Chapitre 2 : Politiques de développement : élaboration et problèmes de mise en œuvre.

- L'élaboration d'une politique de développement se glisse au processus de résolution de problème économique général.

Une politique de développement est un ensemble des moyens choisis et mis en œuvre de façon coordonnée pour répondre à un ensemble de besoins aussi bien marchands que non marchands hiérarchisés selon le degré de contrainte et le mode de prise de décision, soit marchande, soit politique.

Elle est élaborée avec des méthodes spécifiques adaptées à la nature des moyens disponibles et des objectifs à atteindre et au bouleversement du contexte mondial. Dans cette optique, le problème que pose l'élaboration d'une politique de développement est de résoudre le problème économique général, notamment celui de besoins collectifs en lien étroit avec les besoins marchands.

- Une politique de développement est à la fois politique et économique.

Une politique de développement qui vise habituellement à protéger les intérêts collectifs et mise sur les nouveaux enjeux qui en découlent, notamment l'objectif de croissance économique soutenue par la libéralisation, est à la fois politique et économique.

Elle est politique parce qu'elle est le produit de la combinaison des choix hiérarchisés des finalités issues des débats entre différents acteurs, et des moyens pour les atteindre. Comme le développement est un processus complexe et long; une politique de développement nécessite ainsi une vision globale à long terme justifiée par un « *projet de société* ».

Une politique de développement est économique en raison de démarche économique qu'elle utilise dans le processus de satisfaction des besoins collectifs qui implique une expression de préférences collectives, une allocation des ressources pour la mise à disposition des biens et services collectifs.

La rationalisation des choix collectifs pose des problèmes pour diverses raisons dont la non-révélation de préférence. A cela s'ajoute les problèmes liés aux caractéristiques des biens et services collectifs, notamment la non-exclusion de consommation et la non-rivalité de consommation.

L'atteinte des objectifs inscrits dans les politiques de développement peut être empêchée par des problèmes de sa mise en œuvre.

- La combinaison des rôles des acteurs dans le processus de développement pose problème.

Dans le processus de résolution du problème de non satisfaction des besoins, l'Etat et le marché et les autres acteurs dont la société civile combinent leurs actions pour produire aussi bien les biens et services marchands que non marchands.

Mais dans la pratique, cette complémentarité pose problème en raison de subordination des rôles de certains acteurs par rapport aux autres.

Le marché assure la production des biens et services marchands qui permettent de satisfaire le besoin individuel sur la base de la demande solvable. Il est source de la croissance économique et du pouvoir d'achat. Il permet de créer de l'emploi et de promouvoir l'innovation technique.

Cependant, l'existence des biens et services publics que le marché n'est pas en mesure de fournir justifie l'intervention de l'Etat pour combler cette forme de lacune du marché. Ce sont des biens publics dont la production relève de la compétence de l'Etat.

Le rôle de l'Etat évolue selon le contexte. Mais il est subordonné au bon fonctionnement du marché. De plus, le bouleversement du contexte mondial a modifié le rôle de l'Etat ainsi que celui de la planification nationale de développement. Ce bouleversement accroît les rôles des acteurs de la mondialisation dont les bailleurs de fonds internationaux dans l'élaboration des politiques de développement.

Pour ce qui concerne les organisations de la société civile, les lacunes du marché et de l'Etat dans la production des biens et services justifient leur intervention en vue de les combler.

- Les problèmes de mauvaise gouvernance budgétaire.

Les problèmes de mauvaise gouvernance budgétaire sont des facteurs explicatifs de mise en œuvre des politiques. Il s'agit du problème généré par l'élaboration routinière du budget annuel, de l'insuffisance de la comptabilisation des dépenses en temps réel, du cadre macroéconomique moins fiable, du manque de coordination du processus de décision, du mauvais choix en matière d'investissement économique, du poids des services votés et le manque d'effectivité du budget de programme, de l'imperfection de la planification budgétaire à moyen terme et de la forte dépendance du financement extérieur des politiques de développement.

- Le manque d'hierarchisation des priorités et de capacités des institutions.

Le manque d'hierarchisation des priorités est un problème qui explique l'inefficacité des politiques de développement mises en œuvre dans les pays pauvres comme Madagascar. Cet ordre de difficulté se produit à différents niveaux, à savoir au niveau des axes stratégiques, au niveau de la répartition spatiale des programmes et au niveau des programmes et des sous-programmes.

Le manque de capacités des acteurs et des institutions nationales tant publiques que privées de mobiliser et de gérer de façon efficiente et efficace les ressources pour garantir le financement des actions inscrites dans les politiques du développement figure aussi parmi les problèmes de mise en œuvre des politiques de développement dans les pays pauvres dont Madagascar.

- Les blocages structurels au niveau des facteurs productifs.

Il existe trois principaux facteurs qui bloquent la mise en œuvre des politiques de développement. Ce sont des blocages issus du facteur naturel ou spatial, provenant du facteur humain et du manque de capital ou du facteur technique.

Il s'agit des blocages liés à la faible performance du système productif, à l'exploitation défectueuse des ressources naturelles, à la forte croissance de la population, à la faiblesse de l'épargne nécessaire à l'investissement.

- Vers une politique de développement cadrée par l'économie mixte.

L'analyse des politiques de développement suscite une réflexion sur l'exigence d'une politique de développement fondée sur les principes de coexistence de l'économie marchande et de l'économie non marchande dans le processus de satisfaction des besoins même si cette politique devrait être fondée en grande partie sur les fonctions de croissance.

Cette nouvelle politique de développement concilie la logique des choix privés et de la logique des choix publics et le processus de décision politique en tenant compte des difficultés engendrées par cette coexistence.

Il s'agit d'une complémentarité entre le processus de décision non marchande et celui de décision marchande dont le système de Partenariat-Public-Privé (3P) en matière d'exploitation des grandes mines ou des ressources énergétiques est l'une des formes pratiquées actuellement dans des pays africains.

Chapitre 3 : Politiques de développement et mondialisation.

La régulation étatique de la pauvreté de notre époque est dominée par le bouleversement du contexte mondial marqué par la mondialisation économique et la globalisation financière, d'une part et le poids des acteurs de la mondialisation, en particulier les bailleurs de fonds même si le rôle et la capacité de l'Etat sont renforcés, d'autre part.

Dans cette optique, la question générale soulevée au départ de ce travail est de savoir si ces environnements s'imposent réellement à l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et à la fixation des objectifs poursuivis ainsi qu'à leurs financements. Les éléments de réponses à cette question sont résumés comme suit.

3-1- Les implications de la mondialisation.

- La mondialisation est un phénomène insurmontable.

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. C'est un phénomène insurmontable. La récente transformation considérable de l'économie surtout dans les trois pôles de la triade (Europe, Asie et Amérique) définit la mondialisation.

La globalisation commerciale est caractérisée par l'accélération des échanges des biens et services à l'échelle mondiale par rapport à la production mondiale. Quant à la globalisation financière, elle est indiquée par l'intensification des flux des capitaux, surtout à court terme à travers le monde.

- La croissance économique devient l'objectif principal des politiques de développement.

La mondialisation a des implications dans l'élaboration d'une politique de développement et le rôle de l'Etat dans la fixation des objectifs de développement. La mondialisation n'a qu'une ambition unique, notamment la croissance économique impliquant des changements dans différents domaines tant au niveau national qu'international.

Elle a des implications sur les concepts du développement, de la politique de développement et de la valeur et sur la conception des données macroéconomiques mondiale. Elle a modifié le rôle de l'Etat et la division internationale du travail. Elle a aussi des implications sur la mobilité des capitaux et le modèle de consommation.

La priorisation accordée à l'objectif de croissance économique par les forces de la libéralisation et du mécanisme de l'économie marchande remet en cause la place de la planification du développement dans les pays pauvres comme Madagascar. Les autres objectifs de développement dont ceux du développement social et de l'équilibre écologique sont relégués en dernier plan.

- La mondialisation actuelle n'est pas favorable à l'économie des pays pauvres.

Le système mondial actuel modifie le rôle des différents pays dans la division internationale du travail. Cette situation implique que l'insertion maximale des pays pauvres comme Madagascar dans le commerce international ne leur permet pas de tirer d'intérêt selon la thèse libérale.

Les conséquences de l'actuelle division internationale du travail sur l'économie des pays pauvres non industrialisés sont nombreuses; l'affaiblissement de la part du

pays du Sud sur le commerce mondial, la concentration des échanges entre les pays industrialisés, l'accroissement des pays émergents sur le commerce mondial.

- Miser sur la spécialisation continue pour mieux s'insérer dans l'économie mondiale.

L'évolution de la structure du commerce mondial justifie la formulation d'une nouvelle stratégie d'insertion des pays pauvres sur l'économie mondiale.

Cette nouvelle stratégie d'insertion dans les échanges mondiaux peut être conçue à travers la théorie dynamique des avantages comparatifs basée sur une approche des étapes successives des avantages comparatifs.

- Opter pour une insertion sélective.

Les firmes transnationales sont les premiers acteurs bénéficiaires de l'ouverture de l'économie des différents pays aux échanges mondiaux. Vu la structure du commerce mondial, pour les pays du sud, l'insertion maximale dans les échanges mondiaux n'est pas une perspective de développement.

Dans le domaine de macroéconomie mondiale, les règles d'insertion maximale doivent être mises en question. Il faut que l'insertion dans ce commerce soit *sélective* selon les intérêts spécifiques de chaque pays en trouvant un équilibre entre *protection* et *libre d'échange* sans pratiquer la politique de protectionnisme absolu.

Pour le flux des capitaux à l'échelle mondiale et la *financiarisation* de l'économie, les investissements directs étrangers pouvant créer une forte valeur ajoutée à long terme devraient être favorisés au détriment de flux financiers à forte spéculation à court terme.

3-2- Les principaux problèmes posés par la mondialisation.

L'économie mondiale a des nombreux problèmes qui renforcent ses retombées négatives sur les économies des pays qui y participent. Il s'agit principalement de la persistance des problèmes liés au système capitaliste et des problèmes inhérents à la mondialisation elle-même.

- La persistance des problèmes liés au système capitaliste.

La persistance des problèmes liés au système capitaliste est indiquée par la place centrale qu'occupe la croissance économique dans la politique de développement et la recherche de profit maximal. La croissance économique n'entraînera pas obligatoirement une hausse de niveau de revenu de la population si une politique de redistribution des revenus entre les facteurs de production n'est mise en œuvre. Au niveau international, le système capitaliste renforce les écarts de revenu entre pays développés et pays en voie de développement.

Les caractères productiviste et expansionniste du système mondial implique une croissance économique accélérée sans tenir compte des limites des ressources non renouvelables. Le système capitaliste ne prend pas en charge des coûts qu'il juge extérieurs du marché. L'*externalisation* des coûts indique l'absence de responsabilité commune et sociale dans le système.

L'insertion maximale aux échanges commerciaux facilite l'exploitation et l'utilisation des ressources naturelles et aggrave les problèmes écologiques.

- Les problèmes inhérents à la mondialisation elle-même.

Quant aux problèmes inhérents à la mondialisation elle-même, l'accélération des échanges financiers à l'échelle mondiale crée une fusion et concentration entre différentes firmes pour maîtriser la concurrence et accroître par la suite le profit.

A l'échelle mondiale, des problèmes de demande solvable s'accroissent. Dans les pays industrialisés, la surproduction s'intensifie à cause de la croissance infinie et des problèmes de saturation de marché liés surtout à des problèmes de demande solvable.

Pour ce qui concerne les préoccupations financières à court terme, elles tiennent une place centrale dans l'économie mondiale et ont des impacts négatifs sur l'économie réelle.

- Vers une politique de régulation de l'économie mondiale.

Les implications et les retombées de la mondialisation dans différents domaines de la société et à tous les niveaux risquent d'engendrer des désordres dans les domaines économiques, sociaux, culturels, politiques et écologiques si tous les acteurs et décideurs ne sont pas d'accord sur la nécessité de la mise en place d'une politique de régulation de l'économie mondiale.

PARTIE 2 : PORTEE ET LIMITES DES POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE A MADAGASCAR.

Les principaux éléments des résultats tirés de l'analyse des politiques publiques mises en œuvre successivement à Madagascar depuis ces quatre dernières décennies, à savoir le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Madagascar Action Plan (MAP) et le Plan National de développement (PND), d'une part et des implications des bailleurs de fonds internationaux dans l'élaboration des politiques de développement dans les pays pauvres comme Madagascar, d'autre part se résument comme suit.

Chapitre 4 : Le Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

- La première intervention de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International dans l'économie malgache s'est justifiée surtout par le PAS.

Comme les autres pays en voie de développement endettés, Madagascar a connu également une crise de la dette au début des années quatre-vingt. Le pays se trouvait dans l'impossibilité de payer ses engagements extérieurs en raison du déficit de balance des paiements indiqué par l'alourdissement du service de la dette la diminution des recettes d'exportation. Cette crise a été amplifiée par un important déficit de finances publiques et par une crise politique et sociale.

Cette situation a conduit la Banque mondiale et le FMI à intervenir dans l'économie malgache par la mise en place du PAS pour rétablir à la fois les équilibres internes par la compression de la demande tant publique que privée et par l'accroissement de l'offre, et les équilibres externes par la diminution des importations et par l'accroissement des exportations. Il s'agissait des mesures de réformes structurelles et des mesures conjoncturelles.

- La lutte contre la pauvreté n'était pas parmi les objectifs primordiaux poursuivis par le PAS.

Le contenu et les composantes de ce programme sont conçus sur la base du diagnostic porté sur le déséquilibre externe et interne, notamment le déséquilibre de la balance des paiements et celui de finances publiques.

Le Programme d'Ajustement Structurel englobe les mesures de stabilisation financière et de transformation structurelle imposées par la Banque mondiale et le FMI sur l'économie des pays récipiendaires de leur aide.

Il s'agit d'une série de mesures de libéralisation du taux de change et du commerce tant intérieur qu'extérieur, de déréglementation des prix, de désengagement de l'Etat des activités de production et de commerce,

Les objectifs du développement étaient axés sur le rééquilibrage des déficits des certains agrégats macroéconomiques, notamment les finances publiques et la balance de paiements d'une part et le réajustement de la structure de l'économie selon le mécanisme du marché, d'autre part sans tenir compte de la situation de la pauvreté qui frappait la plupart de la population malgache (de 75 à 83% de la population).

Le recul de la pauvreté n'était pas parmi les objectifs primordiaux poursuivis par ce programme même si le Document Cadre de Politique Economique (DCPE), un prolongement du PAS, est une première tentative pour réduire la pauvreté par des mesures de stimulation de la croissance économique.

Le PAS a des implications aux situations économiques et financières et à l'état de la pauvreté dans les pays en voie de développement comme Madagascar.

Le poids de cette politique publique et ses effets à long terme pèsent toujours sur le niveau du bien-être actuel de la population malgache.

- Les effets des politiques de rééquilibrage macroéconomique ne sont pas palpables.

Le PAS a des impacts légèrement positifs sur la croissance économique pendant la période de sa mise en œuvre depuis 1982. La suspension du PAS durant la période transitoire et les effets de la crise politique de 1992 ont fait chuter la croissance économique.

Malgré les mesures structurelles et conjoncturelles, d'importants déficits publics persistaient même si une légère baisse a été enregistrée. Le pays a enregistré un déficit chronique de balance des paiements même si des mesures visant à les rétablir sont inscrites dans le PAS.

Durant la période de mise en œuvre du PAS, les exportations du pays n'ont cessé de diminuer malgré les mesures prises pour les accroître. De plus, la restriction des demandes tant publique que privée a provoqué une diminution des investissements productifs et des importations des équipements nécessaires à l'investissement et par conséquent une détérioration des infrastructures économiques et une diminution de production.

Les recettes publiques totales se stagnaient en moyenne autour de 13% du PIB alors que le taux de pression fiscale restait très faible et ne dépassait pas 10% du PIB. A cela s'ajoute la persistance du déficit de balance commerciale et la baisse notable de la balance des capitaux.

En rapport avec le PIB, les recettes d'exportation et les recettes fiscales, l'encours et le service de la dette du pays restent insoutenables malgré les mesures prises. Par ailleurs, l'accord de réaménagement et de l'échelonnement de la dette accordé par les créanciers publics a entraîné une diminution de la valeur actualisée nette de la dette.

- Les mesures du PAS ont aggravé la pauvreté.

Les impacts macroéconomiques du programme d'ajustement structurel ont des implications sur l'aspect social du développement. Ces implications sont indiquées par des retombées négatives et positives du PAS sur l'évolution des revenus et des conditions d'existence de la population.

L'augmentation de la croissance économique n'a pas eu d'impact significatif sur la croissance du PIB par tête. La valeur réelle du PIB par tête ne cesse de décroître durant la mise en œuvre du PAS. Le PIB par tête a chuté de plus de 50% par rapport à la situation d'avant. Cette croissance économique positive a été pourtant conjuguée avec un taux d'inflation très élevé.

Le taux de pauvreté est stable mais reste très élevé durant la mise en œuvre des mesures structurelles. Par contre, l'intensité de pauvreté a connu une baisse significative durant cette période.

Les retombées négatives du PAS ont renforcé la désintégration des ressources relationnelles, notamment les réseaux de solidarité sociale, surtout dans les centres urbains. Elles ont provoqué un accroissement en nombre des groupes de populations marginalisées dont les familles sans abris « 4 mi » de la capitale.

De surcroît, les mesures inscrites dans le PAS ont aggravé la pauvreté en termes de privation dans certains domaines d'existence. Dans cette optique, l'application des mesures de restriction de déficit budgétaire a renforcé la détérioration des services publics et des autres domaines d'existence de la population tels que l'emploi, l'alimentation, la santé, l'éducation, les infrastructures publiques, etc.

- Les résultats globaux de l'ajustement structurel dans le secteur agricole sont insuffisants.

La réussite du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), politique préconisée par les bailleurs de fonds traditionnels, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, a suscité beaucoup de controverses sur les impacts macro-économiques et sociaux.

Madagascar, comme les autres pays frappés par la crise de la dette, a vécu des expériences du Programme d'Ajustement Structurel au début des années quatre vingt-dix. Pendant deux décennies d'ajustement; les objectifs visés par ce programme ne sont pas atteints.

Dans ce pays, les résultats globaux de la politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole montrent que l'efficacité des différentes mesures et réformes mises en œuvre n'est pas vérifiée et que cette politique visant à remédier les dysfonctionnements de l'économie des pays bénéficiaires de leurs aides n'est généralement pas convaincante.

- Le désengagement du système productif agricole a renforcé la faiblesse du système productif.

La libéralisation et le désengagement de l'Etat du secteur productif et de la prestation d'un certain nombre de services publics dans le cadre du PAS ont entraîné un profond changement des rôles de l'Etat dans les pays sous-développés.

Le désengagement brutal de l'Etat malgache de l'approvisionnement et de la distribution des intrants et matériels agricoles, de la gestion et entretien des infrastructures hydrauliques rurales et des périmètres irrigués et du financement des petits et moyens exploitants agricoles ont provoqué une stagnation, voire une réduction de production agricole et une accentuation de la pauvreté rurale.

Ce désengagement de l'Etat ne fait que renforcer la faiblesse du système productif agricole malgache, d'une part et la pauvreté de la masse paysanne qui n'exploite qu'une faible surface, d'autre part. La masse paysanne est la plus touchée par les effets négatifs du désengagement de l'Etat du système productif agricole.

Les ventes d'actifs publics agricoles à des prix très bas accentuent également la faiblesse de l'Etat et la pauvreté rurale. Les fonds de liquidation constitués par la cession d'actif public agricole n'assuraient pas le renforcement des services publics de base dans le monde rural.

- Le PAS ne fait que renforcer l'incidence et l'intensité de pauvreté monétaire en milieu rural.

Pour ce qui concerne le lien de causalité entre la pauvreté et les retombées négatives du PAS, celui-ci a diminué les revenus des paysans et renforcé l'ampleur et l'intensité de pauvreté des populations rurales.

Durant la période de mise en œuvre du PAS, la pauvreté est plus dense et plus intense en milieu rural qu'en milieu urbain. Durant cette période, le taux de pauvreté en milieu rural a connu une forte augmentation alors que l'évolution des taux de pauvreté en milieu urbain reste relativement basse. Les pauvres ruraux se trouvent plus loin du seuil de pauvreté par rapport aux pauvres urbains.

De surcroît, le PAS a renforcé le sous-approvisionnement dans le domaine de l'alimentation à Madagascar. La consommation annuelle de riz par habitant en milieu rural a diminué de 146 kilos à 107 kilos durant la période de mise en œuvre du PAS alors que le montant de dépense des ménages affectés à l'achat de riz reste important et représente plus de 25% de leur revenu. Cette diminution de consommation de riz va de paire avec la diminution de l'importation de cette denrée

- Vers une réorientation des politiques publiques agricoles.

La dynamique du système productif agricole malgache n'est pas assurée par l'injection des ressources externes. Le programme d'ajustement structurel renforce la faiblesse du système productif agricole.

Sur la base des leçons de l'expérience du PAS dans l'agriculture, des nouvelles stratégies de développement de l'économie rurale devraient être reformulées. Il s'agit d'une politique publique qui devrait faciliter l'émergence d'un certain nombre « *d'entrepreneurs agricoles dynamiques* » producteurs de surplus à destiner sur le marché local, d'une part et sur le marché mondial, d'autre part. C'est la meilleure stratégie et approche pour mettre fin définitivement à l'agriculture de subsistance qui a toujours prévalu à Madagascar depuis des décennies.

Dans cette perspective, des objectifs pertinents qui servent d'éléments de débat dans le processus de décisions de reformulation des politiques publiques devraient être identifiés pour accélérer la transition entre l'agriculture de subsistance et l'agriculture marchande.

Ce sont des objectifs visant à accroître la part des investissements publics dans le secteur agricole et la responsabilité des paysans dans la réalisation de projet de développement qui les concerne et encourager la professionnalisation de l'agriculture.

Des stratégies sectorielles visant à améliorer la commercialisation des produits agricoles, le financement rural et les approvisionnements en intrants agricoles doivent également être reformulées.

La transformation et la modernisation de l'agriculture malgache dépendent de politiques pertinentes et efficaces mises en œuvre par l'Etat et non pas seulement d'une réorientation ou transformation de modalité d'intervention des bailleurs de fonds dans le cadre de leur processus d'évolution interne.

Faut-il rappeler que l'importance des aides accordées par les gouvernements des pays occidentaux à leurs agriculteurs montre que l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole reste une nécessité absolue.

Somme toute, l'échec de la politique agricole préconisée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans le cadre du PAS permet d'attirer l'attention que les ressources externes devront être considérées comme un complément de l'investissement et non pas comme base de l'investissement.

Cette situation est justifiée par le fait que le discours des bailleurs de fonds depuis ces dernières années axé sur la réduction de la pauvreté selon le nouveau "*cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*" dont sa mise en œuvre devient une des conditions principales de leurs aides, ne donne pas encore des résultats concrets pour relancer l'économie malgache, en particulier l'agriculture, et réduire la pauvreté.

Chapitre 5 : Les stratégies de lutte contre la pauvreté, le management public et les stratégies de développement local.

5-1- Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

- L'aggravation de la pauvreté a conduit les bailleurs de fonds internationaux à placer la lutte contre la pauvreté au centre de leur politique.

Face aux résultats mitigés du PAS, d'une part et à l'aggravation de la pauvreté dans les pays récipiendaires de leur aide, d'autre part, les institutions de Bretton-Woods ont lancé une initiative commune qui a mis au centre de politique de développement la lutte contre la pauvreté.

L'élaboration du Document de Stratégie pour Réduction de la Pauvreté (DSRP) est une des principales conditions imposées par les bailleurs de fonds aux pays bénéficiaires de l'effacement de la dette, surtout dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres très Endettés (IPPTE).

- Les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté découlent de la reconnaissance des échecs des politiques passées.

Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté mises en œuvre dans les pays pauvres dont Madagascar depuis l'adoption du concept des documents stratégiques de réduction de la pauvreté découlent de la constatation d'importantes lacunes dans les politiques antérieures préconisées par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international dont les effets négatifs ne font que détériorer davantage les situations matérielle et sociale de la majeure partie de la population des pays sous ajustement.

- Le DSRP, le MAP et le PND mettent au centre des politiques la lutte contre la pauvreté dont les grandes lignes ont été définies par les bailleurs de fonds eux-mêmes.

Le DSRP, le MAP et le PND mettent au centre des politiques la lutte contre la pauvreté. Mais ils restent toujours un modèle de développement fondé sur les objectifs visés par le principe du *consensus de Washington* dont les mesures de réformes sont basées sur les principes du marché même s'ils accordent à l'Etat un certain renforcement de sa capacité du point de vue budgétaire et une grande marge de manœuvre dans leur élaboration.

- Les objectifs globaux inscrits dans le DSRP, le MAP et le PND sont très ambitieux.

Sur le plan des principaux objectifs fixés dans le DSRP, le MAP et le PND. Ces objectifs sont trop globaux et fondés principalement sur une stabilité macroéconomique et sur une forte croissance dite *pro-pauvre* qui deviennent une finalité des politiques sans accorder plus d'importance aux objectifs spécifiques jugés primordiaux en termes de revenu et satisfaction des besoins sociaux des groupes de population les plus pauvres.

Les objectifs visés sont également très ambitieux, difficiles à soutenir et ne tiennent pas compte des facteurs économique et financier national et international qui influent leur réalisation. Eu égard à l'ampleur et à l'intensité de la pauvreté à Madagascar, il est difficile pour ces politiques de diminuer de manière significative le taux de pauvreté dans ce pays en l'espace de quelques années.

- La pauvreté généralisée rend difficile la mise en hiérarchisation des priorités.

En plus des incertitudes sur la *souténabilité* des objectifs globaux visés, l'ampleur de la pauvreté et la multiplicité de sa dimension ainsi que les faibles capacités opérationnelle et financière du gouvernement malgache rendent également difficile la

mise en hiérarchisation des priorités. Celle-ci est d'autant plus un processus complexe dans une situation de pauvreté généralisée.

Le manque d'hiérarchisation des sous-programmes et objectifs intermédiaires à l'intérieur même d'un programme ou d'un axe stratégique est une lacune du DSRP, du MAP et du PND. A cela s'ajoute l'absence d'hiérarchisation spatiale des priorités selon la répartition géographique de la pauvreté à l'échelle du territoire malgache.

Ce sont des facteurs qui rendent difficiles les objectifs visés d'être atteints et empêchent les différents acteurs de savoir d'une façon précise les formes et les causes de la pauvreté à laquelle ils doivent s'attaquer en priorité.

- La restauration d'un Etat de droit et d'une bonne gouvernance est placée obligatoirement comme axe prioritaire.

La promotion de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit est placée comme axe d'intervention prioritaire dans les politiques publiques mises en œuvre depuis ces deux dernières décennies, notamment le DSRP, le MAP et le PND, afin de réduire la pauvreté engendrée par le dysfonctionnement bureaucratique. Elle est considérée comme condition préalable au développement.

Elle est une avancée majeure de ces politiques publiques mais sa mise en œuvre reste pourtant encore difficile pour des multiples facteurs dont la solidité de l'implantation de la pratique de corruption, la centralisation excessive du pouvoir et l'insuffisance de capacité des agents de l'Etat dans la mise en œuvre des programmes.

Par ailleurs, l'axe stratégique visant à « *promouvoir une forte croissance pro-pauvre* » est placé en deuxième position tandis que celui qui cherche à « *renforcer les systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargis* » est relégué en dernier plan.

- La priorisation de stabilité macroéconomique est incompatible avec les politiques visant à reculer la pauvreté.

L'analyse des politiques montre qu'il n'y a aucun lien explicite entre croissance *pro-pauvres* et stabilité macroéconomique. Le recul de la pauvreté n'est pas parmi les objectifs primordiaux poursuivis.

La recherche de stabilité macroéconomique ne fait que réduire la marge de manœuvre des acteurs nationaux et locaux dans la mise en œuvre des politiques visant à s'attaquer directement aux causes et aux effets de la pauvreté. Il en découle que, les pauvres ne sont pas les vrais bénéficiaires des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

- Les stratégies inscrites dans le DSRP, le MAP et le PND ne s'attaquent qu'aux causes partielles de la pauvreté.

Les stratégies inscrites dans les politiques publiques mises en œuvre successivement à Madagascar depuis ces deux dernières décennies ne s'attaquent qu'aux causes partielles de la pauvreté.

Ces politiques ne précisent pas des programmes directs visant à améliorer et à appuyer les revenus des pauvres tant ruraux qu'urbains même si différents sous-programmes ont été prévus.

- La lutte contre la pauvreté à Madagascar est un processus long, complexe et difficile mais réalisable.

Malgré les différentes politiques de développement mises en œuvre par l'Etat malgache avec le concours des différents bailleurs de fonds internationaux au cours de ces deux dernières décennies, d'une part et la mise en place d'une démarche opérationnelle qui prévoit l'établissement d'un objectif de développement à moyen terme avec résultats à atteindre dans la mise en œuvre des grands axes stratégiques de réduction de la pauvreté, d'autre part l'ampleur et l'intensité de la pauvreté n'ont pas encore connu une baisse significative.

Eu égard à l'histoire de développement de certains pays actuellement émergents qui ont connu une importante pauvreté dans les années soixante; la lutte contre ce phénomène reste toujours une possibilité réalisable même si cette lutte est un processus long, complexe et difficile.

- Les poids des bailleurs de fonds pèsent lourdement dans le financement des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

Même si le DSRP, le MAP et le PND prévoient chacun un plan d'action bien défini, avec un calendrier précis et avec des objectifs mesurables et des indicateurs d'impacts, leur financement effectif reste incertain en raison d'une forte dépendance vis-à-vis des ressources financières accordées par des bailleurs de fonds internationaux.

En outre, ces politiques publiques ne prévoient pas des questions explicites permettant de mobiliser des ressources internes pour garantir la majeure partie de leur financement. A cela s'ajoute la lenteur de déblocage des crédits qui a des retombées négatives sur la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté.

Les moyens financier, matériel et humain mis à la disposition de l'Etat ne lui permettent pas de mener à bien la mise en œuvre des différents programmes inscrits dans ces politiques.

5-2- Les politiques publiques participatives.

Les éléments des résultats du travail sur le processus participatif d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, en particulier le Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), se récapitulent comme suit.

- Le modèle participatif de développement n'est pas une nouvelle méthode d'action.

Le concept de modèle participatif de développement est étroitement lié à celui de développement local.

La participation est un mode d'intervention collective qui consiste à impliquer les populations aux différentes phases des programmes ou projets de développement qui les concernent directement.

Le développement local est une méthode volontaire d'acteurs se regroupant sur un territoire pour planifier le développement de leur territoire selon les ressources qu'on peut mobiliser localement.

Ce modèle a été pratiqué à partir de l'entre-deux-guerres pour organiser les activités productives agricole dont les coopératives, les associations et les mutuelles agricoles. Il a été repris par les bailleurs de fonds internationaux pour renouveler et légitimer leur intervention et accroître la chance de réussite des politiques qu'ils préconisent dont le DSRP.

La pratique dite « *nouvelle d'intervention* » des bailleurs de fonds internationaux dans l'élaboration du DSRP a trouvé sa légitimité suite à l'échec de leur intervention antérieure, surtout dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS).

- *Le processus participatif est devenu parmi les conditions d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés et de son financement.*

L'échec très significatif des stratégies de développement antérieures préconisées par la Banque mondiale et le FMI, surtout dans les pays au sud du Sahara leur a imposé à pratiquer une nouvelle démarche, basée sur le principe participatif dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté.

Cette auto-reconnaissance de leur échec est déjà une étape très significative pour le renouvellement de leur intervention dans les pays sous ajustement structurel.

Les faits d'impliquer tous les différents acteurs, notamment les bailleurs de fonds internationaux, l'Etat et la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques de lutte contre la pauvreté dont le DSRP sont des innovations majeures apportées par ces politiques.

Les pays et les populations bénéficiaires d'une politique de développement financée par les organismes de coopération internationale sont désormais considérées comme les principaux acteurs dans la promotion de leur de développement.

Le processus participatif préconisé pour l'élaboration de ce DSRP est devenu parmi les conditions d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) et renforce par la suite sa légitimité.

- *Le processus participatif est une innovation majeure d'élaboration des politiques mais son effectivité n'est pas entièrement vérifiée.*

Le processus participatif est une démarche innovatrice qui se traduit par une ouverture du débat à tous les acteurs de la politique dans le processus de décision. Mais la réalité observable montre que ce processus reste superficiel et ne rend pas la population responsable dans la résolution des problèmes qui la concerne. Il ne rend pas non plus les bailleurs de fonds et l'Etat malgache plus attentifs aux besoins des pauvres en tant que destinataires des politiques.

Les déroulements et les résultats des ateliers d'élaboration du DSRP de Madagascar permettent de conclure que la participation de toutes les organisations de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté n'est pas effective. Par rapport à sa participation dans l'élaboration du DSRP, le manque *d'habilité* et la faiblesse de sa capacité sont des facteurs de blocage de l'effectivité de sa participation.

- *La capacité budgétaire de l'Etat croît mais dépend de l'aide extérieure.*

Pour ce qui est de la responsabilité de l'Etat dans le processus d'élaboration des politiques ; ses capacités organisationnelles restent très faibles même si ses capacités décisionnelle et budgétaire sont revues à la hausse pour faire face à l'insuffisance des ressources surtout financière et matérielle mises à sa disposition.

L'accroissement substantiel de la capacité budgétaire de l'Etat depuis ces dernières années pour renforcer le rôle de l'Etat est une nécessité certaine pour mieux répondre aux demandes sociales en matière des biens et services collectifs qui ne cessent d'augmenter.

Ce renforcement de capacité financière de l'Etat dépend de l'afflux de financement public extérieur en particulier en matière de financement du Programme d'Investissement Public.

L'appui et l'aide budgétaire extérieurs représentent près d'un quart du budget de l'Etat ces derniers temps. Ils engendrent une dépendance financière grandissante vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers avec des conditionnalités dont la bonne gouvernance budgétaire.

- Les facteurs de blocage de l'effectivité de la participation sont à la fois endogènes et exogènes

L'application du processus participatif dans l'élaboration du DSRP est confrontée à des facteurs endogènes et exogènes qui rendent difficile sa réelle effectivité.

Les facteurs endogènes sont principalement constitués par la faiblesse de capacité organisationnelle de l'Etat, la contrainte temps et la faible délimitation géographique du champ d'application du processus participatif dans l'élaboration du DSRP provoquant un morcellement du processus participatif de décision.

Quant aux principaux facteurs exogènes de blocage du processus participatif dans l'élaboration du DSRP, ils sont liés à son fondement idéologique, notamment le *consensus de Washington* et à ses éléments constitutifs qui le composent imposé par les Institutions de Breton Wood (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International).

Il s'agit de l'idéologie néolibérale basée sur l'importance grandissante du marché par rapport à l'Etat dont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sont en charge d'exécuter les différents objectifs et mesures qui y sont assignés.

D'autres facteurs exogènes sont aussi identifiés qui empêchent l'effectivité du processus participatif d'élaboration du DSRP à savoir le pouvoir décisionnel disproportionné entre les acteurs même si le rôle de l'Etat a été renforcé sur la base du mécanisme du marché et sa capacité budgétaire est renforcée, la participation superficielle de la société civile qui rend difficile la voix des pauvres d'être entendue, la primauté du système de suivi-évaluation technocratique au détriment du système participatif.

- La participation n'est pas déterminante pour réduire la pauvreté.

L'implication des populations pauvres dans les différentes phases des politiques publiques de développement qui les concernent est considérée comme une des conditions de réussite d'actions de développement.

Le DSRP implique une forte participation des populations pauvres dans les différentes phases qui le composent sans prendre en compte des programmes directs visant à améliorer et à appuyer leurs revenus.

La participation n'est pas déterminante dans la lutte contre la pauvreté. Elle reste un mode d'action permettant de renforcer la légitimité de la politique vis-à-vis des populations et des pays bénéficiaires de l'aide extérieure.

- L'objectif principal visé par le DSRP n'est pas atteint malgré la prise en considération du principe participatif.

En spécifiant à nouveau la problématique sur les liens qui peuvent exister entre la participation et la lutte contre la pauvreté; la question qui se pose est de savoir la part

apportée par la participation de la société civile et de l'Etat dans la réduction de la pauvreté durant la mise en œuvre du DSRP.

L'objectif principal visé par les politiques de lutte contre la pauvreté à Madagascar est de « *réduire de moitié le taux de pauvreté en l'espace de dix ans, soit passer du taux actuel de 70% (2003) à 35% en 2013* ».

La dynamique de la pauvreté dans ce pays montre que cet objectif principal inscrit dans le DSRP est loin d'être atteint. Le nombre de populations vivant en dessous de la ligne de pauvreté reste toujours important. Le taux de pauvreté y est de 71,5%.

Durant la période de mise en œuvre du DSRP s'étalant de 2003 à 2006, Madagascar a connu un recul significatif du taux de pauvreté. La reprise des activités économiques après la crise politique de 2001-2002, a des impacts positifs sur la proportion des populations vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire.

Le taux de pauvreté y est passé de 80,7% en 2002 à 63,4% en 2008 en passant par 68,7% en 2005.

5-3- Les politiques publiques de l'emploi.

La précarité d'emploi est parmi les principaux facteurs explicatifs de la pauvreté à Madagascar. Le dysfonctionnement notable du marché du travail dans ce pays est indiqué par l'inadéquation entre offre et demande du travail dont le principal facteur explicatif est la faiblesse du système productif malgache.

Dans ce pays, le taux de chômage apparaît faible et ne dépasse pas 5% alors que le taux de sous-emploi reste très élevé. Le sous-emploi y frappe plus d'un actif sur quatre. Le chômage et le sous-emploi sont parmi les facteurs déterminants de la pauvreté des malgaches.

Face à ces problèmes de chômage et de sous-emploi, des régulations institutionnelles ont été menées par des acteurs depuis ces dernières années. L'étude portant sur l'état des lieux des politiques publiques de l'emploi à Madagascar a abouti aux principaux éléments des résultats ci-après.

- Les politiques de l'emploi sont fragmentées et restent toujours en situation de subordination dans les politiques publiques.

La création d'emplois par la promotion d'une croissance fortement consommatrice de main-d'œuvre devant avoir des impacts directs sur la majeure partie de la population. Mais les différentes politiques de l'emploi ou ayant trait à la création de l'emploi qui ont été mises en œuvre depuis ces deux dernières décennies telles que le Document-Cadre de la Politique Nationale de l'Emploi (PNE), le Programme National de Soutien à l'Emploi (PNSE), le Programme HIMO (Haute intensité de Main-d'œuvre) ; le Programme « Promotion de l'emploi et des revenus », les emplois créés par le système de microfinance sont fragmentés et se trouvent toujours dans une situation de subordination par rapport aux autres politiques sectorielles.

- Les impacts nets imputés aux programmes de l'emploi ne sont pas connus.

Le système de suivi-évaluation des différents programmes de l'emploi dont le PNSE ne prévoit pas l'identification des emplois créés nets imputés uniquement à l'intervention publique. Les impacts inattendus dont l'effet d'aubaine même s'ils ne font pas partie de la logique des programmes ne sont pas pris en considération.

Les sources et les moyens de vérification des emplois créés dont l'Enquête Prioritaire auprès des Ménages (EPM) ne fournissent que d'effet brut. Il s'agit des emplois créés bruts qui indiquent l'ensemble des emplois observés imputés au programmes et ceux qui sont issus des autres circonstances ou programmes.

Les emplois créés nets du programme sont l'écart entre les emplois créés observés et les emplois créés liés aux autres effets dont l'effet d'aubaine.

5-4- Le management public.

Dans le contexte de la mondialisation actuelle où le rôle de l'Etat a subi une profonde mutation, l'application de nouveau mode de gestion des affaires publiques, en complémentarité avec le modèle de bureaucratie wébérienne fondé sur le respect des procédures et des règles de droit, pour assurer la transparence et accroître l'efficacité et l'efficience de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, offre un nouveau terrain de recherche pour mieux cerner dans une perspective évolutive le phénomène bureaucratique.

L'analyse portée sur les mesures de réformes institutionnelle inscrites dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre successivement à Madagascar depuis ces deux dernières décennies ont permis de dégager les éléments des résultats ci-après.

- Eliminer une corruption profondément enracinée et restaurer l'Etat de droit sont un processus long et complexe.

Les différentes mesures mises en œuvre pour l'éradication de la corruption et la restauration de l'Etat de droit ont peu de chance de réussir dans le court terme, voire dans le moyen terme dans le pays comme Madagascar où la corruption et le non-respect de droit deviennent une pratique administrative et sociale bien enracinée.

Les résultats des programmes de lutte contre la corruption et de restauration de l'Etat de droit enregistrés depuis ces dernières années sont moins significatifs. Ces programmes ne s'attaquent pas davantage à leurs causes et racines mais plutôt à leurs symptômes. L'enracinement de la corruption et l'ampleur du non-respect de l'Etat de droit et leurs retombées respectives sont parmi les facteurs renforçant la pauvreté des citoyens.

- L'amélioration du fonctionnement de l'appareil étatique est un travail de longue haleine.

Les différentes réformes mises en œuvre pour améliorer le fonctionnement de l'appareil de l'Etat en vue de la modernisation de l'administration publique n'ont pas donné de bon résultat.

A titre d'illustration, les résultats d'un train de réformes de l'administration fiscale dont l'informatisation du système fiscal, entreprises pendant presque deux décennies ont montré que le système fiscal malgache reste moins performant malgré les différentes mesures qui ont été prises pour moderniser l'administration fiscale.

- Le processus d'apprentissage de la gestion des finances publiques pour une meilleure allocation des ressources est très long.

L'assainissement de la gestion des ressources publiques et accroître l'efficacité de la politique budgétaire sont parmi les principales mesures de réformes inscrites dans l'axe stratégique d'intervention des politiques publiques mises en œuvre depuis presque deux décennies pour améliorer la gestion des finances publiques. Le processus

d'apprentissage de la mise en œuvre de ces mesures dont la gouvernance budgétaire reste trop long en raison des obstacles qui freinent leur application effective.

Malgré les mesures qui ont été prises de façon continue, les ressources publiques mises à disposition de chaque département ministériel restent toujours allouées d'une façon irrationnelle.

- La dépolitisation de l'administration pour rendre le secteur public efficace et efficient reste difficile.

La séparation de la prise de décision stratégique de la gestion opérationnelle, un des principes de la Nouvelle Gestion Publique, est parmi les mesures prises pour réformer l'administration publique malgache. Ces deux compétences se mélangent dans le processus de décision politique et dans la gestion opérationnelle des politiques publiques.

- La décentralisation reste toujours dans un état superficiel.

La décentralisation des décisions politiques au niveau des collectivités territoriales décentralisées et la déconcentration des pouvoirs administratifs au profit des différentes structures hiérarchiques sont des mesures inscrites dans les politiques publiques pour réformer l'administration publique.

Malgré les différentes mesures prises pour rendre effective la décentralisation, celle-ci reste toujours superficielle en raison de problème de cohérence interne entre l'hierarchie administrative.

Cette cohérence, une des conditions préalables pour réussir la gouvernance de proximité, permet d'organiser le travail des différents échelons de l'organisation administrative afin de converger leur action vers un certain nombre d'objectifs inscrits dans les politiques publiques. A cela s'ajoute le manque des mesures et moyens précis permettant d'atteindre les objectifs en matière de décentralisation budgétaire.

- Les dysfonctionnements de la fonction publique dans la gestion opérationnelle des politiques publiques persistent.

Les résultats non satisfaisants des politiques publiques de lutte contre la pauvreté sont en partie expliqués par le dysfonctionnement de la fonction publique dans la gestion opérationnelle des politiques publiques.

Ces dysfonctionnements sont indiqués par la sous utilisation de capacité de travail des agents de l'Etat et la sous-estimation de leur capacité dans la mise en œuvre de ces politiques dont le programme de réformes de l'administration publique.

La sous utilisation de leur capacité est source de la faible productivité du travail administratif et le sureffectif constaté au sein de certains départements ministériels

La capacité d'action de l'administration et des agents de l'Etat à mener à bien les mesures de réforme et les obstacles y afférant ne sont pas précisés dans les politiques publiques. Ces mesures de réforme de la fonction publique sont formulées sans tenir compte de la capacité des acteurs chargés de les mettre en œuvre.

Cette situation est renforcée par des recrutements corruptifs des agents de l'Etat à tous les niveaux de la structure administrative et l'abus de la rémunération à la performance au niveau des échelons supérieurs.

- Vers une mise en place d'un système d'évaluation de performance des fonctionnaires.

L'efficacité des politiques publiques dépend préalablement de l'existence d'un personnel motivé et compétent. Le fait d'avoir un personnel compétent pour rendre efficace et efficient les politiques publiques dépend du fonctionnement du système de gestion des ressources humaines au sein de l'administration publique.

Dans cette optique, la mise en place d'un système de recrutement et de nomination, basé sur le mérite et la compétence s'avère nécessaire. Ainsi, un nouveau système d'évaluation de performance des fonctionnaires est une nécessité absolue pour trouver la bonne personne qui devrait être à la bonne place dans la gestion opérationnelle des politiques publiques

- Un nouveau système de rémunération équitable est une nécessité certaine.

Face à l'évolution de l'environnement externe de l'administration publique, l'Etat devrait mettre en place de nouvelles formes d'organisation plus flexibles selon le concept de la Nouvelle Gestion Publique qui se caractérise notamment par une fonction publique plus efficace, efficiente et équitable afin d'accroître la chance de réussite des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

L'accent devrait être mis sur la responsabilisation des agents de l'Etat par la promotion d'un comportement dynamique favorable à la bonne gouvernance, source d'efficacité, le renforcement de leur capacité et la mise en place d'un nouveau système de rémunération équitable pour réduire la disparité de traitement entre les fonctionnaires. Il s'agit d'un système flexible, personnalisé et transparent.

- Repenser la mise en œuvre des mesures de réforme institutionnelle.

Par rapport à certains points sur la mise en application des quelques principes et outils de la Nouvelle Gestion Publique introduits dans le DSRP, le MAP et le PND, il est clair que ces principes et outils qui visent à corriger les dysfonctionnements de l'administration et promouvoir une bonne gouvernance et un Etat de droit à Madagascar sont une nécessité absolue mais le manque de volonté politique de la part des dirigeants et décideurs à les mettre œuvre d'une manière effective est un des obstacles majeurs du développement institutionnel dans ce pays.

Somme toute, les mesures de réforme institutionnelle que l'on a vues, sont indispensables même si elles sont très ambitieuses. Si leur mise en pratique s'est fait de façon exhaustive et si leur obstacle est supprimé, on peut prédire qu'elles permettront de moderniser de fond en comble l'administration malgache.

PARTIE 3 : PLACES DES ACTEURS NON-ETATIQUES DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.

Les éléments des résultats d'analyse qui se dégagent du traitement de problème posé par l'approche locale du développement qui met l'accent sur la mobilisation des ressources et des responsabilités de base dans le processus de résolution des problèmes de sécurisation foncière au niveau de la communauté locale, d'une part et ceux qui peuvent ressortir de l'étude portant sur le degré de participation des petites unités de production à l'économie marchande et à la réduction de la pauvreté, d'autre part sont les suivants.

Chapitre 6 : Les stratégies de développement local.

Dans un contexte où la planification centrale fondée en grande partie sur une vision globale du développement est une préoccupation principale de l'Etat, la dimension locale du développement est devenue une question subsidiaire et se trouve en situation de subordination par rapport aux objectifs macroéconomiques inscrits dans les politiques nationales de développement. A cela s'ajoute l'incapacité du pouvoir central à répondre aux demandes sociales de plus en plus pressantes exprimées par les populations locales.

Cette situation a conduit les acteurs du développement *«par le bas»* à mobiliser partiellement ou totalement des ressources et des responsabilités des collectivités locales ou des groupements des communautés de base à participer à la formulation et à l'exécution des petits projets qui les concernent directement.

- Le renforcement des capacités des institutions locales est une des conditions préalables à la promotion du développement local.

Dans un processus de résolution des problèmes locaux dont celui de sécurisation foncière, l'appui institutionnel et le renforcement des capacités des communautés de base sont parmi les conditions à réunir préalablement, notamment pour la formulation et la mise en œuvre des projets qui concernent directement la population.

Il s'agit d'un renforcement technique, financier, organisationnel et institutionnel conçu selon les structures locales existantes qui tient compte de leurs capacités de promouvoir le développement de manière viable, durable et autonome. Ce renforcement s'appuie essentiellement sur deux acteurs, notamment les institutions locales, dont les communes et la structure d'appui ou acteur externe qui fournit un appui à ces institutions locales afin que celles-ci puissent accomplir plus efficacement leur tâche.

Le renforcement des capacités des institutions locales se distingue en profondeur de la forme classique d'aide dans laquelle l'acteur externe élabore et réalise un projet selon ses propres objectifs et plans d'actions.

Dans le cadre du projet de sécurisation foncière décentralisée, le renforcement des capacités consiste à mettre la disposition des Institutions locales des moyens financiers et techniques pour promouvoir une mobilisation et formation communautaire et fournir à la population des prestations de proximité en matière de sécurisation foncière, L'appui institutionnel s'effectue selon les rôles et des attitudes de toutes les parties prenantes tout au long du processus d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du projet.

- La planification locale se fonde sur l'analyse des avantages et impacts réels.

Dans une démarche d'élaboration d'un plan local de développement, les avantages, surtout économiques et les impacts sociaux générés par les programmes qui le composent devraient être évalués sur la base des outils d'aide à la décision comme l'analyse coûts-avantages. Il s'agit des coûts des prestations des services fonciers offerts par le bureau foncier décentralisé, les surplus des usagers, la réduction de dépenses en matière de sécurisation et immatriculation foncières, l'économie de temps, l'impact social du projet et son effet multiplicateur, etc.

-Les conditions préalables de la durabilité du projet devraient être prises en considération.

Sur la base d'un des principes de l'approche participative du développement, la planification locale du développement a été conçue pour être durable. La durabilité et la pérennisation des acquis du projet de développement passent par l'existence d'un système de financement de charges de fonctionnement de la structure organisationnelle dont les charges récurrentes durant et après les phases de mise en œuvre du projet.

La durabilité du système de financement devrait être couplée avec la durabilité des capacités des institutions locales, notamment les communes et les communautés bénéficiaires. Il s'agit d'une pérennisation des capacités des institutions en matière de gestion des bureaux fonciers et des acquis en matière de sécurisation et gouvernance foncières,

D'autres conditions préalables devraient être réunies pour garantir la durabilité d'un plan de développement local dont la viabilité au niveau de décision politique garantissant l'engagement stratégique des décideurs en matière de décentralisation de la sécurisation foncière. A cela s'ajoute la viabilité environnementale pour protéger le sol et séparer les terrains appartenant à des propriétaires voisins.

Enfin, la durabilité du plan de développement local en matière de sécurisation foncière s'élabore sur la base d'une matrice des principaux risques et mesures correctives.

Chapitre 7 : Les contributions des petites unités de production à la lutte contre la pauvreté et à l'économie marchande.

- Les petites unités de production marchande malgaches sont hétérogènes et diverses.

Les petites unités de production marchande malgaches sont hétérogènes et diverses, surtout du point de vue de la nature de leurs activités telles les unités de production commerciale, artisanale, agricole, agroalimentaire, etc. d'une part et de leurs performance et potentielle productives, d'autre part.

Les petites unités de production marchande à potentiel sont identifiables à partir les spécificités suivantes : capital faible et fonds de roulement moins important, pratique d'une comptabilité et d'un mode de gestion imprécis, capitaux requis pour l'acquisition des matériels et outils proviennent de l'épargne des entrepreneurs individuels ou des associés, utilisation des salariés fixes et des mains d'œuvre salariées non permanentes et à temps partiel selon les besoins, croissance limitée par la demande, possession de local de stockage et de vente, etc.

Quant aux petites unités de production marchande en croissance, elles ont une productivité assez élevée dont le surplus de production dégagés est réinvesti pour moderniser la production et accroître leur taille. Elles sont dirigées par les chefs de ménages à revenu élevé et utilisent en général une comptabilité simple de type recettes-dépenses, Elles possèdent plus d'accès aux services financiers de microfinance, etc.

- Le degré de participation des petites unités de production agricole à l'économie marchande reste faible.

Le système productif agricole est caractérisé par un système dualiste, notamment le système productif de subsistance et le système productif marchand. La participation des petites unités de production agricole dans l'économie marchande est indiquée par les niveaux de transformation des produits agricoles, d'utilisation des nouvelles techniques de production, de participation des petits entrepreneurs agricoles dans l'échange marchand et de superficie économique cultivée et de stratégie de culture.

Le degré de transformation des produits agricoles est relativement faible dans les zones plus éloignées des centres urbains. Une quantité importante des produits agricoles conservables tels que le paddy, le maïs, l'haricot, manioc, etc. ne subissent pas de transformation. Ils sont vendus directement aux collecteurs pour être acheminés directement dans des marchés citadins, Les produits de rente tels que la vanille, le café, le cacao, le poivre, le girofle, etc., sont vendus et exportés directement sans transformation.

Seuls quelques produits tels que le maïs et le manioc qui servent d'input dans l'élevage porcin, avicole et bovin subissent de transformation, soit auprès des grandes unités de production des provendes installées dans des grandes villes, soit auprès de petites unités de provenderie villageoise.

Ce faible niveau de transformation des produits agricole va de pair avec un niveau très bas de modernisation de l'agriculture. Le niveau très faible de vulgarisation des nouvelles techniques de production et des intrants agricoles explique la faible participation du système productif agricole dans l'échange marchand.

Malgré l'importance des coûts d'acquisition des intrants utilisés tels que l'engrais chimique, les semences sélectionnées, l'herbicide, le pesticide, etc. certains petits entrepreneurs agricoles dynamiques ont pu dégager un surplus de production à destiner

sur le marché leur permettant de faire une extension de la taille de leur exploitation. Cependant, le prix des produits agricoles relativement bas empêche certains petits entrepreneurs agricoles de participer à l'échange marchand.

- Les petites unités de production sont des moyens jugés pertinents et efficaces pour créer de l'emploi et du revenu.

Selon l'approche absolue de la pauvreté, la situation des ménages pauvres est appréhendée par le revenu nécessaire pour satisfaire les besoins fondamentaux. Cette approche est complétée par le niveau de satisfaction des autres besoins dont le besoin de sécurité, notamment en termes de précarité de l'emploi.

Dans cette optique, les petites unités de production sont parmi les moyens jugés pertinents et efficaces pour créer de l'emploi et générer de revenu nécessaires à la satisfaction des besoins marchands.

- Les entreprises individuelles informelles non agricoles de petite taille créent près de 10% des emplois.

Le système économique malgache est largement dominé par le secteur informel en matière d'emploi. Le secteur informel reste le premier créateur d'emploi à Madagascar. Près de neuf emplois sur dix créés se trouvent dans ce secteur.

Les entreprises individuelles non agricoles informelles de petite taille crée en moyenne 10 % des emplois à Madagascar dont 4,7% des plus pauvres exercent dans ce secteur, contre 16,8% des plus riches.

- Un ménage malgache sur trois est propriétaire d'unité de production non agricole de petite taille.

Les unités de production non agricole sont des unités de production informelles de type familial de petite taille en termes d'emploi. Elles sont dirigées par des chefs de ménages propriétaires et utilisent en grande partie des aides familiales. Elles regroupent les unités de production œuvrant dans des activités de transformation, de commerce et de service dont la moitié d'entre elles sont concentrées dans les activités de commerce.

Environ un ménage sur trois exploite des unités de production non agricoles Un nombre important de ménages urbains créent des petites unités de production informelle pour se procurer de revenus complémentaires nécessaires pour satisfaire les besoins fondamentaux.

- Chaque petite unité de production non agricole utilise en moyenne près de deux salariés.

Les unités de production non agricoles informelles sont des unités de petite taille en termes d'emploi. Il existe en moyenne près de deux employés dans chaque unité de production non agricole. Seules les unités qui opèrent dans la branche d'activité primaire et dans les industries de transformation utilisent en moyenne plus de deux employés par unité. Les petites unités de production constituent pourtant la quasi-totalité des entreprises formelles en termes d'effectif.

- Les ménages pauvres constituent le principal client des petites unités de production marchande.

A Madagascar, la plupart des petites unités de production informelles dont les mains d'œuvre non qualifiées constituent le principal facteur de production ont des faibles rentabilités. Seules les petites unités de production informelles dynamiques qui utilisent à la fois du travail physique et des outils de production mécanisés ont des rentabilités relativement élevées.

Ces petites unités de production produisent des biens et services pour la population à faible revenu. Elles vendent ces biens et services à des prix relativement bas selon le pouvoir d'achat de leurs clients.

- Les unités de production marchande individuelles informelles assurent plus de 22 % du PIB.

Le PIB indique le volume ou la valeur de l'activité économique. Les unités de production individuelles du secteur informel produisent une part importante dans le PIB. Elles assurent plus de 22% du PIB.

La valeur ajoutée créée par les petites unités de production du secteur informel dépend de leur volume d'activité et donc de leur chiffre d'affaires. D'une manière générale, la valeur ajoutée créée par chaque unité de production individuelle est relativement élevée.

- Le taux de salarisation est très bas dans les petites unités de production.

À Madagascar, le système productif est dominé par les unités de production individuelles non-salariales. Dans ce pays, les unités de productions individuelles du secteur informel utilisent des mains d'œuvre non rémunérées qui exercent à titre d'aide familiale ou assurés par les indépendants. Les emplois non rémunérés y constituent la majeure partie des emplois. Même si les unités de production individuelles non-salariales dominent en termes d'effectif, leur performance productive reste relativement faible.

- Les apports des unités de production informelle agricole à la réduction de la pauvreté rurale restent faibles.

La contribution des petites unités de production agricole à la lutte contre la pauvreté rurale est indiquée par le niveau de consommation agricole des ménages dirigeant des petites unités de production, la surface économiquement cultivée ainsi que la stratégie de culture pratiquée.

La surface cultivée a un lien direct avec le rendement physique et la quantité de production obtenue par une unité de production agricole et donc sur le niveau de leur revenu.

Par rapport à la variable revenu, les petits exploitants agricoles utilisant moins de 4 Ha de terrain, ont un niveau de pauvreté relativement élevé et sont les plus frappés par ce phénomène.

Les chefs de ménages qui dirigent des petites et moyennes unités de production marchande agricole dont la surface physique exploitée est supérieure à la surface moyenne cultivée au niveau national sont moins frappés par la pauvreté. Ce sont des petits et moyens entrepreneurs dynamiques utilisant des techniques nouvelles de production, récepteurs d'innovation nécessaire pour accroître le rendement physique de l'exploitation.

Près de neuf ménages agricoles malgaches sur dix font plusieurs cultures à la fois durant l'année culturale. Seul environ un ménage agricole sur dix la pratique au niveau national. Un certain nombre de petits entrepreneurs agricoles qui se concentrent sur une seule culture intensive, en particulier la riziculture à haut rendement ont de revenu relativement élevé et sont donc moins exposés à la pauvreté monétaire.

La stratégie de diversification des cultures vise à la fois à diversifier les sources de revenus agricoles et créer de l'emploi et donc de revenu au niveau des petites et moyennes unités de production marchande.

Ainsi, les stratégies pour réduire la pauvreté rurale devraient accorder une importance particulière à la promotion des petites et moyennes unités de production marchandes agricoles par la diversification des cultures et l'intensification de la productivité.

PARTIE 4 : VERS UN REEXAMEN DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE ET UNE FORMULATION D'UN PROJET DE SOCIÉTÉ.

Par rapport au contexte actuel où le gouvernement voit sa légitimité s'est érodée et perd petit à petit le contrôle de ses actions de lutte contre la pauvreté, les éléments des résultats qui ressortent de l'étude sur la mesure de la performance du gouvernement, d'une part et les matériaux pour une élaboration d'un *projet de société*, s'autre part se résumant comme suit.

Chapitre 8 : La performance du gouvernement en question.

- La capacité du gouvernement dans la mise en œuvre des politiques reste faible.

La réussite des politiques de la lutte contre la pauvreté dépend des capacités des acteurs et des institutions nationales de gérer de façon efficace et efficiente les actions et les activités qui y sont inscrites. Le gouvernement ne dispose pas encore des capacités financière et technique suffisantes pour mieux gérer la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette situation est expliquée par les résultats non satisfaisant des politiques publiques mises en œuvre successivement à Madagascar. Ces capacités conditionnent également la durabilité d'impact des actions menées par le gouvernement ainsi que le développement qui en découle.

- Le système de suivi-évaluation de l'action gouvernementale est moins performant.

Même si les objectifs de développement inscrits dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre successivement à Madagascar sont mesurables ; l'insuffisance d'informations fiables à disposition des acteurs des politiques en temps réel nécessaires dans la définition de la finalité et le suivi-évaluation des différents programmes ainsi que la lourdeur des enquêtes d'évaluation d'impacts de l'ensemble des politiques rendent le système de suivi-évaluation moins performant.

A cela s'ajoute la faible participation de tous les acteurs dans le processus de suivi et évaluation des politiques et l'absence de l'évaluation globale de l'ensemble du programme inscrit dans les politiques publiques.

- Le système de suivi-évaluation de l'action gouvernementale est moins crédible.

Le système de suivi-évaluation comporte des lacunes qui la rendent moins crédible. Il a fait ressortir un jugement de valeur arbitraire sur l'efficacité et l'efficience des politiques publiques en cours de mise en œuvre.

Les exemples sur l'analyse de l'efficacité des programmes de développement sanitaire et éducatif ont montré que ces deux programmes ont donné de bons résultats, sans tenir compte des résultats et impacts nets imputables aux programmes, alors que l'état de santé et le niveau éducatif de la population ne cessent de se détériorer depuis ces dernières années.

- Le dispositif de suivi-évaluation des politiques publiques est négligé par le gouvernement.

Les acteurs des politiques publiques nationaux, en particulier le gouvernement ne voient pas beaucoup d'intérêt sur le dispositif de suivi-évaluation alors que les informations et les recommandations qui en découlent sont nécessaires pour mieux définir les stratégies et les objectifs des politiques et d'apporter d'éventuel réajustement au cours de leur mise en œuvre et des jugements de valeur sur leur contenu et leur raison d'être. C'est plutôt les bailleurs de fonds qui ont plus de souci sur le niveau de performance du système de suivi-évaluation.

- L'amélioration de la gestion interne des activités du gouvernement est une nécessité certaine.

Eu égard aux résultats et impacts non significatifs des politiques publiques mises en œuvre par les gouvernements qui se succèdent; l'amélioration de la gestion interne des activités des autorités gouvernementales visant à accroître l'efficacité et l'efficience de leurs actions est une nécessité certaine pour rétablir la légitimité de l'Etat vis-à-vis de la population et des bailleurs de fonds.

- Un suivi de la performance du gouvernement est une nécessité absolue.

Pour accroître la chance de réussite de l'action gouvernementale, un programme de renforcement de capacités de l'administration publique, de dispositif de suivi et évaluation de la pauvreté et de performance du gouvernement devrait être mené.

Enfin, Madagascar a besoin de nouvelles formes de dialogue politique entre les différentes entités ayant une vision semblable et doit faire appel à des managers performants dans la gestion des politiques publiques. Et ce sur la base du paradigme managérial d'évaluation fondé sur le critère efficacité des politiques publiques.

Chapitre 9 : Matériaux pour une élaboration d'un projet de société.

-La démarche d'élaboration d'un projet de société est par essence politique.

Tout ce qui précède montre que les conditions de la construction d'une *nouvelle société* sont surtout politiques même si le raisonnement utilisé pour la construire se base sur des réponses à la fois politique et économique.

Dans l'élaboration d'un *projet de société*, la démarche est par essence politique pour les raisons suivantes : elle concerne les finalités (objectifs), elle implique une prise en considération des divers intérêts en présence et elle exige en définitive l'élaboration progressive d'une certaine vision globale traduisant la *nouvelle société* qu'on envisage de construire.

- Les finalités choisies en matière de développement constituent le socle du projet de société.

Les éléments d'une politique publique ainsi que la société qui doit en résulter proposés dans le cadre de ce brouillon de *projet de société* sont un refoulement du débat politique routinier et sans finalité mené par des élites et décideurs politiques à Madagascar.

Les finalités choisies en matière de développement qui constituent le socle même du *projet de société*, exigent que l'ensemble du système économique et social doit être resitué par rapport aux hommes, à leurs besoins et à leurs aspirations et que l'économie doit être resituée davantage par rapport à la société et non pas seulement par rapport à la recherche du profit maximal.

Cela justifie la nécessité d'une économie mixte pour construire une *nouvelle société* souhaitée. Les éléments de base de l'économie mixte permettent de garantir le minimum de collaboration entre acteurs publics et privés qui concrétise la mise en œuvre de l'intérêt général qui n'est autre que la somme des intérêts public et privé.

- Fixer une vision : rendre Madagascar un nouveau pays émergent, classé parmi les pays à revenu intermédiaire comme vision.

La réflexion portant sur le *projet de société* qu'on veut mettre en place ne se ramène pas à une sorte de rhétorique sans portée pratique. Au contraire, elle s'appuie sur une conviction bien fondée. Une conviction qui réaffirme que d'autres voies de développement sont possibles et doivent être explorées pour se débarrasser de la pauvreté profonde et extrême frappant plus de 70% de la population malgache, d'une part et construire par la suite une société économiquement et socialement moderne et durable dans laquelle règnent la justice et la solidarité sociale, d'autre part.

C'est une *nouvelle société* qui va respecter la démocratie, la valeur républicaine, la bonne gouvernance, la gestion participative des affaires publiques et les règles de la cohabitation sociale spécifique à la société malgache.

Sur la base de la finalité collective globale choisie, en l'occurrence la promotion d'un développement multidimensionnel des malgaches, le présent brouillon de *projet de société* envisagera de construire une *nouvelle société* constituée d'une façon cohérente par ses composantes pour rendre Madagascar un nouveau pays émergent, classé parmi les pays à revenu intermédiaire, à savoir:

- *Une société moderne et ouverte du point de vue économique et financière ;*
- *Une société équitable et égalitaire ;*
- *Une société démocratique respectant la valeur républicaine ;*
- *Une société solidaire fondée sur les règles de cohabitation sociale spécifiques à la société malgache, notamment le Fihavanana ;*
- *Une société durable garantissant les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins,*

CONCLUSION GENERALE

Les principaux éléments de la conclusion générale qui découlent du présent travail de recherche intitulé « *Les chemins de la pauvreté et de l'exclusion sociale et les politiques publiques associées* » sont présentés ci-après suivant les trois tomes qui le composent.

Il s'agit de synthèse des résultats du travail récapitulant la présentation et la description de la pauvreté et le dénombrement des pauvres qui débouchent sur des interrogations relatives aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre successivement à Madagascar, et à leur financement.

Ces principaux éléments de la conclusion générale constituent des matériaux pour l'élaboration d'une politiques publique visant à réduire la pauvreté, d'une part et une formulation d'un *projet de société* pouvant rendre Madagascar un nouveau pays économiquement émergent, d'autre part.

Conclusion du Volume 3 : Du Management public et Politiques publiques de lutte contre la pauvreté au Plan d'Emergence Economique.

A Madagascar, trois questions dominent le débat actuel sur le développement : les questions sur les dynamiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les dynamiques de l'économie en rapport avec celles de la démographie et les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et d'émergence économique.

Ces trois questions complémentaires nécessitent une analyse des politiques de développement mises en œuvre successivement dans ce pays en vue de tirer des leçons d'expérience et de situer son devenir dans un horizon temporel considéré.

i) De la notion de développement à la notion de politique de développement.

Dans toute étude sur le développement, la définition du terme pose de problème. Le développement est un terme polysémique qui suscite beaucoup de controverses. Le développement se définit comme un accroissement de la production marchande. Le développement englobe et soutient la croissance. Le progrès économique se distingue de croissance.

Le développement est un processus de satisfaction croissante des besoins. Le développement social n'est qu'une mesure corrective de la croissance économique. Certes, le développement social se dissocie du développement économique.

Une politique de développement est un ensemble des moyens choisis et mis en œuvre de façon coordonnée pour répondre à un ensemble de besoins hiérarchisés selon le degré de contrainte et le mode de prise de décision, soit marchande, soit politique. L'élaboration d'une politique de développement se glisse au processus de résolution de problème économique général. Une politique de développement est à la fois politique et économique mais la combinaison des rôles des acteurs dans le processus de développement pose problème.

ii) Les facteurs structurel et institutionnel du retard de développement et de la persistance de la pauvreté.

Par rapport aux différents indicateurs du développement, Madagascar reste parmi les pays pauvres au monde aussi bien en termes de grandeur économique qu'en termes de développement social.

Le niveau très bas du Produit Intérieur Brut (PIB) par tête et la pauvreté à Madagascar trouvent leur origine dans la faiblesse du système productif prédominé par l'économie de subsistance. La transition de cette économie de subsistance vers l'économie marchande, source d'accumulation, reste longue et complexe. Cette lente transition de l'économie malgache justifie la persistance de la pauvreté frappant plus de sept malgaches sur dix.

A cela s'ajoute les facteurs suivants :

- Le système productif de subsistance et marchand n'est pas en mesure de faire face à de nombreuses situations de chômage et de sous-emploi ;
- L'insuffisance des politiques institutionnelles de *développement social* qui se traduit par le manque de traitement collectif du phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale;

- L'Etat, en particulier le ministère de la population ne dispose pas d'un système institutionnel et d'un plan de réinsertion sociale des familles et individus marginalisés. Le régime social institutionnel ne prévoit pas de mécanisme de réinsertion professionnelle et sociale ;
- Les actions de réinsertion sociale menées par des acteurs non-Etatiques ne s'attaquent pas aux principales causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale mais plutôt à leurs symptômes et ne touchent qu'une faible partie des populations nécessiteuses. Leurs actions ne sont pas en mesure d'amortir totalement et durablement les effets de l'exclusion sociale et de la désintégration des liens sociaux, familiaux et lignagers.

Le retard du développement et l'ampleur de la pauvreté à Madagascar sont également liés à la nature et à l'inefficacité des politiques publiques qui y sont mises en œuvre successivement.

iii) Le Programme d'Ajustement Structurel : la pauvreté n'était pas parmi les objectifs visés.

L'intervention passée de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International dans l'économie malgache s'est justifiée surtout par le Programme d'Ajustement Structurel. La lutte contre la pauvreté n'était pas parmi les objectifs primordiaux poursuivis par le programme d'ajustement structurel. Les effets des politiques de rééquilibre macroéconomique ne sont pas palpables. Les mesures du PAS ont aggravé la pauvreté.

Dans le secteur agricole, les résultats globaux de l'ajustement structurel sont insatisfaisants. Le désengagement de l'Etat du système productif agricole a renforcé la faiblesse du système productif. Le PAS ne fait que renforcer l'incidence et l'intensité de pauvreté monétaire en milieu rural.

iv) Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté ont toutes voué à l'échec.

L'aggravation de la pauvreté dans les pays récipiendaires de leur aide a conduit les bailleurs de fonds internationaux à placer la lutte contre la pauvreté au centre de leur politique depuis l'apparition du DSRP à la fin des années 1990. Et, ce sur la base d'une politique publique participative qui est devenu parmi les conditions d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés et de son financement.

Dans cette optique, les stratégies de lutte contre la pauvreté imposées par les bailleurs de fonds internationaux découlent de la reconnaissance des échecs de leurs politiques passées :

- Le DSRP, le MAP et le PND mettent au centre des politiques la lutte contre la pauvreté dont les grandes lignes ont été définies par les bailleurs de fonds eux-mêmes ;
- La restauration d'un Etat de droit et d'une bonne gouvernance, considérée comme condition préalable d'une croissance économique inclusive, est placée obligatoirement comme axe prioritaire de ces politiques.

Les objectifs globaux inscrits dans ces politiques publiques sont très ambitieux et partiellement atteints pour de multiples raisons résumées ci-après.

- La pauvreté généralisée rend difficile la mise en hiérarchisation des priorités ;

- La priorisation de stabilité macroéconomique dans ces politiques est incompatible avec les politiques visant à reculer la pauvreté. Les stratégies inscrites dans le DSRP, le MAP et le PND ne s'attaquent qu'aux causes partielles de la pauvreté ;
- Les problèmes de mauvaise gouvernance budgétaire, le manque d'hierarchisation des priorités et de capacités des institutions, les blocages structurels au niveau des facteurs productifs ;
- L'objectif principal visé par les politiques publiques de lutte contre la pauvreté n'est pas atteint malgré la prise en considération du principe participatif. L'exemple du DSRP illustre cet échec : ce politique vise à « *réduire de moitié le taux de pauvreté en l'espace de dix ans, soit passer du taux actuel de 70% (2003) à 35% en 2013* » alors que le nombre de populations vivant en dessous de la ligne de pauvreté est de 71,5% en 2013.

L'analyse portée sur les mesures de réformes institutionnelle inscrites dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre successivement à Madagascar depuis ces deux dernières décennies ont permis de dégager les facteurs explicatifs justifiant leur échec :

- L'élimination de la corruption profondément enracinée et la restauration de l'Etat de droit sont un processus long et complexe ;
- L'amélioration du fonctionnement de l'appareil étatique est un travail de longue haleine ;
- L'accroissement substantiel de la capacité budgétaire de l'Etat dépend de l'aide extérieure ;
- Le processus d'apprentissage de la gestion des finances publiques pour une meilleure allocation des ressources est très long ;
- La dépolitisation de l'administration et l'isolement technocratique pour rendre le secteur public efficace et efficient reste difficile ;
- La décentralisation reste toujours dans un état superficiel ;
- Les dysfonctionnements de la fonction publique dans la gestion opérationnelle des politiques publiques persistent.

D'autres facteurs liés à la faible performance du gouvernement énumérés ci-après expliquent également l'échec des politiques publiques mises en œuvre successivement à Madagascar :

- La capacité du gouvernement dans la mise en œuvre des politiques reste faible ;
- Le système de suivi-évaluation de l'action gouvernementale est moins performant et moins crédible ;
- Le dispositif de suivi-évaluation des politiques publiques est négligé par le gouvernement.

v) Le modèle participatif de développement n'est pas déterminant pour réduire la pauvreté.

La participation est un mode d'intervention collective qui consiste à impliquer les populations aux différentes phases des programmes ou projets de développement qui les concernent directement.

La démarche, basée sur le principe participatif dans l'élaboration de la politique de lutte contre la pauvreté n'est pas une nouvelle méthode d'action. Elle a été reprise par les acteurs de développement pour renouveler et légitimer leur intervention et accroître la chance de réussite des politiques.

Le processus participatif est une innovation majeure d'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté mais son effectivité n'est pas entièrement vérifiée. Le modèle participatif de développement n'est pas déterminant pour réduire le phénomène de la pauvreté en raison du caractère superficiel de la participation et de l'existence des facteurs endogènes et exogènes pouvant bloquer son effectivité.

Le développement local, une méthode volontaire d'acteurs se regroupant sur un territoire pour planifier le développement de leur territoire selon les ressources qu'on peut mobiliser localement n'est pas significatif pour réduire localement la pauvreté.

vi) Le bouleversement du contexte mondial a réduit le rôle de l'Etat dans la régulation institutionnelle de la pauvreté.

Les dimensions internationales du développement sont devenues parmi les facteurs qui rendent difficiles l'atteinte des objectifs inscrits dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre à Madagascar, à savoir :

La mondialisation a des implications dans différents domaines de la société dont les politiques de développement. La croissance économique devient l'objectif principal des politiques de développement dans le contexte de la mondialisation actuel.

Le débat sur le développement et la lutte contre la pauvreté est centré principalement sur la croissance propulsée par le marché et l'équilibre macroéconomique. De ce sens, les aspects sociaux du développement sont relégués en second plan et se trouve en situation de subordination par rapport à l'objectif de croissance économique.

La régulation étatique de la pauvreté est dominée par le bouleversement du contexte mondial et le poids des acteurs de la mondialisation, en particulier les bailleurs de fonds pèsent lourdement dans le financement des politiques publiques de lutte contre la pauvreté même si le rôle et la capacité de l'Etat sont renforcés.

De plus, le système mondial actuel n'est pas favorable à l'économie de Madagascar dominée par des petites unités de production informelle. L'insertion maximale des pays pauvres comme Madagascar dans le commerce international reste difficile et ne leur permet pas de tirer d'intérêt selon la thèse libérale car le commerce mondial se concentre davantage entre les pays industrialisés. A cela s'ajoute l'accroissement de la part des pays émergents sur le commerce mondial.

vii) Le degré de participation des petites unités de production à l'économie marchande et à la réduction de la pauvreté reste faible.

Le degré de participation des petites unités de production agricole à l'économie marchande et leur apports à la réduction de la pauvreté restent faibles pour les raisons suivantes.

Les petites unités de production marchande malgaches sont hétérogènes et diverses. Les petites unités de production sont des moyens jugés pertinents et efficaces pour créer de l'emploi et du revenu. Les entreprises individuelles informelles non agricoles de petite taille créent près de 10% des emplois à Madagascar. Un ménage

malgache sur trois est propriétaire d'unité de production non agricole de petite taille. Chaque petite unité de production non agricole utilise en moyenne près de deux salariés.

Le taux de salarisation est très bas dans les petites unités de production. Les ménages pauvres constituent le principal client des petites unités de production marchande. Les unités de production marchande individuelles informelles assurent plus de 22 % du PIB.

viii) Les politiques de l'emploi sont fragmentées et restent toujours en situation de subordination dans les politiques publiques.

La création d'emplois par la promotion d'une croissance fortement consommatrice de main-d'œuvre devant avoir des impacts directs sur la réduction de la pauvreté. Mais les différentes politiques de l'emploi ou ayant trait à la création de l'emploi mises en œuvre depuis ces deux dernières décennies sont fragmentées et se trouvent toujours dans une situation de subordination par rapport aux autres politiques sectorielles. Elles sont mal-conçues et ne donnent pas de résultats palpables.

En plus de cela, les emplois nets créés imputés aux politiques de l'emploi ne sont pas connus en raison de l'absence du système de suivi-évaluation.

ii) Les impacts nets imputés aux programmes de l'emploi ne sont pas connus.

Le système de suivi-évaluation des différents programmes de l'emploi dont le PNSE ne prévoit pas l'identification des emplois créés nets imputés uniquement à l'intervention publique. Ces emplois créés nets sont l'écart entre les emplois créés observés et les emplois créés liés aux autres effets.

Les impacts inattendus dont l'effet d'aubaine même s'ils ne font pas partie de la logique des programmes ne sont pas pris en considération.

Les sources et les moyens de vérification des emplois créés dont la série d'Enquêtes Prioritaires auprès des Ménages (EPM) et l'Enquête Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel (ENEMPSI-2012) ne fournissent que d'effet brut. Il s'agit des emplois créés bruts qui indiquent l'ensemble des emplois observés imputés au programmes et ceux qui sont issus des autres circonstances ou programmes.

iii) Perspectives de développement : la nécessité d'un *Projet de société réalisable qui a comme vision « Rendre Madagascar un nouveau pays économiquement émergent ».*

L'idée de *projet de société* s'appuie sur une conviction bien fondée. Une conviction qui réaffirme que d'autres voies de développement sont possibles et doivent être explorées pour se débarrasser de la pauvreté frappant plus de 70% de la population malgache et construire une société économiquement prospère dans laquelle règne la justice et la solidarité sociale et le pouvoir fondé sur le consentement du peuple.

Cette vision globale du développement n'est autre que le *projet de société* qui devrait être concrétisé par une politique publique fondée sur une approche fonctionnelle de croissance (selon l'idée dite *économiste*) et cadrée par l'économie mixte (*approche révisionniste qui donne plus de places aux interventions de l'Etat en opposition avec l'approche néo-classique*)

Un projet de société est une vision d'ensemble et une logique globale alternative pour créer une nouvelle société, Il propose des orientations stratégiques de développement en tant que moyen qui devrait rendre possible et réalisable le « développement » et par la suite le type d'une société qui en découle.

Il est concrétisé par une politique publique proposée par des acteurs politiques qui traduit une vision d'ensemble du type de société qu'on envisage de créer.

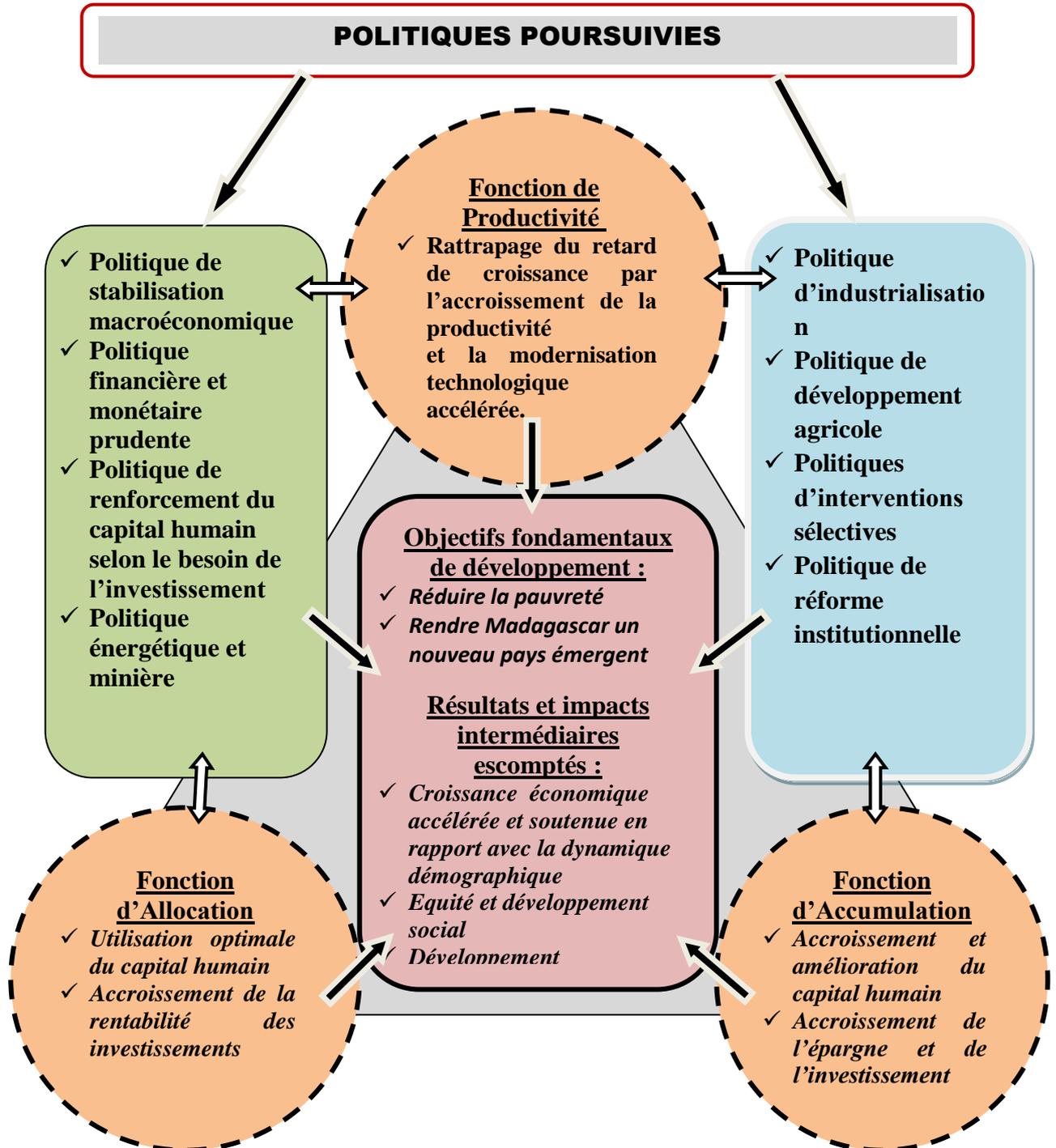
Ainsi, une nouvelle société est l'impact global ou la finalité d'une politique publique menée par le gouvernement au sein d'un territoire national. C'est le type d'une société qui doit en résulter.

Les conditions de la construction d'une *nouvelle société* sont surtout politiques en raison de finalités choisies en matière de développement, de divers intérêts en présence et d'exigence d'une vision globale traduisant la *nouvelle société* qu'on envisage de construire. Certes, le raisonnement utilisé pour la construire se base sur des réponses à la fois politique et économique.

- ***Tirer des leçons d'expérience selon le benchmark des pays nouvellement émergent :***
Vers une politique publique de lutte contre la pauvreté et d'émergence économique à base de croissance rapide et inclusive.

Eu égard aux expériences et trajectoires des certains pays qui se sont émergés à partir le début des années quatre vingt-dix (*Système d'étalonnage/ benchmarking /pays*), les instruments d'une politique publique fondée sur l'approche fonctionnelle de la croissance économique (*Allocation, Productivité et Accumulation*) présentés ci-après sont construits autour de deux objectifs fondamentaux du développement: d'abord, réduire la pauvreté et ensuite, rendre *Madagascar un nouveau pays émergent*, classé parmi les pays à revenu intermédiaire.

**Les instruments des Politiques publiques
de lutte contre la pauvreté et d'émergence économique
fondée sur l'approche fonctionnelle de la croissance économique
et cadrée par l'économie mixte**



- ***La « Théorie d'action » ou Diagramme logique des Politiques Publiques de lutte contre la pauvreté et d'Emergence économique fondées sur l'approche fonctionnelle de la croissance***

L'esquisse d'un schéma de la « ***théorie d'action*** » appelé également « ***Diagramme logique d'impacts escomptés*** » d'une politique publique présentée ci-après est conçue sur la base de la vision globale selon laquelle « *Rendre Madagascar un nouveau pays émergent* », d'une part et le benchmark du modèle de développement fondé sur l'approche fonctionnelle de la croissance économique adopté par certains pays nouvellement émergents d'Asie de l'Est , d'autre part.

Ce schéma qui décrit des relations de cause à effet permet de relier les actions ou des mesures de la politique publique à ses objectifs globaux. Ce schéma permet donc d'explicitier des objectifs intermédiaires qui sont les plus concrets et plus facilement évaluables que les objectifs globaux. De plus, il fait apparaître que des objectifs intermédiaires sont connectés à des multiples mesures.

VISION : « RENDRE MADAGASCAR UN PAYS ECONOMIQUEMENT EMERGENT »

Diagramme logique des Politiques Publiques basées sur l'approche fonctionnelle de la croissance



<p>Politiques d'interventions sélectives</p>	<p>-Stimulation des exportations des produits primaires bruts et transformés ; -Promotion du marché.</p>		
<p>Politique de réforme institutionnelle <i>(une des conditions préalables du décollage de l'émergence économique)</i></p>	<p>-Management public fondé sur la bonne gouvernance et l'isolement technocratique pour garantir l'efficacité et l'effcience de l'action du gouvernement (<i>recrutement des managers publics et technocrates à placer à la tête des différentes structures de l'administration publique et à l'abri des ingérences politiques</i>) ; -Reforme de la fonction publique (pour garantir une meilleur qualité) ; <u><i>Exemple : Regrouper toutes les Ecoles (ENAM, ENGM, IMATEP, Ecole des Douanes, etc. au sein d'Une Grande Ecole) ;</i></u> -Renforcement de la lutte anti-corruption.</p>		<p>Développement institutionnel: - « <i>Transition gouvernancielle</i> » rapide</p>

Pour mettre en œuvre une politique publique de lutte contre la pauvreté et d'émergence économique, fondée sur l'approche fonctionnelle de la croissance, les quelques exemples de recommandations ci-après sont émises.

ix) Miser sur l'industrialisation par substitution aux importations à base des ressources naturelles.

Pour mettre en œuvre une politique publique de lutte contre la pauvreté et d'émergence économique, fondée sur l'approche fonctionnelle de la croissance, des recommandations pourront être émises dont l'industrialisation par substitution aux importations. L'industrialisation par substitution aux importations est de remplacer les biens précédemment importés par des biens produits localement pour diminuer la dépendance de Madagascar envers les importations des produits finis. Cette stratégie se base sur le développement des « industries simples » qui vise à diversifier la production domestique des biens de consommations et des biens intermédiaires par l'utilisation de « technologie simple » et d'intrants de production locaux et des ressources naturelles, favoriser la formation et la valorisation des mains d'œuvre et l'acquisition de technologie et diversifier également la structure des exportations.

iv) Opter pour une insertion sélective dans le système mondial.

Même si la mondialisation est un phénomène insurmontable, Madagascar devrait miser sur la spécialisation continuelle pour mieux s'insérer dans l'économie mondiale et opter pour une insertion sélective.

v) Repenser la mise en œuvre des mesures de réforme institutionnelle.

Par rapport au contexte actuel où le gouvernement voit sa légitimité s'est érodée et perd petit à petit le contrôle de ses actions de lutte contre la pauvreté frappant la majeure partie de la population, l'amélioration de la performance du gouvernement est une nécessité absolue et urgente pour accroître la chance de réussite de l'action gouvernementale de lutte contre la pauvreté et de la promotion d'une croissance économique accélérée, soutenue et à base sociale élargie.

L'amélioration de la gestion interne des activités du gouvernement et le suivi de sa performance devraient être des mesures urgentes à prendre pour rétablir la légitimité de l'Etat vis-à-vis des citoyens.

A cela s'ajouté à la nécessité de mettre en place un dispositif de suivi et évaluation de la performance des fonctionnaires par l'utilisation rigoureuse de certains outils et instruments dont l'analyse de postes et de compétences. De plus, un nouveau système de rémunération équitable des fonctionnaires devrait être élaboré pour réduire l'inégalité de traitement entre les agents de l'Etat.

Pour démanteler les pratiques corruptives et corporatistes et le népotisme dans les concours administratifs et favoriser la culture de méritocratie dans le processus de recrutement des agents de l'Etat selon le principe : *la bonne personne à la bonne place* ; un regroupement de tous les écoles et instituts de formation administrative tels que l'Ecole Nationale d'Administration (ENAM), l'Ecole Nationale de Magistrature et de Greffe (ENMG), l'Ecole Nationale de douanes, l'Institut National de Planification (IMATEP), l'Ecole Nationale de Police, etc. devrait être effectué de manière urgente.

vi) Miser sur le développement local et la territorialisation de l'action publique.

Le renforcement des capacités des institutions locales est une des conditions préalables à la promotion du développement local. La planification locale devrait se fonder sur l'analyse des avantages et impacts réels et durables. Les conditions préalables de la durabilité du projet de développement local devraient être prises en considération telles que la durabilité du système de financement couplée avec la durabilité des capacités des institutions locales, la viabilité au niveau de décision politique et la prise en compte des principaux risques et mesures correctives.

Pour ce qui concerne le financement international du développement, les ressources externes dont l'Aide Publique au Développement (APD) devraient être considérées comme un complément de l'investissement et non pas comme base de l'investissement.

Somme toute, l'histoire du développement montre que la lutte contre la pauvreté et l'émergence économique sont des réalités observables. Certes, la lutte contre la pauvreté à Madagascar est un processus long, complexe et difficile.

L'absence de dimension politique des politiques publiques et le manque de volonté politique de certains dirigeants à combattre vraiment ses causes sont parmi les facteurs explicatifs de sa persistance, de son ampleur et de son intensification dans ce pays.

La réalité à Madagascar montre que des politiciens soifs du pouvoir, appuyés par des techniciens de tous poils placés à la tête des départements ministériels et des structures administratives, dépourvus de cultures de résultats et de gouvernance, souvent armés de modèle global de développement sans portée pratique, n'ont pas la volonté certaine de s'attaquer aux causes de la pauvreté touchant un malgache sur sept. Ils s'attaquent plutôt à ses symptômes sur la base des pratiques routinière, corruptive, bureaucratique et propagandiste.

**REFERENCE BIBLIOGRAPHIQUE SUR LE VOLUME 3 :
MANAGEMENT PUBLIC ET POLITIQUES PUBLIQUES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

BIBLIOGRAPHIE SUR LE DEVELOPPEMENT, LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ET LES POLITIQUES PUBLIQUES.

- ASSIDON, E, *Les théories économiques du développement*, 3^{ème} éd, La découverte, Paris, 2001.
- AUTES M, *Travail social et pauvreté*, Ed. Syros Alternatives, Paris, 1992.
- BAKER, JUDY L, *Evaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté*, Banque Mondiale, D.C, Mai 2000.
- BANQUE MONDIALE, « L'ajustement en Afrique, reformes, résultats et chemin à parcourir », *Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement*, Washington, 1993.
- BANQUE MONDIALE, « Combattre la pauvreté », *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*, éditions Eska, paris, 2001.
- BANQUE MONDIALE, *Forum Africain sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté ; Citations du jour 1*, (www.worldbank.org/wbi/attackingpoverty).
- BANQUE MONDIALE, *Indicateurs de développement dans le monde 2015*, Edition Eska, Washington, 2016.
- BANQUE MONDIALE, *L'état dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde 1997*, Washington DC, 1997.
- BANQUE MONDIALE, *La pauvreté: Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Washington DC, 1990.
- BANQUE MONDIALE, Lignes Directives pour l'évaluation conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI du DSRP, <http://www.worldbank.org/povertystrategies/>
- BASSAND. M, CHEVALIER. G et ZIMMERMANN.E, *Politique et logement : mise en œuvre d'une politique fédérale d'incitation à la construction de logements sociaux*, Presses Polytechnique Romandes, Lausanne, 1984.
- BERTHOME, J, et MERCOIRET, J, Planification du développement local, *La Documentation française*, Paris, 1992,
- BLARDONE G et CAVIEZEI L, *Endettement du Tiers Monde et ajustement structurel. Les cas de la Tanzanie et de Madagascar*, Peter Lang, Bern, 1995.
- BUSSMAN.W, *Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques*, Georg éd., Genève, 1995.
- CARDOSO, F.H et FALETTO, E, « L'analyse globale du développement », *Dépendance et développement en Amérique latine*, PUF, Paris, 1978, p.33-51.
- CHAVAGNEUX, « Lutte contre la pauvreté ; les enjeux politiques d'un slogan », *Politiques africaine*, n° 82, juin 2001, pp. 161-168.
- CLING J-P, et al. (dir), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2002.
- COMELIAU, C, *Le défi social du développement : Notes critiques*, Itinéraires n° 56, IUED, Genève, juin 2000.
- COMELIAU, C, *Planifier le développement : illusion ou réalité*, L'Harmattan, 1998.
- DDC, *De la difficulté d'éliminer la pauvreté dans le monde*, Ecrits sur le développement, Berne, 2000.
- ERHEL. C, *Les politiques de l'emploi*, Que sais-je, PUF, Paris, 2014.
- EVEREST, E, HAGEN, *Economie du développement*, Economica, Paris, 1982.

FMI et AID, *Réexamen du dispositif de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats*, mars 2002, <http://www.worldbank.org/povertystrategies/>

GUILLAUMONT, P, *Economie du développement*, Tome I, II et III, PUF, Paris, 1985.

HIRSCHMANN, A.O, « Modèle de croissance et processus de développement », *Stratégie de développement économique*, Economica et Humanisme, Ed Ouvrières, Paris, 1974.

JONES C.W et KIGUE M, *L'ajustement en Afrique, Réformes, résultats et chemin à parcourir*, mars 1994, Banque Mondiale, Washington.

KLUGMAN J, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook : Overview*. Version française pour commentaire, [WWW.worldbank.org/poverty/strategy](http://www.worldbank.org/poverty/strategy), avril 2001.

LAUTIER Bruno, « Sous la morale, la politique : La banque mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Politique africaine*, n° 82, juin 2001, pp.169-176.

MALINVAUD, *Leçons de théorie microéconomique*, l'Harmattan, Paris, 1968.

MANDRARA.T.E, *Courttraité du développement*, L'Harmattan, Collection Economie et Innovation, Paris, 2003.

MARTIN Ron et SUNLEY Peter, « Une gouvernance lente : la nouvelle théorie de la croissance endogène et le développement régional », *Géographie, économie et société*, Lavoisier, Paris, 2005.

MASLOW, Abraham H, « A Theory of Human Motivation », *Psychological Review*, vol 50, n° 4, 1943, pp : 370-396.

MENY. Y, THOENIG. JC, *Les politiques publiques*, PUF, Coll « Thémis », Paris, 1985.

MONNIER.E, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris, 1992.

MONNIER.E, « *Evaluer les programmes socio-économiques* », collection MEANS, volume 3, Commission européenne, Luxembourg, Commission européenne, 1999.

MULLER. P, SUREL. Y, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris, 1998.

MULLER.P, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 1990.

PERROUX, F, *L'Economie du XXème siècle*, PUF, Paris, 1961.

PNUD, *Human Development Index Trends*, New York, 2016

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1998 à 2017, Economica, Paris.

PNUD, « Vaincre la pauvreté humaine », *Rapport sur la pauvreté 2000*, PNUD, New-York, 2000.

ROSTOW, W.W, *Les étapes de la croissance économique*, Collection Point, Le Seuil, Paris, 1963.

RUBIO G., PRENNUSHI G., SUBBARAO K., *Monitoring and Evaluation*, Disponible sur le site de la Banque Mondiale [WWW.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty), Version française pour commentaires, avril 2001.

SCHUMPETER. J, « The theory of Economic development », *Mss-Harvard University Press*, Cambridge, 1934..

SEBREGODI, G.C, « Développement harmonié », *Revue économie et Humanisme*, n° 84, Paris, mars-avril 1954.

STIGLITZ, J, « Vers un nouveau paradigme pour le développement », *L'économie politique*, n°5, 1° trimestre 2000.

STREETEN, P.P, « Dichotomies dans le développement », in MEIER, G et SEERS, D, *Les pionniers du développement*, Economica, Paris, 1988, p. 18-22.

THOENIG. JC, « L'analyse des politiques publiques », in GRAVITZ.M et LECA.J, (Dir), *Traité de science politique, tome IV*, Paris, 1985.

TIMBERGEN, *Techniques modernes de la politique économique*, Dunod, Paris, 1960.

WEBER, Luc, *L'Etat, acteur économique*, Economica, PUF, Paris, 1978.

BIBLIOGRAPHIE SUR LA MONDIALISATION

- ADDA Jacques, *La mondialisation de l'économie, Tomes 1 et 2*, La découverte, Paris, 1996.
- AMIN Samir, « Les défis de la mondialisation », *Forum du tiers monde*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- ASSIDON E, « FMI-Banque mondiale : la fin du consensus théorique », *L'économie politique*, n°5, 1^o trimestre 2000.
- BADIE Bertrand, « Quelle place pour l'Etat-nations ? », *La mondialisation en débat, science humaine*, n17, juin/juillet 1997.
- BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le Monde 1997*. « L'Etat dans un monde en mutation. », Washington, juin 1997.
- BEAUD Michel et al, Regards croisés sur la mondialisation, *Cahier GEMDEV*, Paris, 1998.
- BOURGINAUT Henri, *La tyrannie des marchés, Essai sur l'économie virtuelle*, Economica, Paris, 1995.
- BOYER Robert et al, *Mondialisation au-delà des mythes, Les dossiers de L'Etat du monde*, La Découverte, Paris, 1997.
- CHESNAIS François, *Observatoire de la mondialisation, Lumière sur l'A.M.I, l'esprit frappeur*, Paris, 1988.
- CHESNAIS, F (dir), *La mondialisation financière*, Syros, Paris, 1996.
- CHESNAIS, F, *La mondialisation du capital*, Syros, Paris, 1994.
- COMELIAU C (dir), *Ingérence économique : la mécanique de la soumission*, Nouveaux cahiers de l'IUED n° 2, PUF, Paris, 1994.
- COMELIAU C « L'Etat subordonné », *La pensée comptable : Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, sous la direction de HUFTY Marc, *Nouveaux cahiers de l'IUED*, PUF, 1998,
- COMELIAU C, *Les impasses de la modernité ; Critique de la marchandisation du monde*, Seuil, Paris, 2000.
- DOLLFUS Olivier, « La mondialisation et gaz à effet de serre », *Regards croisés sur la mondialisation*, cahier du GEMDEV ; n°26, Paris, mai 1998.
- ERHEL. C, *Les politiques de l'emploi*, Que sais-je, PUF, Paris, 2014.
- GIRAUD, P.N, *l'Economie mondiale des matières premières*, Coll. Repères, La Découverte, Paris, 1999.
- HUGON Philippe, *Economie politique internationale et Mondialisation*, Economica, Paris, 1997.
- HUNTINGTON Samuel P, *Le Choc des civilisations*, édition Odile Jacob, Paris, 1997.
- KBADJIAN Gérard, *L'économie mondiale, enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris, 1994.
- LATOUCHE, S, *Les dangers du marché planétaire*, Presse de Sciences Po, Paris, 1998.
- LEVITT Théodore, in *Harvard Business Review*, 1983, cité par BOXER Robert « Les mots et les réalités » dans dossiers de l'Etat du Monde », *Mondialisation au delà des mythes*, La Découverte, Paris 1997.
- PETRELLA Riccardo, *Ecueils de la mondialisation*, Urgence d'un nouveau contrat social, Fides, Québec, 1997.
- POLANYI, K, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Bibliothèque des sciences humaines, Gallimard, Paris, 1983 (1944).
- PROUX, P.P, « La mondialisation de l'économie et le rôle de l'Etat », in PAQUEROT, S (sous dir), *L'Etat aux orties ? Mondialisation et rôle de l'Etat*, Ecosociété, Montréal, 1996.
- STIGLITZ Joseph, *La grande désillusion. Echec de la mondialisation*, Fayard, Paris, 2001.

BIBLIOGRAPHIE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, LE MANAGEMENT PUBLIC ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

- AMADIEU J.F, CADIN L, *Compétence et organisation qualifiante*, Economica, Paris, 1996.
- AMADIEU J.-F., ROJOT J., *Gestion des ressources humaines et relations professionnelles*, Litec, Paris, 1996.
- ANDREW D., SMITH M., GREGG M., *Savoir recruter, sélection et évaluation, une nouvelle approche*, Eyrolles, Paris, 1990.
- BATAL. C, *La gestion des ressources humaines dans le secteur public*, Paris, Les Editions d'Organisation, Collection Service public, 1998
- BOLLE DE BAL. M., *Les doubles jeux de la participation - Rémunération, performance et culture*, Presses universitaires européennes, 1990.
- CHAMBS G, KERHUEL F, « La réforme de l'Etat : Implications des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 3ème trimestre, 2001.
- CHEVALLIER J, « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n° 105, Paris, 2003.
- CLIQUET. M. et DUMONT J., *Rémunération et intéressement*, Entreprise moderne d'édition, Paris, 1973.
- CROZIER M, *Le phénomène bureaucratique*, Edition du Seuil, Paris, 1963.
- DAYAN. A (Coord), *Manuel de Gestion*, vol. 2, Ellipses, Paris, 1999.
- DONNADIEU. G., *Du salaire à la rétribution*, Paris, Editions Liaisons, 1993.
- DUNETTE M.D., *Recrutement et affectation du personnel*, Hommes et Techniques, Paris, 1969.
- FOURGOUS, J.-M., LAMBERT, J.-M, *Evaluer les hommes, recrutement, performance, motivation et climat social*, Liaisons, Paris, 1991.
- GIBERT. P, « Fonction publique à statut et innovation,», *Accroître la force d'innovation dans la gestion du secteur public*, SCHAEFER. GF et MCINERNEY. E (Dir), Institut Européen d'administration publique Maastricht, 1988.
- GUYOT J., *Le recrutement méthodique du personnel, guide pratique*, Entreprise moderne d'édition, Paris, 1979.
- HUFTY M, *La pensée comptable, Etat, Néolibéralisme, Nouvelle gestion publique*, Nouveaux cahiers de l'IUED n° 8, PUF, Paris, 1998.
- LEMISTRE P., *Incitations au travail et évolutions des modes de rémunération en France*, les notes du LIHRE, note n°322, septembre 2000.
- LEVY-LEBOYER, C, *Le bilan des compétences*. Editions d'Organisation, Paris, 1993.
- LEVY-LEBOYER, C, *Evaluation du personnel. Quelles méthodes à choisir ?*, Editions d'Organisation, Paris, 1990.
- MALASSINGNE. P, *Conduire un entretien d'évaluation*, Éditions d'organisation, 2001.
- MATHIS .L, *Gestion prévisionnelle et valorisation des ressources humaines*, Les Editions d'Organisation, Collection ANDCP, Paris, 1984.
- MONIE, R, *De l'évaluation du personnel au bilan annuel. Des systèmes pour communiquer*. Paris, Les Editions d'Organisation, 1986.
- MÖNKES J, « La nouvelle gestion publique : boîte à outil ou changement paradigmatique ? », *La pensée comptable : Etat, Néolibéralisme, Nouvelle gestion publique* Nouveaux cahiers de l'IUED, N°8, HUFTY M, (Dir), PUF, Paris, 1998
- MUCCHIELLI, R., *L'étude des postes de travail*, Ed. E.S.F, Paris, 1975.
- PAOLO U, « La gestion publique au service du marché », in *La pensée comptable, Etat, Néolibéralisme, Nouvelle gestion publique*, sous la direction de HUFTY M, Collection enjeux, PUF, IUED, 1998.
- PERETTI, J.-M., *Ressources Humaines*, Ed. Vuibert, Paris, 2001.

- SEKIOU et al, *Gestion des ressources humaines*, De Boeck Université, Québec, 1993.
- SIMON, H.A, *Administrative Behavior: A study of Decision-Making Processes in Administration Organization*, New York, The free press, 1965.
- SMOUTS « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n° 105, Paris, 2003.
- SPANOU C, « La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n° 105, Paris, 2003.
- STOKER G, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, Paris, mars 1998.
- TREMBLAY. M, *Payer pour les compétences validées : une nouvelle logique de rémunération et de développement des ressources humaines*, Gestion, vol. 21, n°2, juin 1996.
- WEISS, D. et al, *La fonction Ressources Humaines*, Paris, Editions d'Organisation, 1988.
- ZARIFIAN P., *Objectif Compétences, pour une nouvelle logique*, Editions Liaisons, Paris, 1999.

BIBLIOGRAPHIE SUR LE MODELE PARTICIPATIF DE DEVELOPPEMENT

- BAKO-ARIFARI N., LE MEUR P-Y, « Les dynamiques locales face aux interventions de développement », WINTER, G (dir), *Inégalités et politiques publiques en Afrique ; pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, Paris, 2001.
- BERTHOME, J, et MERCOIRET, J, *Planification du développement local* La Documentation française, Paris, 1992,
- CHAUVEAU J-P, *Le « modèle participatif de développement est-il « alternatif » ? Eléments pour une anthropologie de la culture des 'développeurs »*, Bulletin de l'APAD n°3, Septembre 1992, pp 20-30
- DASSAULT, Serge. *La gestion participative. 22 cas d'entreprises*. Les Editions d'Organisation, Paris, 1978.
- DE SARDAN Olivier, « Anthropologie de développement, fiscalité, géographie industrielle, éducation », *Revue Tiers monde*, tome 42, n° 168, 2001.
- HOCHET Anne-Marie, ALIBA N'Gar, *Développement rural et méthodes participatives en Afrique. La recherche-action-développement, une écoute, un engagement, une pratique*, L'harmattan, Paris, 1995.
- LE BOTERF Guy, LESSARD Pierre, *L'ingénierie des projets de développement : Gestion participative et développement institutionnel*, SDID, Ottawa, 1986.
- MYERS, M, *Gestion participative et enrichissement des tâches*, Paris, Dalloz, 1978.
- OCDE, *Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales*, OCDE, Paris, 1988.
- SOMMER, F, et all. *Qu'est-ce que la participation ?* Paris : Plon, 1969.

TRAVAUX, OUVRAGES ET REVUES SPECIFIQUES SUR LE DEVELOPPEMENT ET LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE A MADAGASCAR.

- ANDRIAMALALA MamisoaFredy, *Portée et limites des Nouvelles stratégies internationales et politiques publiques de lutte contre la pauvreté : Le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP)*, Mémoire de Diplôme Approfondie en Management et Management et Analyse des Politiques Publiques (DEAMAP), Département de Sciences Politiques, Faculté des Sciences Economiques et Sociales, Université de Genève, 2001.

BANQUE MONDIALE, *Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résilience*, Banque mondiale, Antananarivo, 2014.

BOCKEL L, *Politiques publiques et pauvreté à Madagascar*, L'Harmattan, Paris, 2005.

DURUFLE G, *L'ajustement structurel en Afrique, Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Karthala, Paris, 1888.

FMI, *Rapport des services de FMI pour la République de Madagascar*, Washington, Juillet 2017.

FMI, *Rapport du FMI sur Madagascar 2016, n° 16/275*, Services de publication, Washington, Aout 2016.

INSTAT, *Enquête sur le Suivi des Objectifs du Millénaire de Développement (ENSOMD) 2012-2013*, INSTAT, Antananarivo, 2014.

INSTAT, *Enquête sur les entreprises 2005*, Direction Générale des Statistiques Economiques, Antananarivo, Avril 2006.

MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom), Série «*d'Enquêtes Périodiques auprès des Ménages (EPM)* », INSTAT, Antananarivo, de 1993 à 2010.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DE L'INDUSTRIE, *Rapport Economique et Financier*, Antananarivo, 2000 à 2016.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN, *Document de développement économique : 2017-2019*,

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN, *Politique Nationale de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (PME)*, SPC, Antananarivo, Janvier 2007.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET, «*Annexe 1: Document de performance économique, Annexe 2 : Document budgétaire, Annexe 3 : Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)* », Antananarivo, *Lois de Finances de 2006 à 2017*,

PNUD, *Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) 2018*, PNUD, Antananarivo, 2018.

RAZAFINDRAKOTO. M, ROUBAUD. F et WACHSBERGER. J-M, *Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe*, IRD/DIAL, Paris, 2013.

RAZAFINDRAKOTO. M et ROUBAUD. R, *Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar*, MADIO, Antananarivo, 2001.

STA (Secrétariat Technique de l'Ajustement), *Rapport final sur les ateliers régionaux d'élaboration de Document Stratégique pour la Réduction de la pauvreté à Madagascar (DSRP)*, Antananarivo, (www.simicro.mg/sta), mai 2001.

STA, *L'ajustement structurel à Madagascar*, Comité technique de réforme du service public /Secrétariat technique de l'ajustement, Antananarivo, 2000.



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO



Institut des Mines, de la Géologie et du Pétrole

Centre d'Etudes Economiques

Revue multidisciplinaire : Madamines
Hors Série - Volumes 1, 2 et 3 - Janvier 2021 - ISSN :2220 - 0681

**LES CHEMINS DE LA PAUVRETE
ET DE L'EXCLUSION SOCIALE
ET LES POLITIQUES PUBLIQUES ASSOCIEES :**

TOME 1

**NIVEAUX DE RESSOURCES, CONDITIONS DE VIE,
VECU ET TRAJECTOIRES DES POPULATIONS PAUVRES.**

TOME 2

**LE FINACEMENT DU DEVELOPPEMENT
ET DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.**

TOME 3

**DU MANAGEMENT PUBLIC ET DES POLITIQUES PUBLIQUES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AU PLAN D'EMERGENCE ECONOMIQUE.**

Mamisoa Fredy ANDRIAMALALA

Il a fait des études en économie et en sciences politiques. A Madagascar d'abord, puis dans des pays occidentaux. Après ses DEA en Etudes du Développement et DEA en Management et Analyse des Politiques Publiques, il a obtenu un Doctorat (PhD) en Sciences Politiques (mention Politiques Publiques et Administration Publique) et un Diplôme de Recherche en Etudes du Développement.

Il a été agent de mise en œuvre sur terrain d'un Projet de développement rural cofinancé par des bailleurs de fonds internationaux et l'Etat malgache (1993-1998).

Depuis son retour au pays en 2005, il a effectué plusieurs mandats d'expertise et de recherche scientifiques à Madagascar, entre autres : Etude sur le bilan de l'emploi (BIT), Système d'informations sur l'emploi et la formation (BIT), Microfinance, Téléphonie mobile et Mobile Banking (France Télécom et Orange R&D), Pauvreté et exclusion sociale (IRD/Union-Européenne :Projet NOPOOR), Mobilisation des ressources internes : « Etude du système fiscal » (PNUD pour le Rapport National sur le Développement Humain 2019).

Il enseigne l'Economie des Politiques Publiques, les Finances Publiques et l'Administration Publique à l'Université d'Antananarivo. Il enseigne également les Politiques Publiques à l'Ecole Nationale d'Administration Publique de Madagascar (ENAM).



Imprimerie NettePrint
Antananarivo