

y  
ht.311.Madagascar-HON/sa

Berne, le 18 octobre 1979

LIGNES DIRECTRICES POUR UN PROGRAMME A MADAGASCAR

(Mouture d'essai à discuter)

Introduction

Ce document représente une tentative pour fixer les lignes directrices du programme de coopération de la DDA avec Madagascar. Il n'est donc pas définitif et devra être discuté à Madagascar par les coopérants et autres personnes qui pourraient y contribuer de manière informelle, en Suisse par les personnes connaissant ce pays et intéressées à une telle démarche.

Corrigé, il sera présenté aux instances compétentes de la DDA. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il pourra fournir une base concrète de discussion avec les autorités malgaches compétentes.

Il a pour objectif de clarifier notre politique de coopération avec ce pays et de permettre à nos partenaires de mieux se situer par rapport à la DDA, d'arriver ainsi à mieux traduire en actions concrètes les objectifs du gouvernement, dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de notre coopération au développement.

Il s'agit, entre autres, de tenter de sortir de la procédure traditionnelle "liste de projets malgache - choix suisse - réalisation" sans que les questions de fonds aient été abordées au préalable.

Ce document comprend deux parties :

- La première est informative et vise à tirer parti des expériences et connaissances à partir des trois sources à notre disposition : les activités de coopération de la DDA passées ou en cours, les personnes avec lesquelles nous entretenons (principalement le coordonnateur) des relations privilégiées, les documents à disposition.
- La deuxième, moins élaborée, propose certaines lignes de réflexion destinées à provoquer la discussion ultérieure soit pour les préciser, soit pour les modifier.

Avec les projets en cours, la méthode utilisée a consisté, au cours de réunions informelles et généralement projet par projet, à situer chaque action par rapport au secteur d'activité, à la région, à la structure d'intervention. Cette approche a permis des discussions très fructueuses dans la mesure où elle ne plaçait pas les coopérants en position défensive par rapport à leur propre activité, mais au contraire en situation de recul nécessaire pour replacer leur action dans un cadre plus général et moins personnalisé.



## PREMIERE PARTIE : Madagascar et la DDA

### 1. Le pays

#### 1.1. Description générale

La République Démocratique de Madagascar comprend l'île de Madagascar et plusieurs autres îles voisines plus petites. L'ensemble du pays s'étend sur une superficie de 592'000 km<sup>2</sup>. Les conditions climatiques varient, passant d'un climat tropical sur les côtes est et nord-ouest, à l'aridité et la sécheresse de la côte ouest, à l'extrême aridité du sud et à la zone tempérée des hauts plateaux du centre du pays. La population totale, en 1977, a été estimée à 9,2 millions d'habitants, avec un taux annuel de croissance de 3,1 pour cent.

#### 1.2. Evolution économique récente et perspectives

- La population de Madagascar est rurale à 85 pour cent, avec un revenu moyen de 120 dollars, le secteur agricole contribuant pour 40 pour cent au PIB. Malgré la faible densité moyenne (16 habitants au km<sup>2</sup>), il y a une forte demande de terres arables dans certaines régions. En raison de différentes conditions écologiques et historiques, la région des plateaux est plus développée que celle des zones côtières et du sud au climat rude et aride, et des sols peu fertiles. La côte orientale offre un meilleur potentiel agricole, mais est soumise régulièrement aux cyclones.

Avec un PNB de 210 dollars par habitant, Madagascar compte, selon ce critère, parmi les pays les plus pauvres du monde.

Malgré l'extension et l'amélioration du réseau de voies de communication, la médiocrité des routes reste un grave problème, certaines zones étant coupées du reste du pays pendant plusieurs mois de l'année.

- En 1976 et 1977, le taux de croissance du PIB était estimé à 2,1 pour cent (après plusieurs années à moins de 1 pour cent l'an), mais la sécheresse de 1978 a interrompu cette croissance. L'incertitude concernant la politique économique principale du gouvernement, les contrôles des prix et l'augmentation des coûts des matières premières, du combustible, etc., ont freiné les investissements privés intérieurs et extérieurs, de sorte que les améliorations de la croissance globale sont venues de gains dans le secteur agricole. De manière générale, la production de cultures commerciales a augmenté beaucoup plus rapidement que celle des cultures alimentaires, particulièrement le paddy, aussi a-t-il fallu recourir à des importations croissantes de riz et d'huile comestible pour satisfaire les besoins des villes. (1978 : env. 200'000 tonnes de riz).



- L'augmentation des crédits affectés aux dépenses en capitaux et les projets accroîtra de manière substantielle le déficit financier des activités publiques. La situation s'est aggravée, en particulier par l'augmentation des dépenses courantes en faveur des services sociaux et de l'extension au riz indigène du système de subvention du riz.
- Dès 1977, la balance des paiements était de nouveau en déficit en raison des plus grandes importations de riz, d'outillages, de pièces détachées et d'autres produits essentiels, malgré une certaine amélioration dans les recettes d'importation. Le gouvernement cherche à limiter la ponction sur les réserves en devises par la limitation des dépenses de consommation.

### 1.3. Stratégie de développement

La charte de la Révolution socialiste (septembre 1975) présente le programme politique de base du gouvernement :

- Décentralisation : plus grande responsabilité locale en matière de développement par l'octroi de pouvoirs accrus aux administrations provinciales et aux fokonolona (communautés locales).
- Réforme agraire : division et distribution des grandes propriétés foncières non exploitées.
- Développement rural : priorité à l'accroissement des revenus et des services dans les zones les plus pauvres.
- Education fondamentale : scolarisation de tous les enfants d'âge scolaire selon un nouveau programme de 5 ans, adapté aux circonstances locales.
- Participation nationale dans le commerce et l'industrie : les banques de commerce, les compagnies d'assurance et plusieurs autres affaires-clés aux mains des étrangers ont été nationalisées, et l'Etat peut devenir actionnaire majoritaire dans toutes les entreprises importantes.

Selon le plan de développement, les objectifs de Madagascar pour l'an 2000 soulignent :

- L'autosuffisance en produits alimentaires et le développement des industries de base, souvent liées au secteur agricole et fournies par ce secteur.
- La décentralisation de toutes les activités économiques par l'entremise des fokonolona.
- La diminution de l'écart dans la répartition des revenus et l'encouragement d'une croissance plus équilibrée entre les régions.



Les perspectives de développement à moyen et à long terme pour l'économie sont favorables en raison surtout d'un champ considérable pour l'extension de l'agriculture et de la production animale.

Le plan triennal (1978-1980) envisage une extension globale de l'économie à un taux moyen annuel de 5,5 pour cent. Le taux d'investissement estimé à 11,5 pour cent en 1977 devrait passer à plus de 17% en 1980. Le plan accorde une haute priorité à l'industrie, particulièrement aux industries de base et à la transformation des matières premières agricoles.

Ces perspectives relativement favorables sont cependant largement dépendantes de la manière dont l'ancienne élite, par la force des choses encore largement dominante dans la structure du pouvoir, acceptera d'abandonner certaines de ses prérogatives au bénéfice de la majorité. La participation de la population rurale, peu engagée aujourd'hui et prudente, représente un autre facteur difficilement évaluable mais déterminant.

#### 1.4. Répartition des revenus

- La population de Madagascar vit dans une proportion de 85 pour cent dans les zones rurales. Dans plusieurs régions, le standard de vie est proche du niveau de l'économie de subsistance, tandis que, ailleurs, la population est relativement prospère. Les différentes conditions écologiques ont contribué à de vastes disparités en richesse et en niveau de développement entre les régions géographiques.
- La zone des hauts plateaux du centre, autour d'Antananarivo, est plus développée et prospère que les zones côtières, tandis que le sud est particulièrement pauvre, où le PNB par habitant est estimé à 45 dollars.

#### 1.5. Le secteur agricole

- L'agriculture domine l'économie, fournissant env. 40 pour cent du PIB, et représentant plus de 80 pour cent des recettes d'exportation. Elle assure directement la subsistance de plus de 80 pour cent de la population. Elle est caractérisée par sa grande diversité, tant par la variété des produits, que par les systèmes de production employés.
- L'augmentation de la production agricole a été inférieure au cours des quinze dernières années au taux de croissance de la population, surtout en raison des deux produits principaux, le riz et les bovins. La production de coton et de café a augmenté de manière importante. Le potentiel de développement agricole à Madagascar est considérable, particulièrement sur la côte occidentale où de vastes zones de terres improductives, et pourtant fertiles, pourraient être ouvertes à la culture.



- L'économie animale était une source traditionnelle importante du revenu national. Les raisons de la stagnation dans ce domaine sont l'absence d'un programme national net d'appui aux éleveurs, une mauvaise politique des prix et une politique inefficace en matière de commercialisation.
- La croissance de la production agricole est due essentiellement aux cultures d'exportation. L'effort entrepris par le gouvernement correspond à l'importance de ces cultures pour l'obtention de devises et souligne une des ambiguïtés actuelles de la politique d'autosuffisance proclamée.

#### 1.6. Commercialisation et prix

- La fixation des prix agricoles et le contrôle de la commercialisation sont des éléments-clés de l'intervention de l'Etat dans l'agriculture. Les systèmes varient pour les cultures d'exportation et pour celles commercialisées à l'intérieur du pays.
- Pour les cultures d'exportation, divers fonds de stabilisation ont été établis et atteint leur objectif de stabilisation des prix aux producteurs, parfois cependant si bas que la production s'en est largement ressentie, comme pour la vanille par exemple.

En raison des problèmes soulevés par le système alors en vigueur pour la commercialisation des produits agricoles intérieurs, le riz plus particulièrement, l'Etat a assuré en 1977 le contrôle direct de la commercialisation et de la fixation des prix du riz. La commercialisation a été déclarée "monopole d'Etat" et organisée par l'entremise d'organismes régionaux, dont la plupart ont éprouvé des difficultés considérables. En conséquence, la commercialisation du riz s'est effectuée à un coût élevé et a été inefficace. L'Etat a aussi fixé les prix au consommateur à un niveau représentant une subvention, à la fois pour le riz indigène et pour le riz importé. Il est évident que ces dispositions ont soulevé des problèmes complexes sur le plan national, tant pour le producteur dont le prix n'a pas suivi les prix à l'importation, que pour les organismes chargés de la commercialisation mal préparés à une telle tâche.

#### 1.7. Le problème ethnique

Les circonstances historiques ont permis à une ethnie, les Imerina, de dominer le pays depuis la fin du siècle passé. Cette évolution, compte tenu des particularités ethniques marquées et des conditions écologiques fort différentes, a constamment influencé la vie politique et de développement de ce pays. Malgré la volonté du gouvernement de créer les conditions nécessaires à l'unité nationale du peuple malgache, il est évident que les ressentiments de plusieurs générations, l'exercice prolongé du pouvoir par une élite, les communications établies restent des facteurs impossibles à éliminer d'un jour à l'autre. Ce problème sous-tend la plupart des relations,



des décisions, même s'il n'est pratiquement jamais explicité, et il est important de le garder à l'esprit tout au long de la lecture de ce document. En particulier, la correspondance relativement étroite entre niveau économique et ethnie influence fortement les activités dans les projets.

## 2. Les activités de la DDA avec Madagascar

Au cours des dernières années, notre apport à ce pays, au titre de la coopération au développement, a évolué de la manière suivante :

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Versements bilatéraux et aide ass. multilatérale	4'123	2'972	3'982	4'942
Aide financière bilatérale	-	-	-	7'000

Le personnel extérieur au 1.8.1979 comptait 31 personnes, auxquelles on peut ajouter deux administrateurs stagiaires, l'un auprès du PNUD et l'autre du BIT.

Ils se répartissaient de la manière suivante :

1 coordonnateur

27 coopérants dans projets de la DDA

3 coopérants dans projet d'inst. privée financée en partie par la DDA.

1 enseignant dans un projet

Au 1er janvier 1979, les actions appuyées par la DDA étaient les suivantes (voir fiches de projet en annexe) :

- Projet de développement laitier
- Développement de la viticulture
- Projet de développement rural FAFISAN
- Banque Nationale pour le développement rural
- EESP , formation en électro-mécanique
- Morondava, Centre forestier
- Tananarive, Université, formation d'ingénieurs forestiers
- Tananarive, Université, formation de 300 techniciens
- Appui à la Direction du Génie Rural
- SIDEMA, fabrication de matériel agricole



- 7 -

- Formation d'imprimeurs et de compositeurs typographes
- Coopérative mohair d'Ampanihy

Aux douze actions énumérées ci-dessus sont venues s'ajouter deux projets supplémentaires en 1979. Il s'agit de la formation informelle de réparateurs-mécaniciens par l'intermédiaire de l'Institut National de Promotion et de Formation (INPF), et du financement de l'organisation et de la réalisation d'une exposition nationale de technologie malgache.

Quatre projets touchent directement les paysans, six autres ont une influence plus ou moins directe et à des degrés divers sur le milieu rural (par le crédit, la formation universitaire ou professionnelle, l'agro-industrie, le renforcement d'un service administratif). Quatre projets enfin, dont les deux nouveaux, n'ont rien à voir avec le développement rural.

Par contre, six projets ont la formation pour objectif central, dont trois au niveau universitaire et trois au niveau de la formation professionnelle.

Rapportés aux buts de la coopération au développement tels qu'ils sont définis par la loi sur le développement, et grossièrement classés, sept projets (la moitié) répondent à la priorité donnée aux efforts des groupes de population les plus défavorisés (il faut cependant bien voir les limites d'un tel critère). Quant à la priorité accordée au développement rural, nous avons vu qu'elle est assez largement respectée.

Madagascar est sans conteste un pays de concentration de la section Afrique orientale de la DDA. En 1977, elle a nommé un coordonnateur de ses activités à Antananarivo, initialement également pour le Mozambique et le Lesotho.

Cependant, la DDA reste à Madagascar un "petit" partenaire bien qu'apprécié. Cette situation a l'avantage de lui permettre d'appuyer parfois des actions ponctuelles sur mesure, à caractère pilote, et le désavantage de rarement pouvoir en appliquer les résultats pour d'autres actions. Le peu d'influence au niveau national joué par la DDA est certainement un facteur pour le gouvernement en faveur d'une plus grande disposition à l'égard d'innovations.

Un autre aspect qui mérite d'être relevé est que la modestie relative des apports suisses exige un programme de coopération répondant particulièrement aux besoins et à la politique malgache, sur le plan de la qualité. Le fait de n'avoir qu'une influence minime sur les struc-



tures, sur le pays en général, souligne les exigences portées sur nos activités. Rendre plus explicite notre politique de coopération aux yeux des malgaches, rechercher une cohérence avec les objectifs des autorités, va précisément dans ce sens.

### 3. L'origine des actions de la DDA

Il faut distinguer trois phases :

#### 3.1. Les assistants techniques (A.T.)

Nos relations de coopération ont débuté avec ce pays vers la fin des années 60 par l'affectation d'assistants techniques, soit directement sur demande du gouvernement, soit en relation avec la présence d'experts d'organisations internationales comme M. Schulthess.

La volonté qui présidait à ces affectations était de participer à l'effort de formation (nombre d'A.T. ont assumé des postes d'instituteurs ou de formateurs), de respecter les choix du gouvernement, et d'intervenir le moins possible dans les structures, sinon au niveau de l'apport de connaissances. Les secteurs de la formation, et de la promotion laitière (cf. W. Schulthess, conseiller auprès du Bureau Central Laitier) ont reçu le plus d'appui. Il faut encore mentionner une autre origine à l'affectation de volontaires : la tendance très pragmatique à récupérer du personnel souvent très valable mais sans nécessité réelle, quitte à leur découvrir une fonction par après.

Un certain nombre de ces affectations ont été transformées ultérieurement en "projets combinés" et marquent encore le programme actuel. Cette évolution correspondait le plus souvent au désir de multiplier les effets d'un A.T. par la mise à disposition de moyens supplémentaires, mais aussi d'éviter des situations où l'A.T. ne pouvait pas remplir sa tâche dans des structures parfois contraires au but recherché.

Les projets qui ont commencé par ce type d'affectation sont :

- L'Etablissement d'Enseignement supérieur polytechnique, maintenant à Antsiranana (anc. Diego Suarez).
- Le Bureau central laitier (les derniers coopérants se sont retirés et l'accord est valable jusqu'en juin 1980).
- L'appui au Génie rural (où la transformation en projet ne s'est pas réalisée) terminé en septembre 1979.

Bien qu'une seule action de cette origine soit encore en cours à l'heure actuelle, l'influence des relations ainsi établies avec Madagascar a été déterminante pour notre politique de coopération. C'est largement grâce à elle que la décision de choisir



ce pays comme pays de concentration a été prise et que la première génération de "projets" est née.

Cependant, comme dans de nombreux autres pays, nous avons renoncé à l'affectation isolée de coopérants dans le cadre de services administratifs. Les raisons sont les suivantes :

- risque d'inefficacité par manque de moyens du service ou contraintes administratives trop rigides;
- détournement fréquent de la fonction du coopérant;
- effet réduit sur les groupes défavorisés;
- formation souvent inexistante et effet à long terme sur le service pratiquement nul;
- isolement du coopérant et intégration dans un groupe social souvent parasitaire;
- fonctionnement artificiel et momentané d'un service.

### 3.2. Première génération de projets

Elle est née vers 1970 avec une action dans l'arboriculture fruitière, le projet viti-vinicole de Fianarantsoa, la Zone d'Expansion Rurale (ZER) de Bobasakoa (en régie à la FAO). Les deux premiers se trouvent dans une zone écologique similaire (les Hauts Plateaux), le troisième est la première tentative de diversification régionale, garantie, si l'on peut dire, par le programme national des ZER de la FAO. Tous trois sont tributaires d'une initiative suisse.

Les trois actions portent sur le monde rural et reflètent la volonté d'appuyer prioritairement les paysans (comme dans l'action auprès du Bureau Central Laitier), mais trouvent leur origine dans le choix d'une culture (la vigne, les arbres fruitiers, le riz) ou une méthode (la vulgarisation agricole complétée par l'artisanat rural). Dans aucun des cas, la situation concrète et vécue par les paysans n'a été déterminante pour fixer les objectifs du projet. L'approche était essentiellement technique, compensée ou non par la personnalité des coopérants.

Le projet d'arboriculture fruitière (Antsirabe pomologie) a débuté par la récupération et l'amélioration des vergers existants. Le relatif succès initial est dû, outre la compétence technique du coopérant, à la valeur de réserve financière que représentent les vergers et la baisse de productivité généralisée due à leur âge et l'absence de soins. Ils peuvent à tout moment (mais pas à n'importe quel prix) être "loués" aux usuriers locaux. La deuxième phase du projet incluant la commercialisation au profit des collectivités décentralisées lui a donné un attrait certain pour la



- 10 -

population rurale, mais explique aussi la réaction de refus de la structure administrative responsable face à cette extension dont elle n'était plus maître. Ce conflit teinté d'aspects politiques a entraîné le retrait de la DDA en 1978.

La viticulture dans la région de Fianarantsoa a joué dans sa phase initiale d'un choix technique heureux pour la culture, mais surtout de la présence d'un coopérant qui a su écouter le paysan avant de lui proposer cette nouvelle spéculation agricole. Celle-ci a donc pu s'intégrer dans sa vie et dans son exploitation en tenant aussi bien compte des disponibilités en travail qu'en moyens financiers et en surface. L'action parallèle de structuration des viticulteurs en associations relativement indépendantes concourt aussi au succès du projet. La prise en charge par les malgaches de l'opération, les réflexions qui les animent, laissent espérer le maintien du pouvoir du paysan, et donc de son intérêt, sur cette culture et le produit élaboré. Cette évolution, jusqu'à présent satisfaisante, ne doit cependant pas masquer nombre de problèmes encore à résoudre comme la qualité du vin, la dépendance de circuits de distribution monopolistiques, la rapidité de l'extension viticole, etc.

La ZER de Bobasakoa doit son choix géographique à une vision aérienne du développement. Chacun en rit, mais cette "technique" est révélatrice : croyant fermement à la valeur de la méthode, les initiateurs n'ont pas cru devoir se pencher plus avant sur la population, son histoire, ses besoins. Ils étaient persuadés que ces aspects ne formaient qu'un des multiples facteurs secondaires auxquels la ZER serait confrontée et saurait répondre. Toujours est-il que malgré le choix géographique approprié, les résultats furent si peu convaincants et l'appui de la FAO si peu effectif, que la DDA a décidé de continuer en 1975 le projet seule, puis à l'occasion d'un changement complet de l'équipe de coopérants, de revoir avec le MORRA les objectifs et les modalités de l'action début 1978. Sans minimiser le capital de connaissances accumulés depuis le début du projet, il n'est pas exagéré de parler d'un nouveau projet.

Des trois cultures choisies à l'origine, la vigne paraît représenter un succès avec les problèmes que pose l'intégration verticale jusqu'au consommateur du produit fini, le vin; l'arboriculture fruitière a eu un succès relatif au début, jusqu'au moment où le projet a diversifié son action sur la commercialisation et sur d'autres produits, mais cette réussite même paraît avoir occasionné le blocage de l'appui DDA; le riz a été un échec sans doute en raison d'une méthode trop rigide, inefficace sur le problème du prix et mal adaptée aux conditions particulières de la population. Le choix d'une spéculation pour commencer un projet ne paraît être donc ni un préalable nécessaire, ni une cause d'échec absolue : c'est un élément non déterminant.

A ces trois projets, il faut ajouter l'appui aux coopératives de consommation en régie avec Migros et notre contribution à l'OSEO



pour la formation d'imprimeurs typographes.

Après un programme de formation d'une dizaine de gérants de coopératives de consommation auprès de l'entreprise Migros, le gouvernement nous présenta, en 1970, une requête pour poursuivre l'action par l'envoi de deux experts à titre de conseillers. Cette action, terminée en juin 1978, s'est caractérisée par l'évolution de l'action de coopérants-conseillers à un magasin-pilote destiné à la promotion du personnel. Ce dernier, mal adapté aux conditions locales, n'a finalement jamais fonctionné comme lieu de formation, la modification des structures due à l'évolution politique ayant d'ailleurs largement contribué à sa marginalisation par rapport aux réseaux réels de distribution des produits de première nécessité.

La formation d'imprimeurs typographes doit son origine à une action d'appui aux syndicats par l'OSEO transformée ultérieurement en projet de formation. Comme pour quelques autres activités d'organisations privées (ex-formation d'artisans à Ambositra financée par le Département missionnaire romand), la DDA apporte une contribution parfois importante : dans ce cas 80%.

### 3.3. Deuxième génération de projets

Tout en maintenant la priorité au développement rural (au sens large du terme), les projets élaborés ultérieurement, en particulier vers les années 74-76, sont plus diversifiés : un projet forestier, deux appuis au niveau universitaire (élevage et forêts), une contribution à une entreprise de fabrication de matériel agricole et le projet Mohair à Ampanihy.

Le projet forestier, basé sur des études demandées par le gouvernement malgache, a procédé d'un choix technique : que peut-on faire avec la forêt de la côte Ouest peu riche et méconnue ? et formons des techniciens forestiers puisqu'il n'y a pas d'école. Il ne s'agit plus d'une spéculation, mais d'un domaine dans le secteur primaire où, de toute manière, il y a beaucoup à faire.

Les deux projets universitaires répondent à deux préoccupations : le manque de cadres de haut niveau avec une formation plus orientée vers la pratique que les grandes théories (aussi bien en élevage où dominent quelques dizaines de vétérinaires formés en France qu'en foresterie, où les ingénieurs des Eaux et Forêts sont rares et plus ferrés en botanique qu'en sylviculture); la liaison avec des actions de la DDA (BCL et projet forestier) comme appui scientifique pour les uns, et le lien avec la réalité pour les autres.

L'appui de la SIDEMA résulte de la volonté d'offrir des inputs améliorants sous formes d'outils à l'agriculture, (et d'accroître ainsi indirectement la production, de riz en particulier) et d'ai-



- 12 -

der une entreprise saine à se libérer de la dépendance étrangère (fabrication locale des pièces de charrues).

Il faut relever que, bien que toutes ces actions soient orientées vers le secteur primaire (forêt ou agriculture), aucune ne touche directement le paysan ou la population rurale. Il ne s'agit pas d'une volonté délibérée, mais plutôt, dans les circonstances politiques d'alors, de la difficulté d'identifier des actions à la base dans des structures encore mal définies.

Le seul projet ayant une incidence directe sur la population rurale est le projet d'appui à la coopérative de commercialisation de la laine mohair à Ampanihy et aux producteurs. La gestion du projet était assurée par le BIT, déjà avant le financement par la DDA. La mauvaise préparation du projet quant à la connaissance des problèmes réels, aussi bien au niveau de la coopérative que des éleveurs a motivé l'arrêt du projet en 1979. De plus, le BIT n'a pas une grande expérience dans ce domaine (production et commercialisation de produits agricoles), ce qui a certainement eu des répercussions négatives sur l'action, comme d'ailleurs sa gestion lourde et très centralisée.

Des deux projets réalisés en collaboration avec des organisations internationales, les deux se sont terminés par un échec et posent la question de l'opportunité de ce type d'action.

#### 3.4. Nouveaux projets et idées de projets

Exceptée l'aide financière (A.F.) à la Banque Nationale de Développement rural (BTM), les nouveaux projets se limitent à des actions d'entrevue réduite : appui à la formation de réparateurs-mécaniciens, exposition de technologie malgache, études dans le secteur artisanal, contribution à la formation interne de la SOGEDIS (entreprise de distribution malgache) en préparation, appui en matériel au Centre Artisanal de Promotion Rurale aussi en préparation. Cette politique est directement liée à la phase de réflexion en cours sur notre programme à Madagascar et n'est donc pas significative quant aux lignes futures, sinon peut-être dans sa diversification, voulue pour élargir notre horizon de connaissances.

L'A.F. à la BTM répond à une tendance générale de la DDA de s'appuyer sur des structures existantes et relativement solides et à l'objectif d'ouvrir le crédit rural aux petits paysans. Le gouvernement n'est pas l'initiateur de ce projet, comme d'ailleurs d'aucuns mentionnés ci-dessus. La décision de financement de la ligne de crédit auprès de la BTM a été prise en fonction de la capacité de gestion de l'institution, la valeur de ses organes dirigeants et la relative sécurité de voir la BTM chercher à réaliser concrètement les objectifs d'appui aux petits agriculteurs dans le cadre de la politique du gouvernement actuel.



-13-

Les idées de projet, qu'elles émanent du gouvernement, de personnes ou institutions du réseau de notre coordonnateur ou de coopérateurs, sont généralement liées au développement rural et à la formation. Il est sans doute normal que l'image de la DDA à Madagascar et les relations établies impriment aux demandes une direction bien déterminée. Quelques exemples d'idées de projet démontrent leur liaison avec des actions passées ou en cours :

- Pépinières de bétail dans le Moyen-Ouest : liaison BCL.
- Migration spontanée dans le Moyen-Ouest : liaison BCL.
- Filière Génie Rural à l'EESSA : liaison filières, élevage et forêt.
- Mahanoro : liaison FAFIVAN.
- Appui SOGEDIS : liaison coopérative de consommation.
- Opération Triangle : liaison génie rural.

Toutes ces possibilités d'action, aussi intéressantes soient-elles parfois, découlent généralement d'initiatives isolées ou de rapprochements avec d'autres activités, mais ne répondent pas d'une conception spécifique de notre coopération avec Madagascar. Enfin, les demandes officielles du gouvernement sont peu nombreuses ou ne se concrétisent que rarement. Si cette situation reflète certainement la position de réserve que nous avons adoptée en 1978/79, elle n'est certes pas non plus étrangère à l'immobilisme de l'administration tiraillée entre les objectifs de la charte et l'espoir de la majorité des fonctionnaires de voir se rétablir la situation antérieure, à la difficulté pour les services d'identifier des projets émanant réellement de la population trop éloignée d'eux, et à la méconnaissance des disponibilités et des conceptions de la DDA.



#### 4. Les structures institutionnelles et les projets

Il existe à peu près autant de types de structure institutionnelle que de projets de la DDA à Madagascar : chacun s'est inscrit différemment dans le contexte malgache, soit par choix, soit par nécessité. Il est important d'analyser brièvement les différentes situations, car elles peuvent être déterminantes pour la vie d'une action et les objectifs poursuivis.

##### 4.1. Appui au Bureau Central Laitier (BCL)

Le BCL est une société d'économie mixte placée sous la tutelle du Ministère du développement rural et de la réforme agraire (MORRA) et dotée d'une relative grande liberté d'action. Chargée de la promotion, de la transformation et de la commercialisation de la production laitière, elle est supposée être déficitaire et reçoit annuellement sa part de subvention.

Les coopérants et les moyens mis à disposition par la DDA ont été destinés à aider les paysans à diversifier leur exploitation vers la production laitière ou de la renforcer (vulgarisation, fourniture de bétail, réseau de fromageries). Cet objectif est cependant différent de celui du BCL qui cherche avant tout à approvisionner la population urbaine en produits laitiers, visiblement aussi pour en diminuer les importations. La contradiction partielle entre ces deux optiques, conciliables uniquement au niveau de l'augmentation quantitative de la production laitière, est à l'origine de l'échec partiel constaté au départ définitif des coopérants : réseau de fromageries efficace, maîtrise technique des cadres locaux, commercialisation assurée, situation économique individuelle des fromageries réjouissante, mais aussi refus de la part du BCL de gérer comme entreprises les fromageries (crainte de perdre la subvention avec des bilans individuels positifs), aucune garantie aux producteurs laitiers (les fromageries appartiennent au BCL et non pas aux paysans), rentabilité douteuse pour le producteur sur les hauts-plateaux.

##### Conclusion :

La DDA a d'abord fourni des A.T. au BCL sur demande d'un expert suisse FAO sur place, sans se préoccuper beaucoup de la structure d'accueil. La DDA, engagée, a plus ou moins fermé les yeux sur le jeu de l'institution et n'a pas pu ou voulu reconnaître la contradiction existant entre son objectif et celui du BCL. Décider d'appuyer une organisation para-statale déjà structurée veut donc aussi dire en adopter ses objectifs et sa politique. Il n'est pas dans la fonction ni dans le pouvoir de la DDA de les modifier.



#### 4.2. Arboriculture fruitière (Antsirabé pomologie)

L'action "pommes" s'est inscrite dès le départ dans une structure du MDRRA préexistante : la section "Fruits et Légumes" de la Circonscription Agricole d'Antsirabé, qui a joui cependant d'une situation particulière, notamment par un financement direct.

Les activités de vulgarisation, fonction centrale de la section, réussissent assez bien, sans doute pour correspondre à un besoin ressenti par les paysans aux plans social et économique.

Cependant, le développement de l'arboriculture pose rapidement le problème de la commercialisation. Cette activité devient la plus dynamique avec son réseau de centres de ramassage (et de vente de produits de consommation de base), peut-être aussi parce qu'institutionnellement elle dépasse le cadre de la circonscription agricole. Il ne s'agit plus de rendre efficace une institution officielle, mais d'appuyer les paysans dans le maniement d'un instrument qui est le leur et qu'ils veulent utiliser, même (et peut-être surtout) autrement que prévu initialement. Cette activité dépendait objectivement du Ministère de l'Intérieur avec qui pourtant la DDA n'a jamais passé de convention particulière. L'arrêt du projet est largement dû au débordement de son cadre administratif initial. Sans doute le chef d'opération malgache, en dépit de sa position hiérarchique supérieure, n'a-t-il pas accepté le pouvoir des suisses qui s'exerçait dans un domaine extérieur à celui dévolu à l'institution et avec un certain succès.

##### Conclusion :

D'un appui initialement strictement lié à l'amélioration d'un service ministériel existant, l'action s'est développée pour répondre à une situation précise vécue par certains producteurs, mais dépassant la fonction de ce service. La structure officielle ayant pour ses fonctionnaires le pas sur les besoins et désirs des paysans, l'action a dû être abandonnée.

L'erreur est-elle d'avoir choisi une structure trop spécialisée, de s'y être maintenu ? Peut-on faire un parallèle avec le BCL où la DDA a fermé les yeux sur l'institution et n'a pas couru le risque d'un retrait unilatéral, en se cantonnant dans un secteur productif conforme aux objectifs respectifs ?

#### 4.3. Projet viti-vinicole de Fianarantsoa (CVVB)

Le CVVB est une institution nouvelle créée par et pour les "suisses" sous tutelle directe du MDRRA, pour la promotion, la vulgarisation de la vigne et l'appui à la commercialisation du vin. Initialement directement opérationnel à tous les stades, du producteur au consommateur, le CVVB se replie peu à peu sur des fonctions de service. La prise en charge malgache n'a pas modifié l'institution sinon par une relation (et un appui) plus forte avec le ministère.



Le pouvoir de l'institution, très grand au départ, tend à passer aux viticulteurs surtout aux plans de l'organisation et de la gestion. Les fonctionnaires malgaches, maintenant responsables, cherchent concrètement à soutenir cette politique, parfois même contre l'intérêt de leur propre ministère. Mais cette attitude est peut-être uniquement due aux avantages momentanés qu'ils retirent de la présence des Suisses.

#### Conclusion :

Malgré une structure peu intégrée au départ, le passage en mains malgaches s'est effectué avec succès. La souplesse et le caractère juridiquement mal défini du CVVB a permis l'évolution de ses fonctions et de son rôle en rapport avec le développement des opérations concrètes. Dans quelle mesure la DDA a-t-elle joué et joue-t-elle encore le rôle de paravent pour les paysans ? Que doit la réussite actuelle à la structure institutionnelle d'appui choisie ? Le flou de la structure, jusqu'alors positif, ne peut-il se retourner contre le paysan ?

#### 4.4. FAFIVAN (ex-ZER de Bobasaksa)

La ZER de Bobasaksa faisait partie d'une structure mise en place par la FAO à l'échelon national pour promouvoir essentiellement la culture du riz. Fondées sur le couple vulgarisation - artisanat rural, les ZER ont toutes disparu (à notre connaissance) sans laisser de traces bien reluisantes. Elles faisaient partie d'une des nombreuses structures de promotion agricole mises en place à Madagascar (URER, GOPR).

FAFIVAN est le nom donné à l'opération après son intégration dans les structures du MDRRA début 1978 et son extension à tout le Fivondronana (sous-préfecture) de Diego Suarez. Après un essai peu convaincant de valoriser le personnel du MDRRA (vulgarisateurs) par la formation, la décentralisation et la diversification de ses fonctions, l'opération définit actuellement une approche basée sur les besoins des paysans au sens large. La diversification s'étend à d'autres ministères (Travaux publics) dans le cadre de la construction d'une route, dont l'utilité réside d'ailleurs plus dans la relation qu'elle a permis de créer avec les collectivités décentralisées que dans sa fonction. Le volet artisanal initial est aussi en évolution, orienté maintenant vers les artisans existants. Bien qu'étroitement lié au MDRRA, FAFIVAN n'a pas encore été doté des cadres malgaches nécessaires pour équilibrer le poids des coopérants suisses. Le ministère en est cependant conscient et devrait prendre prochainement les mesures nécessaires. Il considère d'ailleurs cette action comme des plus intéressantes pour être la seule de ce type actuellement.

#### Conclusion :

La structure et la méthode "miracle" n'existent pas. La situation spécifique implique toujours de reposer le problème à la base et de



trouver la meilleure formule pour chaque cas concret.

L'extension de FAFIVAN à tout le Fivondronana est le reflet de la volonté du MDRRA de travailler à ce niveau des collectivités décentralisées, avant de s'engager au niveau inférieur.

Dans une approche de ce type, basée sur la connaissance et la compréhension du monde rural, le poids malgache dans l'opération doit dominer ou au moins être équivalent au poids extérieur.

Le ministère a accepté à FAFIVAN qu'une opération, dont il est responsable en définitive, signe une convention avec un autre ministère pour une réalisation hors de sa compétence, ce qui révèle une ouverture et une souplesse administrative remarquable. Or, cette même tentative, moins formelle toutefois, représente précisément une des raisons principales de l'échec du projet pomologie Antsirabé. Aurait-ce aussi été le cas avec un partenaire malgache plus fort à FAFIVAN, plus jaloux de ses pouvoirs ? FAFIVAN doit-il l'intérêt qu'il suscite à la restructuration actuelle du MDRRA ?

Cette comparaison entre l'évolution de deux actions à l'intérieur de services d'un même ministère s'arrête peut-être rapidement à la différence fondamentale entre les types d'activité : l'une offre des services (vulgarisation, infrastructure, appuis divers), l'autre est entrée au coeur même des problèmes de production et de commercialisation. Faut-il en conclure que les structures administratives ministérielles ne peuvent offrir un cadre efficace pour des projets très liés à la production, ce qui serait en soi assez logique ?

#### 4.5. SIDEMA (machinisme agricole)

La SIDEMA est une entreprise à participation majoritaire de l'Etat, dépendante du MDRRA, et recevant des subventions destinées à diminuer le prix de vente des charrues produites. L'entreprise est largement indépendante dans sa politique de développement comme dans sa gestion.

Les mauvaises expériences réalisées par l'entreprise dans ses relations passées avec d'autres organismes de coopération, motivent la limitation initiale de son intérêt au financement des installations indispensables à une plus grande indépendance des fournisseurs de pièces étrangers. Cependant, les coopérants mis à disposition pour le montage ont réussi à gagner la confiance des organes dirigeants et la collaboration est maintenant très satisfaisante.

Bien gérée, augmentant régulièrement ses bénéficiaires, la SIDEMA se trouve cependant dans une position artificielle par l'octroi d'une subvention de plus de 50% sur le prix de revient de chaque charrue. Dans ces conditions, les exigences du marché, la qualité des produits deviennent rapidement relatifs.



Nos rapports de coopération se font au niveau de la direction de l'entreprise, par ailleurs très jalouse de ses prérogatives. La finalité précise du projet, fourniture d'équipement et installation, n'offre pas de champ libre à d'autres interventions dans le domaine de la gestion ou de la politique d'entreprise. L'apport extérieur est considéré exclusivement comme un appui technique momentané, bien délimité, n'ayant pas pour vocation de modifier les rapports de force dans l'entreprise ni d'ailleurs son indépendance.

#### Conclusion :

Dans ce type de structure, notre partenaire est presque exclusivement la direction de l'entreprise (situation semblable au BCL). L'appui prévu doit s'intégrer dans sa politique et ne peut être utilisé ultérieurement comme moyen pour modifier des choix qui ne conviendraient pas à la DDA. La réflexion sur les effets aux plans du développement, du monde rural en particulier, doit donc absolument se faire avant la signature de l'accord et de manière très précise. Après, il faut jouer le jeu de l'entreprise sans possibilité de modifier ses options. Une fois initié, ce type d'appui est cependant relativement simple à gérer pour la DDA, la responsabilité incombant alors à la direction de l'entreprise.

#### 4.6. Les projets universitaires

Ils s'inscrivent également dans une structure pré-établie, sur laquelle la DDA ne peut avoir d'influence. Le problème est de déterminer au préalable si la politique de formation au niveau universitaire est compatible avec les priorités de la DDA : qui former, comment et dans quel but ? Dans le département élevage de l'EESSA, priorité est donnée moins à la formation proprement dite qu'à l'émergence d'une relève du corps professoral. Les deux autres filières (forêt et électromécanique) essaient aussi de concentrer leurs efforts sur cet aspect, mais dans un cadre localement moins déterminé et donc plus contraignant au plan des exigences de formation.

Dans le cas du département d'électromécanique de l'EESSP, l'équipe suisse s'est trouvée cependant confrontée à une autre priorité d'ordre structurel : il s'agissait de réaliser les objectifs de décentralisation universitaire au niveau de ce département. Cette exigence conjoncturellement très importante a repoussé momentanément l'échéance de la relève.

#### Conclusion :

Dans le cadre universitaire, l'appui de la DDA doit à terme viser à assurer la relève locale le plus rapidement possible d'une structure définie, en voie d'implantation. On peut se demander si un appui extérieur est souhaitable pour un département universitaire de formation avant que les efforts propres du pays n'aient déjà abouti à sa création et la mise en pratique d'une conception définie. On peut en



effet craindre une vision et une influence étrangère mal adaptée, surtout dans un domaine où la suprématie de notre système est encore admise comme à priori, attitude d'ailleurs largement exploitée par certains organismes nationaux de coopération.

#### 4.7. L'exposition de technologie malgache

Il n'existait aucune structure institutionnelle au départ, mais un homme, convaincu de la valeur de l'ingéniosité et du savoir-faire malgache et de la nécessité de les présenter au grand jour. Cet homme jouissait, il est vrai, d'une structure de repli non négligeable en tant que président de l'Etablissement d'Enseignement Supérieur

L'exposition a été organisée en dehors des institutions, exploitant au maximum le réseau de connaissances du promoteur et les occasions offertes, ménageant autant que possible les alternatives futures du suivi de l'action.

La contribution de la DDA a été strictement financière.

#### Conclusion :

Agir en dehors des structures établies n'est envisageable qu'avec un "porteur malgache" de l'opération. Limitée dans le temps, cette marginalisation structurelle doit déboucher sur des actions qui doivent s'intégrer dans les structures existantes. La première phase présente l'avantage à la fois de mieux déterminer les priorités au niveau des actions et la structure d'accueil la plus adéquate. Le problème reste donc d'identifier ces porteurs potentiels, surtout pour une organisation gouvernementale comme la DDA.

Ce type d'action présente en fait plus le caractère d'un pré-projet, d'un coup d'essai susceptible de contribuer à l'identification d'actions ultérieures, mais peut-être n'y a-t-il pas lien nécessaire pour la DDA entre ce type d'action et le soutien ultérieur qui peut être pris en charge par le gouvernement ou d'autres institutions.

#### 4.8. Conclusions sur nos expériences au plan structure institutionnelle

- La diversité des situations va de la structure ad hoc aux structures établies les plus rigides.
- Les structures les plus élaborées sont en général celles qui ont le moins de rapports directs avec la population rurale. Une fois adoptés leur logique et leur objectif concret, un appui de la DDA s'avère relativement dénué de problèmes, conformément aux responsabilités limitées qu'elle assume.
- Les structures ministérielles (MDRRA) globales paraissent parfois plus souples et permettent une prise en considération plus marquée



- 20 -

des besoins effectifs des paysans. Cette constatation est peut-être étroitement liée à la restructuration actuelle du MDRRA et se vérifie pour les fonctions de service.

- Les projets directement productifs semblent devoir s'inscrire dans une structure soit nouvelle, soit pré-existante et spécifique de la production envisagée.
- Les structures nouvelles et peu figées tendent à laisser une place plus importante au pouvoir des coopérants, augmentant de ce fait la responsabilité de la DDA et le risque inhérent à toute "remise" de projet.
- Au niveau universitaire, notre appui doit se concentrer sur le renforcement en hommes pour assurer au plus vite l'indépendance structurelle du système. Encore faut-il déterminer si cette indépendance recherchée s'applique également aux objets et types de formation.
- Dans tous les cas, il semble que la DDA ait sous-estimé l'importance de la structure institutionnelle sur la fixation et la réalisation des objectifs poursuivis. Cette attitude provient certainement aussi de notre volonté d'arriver au niveau du paysan le plus vite possible sans trop se préoccuper de l'avenir.
- En tant que "petit donneur", la DDA ne peut envisager avoir une influence considérable et de principe sur les structures malgaches, mais sa modicité même lui donne une relative crédibilité auprès du gouvernement pour des tentatives ponctuelles susceptibles d'être exploitées ensuite par et pour la structure dominante.
- L'importance des structures à Madagascar paraît très nette. Comparée à la situation en Afrique, il semble que les "hommes" sont ici moins déterminants, que les institutions résistent et perdurent mieux indépendamment de l'individu qui est à leur tête. Il va donc de soi que la DDA devra se pencher particulièrement sur cet aspect au moment de s'engager dans de nouvelles actions.



## 5. Nos partenaires

Les personnes avec lesquelles nous travaillons à Madagascar sont bien souvent décisives dans une action. On ne peut en ignorer l'origine ethnique, politique, familiale étant donnée l'importance attribuée à ces facteurs dans le pays. Il ne s'agira pourtant ici que des institutions-partenaires, du fait qu'elles seules présentent un caractère de permanence et offrent un enseignement susceptible d'influencer nos activités en général.

Autant les projets de la DDA s'inscrivent-ils dans des structures différentes, autant nos partenaires sont-ils peu nombreux : le Ministère du développement rural et de la réforme agraire (4 projets en cours), le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (4 projets en cours), les organisations para-statales (2 projets), la Banque nationale pour le développement rural (BTM) et les entreprises à participation majoritaire de l'Etat (2 projets). Il faut encore ajouter le Ministère des travaux publics à travers FAFIVAN.

### 5.1. Le Ministère du développement rural et de la réforme agraire (MDRRA)

Il s'agit de notre partenaire privilégié, surtout si l'on considère aussi les actions passées et le fait que l'organisation para-statale (BCL) et l'une des entreprises sont placées sous sa tutelle. Exceptée l'expérience négative du projet pomologie Antsirabé, abandonné en 1978 sans doute plus en raison des dessous politiques que d'une inefficacité institutionnelle, l'action positive du MDRRA est évidente dans 3 projets sur 4 : le projet forestier de Morondava, le projet viti-vinicole et FAFIVAN. Le quatrième, l'appui à la coopérative Mohair d'Ampanihy, est en voie de disparaître en tant que projet, essentiellement semble-t-il en raison d'intérêts personnels d'autorités locales ou régionales. Les facteurs décisifs d'échec ne sont cependant pas l'appanage de la situation locale : On sait par exemple que le BIT, au moment d'accorder son appui, avait négligé de prendre l'avis de la direction régionale de l'élevage, manifestement mieux au courant de la situation difficile et des handicaps évidents de la coopérative que les fonctionnaires de la capitale, et de plus dépositaires d'un capital appréciable de connaissances sur l'élevage de la chèvre angora et les essais déjà effectués dans la région. Il faut cependant noter que dans ces deux projets, l'aspect politique paraît jouer un rôle central.

Il n'en reste pas moins qu'à plusieurs reprises, le MDRRA a démontré sa volonté de résoudre les problèmes qui pouvaient se poser dans les 3 autres projets et sa participation à la réflexion et à la marche opérationnelle des activités. Le secrétaire général, nommé à peine 10 jours auparavant, sur la sellette par une grève partielle des fonctionnaires, a jugé la discussion du nouvel accord du projet forestier de Morondava suffisamment importante



- 22 -

pour se déplacer sur le terrain avec 4 de ses collaborateurs pendant 4 jours (il est vrai qu'il était auparavant directeur des Eaux et Forêts).

Cette appréciation positive ne doit cependant pas voiler l'impression qu'avaient la plupart des coopérants d'une certaine stagnation, voire immobilisme au sein du MDRRA, surtout au cours des 6 premiers mois de 1979. Ce blocage institutionnel doit cependant aussi être vu sous l'angle de la restructuration du MDRRA. Les bruits la concernant courent depuis de longs mois, révélant partiellement les difficultés pour un ministère à traduire dans les faits, dans sa propre organisation et dans ses objectifs, la politique de décentralisation choisie par le gouvernement. D'une part, les fonctionnaires de la capitale n'aiment pas plus se voir dépossédés de leurs compétences que de se voir mutés en province et, d'autre part, les conséquences financières d'un tel éclatement du MDRRA sont difficilement supportables pour le budget malgache. Officialisée en juin 1979, la fameuse restructuration a dû être étalée dans le temps et ne met en pratique la décentralisation que jusqu'au niveau Fivondronana (ancienne sous-préfecture), ce qui correspond sans doute à son potentiel actuel d'agents.

La nouvelle structure, pour autant que l'organigramme permette d'en tirer des conclusions, cherche dans une première phase à déléguer la majorité des pouvoirs et compétences au niveau des 6 provinces du pays, tout en assurant un relais\* au niveau Fivondronana par un chef de "Service du Développement Rural" ayant rang de chef du Service central. Cette option correspond d'ailleurs à l'impression dominante de la politique générale du pays selon laquelle ce dernier niveau tend de plus en plus à acquérir de l'importance. Sans doute l'idée de base est-elle de décentraliser vers les niveaux encore inférieurs, mais ni les hommes, ni une volonté politique nette ne le permettent, et ce sont bien les présidents de Fivondronana, au gré des personnalités en place, qui commencent à émerger.

Si cette nouvelle structure permet effectivement de mieux tenir compte des collectivités décentralisées, de leur dynamisme propre et des conditions locales spécifiques, tout en intégrant les objectifs généraux de la nation, si les agents acceptent de modifier leur position face aux collectivités décentralisées, alors la restructuration aura gagné un pari que beaucoup lui envieront. C'est dans cette optique qu'il est important de relever l'intérêt que porte actuellement le ministère à FAFIVAN, estimant ce projet être le seul actuellement travaillant autant "à la base" et simultanément au niveau d'un Fivondronana. L'apport en personnel que le MDRRA envisage de lui octroyer sera un test quant à son attente réelle à son égard, en dépit des problèmes et incertitudes liés à ce projet.

\* avec la population



Un autre aspect intéressant de la restructuration du MDRRA est sans aucun doute le démantèlement de la direction quasi omnipotente du Génie rural, malheureusement représentative d'une conception du développement dépassant les moyens du pays et incapable de toucher la grande majorité de la population. Il n'est cependant pas certain que cette politique, défendue et appliquée par la plus grande partie des fonctionnaires de l'ex-Génie rural, disparaisse avec la direction centrale. Seul l'avenir le dira, mais au moins peut-on espérer que la nouvelle organisation mettra un frein à son redéploiement.

Selon le secrétaire général, les projets soutenus par une assistance étrangère, resteront dépendants de l'administration centrale et ne seront ainsi qu'en partie sous la tutelle des organes régionaux du MDRRA. Toutes les raisons de cette attitude ne sont pas évidentes, mais il semble bien qu'elles fassent partie d'une option plus générale du gouvernement de contrôler directement les activités d'organismes étrangers dans le pays, ce qui est compréhensible après les expériences faites en son temps avec les trop nombreuses "opérations de développement" à Madagascar. Cette attitude correspond d'ailleurs au refus déclaré de permettre à ces mêmes organisations d'entreprendre des actions directement avec les fokonolona. Même catégorique, cette limitation est naturellement partiellement illusoire pour tout projet de développement rural au niveau des paysans; mais elle est significative de la volonté gouvernementale d'empêcher une manipulation externe des collectivités décentralisées encore fragiles, tout en permettant, sous le couvert d'objectifs quantitatifs précis, opérationnellement définis et géographiquement plus étendus (par ex. nombre déterminé de puits pour un fovondronana), de soutenir les fokonolona dans leur propre effort de développement.

Nos relations avec le MDRRA et l'évolution récente qu'il vient d'entreprendre le maintiennent comme partenaire possible et même souhaitable de la DDA, en dépit de la stagnation qu'il vient de connaître pour des raisons internes. Son option résolue vers la décentralisation, avec tous les points d'interrogation posés, révèle sa volonté d'appliquer les principes énoncés dans la charte de la révolution socialiste, malagasy (voir § 1) et que nous partageons largement, selon notre "loi sur le développement".

## 5.2. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

Dans la réalité, le ministère en tant que tel ne représente pas notre partenaire; ce sont les établissements qui lui sont soumis :

- l'Etablissement d'Enseignement Supérieur des Sciences Agronomiques (EESSA), et
- l'Etablissement d'Enseignement Supérieur Polytechnique (EESP).



Mais il faut replacer à la fois ces deux établissements dans leur cadre général au niveau universitaire, et le ministère compétent dans celui de la réforme de l'enseignement.

Démocratiser, décentraliser, malgachiser : c'est le triple mot d'ordre de cette réforme.

La formation scolaire d'un jeune malgache se divise en quatre phases : l'éducation de base (5 ans), la formation secondaire de base (4 ans), la formation secondaire spécialisée (3 ans) suivie du service militaire et la formation universitaire dans un établissement d'enseignement supérieur.

#### Démocratiser :

Rien qu'en 1979, la population des écoles primaires a progressé de 25%, mais début 1979 encore, 4 enfants sur 10 n'allaient pas à l'école. Cependant, cet effort remarquable est accompagné de graves inconvénients : pénurie de locaux, manque d'enseignants qualifiés, baisse générale du niveau pédagogique, valorisation indirecte de l'enseignement privé et payant réservé à une minorité, classes surchargées, horaires mal adaptés. Mais il y a plus grave : sur les cinq mille jeunes étudiants en France, seul un dixième d'entre eux seraient boursiers, les autres appartenant aux familles des dirigeants.

Autre aspect de la décentralisation : la course au "bac", devenu une exigence de presque toutes les professions, On peut même se demander si la dévalorisation de cet examen n'est pas voulue pour en détruire le mythe et permettre la refonte effective du système d'enseignement, écartelé comme souvent ailleurs entre les besoins de la nation et les aspirations individuelles.

#### Décentraliser :

Sur ce plan, la réforme paraît avoir réussi plus vite, particulièrement dans l'enseignement supérieur où notre appui au département d'électromécanique de l'EESP, transféré de Tananarive à Diego Suarez, a certainement été déterminant pour valoriser un institut au premier abord boudé par les étudiants et les professeurs, en vertu de sa "ruralisation".

Cette décentralisation s'accompagne d'une multiplication des établissements d'enseignement technique (élément déterminant dans un pays qui manque de cadres moyens) mais dont le fonctionnement et surtout la valorisation de l'enseignement professionnel qu'ils dispensent sont très faibles.

L'exemple de la formation d'imprimeurs-typographes de l'OSEO est significative à cet égard. Après deux changements de structure d'accueil en une dizaine d'années, le seul recours pour confirmer la formation semble bien de la sortir du système en vigueur. Durée de formation trop courte, équivalence obligatoire avec l'enseignement géné-



ral pour l'obtention du baccalauréat (avec l'espoir d'entrer à l'université), dévalorisation de la formation technique, recrutement d'enseignants non compétants, baisse du niveau des apprentis rendent la structure actuelle inefficace.

De plus, il est évident que le gouvernement voit un intérêt politique dans la décentralisation, gênant la coordination des masses estudiantines dont la force politique est loins d'être négligeable.

#### Malgachiser :

Pour le gouvernement, il s'agit surtout, et non sans raison, de penser autrement plus que de penser la même chose avec d'autres mots, mais sur cet aspect aussi, les problèmes ne manquent pas : difficulté de définir un "malgache commun", absences de manuels, politisation de l'enseignement par l'imitation des thèmes traités, absence de vocabulaire technique. Au niveau universitaire, la malgachisation évolue plus lentement, mais les premiers élèves ayant connu toute leur scolarité en malgache n'ont pas encore atteint l'université.

Contrairement aux difficultés rencontrées sur le plan de la formation professionnelle, nos deux partenaires au niveau universitaire paraissent en mesure d'utiliser l'appui de la DDA.

A l'EESSA, la volonté de son président d'aboutir, d'abord dans le département de l'élevage, à la malgachisation du corps professoral est évidente. Libération de la tutelle française et conscience du problème à venir de la langue sont certainement deux facteurs importants. Il est cependant difficile d'estimer la portée réelle de l'objectif de la charte prévoyant l'adaptation de la formation aux réalités nationales ou locales et l'orientation de la recherche strictement vers la satisfaction des besoins urgents du pays. Est-ce par exemple l'absence d'autres candidats qui a porté à la tête du département forêts un professeur réalisant une thèse sur les caméléons ? La question reste posée même si la personne en question a maintenant délaissé son poste... pour terminer sa thèse en France. L'orientation nettement plus pratique de l'enseignement, à laquelle ont contribué les coopérants, paraît cependant être appréciée au détriment de l'acquisition intensive de connaissances théoriques souvent impliquables du système français.

La baisse du niveau des étudiants, ressentie dans la formation professionnelle, n'apparaît pas à l'ESSA. L'introduction du pré-salaire a rendu le département agronomie tellement intéressant qu'en 1979, le nombre de candidats a atteint 600 pour 90 places, distribuées sur concours, ce qui renforce à la fois l'élitarisme et le niveau des étudiants. La conscience professionnelle des élus évolue de pair, au moins si l'on en croit la grève du printemps dernier, réclamant une plus grande place au travail pratique. Mais ce pré-salaire n'est pas dénué d'ambiguïté : d'une part, il est supérieur au SMIG (salaire minimum industriel garanti) et, d'autre part, les postes offerts ensuite par l'Etat (politiquement le seul employeur des élèves de



l'EESSA) n'assurent pas toujours son équivalence financière.

On comprend cependant le coopérant affecté au département élevage qui souscrit entièrement aux projets d'appui de la DDA au niveau universitaire dans la mesure où la politique de formation correspond aux besoins du pays et où une volonté de relève existe, même avec le risque que ces ingénieurs viennent ultérieurement renforcer un pouvoir administratif déjà trop lourd ou n'aient ni les moyens, ni la structure adéquate pour travailler. Il se pose en effet le problème de savoir pourquoi détacher des coopérants sur le terrain, alors que le personnel formé existe très souvent dans le pays.

A l'EESP, le processus de formation de la relève du corps professoral est moins avancé. Sans doute les problèmes de la décentralisation ont-ils fait passer cette priorité momentanément au second plan, mais il n'est pas exclu non plus que la direction estime en partie, avec raison, que la présence des coopérants suisses au Département électromécanique lui donne une garantie de fonctionnement et le libérera pour les difficultés non résolues des autres départements et de l'EESP en général. Les coopérants ressentent cependant plus la dominance d'une classe sociale aisée qu'à l'EESSA sans voir de solution concrète, sinon la complémentarité avec l'appui aux autres classes.

Les deux établissements d'enseignement supérieurs que nous appuyons représentent certainement, dans le cadre universitaire, et même plus général de l'enseignement, des partenaires valables dont les objectifs recoupent largement nos priorités. Ce n'est pas le cas au niveau de la formation professionnelle, en modification perpétuelle, où à l'heure actuelle, seules des solutions marginales en dehors du système établi peuvent remplir leurs objectifs de formation.

### 5.3. Les organisations et entreprises parastatales

Bien que sous tutelle d'un ministère, dans les quatre cas nous n'entretiens de relations directes qu'avec leur direction. Leurs objectifs, en règle générale bien définis et relativement limités, en font des institutions plus souples et plus efficaces que les ministères. Elles sont aussi plus dépendantes de la personnalité de leur directeur. Le plus souvent subventionnées, leur attitude et leur politique s'en trouvent fréquemment influencées : gestion trop orientée sur le contrôle accru qu'on devrait attendre de la part de l'organisme de tutelle reste malheureusement quasi-inexistant.

Le BCL, par exemple, a reçu officiellement sa dernière subvention en 1973, sans doute en raison du refus opposé par le gouvernement à tous ses bilans depuis 1971. Cela n'a pas empêché ultérieurement cette entreprise de recevoir chaque année des acomptes sur une hypothétique subvention à décider. L'inefficacité administrative réside donc peut-être plus dans l'application des mesures à prendre sur la base des résultats du contrôle que dans celui-ci même. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que le gouvernement a décidé en 1979 de s'attaquer au pro-



blème généralisé des subventions en créant un organisme central pour leur octroi et versement. Bien que contraire à la politique de décentralisation, cette mesure recouvre peut-être la nécessité de rompre avec le système inopérant en vigueur, quitte ultérieurement à redonner ces compétences aux ministères intéressés sur des bases nouvelles. On s'étonne moins, dans ces conditions, de la présentation des comptes globaux établis de manière à ne pas faire apparaître la rentabilité des fromageries et aboutir, au contraire, à un déficit justifiant la demande de subvention.

L'Institut National de Promotion et de Formation est une institution dépendante du Ministère du Travail et des Lois Sociales (et non pas du Ministère de l'Education), ce qui lui permet, dans une certaine mesure, d'assurer certaines formations en dehors des contraintes et parfois contradictions de la formation professionnelle officielle (voir § 4.2.).

Les deux entreprises que nous soutenons, la SIDEMA et la SOGEDIS, présentent une gestion comptable et financière saine. Elles sont bien dirigées et font partie de ces entreprises du secteur "moderne", relativement peu dépendantes des difficultés du monde rural, mais intégrées dans le système économique "central" lié à l'étranger. L'avantage pour la DDA est de pouvoir donner un appui très ponctuel, limité dans le temps, souvent sans coopérants. Par contre, se pose la question si ces entreprises ont réellement besoin d'appui extérieur qui risque de rompre l'équilibre entre leur capacité propre et leur développement.

En effet, l'évolution économique générale de Madagascar depuis 1974 présente un secteur moderne relativement prospère : le déclin attendu après la vague de nationalisations des banques, des assurances et de certaines entreprises n'a pas été aussi fort que prévu. Par contre, les autres secteurs, surtout ceux qui sont plus directement liés au secteur rural, rencontrent d'importants problèmes : production agricole, santé et éducation rurale en refonte, mais inopérantes, petit commerce non contrôlé, hors des centres et mal approvisionné, secteur de l'emploi informel rural et urbain.

Cette dichotomie entre un secteur moderne relativement florissant et les autres secteurs en stagnation est fréquente dans les pays en voie de développement, mais frappe particulièrement à Madagascar, eu égard à la jeunesse de la ligne actuelle du gouvernement et aux choix qu'il a faits. On assiste cependant bien à une différenciation binaire de plus en plus nette. Pour la DDA, la question qui se pose est celle du choix à ce niveau : selon sa propre conception du développement et de la loi, doit-elle entreprendre des activités dans ce secteur moderne ?

Un exemple posera mieux le problème :

La SIDEMA produit, avec de l'acier importé, env. 20'000 charrues par an. Pour améliorer qualité et rentabilité, elle reçoit une contribution de la DDA de près de 2 millions de francs suisses. Actuellement,



la SIDEMA produit ses charrues à un prix de revient d'environ 14'000 FMG et les revend 6'000 FMG grâce à la subvention du gouvernement. La mauvaise qualité des socs encore importés ne permet souvent de les utiliser que pendant une saison.

A une quarantaine de kilomètres de Tananarive, une région regroupe une bonne centaine de forgerons qui produisent aussi quelques milliers de charrues par an (env. 8'000), à un prix de revient d'environ 11'000 FMG et qui trouvent preneur sur le marché à près de 20'000 FMG (3 fois le prix SIDEMA). La matière première est, dans ce cas, de la ferraille de récupération.

La SIDEMA est gérée comme une "véritable entreprise"; elle fournit du travail à une centaine de personnes (comme les forgerons), importe la matière première, produit des charrues dont la qualité reste discutable et coûte passablement cher au gouvernement par le biais de la subvention et nécessite une aide extérieure substantielle pour améliorer ses produits. Si ce dernier point est acquis, peut-être entrera-t-elle effectivement en concurrence avec les artisans-forgerons et les obligera-t-elle à produire autre chose ou à disparaître. Dans cette alternative, on peut se demander si la DDA n'aurait pas dû, conformément à ses principes, appuyer plutôt les forgerons...

#### 5.4. La Banque Nationale de Développement Rural (BTM)

Largement décrite dans différents documents, la BTM n'est plus à présenter. Précisons toutefois qu'elle fait précisément partie de ce secteur moderne mentionné dans le paragraphe précédent : à ce titre et grâce à son activité de banque commerciale, elle jouit d'une situation financière saine. Par contre, une grande partie de ces efforts va vers le développement rural où les difficultés ne manquent pas : comment appuyer concrètement les petits agriculteurs, adapter régionalement et localement les formules de crédit, décentraliser sans courir à un échec financier, etc... Ici aussi les organes dirigeants sont capables, responsables et ont d'ailleurs été déterminants pour notre décision d'aide financière.

Il est encore trop tôt pour juger de la capacité de cette institution à réaliser les objectifs que s'est fixée l'aide financière, en dépit des contraintes inhérentes à la position de la BTM. Mais il est certain que la franchise dont les dirigeants font preuve à notre égard, même lorsqu'il s'agit d'affaires purement internes, est une garantie de pouvoir suivre l'évolution de cet appui.

#### 5.5. Le Ministère des Travaux Publics

Notre expérience avec ce partenaire se limite à la construction de la route Anivorano-Bobasakoa avec Fafivan. Les conclusions provisoires de cette collaboration sont les suivantes :



- 29 -

- Le Ministère accepte, à titre d'essai, une approche neuve dans la participation des populations à la construction et met les moyens à disposition.
- Cette attitude est loin d'être partagée par tout le personnel du Ministère. Souvent complètement paralysé par une gestion étoffée de règlements, compétences, jalousie, etc...
- Le succès de l'opération déterminera sa reproduction sous responsabilité directe du ministère, si les autorités favorables arrivent à mobiliser au moins une partie de l'institution.
- La décentralisation partielle de ce ministère s'achoppe souvent à la mauvaise coordination entre les services provinciaux et n'a guère amélioré, jusqu'à présent, l'efficacité de l'institution.
- Le rôle de la DDA à travers les coopérants est déterminant pour la réussite de la première expérience de ce type et rend le succès de réalisations similaires, par l'institution elle-même, incertain.

#### 5.6. La multiplication des sociétés et organismes parastataux

On assiste depuis quelques mois à une nouvelle éclosion d'organismes parastataux dans le pays, pourtant déjà largement doté de ce genre d'institutions. Cette tendance laisse perplexe, mais est logique dans la mesure où les contraintes d'une administration plus déterminée par les nécessités de contrôle que par des objectifs d'efficacité, rendent son travail quasi impossible : la solution à laquelle nous assistons est donc la fuite de l'administration et la création d'une structure ad'hoc. L'extrême en la matière est le projet de microhydraulique (soutenu par le F.E.D.) qui est directement rattaché à la présidence de la République et jouit de ce fait d'une liberté de gestion tout à fait remarquable.

La DDA doit-elle entrer dans ce jeu au nom de l'efficacité ? Renforcer ainsi la multiplication des institutions centrales, avec son corollaire qui est l'affaiblissement à terme des structures anciennes ayant précisément pour tâche ce que réalisent les nouveaux organismes ? Rendre encore plus difficile l'appréhension de l'Etat et de son rôle par la population perdue dans cette forêt de sigles ?



DEUXIEME PARTIE : Eléments de discussion pour des lignes directrices

1. L'appui à la décentralisation et à la démocratisation
2. Le choix entre les secteurs "moderne" et rural
3. L'extension des actions
4. Un supplément et non pas un complément
5. Le choix du risque
6. Le MDRRA, partenaire privilégié
7. Diversifier nos partenaires
8. Actions sans coopérants
9. Le domaine universitaire
10. La formation professionnelle
11. Autres éléments possibles



## 1. L'appui à la décentralisation et à la démocratisation

L'agriculture malgache, telle qu'elle a évolué ces dernières années, se caractérise à la fois par une augmentation sensible, mais toutefois limitée, des produits agricoles d'exportation, et par une stagnation, sinon une régression de l'agriculture vivrière. La nécessité de devises et l'intérêt des organisations d'aide ont sans doute été déterminants pour le meilleur bilan des cultures d'exportation. Dans la majorité du pays cependant, la population rurale semble observer une attitude d'attente. Les raisons sont multiples et pèsent différemment selon les régions et les situations individuelles : habitude de non-participation, érosion des prix, prudence par rapport à un pouvoir central encore mal défini, contexte politique local, etc...

La pratique gouvernementale paraît donc relativement mal traduire deux éléments fondamentaux de la charte : la politique de décentralisation et de démocratisation par l'octroi de responsabilités effectives aux collectivités décentralisées, et le choix de l'agriculture comme base de l'économie. En parallèle, des décisions comme la restructuration du MDRRA sont des signes concrets de cette politique.

Dans ce contexte ambigu, nous croyons qu'un développement de la population rurale qui soit à la fois une réponse aux besoins qu'elle a et la traduction dans le concret de choix conscients au niveau de la communauté comme de la personne, doit se fonder sur des réalisations propres et l'acquisition d'un pouvoir de décisions autonome.

### Proposition :

Soutenir des actions et des réalisations dont l'initiative se situe au sein du groupe de population concerné et susceptibles d'accroître sa capacité de décision.



## 2. Le choix entre les secteur "moderne" et rural

La première partie de ce document essaie de montrer que le secteur dit moderne, souvent dépendant et orienté vers l'extérieur, fonctionne, produit, se développe malgré un environnement souvent problématique. Madagascar dispose du personnel qualifié dans ce domaine. Les recherches de financement sont en général fructueuses. Face à ce secteur, il en existe un autre qui paraît bloqué, où les efforts de solution laissent pensifs. L'immobilisme rural fréquent en est certainement une des expressions. Comment se situe la DDA face à cette situation ?

- Comme "petit donneur", la DDA représente précisément une organisation qui peut et doit apporter sa contribution là où les difficultés abondent. L'enjeu du renom, des conséquences d'échecs comptent peu.
- Par son intégration plus ou moins marquée dans les relations économiques mondiales, le secteur moderne offre des possibilités d'actions en général assez coûteuses (grands équipements, machines, etc...) et parfois peu intensives en travail pour la DDA (objectifs quantifiables, institutions connues, demandes d'appui généralement claires...).
- Le secteur rural est difficile. Au lieu d'une entreprise chiffrable, nos partenaires sont des hommes, difficilement cernables pour nous. Les besoins y sont souvent en rapport avec l'acquis, autrement dit réduits financièrement parlant. Si des coopérants sont nécessaires, ils devraient être malgaches pour être en mesure de comprendre, de soutenir sans imposer. La décision pour la DDA n'en est que plus difficile, intensive en réflexion, en préparation, en discussions et débouchera généralement sur des montants financiers faibles.



- 33 -

Il faut, à ce propos, relever une des contraintes de la DDA : elle dispose d'un certain montant qu'elle doit utiliser le mieux possible. Un pays de concentration se mesure aux engagements financiers. Il faut donc arriver à Madagascar à "dépenser" un minimum de francs suisses par an.

Proposition :

- Donner la priorité au secteur rural, réputé difficile, tout en acceptant à la fois la limitation des moyens financiers "investissables" pour la DDA et la somme de travail que ce choix exige.
- Parallèlement, répondre à certaines demandes dans le secteur moderne pour des projets à la fois chers et peu intensifs en travail.



### 3. L'extension des actions

Le gouvernement refuse ouvertement les relations directes entre un organisme extérieur et les collectivités décentralisées. Cependant, une action dans le secteur rural implique presque nécessairement l'établissement de ce type de relations en cours d'exécution : sans doute retrouve-t-on à ce propos le refus d'une coopération complémentaire, signe de dépendance accrue (cf. point 4 ci-dessous). Il semble donc que le choix a priori de régions, de collectivités sans description précise des objectifs n'est pas acceptable pour le gouvernement.

On peut se demander à quel niveau des structures nationales un appui de la DDA a-t-il le plus de chances de remplir son objectif.

Compte tenu à la fois de la dimension du pays et de la modicité de l'aide officielle suisse, une action au niveau national dépasse ses possibilités.

Le niveau Faritany dépasse aussi largement les moyens et les ambitions de la DDA.

Le niveau Fivondronana réunit par contre plusieurs avantages : dimension géographique correspondant généralement à une certaine unité physique et ethnique, niveau d'action choisi par le MDRRA, pouvoirs politiques à la fois représentatifs de la population et d'un certain poids à Tananarive.

L'émergence de personnes dynamiques dans un Fivondronana est encore loin d'être clairement significative d'un processus de développement du monde rural. Il est évident que l'offre d'une fonction de décision (et ainsi de pouvoir, d'honneurs, d'avantages) à un niveau qui n'était pas valorisé auparavant ne se traduit pas nécessairement par des personnalités dont l'intérêt prioritaire est le service à la population. Mais la proximité des besoins réels de celle-ci et des problèmes concrets, modère aussi ces hommes, influence peu à peu leur choix et signifie, à plus ou moins long terme, la transcription plus fidèle d'une volonté fondée sur la majorité.



Les niveaux inférieurs (Firasaina et Fokontany) sont peut-être plus directement en liaison avec la population, mais sont encore souvent représentés par les élites traditionnelles mal intégrées au système politico-économique et social national, et trop soumises au niveau privilégié du Fivondronana. De plus, l'unité d'un fokontany repose largement sur des expériences culturelles et historiques très spécifiques, beaucoup trop individualisées pour une coopération étrangère dans la mesure où elle veut aller au-delà du coup par coup.

Proposition :

Le niveau spatial et socio-économique le plus favorable à un soutien extérieur pour la DDA est le fivondronana.



#### 4. Un supplément et non pas un complément

"L'aide étrangère ne doit être considérée que comme un supplément, jamais comme un complément" (Charte de la R.S.M., p. 28).

Cette phrase implique la limitation des appuis de la DDA à des réalisations, à des efforts propres du pays. L'aide doit ici, plus qu'ailleurs encore, se rendre superflue aussi rapidement que possible, éviter des actions l'engageant à trop long terme et trop tributaires de l'extérieur.

Dans le cadre d'une action, cela veut aussi dire que les apports extérieurs (moyens techniques, financiers et humains) respectent la prédominance des apports malgaches.

#### Proposition :

La contribution de la DDA à Madagascar doit se concentrer sur des réalisations ou des efforts existants en évitant que son poids devienne déterminant.



## 5. Le choix du risque

La DDA a pour objectif l'aide aux plus défavorisés, la participation à un processus de correction de déséquilibres structurels à l'intérieur de la population mondiale. La population suisse, pour sa part, et ses organes représentatifs exercent une certaine pression pour qu'elle présente des résultats positifs de son activité. L'expérience a montré aussi qu'aucune méthode fiable en matière de développement n'était capable de garantir le succès, au-delà de certains chiffres plus ou moins représentatifs d'une amélioration concrète.

Ce contexte conduit cet organisme à orienter ses efforts vers l'obtention de résultats chiffrables sinon significatifs, vers des opérations et des domaines familiers sinon déterminants pour le développement. La priorité donnée à ce dernier implique par contre souvent des objectifs plus qualitatifs que quantitatifs, une part d'inconnu tributaire de la liberté de choix de la population, le risque de ne pas pouvoir mesurer l'investissement à un résultat déterminé au préalable. Mais c'est aussi dans cette ambiguïté que se situe partiellement l'enjeu d'une coopération conséquente.

### Proposition :

Admettre parmi les actions entreprises une part au moins de contributions "risquées", ouvertes, mieux définies dans leurs finalités et l'approche envisagée que dans leurs objectifs.



## 6. Le MDRRA : partenaire privilégié

(Ministère du Développement Rural et de la Réforme Agraire)

Malgré toutes les ambiguïtés qui caractérisent la restructuration du MDRRA (contexte politique, moyens en partie insuffisants, méfiance des cadres en place, etc...), cette initiative repose sur une volonté affirmée de traduire dans les structures certains objectifs du gouvernement. L'enjeu est important, ambitieux et loin d'être gagné d'avance.

La DDA pourrait choisir une position d'attente pour "voir comment ça va marcher", observer l'évolution des cadres dans leur nouvel environnement et espérer une réaction positive de la population rurale. Mais cette attitude exprimerait une réserve face à la tentative du gouvernement que les objectifs ne motivent pas. Alors pourquoi ne pas "jouer le jeu", puisque la volonté qui anime cette restructuration nous paraît être dans la voie du développement ? Pourquoi ne pas appuyer précisément ses efforts même si les résultats sont encore incertains ?

N'est-ce pas aussi l'enjeu de FAFIVAN ? A côté de ce ministère s'offrent un grand nombre de parastatales dont nous avons montré quelle fuite devant les contraintes administratives elles représentent, et dont la logique est plus orientée vers elles-mêmes que vers la population à laquelle elles s'adressent : des structures relativement peu propices à des actions de coopération de la DDA tenues à la fois de s'inscrire dans les conditions réelles et de permettre certains changements souhaitables pour la population.

### Proposition :

Appuyer résolument le MDRRA dans les objectifs de la restructuration et adopter une grande réserve à l'égard des parastatales.



## 7. Diversifier nos partenaires

Le MDRRA est notre partenaire le plus important à Madagascar. Un grand nombre de nos expériences se réfèrent à lui, et notre appréhension de la réalité malgache lui doit sans doute beaucoup. Mais d'autres partenaires sont certainement possibles et même souhaitables pour une meilleure compréhension et la multiplication d'opportunités d'actions correspondant aux critères d'un programme élaboré d'un commun accord entre la DDA et le gouvernement.

Les partenaires possibles devraient, dans un premier temps, être reconnus comme compatibles avec nos priorités.

### Proposition :

S'informer sur les ministères de la santé, de la population et de l'intérieur en vue d'une collaboration future éventuelle.



## 8. Actions sans coopérants

La présence de coopérants dans un projet sécurise la DDA en garantissant l'utilisation conforme et convenable des moyens mis à disposition. Elle sécurise aussi souvent les institutions partenaires. Pourtant, les échecs sont nombreux; les problèmes liés à leur présence augmentent presque parallèlement à l'intensité des contacts avec la population; les solutions qu'ils proposent sont souvent inadaptées; ils justifient souvent, par leur présence sur le terrain, le maintien des cadres nationaux dans la capitale. Il ne s'agit pas ici de faire le procès des coopérants. Leur existence est liée aux valeurs de notre société dominante, partagées par une partie de la population malgache dans ce cas et donc souhaitées pour le pays avec leur bagage technologique et économique. Mais il semble aussi que plus la population d'accueil a maintenu ses propres valeurs, plus le coopérant rencontre de difficultés, d'incompréhension. Ce n'est pas pour rien sans doute que la charte de la R.S.M. ne définit pas les formes concrètes de vie de la société malgache, se limitant à tracer les voies pour les définir.

Si le choix de la DDA s'oriente vers la population rurale, vers les groupes les plus défavorisés, dans l'acceptation d'une évolution qui ne soit pas nécessairement l'adoption de notre modèle, alors il paraît préférable d'aider à concrétiser les aspirations de ces groupes dans le cadre de la charte, à leur rythme, selon leurs priorités et sans élément étranger trop souvent perturbateur.

Mais cela signifie aussi de pouvoir détecter, identifier ce genre d'actions, d'avoir donc les intermédiaires correspondants susceptibles d'appuyer ce processus sans l'étouffer ou le dénaturer. Les projets conçus par les ministères, à l'extérieur de la population, ne pourront pas remplir ces conditions et nécessiteront donc souvent l'envoi de coopérants.



- 41 -

Proposition :

Rechercher les intermédiaires capables d'identifier des projets émanant de la population et ne nécessitant pas de coopérants.



## 9. Le domaine universitaire

Dans les trois secteurs que la DDA appuie dans le domaine universitaire, la volonté des autorités compétentes pour arriver à une indépendance par l'organisation d'un troisième cycle est patente. Elle se heurte aux règlements repris de l'ancienne métropole, à la prépondérance des enseignants formés dans le système français, à la dépendance actuelle des universités françaises pour l'acquisition des titres. Mais cette volonté est aussi entretenue par un contexte politique plus sensible à la spécificité des conditions malgaches, par la nécessité d'augmenter le personnel d'enseignement et de recherche même au niveau des études, par la crainte de la fuite des cerveaux en partie freinée par la formation sur place.

L'appui de la DDA, résolument orienté vers l'acquisition de l'indépendance malgache au niveau universitaire, remplit plusieurs priorités du gouvernement et de la DDA, à la condition toutefois de ne pas créer une nouvelle dépendance, helvétique cette fois-ci. Nous pouvons donc répondre aux demandes dans ce sens si un département universitaire présente déjà une politique et des objectifs de formation définis qui nous paraissent conformes aux objectifs généraux de la nation. Il n'est pas dans nos intentions d'influencer la formation en tant que telle, au prix par exemple d'un nombre suffisamment important de coopérants.

Cependant, le domaine universitaire reste un secteur non prioritaire lorsqu'il est confronté aux besoins des groupes de population les plus défavorisés : les universitaires ne sont pas la solution au développement; ils recherchent un poste dans la capitale, ont parfois des attitudes plus "occidentales" encore que les coopérants. La place de ce secteur dans un programme de la ODA doit donc rester limité et les trois actions actuelles représentent un poids suffisant.



Proposition :

Limiter l'appui de la DDA à trois départements universitaires en maintenant la priorité de l'appui à l'indépendance de ces départements. Envisager l'appui d'un autre département au moment où l'une des actions devient superflue.



## 10. La formation professionnelle

Les difficultés rencontrées par Madagascar dans sa tentative de réforme générale de l'enseignement sont malheureusement difficilement évitables dans un domaine où l'inertie est prépondérante, et où les modifications doivent être planifiées sur 10 ans pour toucher tous les âges. Il n'en reste pas moins que ces problèmes sont tels qu'ils rendent momentanément inefficaces les actions dans le domaine de la formation professionnelle. Seuls des appuis à l'extérieur du système officiel ont quelque chance de déboucher sur une amélioration.

### Proposition :

Ne plus entreprendre d'actions dans le domaine de la formation professionnelle à l'intérieur du système officiel d'enseignement. Des actions spécifiques, dans des structures marginales, peuvent être envisagées.



## 11. Autres éléments possibles

- La DDA n'engagera en principe pas de nouvelles actions dans les grands centres urbains, d'autres organisations offrant ce genre d'appui.
- Les groupes défavorisés sont difficilement identifiables à l'échelle de la nation et des régions, les limites étant peu précises. Des actions avec priorité donnée à ces groupes doivent donc répondre à des situations connues, des occasions particulières, et non pas à une classification sociale théorique.
- La réduction de la dépendance au niveau national n'est pas de notre ressort, mais plutôt de celui des organisations internationales. Notre appui doit traduire notre volonté de soutenir les efforts de self-reliance aux niveaux de groupes de population.
- La DDA n'appuie pas d'action dans le secteur des cultures d'exportation, largement promues par le gouvernement et certaines autres coopérations, et le plus souvent concurrentes d'une amélioration réelle dans le monde rural.
- La DDA ne soutient pas des technologies qui accroissent la dépendance.