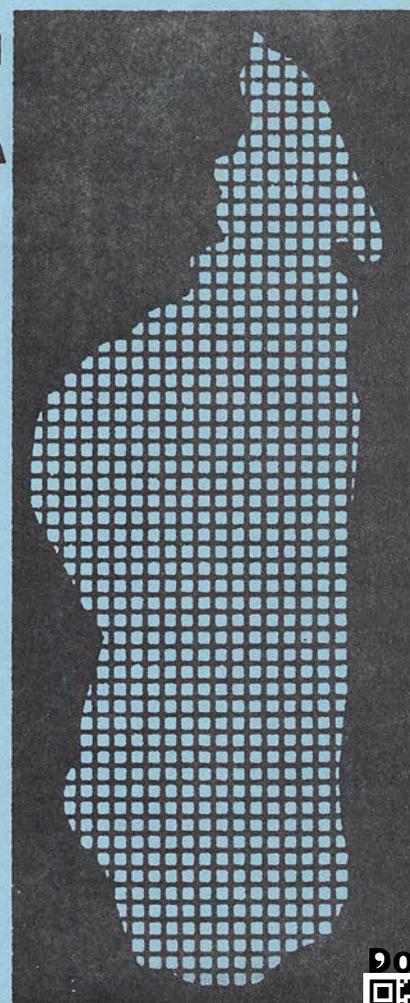


**Programme
de coopération
de la DDA
à Madagascar**



DIRECTION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
ET DE L'AIDE HUMANITAIRE

LIGNES DIRECTRICES

Décembre 1985

POUR UN PROGRAMME DE COOPERATION DE LA DDA
A MADAGASCAR

1.	Le contexte malgache	p. 1
1.1	Géographie humaine et physique	p. 1
1.2	Politique et évolution économique	p. 3
1.3/	Les principales causes de la crise économique	p. 5
1.4		
1.5	La détérioration de la balance des paiements	p. 7
2.	Les efforts malgaches pour relancer le développement	p. 8
2.1	Introduction	p. 8
2.2	Une stratégie de redressement et de développement économique	p. 8
2.3	Le programme d'investissements publics (1984-87)	p. 10
2.4	Les premiers effets	p. 11
3.	La coopération internationale à Madagascar	p. 13
4.	La coopération au développement de la DDA à Madagascar	p. 15
4.1	Quelques principes tirés de l'expérience	p. 15
4.2	Le secteur agricole	p. 20
4.3	Le secteur forestier	p. 23
4.4	Le secteur de l'artisanat, et dans une certaine mesure de l'industrie	p. 26
4.5	Les transports routiers	p. 29
4.6	La santé	p. 31
5.	En guise de conclusion	p. 33

Annexes :

1.	Carte de Madagascar
2.	Quelques indicateurs de base
3.	Dette extérieure de Madagascar
4.	Structures des exportations
5.	Balance des paiements
6.	Coopération au développement 1984 par bailleurs de fonds
7.	Programme de coopération suisse à Madagascar
8.	Coopération suisse au développement à Madagascar : versements 1976-85

LIGNES DIRECTRICES

POUR UN PROGRAMME DE COOPERATION DE L'A DDA A MADAGASCAR

1. LE CONTEXTE MALGACHE1.1 Géographie humaine et physique

1.11 A l'écart de l'Afrique, à l'écart de l'Asie, Madagascar présente un caractère insulaire très marqué qui jusqu'à la fin du 19e siècle l'a préservée des bouleversements coloniaux. Madagascar est une des plus grandes îles du monde : 590'000 km² (soit la France et la Suisse) couvrant 1580 km en longueur du nord au sud et 580 km en largeur d'est en ouest. Un bloc central de hautes terres, difficile à traverser, constitue la charpente de l'île, laissant à la périphérie les régions basses, elles-mêmes très cloisonnées.

1.12 La répartition de la population (9,5 millions d'habitants) représente en moyenne 16 habitants au km², mais elle est très inégale entre trois zones géographiques bien distinctes :

- la population des Hauts-Plateaux (Merina, Betsileo) représente 60% du total sur 20% du territoire, et la région de la capitale, Antananarivo, regroupe un quart de la population sur un dixième du territoire et compte pour un tiers dans la production nationale. Zone relativement fraîche, aux nombreuses collines dénudées où paissent les boeufs, les Hauts-Plateaux sont le domaine des Merina et des Betsileo, spécialistes incontestés de la culture du riz inondé dans les bas-fonds des vallées. Ces deux groupes sont les plus importants numériquement, les plus homogènes et les plus dynamiques de l'île. Favorisés par l'histoire, ils ont pris une avance politique et technique considérable sur les autres régions. Les Merina en particulier ont joué un rôle exceptionnel dans toute l'histoire de Madagascar : le plateau central a été le siège d'une unité politique et sociale solide qui sous le roi Andrianampoinimerina a parachevé au début du 19e siècle l'unification de l'île. Cette région, centre du pouvoir, a bénéficié en priorité des techniques occidentales et a pris sur le reste du pays une avance considérable que ne justifiaient pas nécessairement les conditions naturelles. La disparité entre les régions s'est aggravée et aujourd'hui encore, une très grande partie des élites (médecins, avocats, enseignants, etc.) est d'origine merina. De même les fonctionnaires originaires de cette région sont largement sur-représentés et la densité d'enfants scolarisés y est la plus forte.

- la population de la Côte est (Betsimisaraka, Antemoro, Farafangana, Antesaka, Antanosy, etc.) vit dans une zone chaude et humide, à la végétation abondante. Les plaines alluvionnaires ont permis la création de grandes rizières inondées, tandis que sur les escarpements la culture sur brûlis de brousse ou de forêt se pratique encore.
- la population de la Côte ouest est clairsemée dans des zones sèches ou très sèches. Si les bords des fleuves permettent quelques cultures, l'élevage des boeufs et la pêche sont des activités courantes. Alors que la partie nord et centre de la côte ouest (Sakalava, Vezo) s'intègre de plus en plus à l'économie nationale, la partie sud (peuplée de Mahafaly, d'Antandroy) constitue une zone très pauvre, un peu hors du temps.

1.13 Si la culture du riz et l'élevage des bovins se pratiquent quasi partout, les climats déterminent les zones des principales cultures de rente :

- le café, le poivre, le girofle et la vanille sur la côte orientale, bien arrosée,
- le sucre dans les plaines côtières du nord-ouest, où l'eau est abondante,
- les pois du cap au sud-ouest, assez sec,
- le coton dans deux grandes zones relativement sèches.

L'industrie et les services se concentrent dans les grandes villes : Antananarivo, Toamasina, Mahajanga, Toliara, Antseranana, Antsirabe, Fianarantsoa.

1.14 L'unification progressive, commencée il y a quelques siècles, est loin d'avoir fondu le peuple malgache dans un moule unique. Les origines du peuplement de Madagascar sont d'ailleurs encore mal connues, on admet que l'immigration s'est faite en plusieurs vagues dès le 12^e siècle, mais surtout dès le 16^e siècle. Chaque groupe humain trouve sa cohérence moins dans une même origine que dans un style de vie commun dans un milieu géographique déterminé. Il semble que le Malgache existe bien moins comme individu que comme membre d'une collectivité, surtout au plan spirituel. Chacun conçoit et réalise son existence personnelle en fonction du groupe social qui l'entoure : ainsi le "fokonolona" constitue une sorte de communauté familiale formée des habitants d'une localité, où les vertus de solidarité et d'entraide sont à l'honneur.

1.15 Deux facteurs culturels contribuent fortement à la cohésion nationale.

- D'une part le système philosophique malgache dont la vie est l'idée maîtresse. Il existe une hiérarchie des forces qui donnent et mènent la vie : c'est Dieu, le

Créateur, qui est au sommet, puis viennent les Ancêtres et les Morts respectés dans la vie quotidienne et honorés lors de cérémonies grandioses. Viennent ensuite les Vivants, dont l'ordre de priorité est établi selon l'âge. La vie se forme dans la cellule familiale, et le Malgache voue à la famille un attachement profond, particulièrement à l'enfant, continuateur du bien le plus précieux qui est la vie.

- D'autre part la langue malgache qui est parlée par chacun. Elle est le soutien d'une littérature orale très riche, l'armature indispensable aux "kabary" (discours) qui jalonnent la vie de chaque Malgache à l'occasion des événements personnels ou sociaux importants. Le Malgache est particulièrement conscient de sa langue.

1.2 Politique et évolution économique

Depuis l'indépendance de Madagascar, l'évolution politique et économique se laisse résumer en cinq phases principales :

- 1.21 Une phase de 1960 à 1972, néocoloniale dans la mesure où l'indépendance n'a pas apporté de changements notables à la situation économique. Le régime du Président Tsiranana avait très nettement opté pour un modèle de croissance économique capitaliste par l'intégration du pays au marché mondial et 80% de l'appareil de production appartenait à des étrangers. Madagascar est une "Ile heureuse", mais il ne s'y passe pas grand chose et la stagnation économique qui affecte la grande majorité de la population va entraîner des troubles politiques profonds. Le PNB par habitant passe de US\$ 130 à 190, mais les masses, sans être miséreuses, n'en ont pas vu grand chose.
- 1.22 Le régime du Président Tsiranana est renversé en 1972 et le Gouvernement Ramanantsoa adopte une politique marquée par une volonté d'indépendance nationale : les accords de coopération avec la France sont renégociés, Madagascar quitte la zone franc, ce qui entraîne un désengagement profond du secteur privé français à Madagascar et une chute importante du niveau de l'activité économique. L'Etat prend alors en charge les secteurs stratégiques de l'économie (banques, assurances, commerce extérieur, transports intérieurs et extérieurs, énergie, mines) en assurant son contrôle sur les entreprises concernées. Le Gouvernement met l'accent sur l'autogestion des communautés de base, en se fondant sur l'organisation traditionnelle des "fokonolona" auxquels il entend redonner vie.

- 1.23 A la suite d'une période très troublée, le Ministre des affaires étrangères Didier Ratsiraka accède en 1975 à la présidence de la République et affermit le pouvoir de la révolution socialiste. Le processus de contrôle de l'économie par l'Etat s'accélère; à fin 1976, l'Etat contrôle 61% de l'économie nationale. Les activités des "fokonolona" n'ont pas apporté le dynamisme escompté et le mouvement s'inverse : les collectivités décentralisées deviennent petit à petit des rouages de l'Etat central. La stagnation de l'économie perdure : le taux d'accroissement de PNB en termes réels est resté en-dessous de 1% par an de 1972 à 1978, alors que le déficit de la balance des paiements courants, le déficit du budget de l'Etat et le montant des dettes extérieures sont restés relativement bas à la suite d'une politique prudente en la matière. La production agricole plafonne, les rendements ont tendance à décroître, l'approvisionnement des villes se fait de plus en plus par les importations, alors que la population s'accroît au taux de 2,6% par an. L'industrie qui dépend fortement de facteurs de production importés, fonctionne à un faible taux de sa capacité. Le réseau des transports, très peu développé, se dégrade encore, faute d'entretien. Le chômage urbain s'accroît, alors que l'émigration des ruraux vers les villes prend de l'ampleur.
- 1.24 Pour redresser cette situation, le Gouvernement lance à fin 1978 une nouvelle politique économique, dite d'"investissements à outrance" dans le secteur public grâce à des sources extérieures de financement. En 1979, le PNB faisait ainsi un bond de + 9,7% et les importations progressaient de 30%. En 1980 déjà, la pénurie de matières premières et de pièces de rechange, la congestion du système des transports, et les mauvaises conditions climatiques (cyclones et inondations) ont entraîné un fléchissement net : le PNB n'augmente plus que de + 0,7%. En 1981, la tendance s'inverse : le PNB diminue de - 9,1% alors que les prix s'envolent. Le taux d'inflation qui, avant 1979 était inférieur à 8%, passe à 14%, puis à 17%, puis à 30% par an. Une baisse sensible du pouvoir d'achat, des pénuries de biens de consommation, de faibles ajustements de salaire rendent la vie très difficile à la grande majorité de la population. Les dettes extérieures dont une part importante (env. 1/3) est à court terme, exercent une pression insupportable sur la balance des paiements. La crise est profonde et les autorités malgaches s'approchent du FMI et de la Communauté internationale des bailleurs de fonds pour obtenir leur appui à des mesures de redressement.
- 1.25 Dès 1982 s'ouvre une nouvelle période marquée par les efforts des Autorités malgaches pour redresser la situation économique. Pour en saisir les enjeux et les contraintes, il convient de procéder à une brève analyse des causes, des enchaînements qui ont conduit à une telle dégradation de l'économie sur une période aussi courte, alors que le Gouvernement voulait faire un effort réel pour enclancher une politique de développement, pour améliorer le sort des masses notamment par sa politique de santé et d'éducation, pour mettre en place un système d'organisation politico-administrative qui encourage la participation de la population.

1.3/ Les principales causes de la crise économique

1.4

Les causes internes et externes sont étroitement mêlées et sans qu'il soit question d'être exhaustif, il est possible d'en dégager un certain nombre :

° Générales

1.31 Un certain engourdissement qui fait que depuis des années Madagascar vit sur l'acquis sans remarquer que, faute d'entretien, il se dégrade petit à petit, mais inexorablement. Ainsi la recherche agricole qui sommeille et la qualité des semences qui s'amenuise, ainsi le système routier qui se dégrade et qui entraîne un coût des transports toujours plus élevé, voire des interruptions du trafic.

1.32 Un système scolaire qui a connu une expansion très rapide au prix d'un effort financier considérable, mais dont les finalités n'ont pas été repensées en fonction des besoins réels du pays. La théorie l'emporte sur l'apprentissage d'un métier et le marché de l'emploi est sursaturé de demi-cols blancs inemployables.

1.33 Une politique qui veut alléger la vie des paysans notamment, par la gratuité des services de santé et de la fréquentation des écoles, par la suppression des taxes de capitation, dans l'idée que les revenus ainsi libérés permettront au paysan d'accroître sa demande - alors qu'en fait il a réduit sa production, car à sa demande ne correspondait aucune offre supplémentaire de biens et de services.

° En politique agricole

1.34 Une concentration du développement agricole sur les fermes d'Etat et autres grands projets dont le rendement est inférieur aux attentes, au détriment du soutien aux petits paysans qui assurent cependant la plus grande partie de la production.

1.35 La nationalisation des circuits de commercialisation de la production agricole : les agents de l'Etat ne sont pas plus honnêtes que ne l'étaient les commerçants chinois et karans (indiens), mais ils sont moins efficaces : les prix officiels aux producteurs ne suivent pas l'augmentation du coût de la vie, certaines récoltes pourrissent avant d'être enlevées, les paysans sont souvent payés avec retard et parfois en "bons pour", tant et si bien que les paysans se tournent vers l'autoconsommation et le marché noir.

- 1.36 Les marchés ruraux souffrent de pénuries en biens de première nécessité, et ce fait a probablement eu sur la production agricole une influence négative plus grande que le bas niveau des prix fixés pour cette production : le paysan est peu enclin à produire un surplus et à l'écouler sur un marché où il ne peut acheter ce dont il a besoin.
- 1.37 La baisse de la production vivrière, avant tout le riz, est compensée par des importations de riz croissantes pour assurer l'approvisionnement des villes, entraînant une hémorragie de devises d'une part et accroissant le déficit budgétaire d'autre part, car le prix intérieur a été maintenu à un bas niveau à coup de subventions.

° En politique industrielle

- 1.38 L'investissement à outrance conduit souvent à des choix technologiques qui reflètent plus les intérêts des vendeurs étrangers que les besoins de Madagascar. Généralement la rentabilité économique de tels investissements n'est pas assurée, sans parler de ceux qui obéissent plus à des questions de prestige.
- 1.39 La technique des usines remises clé en main tient très peu compte des besoins de formation du personnel local - de l'ouvrier qualifié ou manager - pour assurer un bon fonctionnement des installations.
- 1.40 Le peu d'importance attribuée à l'entretien des installations et à l'approvisionnement en intrants, notamment lors de l'attribution des quotas de devises, a causé un sérieux ralentissement de la production. De même la volonté du Gouvernement d'éviter des abus de la puissance économique et de fixer des prix populaires a conduit à la fixation de prix officiels souvent sans grande relation avec les coûts de production. Certains industriels et commerçants étrangers n'ont pas toujours accepté les nouvelles règles du jeu et se sont repliés sur un autre pays. Ainsi la plupart des industries tournent à moins de la moitié de leur capacité; la production est plus faible que dans les années 70 et la tendance à la baisse est particulièrement forte pour les biens de première nécessité : savon, souliers, allumettes, batteries, etc.

° En relations économiques internationales

- 1.41 Les cultures d'exportation - à Madagascar, le café, le girofle et la vanille représentent 70% des recettes d'exportation - se sont heurtées à une politique de prix très bas aux producteurs. Outre une diminution de la production,

une certaine contrebande s'est établie en direction des Comores où les prix étaient meilleurs. Les cours du marché international de ces trois produits ont fluctué à la baisse. Les quantités posent aussi problèmes : le quota de café attribué à Madagascar l'oblige à vendre une part importante de sa récolte à des pays non membres de l'accord sur le café; la vanille souffre de la concurrence des succédanés artificiels; le girofle connaît un marché étroit et les achats de l'Indonésie qui en est un très gros consommateur, sont soumis à bien des aléas.

- 1.42 Le ralentissement de l'économie mondiale a entraîné une baisse très nette - de l'ordre de 50% - des exportations minières de Madagascar : chromite, graphite et mica essentiellement, alors que la facture des importations pétrolières s'alourdissait.
- 1.43 Le crédit facile du système bancaire international, allié aux besoins d'exportation des industries du Nord, conduit au financement de projets parfois peu étudiés et par du crédit à court ou moyen terme pour des actions dont le rendement ne pouvait être qu'à long terme. La dette extérieure (cf. graphique en annexe 3) s'accélère brusquement dès 1979.

° Et finalement

- 1.44 Un accroissement très sensible du déficit du budget de l'Etat dès 1979, les recettes n'atteignant que la moitié des dépenses, dû à la fois aux dépenses d'investissement, au lancement de grands programmes sociaux, à une politique de prix subsidiés pour de nombreux articles, aux déficits de la plupart des sociétés parastatales dont la gestion laissait à désirer, et à une augmentation très forte du nombre des agents de l'Etat.

1.5 La détérioration de la balance des paiements

Les problèmes de la balance des paiements ne sont pas la cause de la crise économique, mais ils ont été le miroir qui a alerté les esprits et qui a amorcé un revirement important de la politique économique.

- 1.51 Les variations dans la structure des importations (cf. graphique en annexe 4) sont significatives de la politique qui a été décrite ci-dessus : de 1979 à 1981 les biens d'investissement y occupent une place relative très grande (jusqu'à 40% de la valeur de toutes les importations), et dès 1981 la part des produits intermédiaires et des pièces de rechange, déjà faible, diminue encore (jusqu'à 18%) alors

qu'elle aurait dû s'accroître suite aux investissements effectués les années précédentes. Mais les importations de riz qui viennent occuper une place considérable (jusqu'à 20%) à la suite de la diminution de la production nationale, empêchent cet accroissement. Dès 1983, des proportions plus adéquates se rétablissent.

- 1.52 L'analyse de la balance des paiements courants (cf. graphique en annexe 5) est plus explicite encore. Jusqu'en 1979, le déficit commercial et le service de la dette extérieure restent faibles et sont couverts sans problème par les mouvements de capitaux. Changement radical en 1979 : les exportations couvrent à peine plus de la moitié des importations dont le volume double : le déficit est de US\$ 418 mio. En 1980, il est de 476 mio. Dès 1981, nouveau changement : les exportations chutent d'un quart (pour les raisons données ci-dessus) et la forte réduction des importations ne se traduit ainsi que par une faible diminution du déficit. Dès 1982, le déficit commercial se réduit progressivement, mais le service de la dette qui a été contractée en 1979 et en 1980 pèse très lourdement, notamment à cause des crédits à court terme utilisés pour des investissements : env. US\$ 130 mio par an, après d'importantes mesures de consolidation de dettes qui ont réduit la charge de moitié.

2. LES EFFORTS MALGACHES POUR RELANCER LE DEVELOPPEMENT

- 2.1 1981 marque le début d'une 5e phase dans l'histoire économique récente de Madagascar. Dès 1980, les Autorités malgaches avaient fait appel au FMI, mais les accords de 1980 et de 1981 avaient été suspendus, les conditions posées par le FMI n'ayant pas été respectées. En été 1982, de nouvelles conditions sont négociées, imposées par le FMI; et le Gouvernement malgache, qui a été remanié et dans lequel une tendance technocratique et pragmatique joue le premier rôle, définit une nouvelle orientation de sa politique économique. La Communauté internationale vient depuis lors appuyer ce programme de réformes économiques.
- 2.2 Une stratégie de redressement et de développement économique
- 2.21 La stratégie du redressement économique - parler de développement serait un peu audacieux - est fondée sur la réhabilitation et la rentabilisation du capital existant, de pair avec un effort sérieux de redressement des finances publiques et de restructuration économique et administrative.

- 2.22 L'autosuffisance alimentaire est en tête des priorités. Les prix aux producteurs de riz notamment ont été relevés plusieurs fois de façon substantielle, l'encadrement des producteurs a été réanimé dans certaines zones, le monopole étatique de la commercialisation du riz a été supprimé pour l'essentiel (et en 1985 certains privés créaient des pénuries artificielles et spéculaient !), les subsides à la consommation ont été supprimés, ce qui a entraîné un doublement du prix pour le consommateur urbain. La production s'est accrue, les importations de riz ont rapidement baissé : 356'000 tonnes en 1982 (année record), 183'000 en 1983, 114'000 t en 1984 et l'autosuffisance est prévue pour 1988.
- 2.23 La réhabilitation des transports jouit également d'un haut degré de priorité. L'effort porte sur les grands axes économiquement indispensables, sur leur entretien et celui du matériel roulant (importation de pièces de rechange).
- 2.24 Dans le domaine industriel, l'accent est mis sur l'utilisation de la capacité existante : système de fixation de prix beaucoup plus souple tenant compte des coûts réels, rôle plus marqué du privé, restructuration du secteur public pour améliorer sa rentabilité, approvisionnement en intrants et en pièces de rechange, mise à disposition des industries exportatrices d'une fraction de leurs gains en devises, promotion des activités à haute intensité de main-d'oeuvre en particulier dans les secteurs de la petite et de la moyenne entreprise.
- 2.25 Quant au budget de l'Etat, il a subi une compression draconienne par la suppression de nombreuses subventions, par la limitation des dépenses de fonctionnement et par la suppression d'environ 5'000 emplois, parallèlement à une augmentation de la fiscalité. Le déficit a été ainsi considérablement réduit. Mais le budget a été fortement limité dans son rôle de mise à disposition de services économiques et de promotion de l'expansion économique.
- 2.26 Le secteur social, pour lequel un effort considérable avait été consenti au cours des dernières années, voit l'accent mis sur une amélioration de la qualité et du fonctionnement, et l'abandon du principe de gratuité totale. Il porte sur la qualité de l'enseignement (mais la réforme indispensable se fait attendre), la lutte contre les grandes endémies et les soins de santé primaire, l'approvisionnement en eau potable, l'habitat urbain et les transports collectifs.
- 2.27 Les secteurs de l'agriculture, des transports et de l'industrie font également l'objet d'un dialogue avec la Banque mondiale et de programmes d'ajustements structurels.

2.28 Par cette politique, les Autorités malgaches espèrent atteindre une croissance réelle du PIB de 3% par an, et une augmentation du taux d'épargne réel de 5% en 1983 à 6% en 1987.

2.3 Le programme d'investissements publics (1984-87)

2.31 Le programme d'investissements publics (PIP) est la première tentative systématique du Gouvernement malgache de programmer la totalité des investissements du secteur public en application de la stratégie décrite ci-dessus. Il correspond au besoin de fixer des priorités, de coordonner les différentes sources de financement internes et externes et de contribuer à l'inventaire de tous les besoins en capital. Cet effort s'est heurté à de grandes difficultés, l'administration malgache n'étant pas équipée à cette fin. Une des conséquences en aura été le renforcement de la Direction générale du Plan, la création d'un Conseil supérieur du Plan, et l'établissement de procédures adéquates (services de planification ministériels, projections macro-économiques, projections budgétaires, techniques de préparation de projets, d'exécution et de suivi, ainsi que formation de planificateurs, gestionnaires et comptables).

2.32 Le PIP prévoit un investissement total d'env. US\$ 300 mio par an de 1984 à 1987, dont env. les deux-tiers en devises. Il se répartit ainsi par secteur :

	<u>PIP 84-87</u>	<u>Inv.1979</u>
Agriculture (autosuffisance en riz)	36%	14%
Transports et Télécommunications (réhab. routière)	28%	32%
Industrie (poursuite activités viables)	13%	29%
Mines et énergie	8%	3%
Social (add. eau, habitat, santé, éducation)	15%	22%

Il en ressort un net changement de priorité : accent sur l'agriculture, forte diminution dans les secteurs social et industriel.

2.33 Il se peut fort que le manque de ressources financières internes et externes oblige les Autorités malgaches à réduire leurs prévisions d'investissement, à réviser leurs engagements et à freiner le développement de projets en cours. Ce PIP sera un fardeau croissant pour le budget de l'Etat déjà tendu. La pression qu'exerceront les dépenses récurrentes consécutives à ces nouveaux investissements affecteront négativement de nombreux services gouvernementaux tels que la recherche et le développement agricoles, le suivi de l'exécution des projets, les services scolaires et les services de santé qui sont probablement aussi importants pour la croissance à long terme que l'augmentation des investissements. En outre, il n'est pas certain que les banques malgaches et les entreprises publiques puissent contribuer significativement au financement local du PIP : nombreuses sont celles qui connaissent des difficultés financières et dont la réhabilitation demandera quelques réformes de politique dans le domaine des prix, de la gestion et peut-être de la restructuration de la dette. Cette politique qui désire mettre l'accent sur une meilleure mobilisation des ressources internes devrait également se montrer plus ouverte à l'égard de l'expansion du secteur privé national et éviter d'assécher le marché financier au seul profit du secteur public.

2.34 Le Gouvernement malgache a l'intention de procéder à l'établissement de programmes roulants, le prochain couvrant la période 1986-90. Il devrait être alors possible d'améliorer les méthodes et les résultats, notamment en partant d'une projection pluri-annuelle des disponibilités financières (ce qui suppose aussi une meilleure coordination de l'assistance extérieure par le Gouvernement, afin que les engagements soient conformes aux priorités) et non sur les besoins d'investissements en tant que tels, en améliorant le réexamen des projets en cours, l'identification et la préparation de nouveaux projets, en prenant mieux en compte l'incidence des dépenses récurrentes et en marquant mieux la liaison entre investissements publics et privés. Il est possible d'espérer que le prochain PIP représentera par rapport au PIP actuel une amélioration aussi importante que celle apportée par ce dernier aux pratiques du passé.

2.4 Les premiers effets

2.41 Les mesures prises ont déjà conduit à une relance de la production agricole et une amélioration industrielle est perceptible dans certains secteurs. Le taux d'inflation est certes l'effet voulu de mesures prises par le Gouvernement, mais aussi l'expression d'une chute de la demande due à la stagnation des salaires (+ 4,5% seulement en 1983), à la baisse très nette du pouvoir d'achat réel de la population, notamment urbaine. Une politique de l'argent cher (les taux d'intérêt tournent autour de 20%) pèse très lourdement sur le monde industriel souvent fortement endetté et peut venir contrecarrer des opérations de réhabilitation, à tel point que la Banque mondiale a soulevé la question d'une réduction sélective des taux d'intérêts réels.

- 2.42 Actuellement, l'offre de produits est en augmentation sensible, les magasins sont assez correctement achalandés, en ville du moins, mais la demande est en baisse. C'est une des conséquences des mesures imposées par le FMI. Les produits agricoles et industriels doivent ainsi être exportés à tout prix, ce que les dévaluations du franc malgache devraient faciliter. Mais où sont les marchés ? personne ne le sait. Un léger espoir réside dans une coopération accrue avec La Réunion, l'Ile Maurice et les Seychelles.
- 2.43 L'assainissement financier en cours pourra-t-il relancer ipso facto les activités économiques de façon durable ? Les responsables malgaches qui reconnaissent la nécessité des mesures financières prises, sont convaincus que la relance économique qui paraît s'amorcer, ne pourra se maintenir que si le programme de réhabilitation est poursuivi avec obstination et si la demande intérieure de la masse de la population ne s'effrite pas mais au contraire se raffermi à la suite d'une augmentation de la production et de la productivité. Ils mettent un accent particulier sur l'amélioration des méthodes de gestion des entreprises et de l'administration, sur la volonté des paysans de vendre plus pour acheter plus, sur le rôle des initiatives privées pour créer des emplois et sur la nécessité d'un système de financement qui puisse soutenir de telles initiatives. Mais ils ne sont pas certains d'avoir la force de briser la logique des cercles vicieux dans lesquels l'économie est enfermée.
- 2.44 Si la balance des paiements a connu une amélioration grâce aux mesures de rééchelonnement d'une partie de la dette, à la réduction des importations et à l'accroissement de l'aide extérieure, une situation économiquement satisfaisante ne pourrait être que le fruit d'efforts sur plus d'une décennie, tant le poids de la dette est lourd. Mais la réduction inévitable des importations continue de causer des pénuries de matières premières, de pièces de rechange qui aboutissent à une contraction sérieuse de la capacité de production industrielle, mais aussi agricole. La question reste ouverte de savoir si l'économie malgache est objectivement en mesure d'assurer simultanément le fardeau de la dette extérieure et la relance à long terme des activités ou si au contraire on s'épuise à colmater des brèches pour obtenir des répit temporaires.

3. LA COOPERATION INTERNATIONALE A MADAGASCAR

- 3.1 "L'effort décidé et efficace que représente la poursuite d'une politique de réformes ne modifiera guère la gravité des contraintes qui continueront de peser sur les ressources de Madagascar pendant les prochaines années. Il a été reconnu que le taux de croissance relativement modeste du PIB d'env. 3% par an ne sera soutenu que dans la mesure où des capitaux extérieurs permettront de financer les importations et d'assurer le service de la dette ... Dans le cadre du scénario de la dette le plus optimiste, les nouveaux engagements financiers, pour les quatre ou cinq années à venir, seront quand même de l'ordre de US\$ 400 mio par an, comparés à la moyenne de US\$ 310 mio pour la période 1980/83. Pour éviter d'alourdir encore le fardeau de la dette, une forte proportion des besoins devra être financée par des prêts à des conditions de faveur. De plus, pour assurer un taux de décaissements suffisant pour financer les importations nécessaires, un pourcentage beaucoup plus considérable de cette aide financière devra être affecté au soutien de la balance des paiements, accélérant ainsi le rythme des décaissements. Cet objectif ne sera atteint qu'au moyen d'un élargissement et d'une restructuration des programmes d'aide des bailleurs de fonds; pour sa part, Madagascar devra s'efforcer d'étendre le réseau de ses donateurs d'aide bilatérale". (déclaration du représentant de la Banque mondiale le 29.11.1984 à la réunion du Groupe consultatif pour Madagascar).
- 3.2 Cette citation montre bien comment une crise de la balance des paiements entraîne une importance accrue des aspects macro-économiques de la coopération : l'aide doit en bonne partie être utilisée pour empêcher à court terme une économie de se dégrader plus encore, et, les ressources extérieures étant limitées, cela ne peut se faire qu'au détriment de mesures à moyen ou long terme destinées à promouvoir le développement.
- 3.3 Madagascar a effectivement peu d'amis. Les agences bilatérales de coopération au développement engagées à Madagascar sont peu nombreuses (cf. tableau en annexe 6) : la France, très loin en tête, suivie des Etats-Unis qui ont considérablement accru leur aide depuis 1983, de la Suisse et de la RFA, et plus loin le Japon et la Norvège. Madagascar est aussi ingorée par les organisations non gouvernementales (qui ne se manifestent un peu qu'après le passage d'un cyclone !). Le PNUD et le système des Nations-Unies jouent un rôle quelque peu effacé : quantitativement ils se placent même après la Suisse. La Banque mondiale et l'AID ont un programme en croissance qui devrait aboutir à un volume annuel de US\$ 50 mio.

- 3.4 La coopération française est la plus importante. Les relations entre la France et Madagascar se sont nettement améliorées au cours des dernières années, ce qui a entraîné un accroissement marqué du volume de l'aide. Outre quelque 500 coopérants (en majeure partie dans l'enseignement) et une aide substantielle à la balance des paiements pour maintenir un minimum d'importations, la coopération française intervient dans de très nombreux secteurs : riziculture, culture du coton, irrigation, élevage, recherche agricole, forêts, réseau routier et ferroviaire, urbanisme, fonctionnement d'hôpitaux, aéronautique, télécommunications, pêches, ports, enseignement secondaire, technique et supérieur, sucrerie, minoterie, cimenterie, raffinerie, installations hydro-électriques, etc. La France cherche à réorienter sa coopération qui est imprégnée du poids de l'histoire, vers des projets de redressement économique conformes à la nouvelle orientation de la politique malgache.
- 3.5 La Banque mondiale joue un rôle majeur non seulement à cause du volume de sa coopération, mais aussi et surtout par les analyses auxquelles elle procède et par l'influence qu'elle entend prendre sur la fixation de politiques sectorielles. Elle a récemment approuvé des crédits pour l'amélioration des routes prioritaires, pour la relance de la production cotonnière, pour l'importation d'intrants pour l'industrie, pour le développement urbain, pour la riziculture dans la région du Lac Alaotra, etc. Elle étudie des interventions dans les domaines de l'enseignement, de la recherche agricole, de la production de bois de feu, de l'industrie du pétrole, de la lutte contre les inondations, du réseau ferroviaire, des routes et des ports. Des crédits d'ajustement structurel sont en cours de préparation dans les secteurs des transports, de l'agriculture et de l'industrie. La Banque soutient très activement la politique du Gouvernement malgache et cherche à associer d'autres bailleurs de fonds au financement de ses programmes, également dans le cadre du Fonds spécial pour l'Afrique.
- 3.6 Tous les bailleurs de fonds n'ont pas répondu à l'enquête du PNUD à la base du tableau en annexe 6. Le FIDA intervient pour deux grands périmètres rizicoles (versement de US\$ 3,6 en 1984). La BAD qui ne publie pas le montant de ses décaissements par pays et par an, a récemment accordé des prêts pour un complexe agro-industriel de palmiers à huile, et pour la remise en état de canaux et de routes. Les Fonds arabes interviennent également pour des montants fort variables suivant les années.

- 3.7 La Chine entretient une mission médicale de 34 personnes, et elle a accordé des prêts pour la mise en place d'une production pharmaceutique, pour la construction d'une sucrerie et pour la remise en état d'un grand tronçon de la route nationale 2, opérations qu'elle réalise avec ses propres équipes de techniciens. Les autres pays de l'Est, URSS, Vietnam et Corée du Nord essentiellement, sont avares de renseignements sur leurs activités où l'aide militaire, les accords commerciaux de troc, les livraisons à crédit et la coopération paraissent fortement entremêlés. De 1980 à 1983, les prestations de l'URSS sont estimées à US\$ 135 mio.
- 3.8 La coordination des aides date en quelque sorte de la crise économique malgache. Les réunions organisées à Paris dès 1981 à la demande des Autorités malgaches par le FMI et la Banque mondiale offrent, aux pays donateurs intéressés, la possibilité d'un large échange de vue. L'attitude ouverte des représentants malgaches en a fait un forum de dialogue particulièrement intéressant. Le degré de connaissances et les besoins d'information des délégations sont toutefois fort différents; la Banque mondiale qui dispose du personnel nécessaire, est en mesure de présenter des études approfondies générales ou sectorielles et les autres participants étrangers sont parfois désarmés pour intervenir dans le dialogue entre les représentants de la Banque et de Madagascar. En outre les pays de l'Est ne participent pas à ces réunions.
- 3.9 Le dialogue peut toutefois se poursuivre à Madagascar, notamment par secteur. Plus concret, il a des chances d'être plus fécond entre bailleurs réellement intéressés à un secteur, mais les divergences peuvent aussi apparaître plus clairement. Il implique aussi que les représentants locaux des bailleurs de fonds disposent des délégations de compétences nécessaires à un tel dialogue. Dans la mesure où les Autorités malgaches peuvent faire partager leurs options générales de politique de développement et où elles peuvent présenter des plans sectoriels précis, la coordination sous son égide s'en trouvera grandement facilitée.

4. LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE LA DDA A MADAGASCAR

4.1 Quelques principes tirés de l'expérience

- 4.11 Les relations de coopération entre la Suisse et Madagascar se sont limitées dans les années soixante à l'octroi de bourses d'études et de perfectionnement. Elles prendront un nouveau départ dès 1969/70 lorsque le programme d'affectation de volontaires suisses, à la recherche d'un pays

francophone en Afrique orientale, retiendra Madagascar et y trouvera l'occasion de nombreuses affectations, principalement dans l'enseignement technique et primaire et dans le développement rural (Bureau Central laitier, Direction du Génie rural, etc.). Quelques projets sont lancés au début des années septante, parfois en prolongement d'affectation de volontaires (p.ex. enseignement en électromécanique) ou dans le cadre ou en marge d'organisations multilatérales (Zone d'expansion rurale de Bobassakoa, Bureau Central laitier et fromageries, Production de laine mohair, etc.); le programme s'est étoffé dans plusieurs directions : coopératives de consommation, machinisme agricole, culture de la vigne, formation d'ingénieurs agronomes et forestiers, crédit rural, artisanat, adductions d'eau, santé primaire, exploitation et conservation des forêts, reboisements villageois, recherche agricole. Dès 1975 environ, Madagascar a été considéré comme un pays de concentration des activités de la DDA.

4.12 Malgré une hétérogénéité certaine due aux circonstances dans lesquelles il s'est développé, ce programme s'oriente autour de quelques axes :

- l'appui aux petits paysans et aux artisans,
- la recherche de solutions technologiques adaptées, à la portée de l'artisan,
- l'appui à des structures destinées à fournir des services et des équipements aux paysans (crédit agricole, matériel agricole, adductions d'eau, médicaments),
- la formation professionnelle et universitaire dans une optique pratique,
- l'exploitation de la régénération des forêts.

L'expérience a montré que la réalité sociale du monde rural à Madagascar avait été parfois sous-estimée et certains projets auraient gagné en efficacité si cette réalité avait été mieux analysée au départ. Par contre, le milieu rural et artisanal s'est révélé capable d'initiatives qu'il faut savoir appuyer sans les étouffer. Les espoirs placés dans les collectivités décentralisées, les fokonolona, en tant que creusets d'initiatives pour le développement, se sont évaporés, mais d'autres formes de travail, moins institutionnalisées, se sont dégagées.

La pratique de très nombreux partenaires a facilité l'identification des interlocuteurs qui se préoccupent réellement du développement. Elle a permis aussi de distinguer le discours politique, souvent fortement teinté d'idéologie, du pragmatisme des administrations. La connaissance du milieu permet d'apprécier la mesure dans laquelle un appui relativement modeste peut renforcer une structure dont les objectifs peuvent être partagés ou avoir une influence non négligeable sur un élément ouvert d'une structure qui en elle-même n'est pas orientée vers le développement.

A titre d'illustration :

- une collaboration dans le domaine des soins de santé primaire vient renforcer la politique de santé du Gouvernement, qui dans sa conception et, dans une mesure moindre, dans son application, correspond à ce qui est internationalement considéré comme adapté à un pays en développement;
- une collaboration dans le domaine de l'enseignement technique formel ne peut être soutenue, car l'ensemble du système scolaire repose sur une vision, sur des finalités dont l'expérience a démontré qu'elles ne contribuaient pas au développement; par contre une formation non formelle d'artisans est tout à fait possible et vient renforcer un secteur dynamique de la société; de même, si la formation universitaire n'est pas à l'abri de l'académisme, il est possible de développer les aspects pratiques de la formation (stages sur le terrain, travaux de laboratoire, collaboration avec les employeurs futurs) afin que les ingénieurs diplômés soient aptes à faire face aux tâches qui les attendent.

La pratique montre que la forme institutionnelle du "projet" doit tenir compte de la nature des rapports avec la structure qui viennent d'être décrits. Si les "projets îles suisses" appartiennent au passé, la forme de la collaboration doit être examinée de cas en cas en fonction des partenaires possibles et des objectifs de l'action. Il s'agit de parvenir à une insertion dans les structures locales : gouvernementales centrales-décentralisées, générales-techniques, paraétatiques, institutions privées, population. L'opportunité de l'affectation de coopérants doit chaque fois faire l'objet d'un examen attentif, les cadres malgaches pouvant souvent s'acquitter de telles tâches.

4.13 Dès 1982, la coopération a été confrontée à trois types de problèmes :

- une appréciation d'ensemble de la politique proposée par les Autorités malgaches,
- un examen du programme de coopération en cours et de son futur afin qu'il corresponde quant aux méthodes et aux secteurs aux priorités de cette politique,
- des mesures d'ordre financier d'application immédiate pour permettre à Madagascar d'appliquer sa nouvelle politique sans tomber dans des restrictions qui la remettraient en cause.

- 4.14 La politique de redressement voulue par les Autorités malgaches peut être globalement soutenue. De nombreux contacts avec tous les partenaires de la DDA (Direction générale du Plan d'un côté, et ministères et organisations techniques de l'autre) ont permis de faire le point et de tracer les buts généraux et de retenir les secteurs de la coopération suisse à Madagascar.

Les buts généraux suivants ont été identifiés :

- appuyer les groupements de base qui font preuve d'initiative et d'un certain dynamisme, dans la perspective d'un développement auto-centré dans la mesure du possible,
- contribuer à la satisfaction des besoins essentiels de la population,
- favoriser la production agricole,
- contribuer à rétablir l'équilibre écologique de certaines régions et à lutter contre l'érosion,
- développer ou faire appel à des technologies appropriées qui créent de l'emploi, utilisent des ressources locales et minimisent la dépendance à l'égard de l'étranger,
- appuyer une formation plus pratique, mieux orientée vers les besoins du pays,
- participer à des efforts de redressement et de réhabilitation indispensables à la relance de l'économie nationale.

Le choix des secteurs retenus a été guidé par les critères de l'expérience antérieure et de la disponibilité d'expertise, de la présence de partenaires, de la complémentarité avec les efforts locaux et extérieurs. Ont été finalement retenus :

- l'agriculture
- la forêt
- l'artisanat et dans une certaine mesure l'industrie
- les transports routiers
- la santé.

- 4.15 En ce qui concerne les mesures d'ordre financier d'application immédiate, une collaboration étroite s'est instaurée entre l'OFAEE et la DDA.

L'OFAEE a participé aux négociations du Club de Paris et a conclu plusieurs accords de consolidation de dettes pour les crédits privés jouissant de la garantie des risques à l'exportation. Les créances suisses à l'égard de Madagascar ne sont que de quelques millions de francs.

L'OFAEE a participé à l'effort international d'aide à la balance des paiements. Son action, d'un montant total de SFR 35 mio, s'étend de fin 1982 à 1987 et doit permettre l'importation de biens essentiels afin que les capacités de production existantes soient mieux utilisées dans des secteurs hautement prioritaires : production de textiles, d'outils agricoles, de piles électriques, d'outils et de matières premières pour l'artisanat du bois, du fer, du cuir, production de papier, de stylos, de crayons, d'ampoules électriques et jusqu'en 1985 de pesticides pour la production de riz. Les entreprises autorisées à importer sont choisies en fonction de la priorité de leur production et de leur capacité à opérer un redressement dans leur gestion.

Les montants ainsi alloués le sont sous forme de don au Gouvernement malgache, les bénéficiaires étant tenus de déposer sur un fonds spécial la contrevaletur en francs malgaches de leurs importations. Ce fonds de contrepartie, géré par la Direction générale du Plan avec le concours du coordinateur de la DDA, permet de financer le coût local d'actions visant à une meilleure utilisation de la capacité de production artisanale ou industrielle, à la remise en état et à l'entretien de routes et de réseaux d'irrigation, à l'expansion des programmes de reboisement et de protection de l'environnement.

Les connaissances acquises au travers du programme de coopération de la DDA depuis des années ont été précieuses pour dresser la liste des produits et des entreprises retenues. Le coordinateur pour la coopération au développement auprès de l'Ambassade de Suisse a joué à cet égard un rôle déterminant. En outre cette aide à la balance des paiements et son fonds de contrepartie ont offert des possibilités intéressantes en relation avec le programme de la DDA.

- 4.16 Le tableau en annexe 8 donne l'évolution des versements effectués pour le programme à Madagascar et projetés pour les prochaines années. Il marque un fort accroissement à partir de 1982 avec l'inclusion de l'aide à la balance des paiements. L'intention est de maintenir pour les prochaines années ce volume au niveau d'env. SFR 15 mio de versements par an, des interventions au plan des programmes d'ajustements structurels prenant la relève de l'aide à la balance des paiements.

La description ci-dessous du contenu des secteurs de coopération porte sur des actions qui peut-être dépasseraient le cadre financier possible. Si tel était le cas, des reports dans le temps seraient nécessaires.

Il faut toutefois signaler qu'en novembre 1984, la Banque mondiale affirmait avec raison : "Au cas où Madagascar obtiendrait un allègement de sa dette à des conditions plus favorables, ce pays aurait néanmoins besoin d'un volume d'aide bien supérieur à celui des années précédentes ...

Ce pays reçoit une part d'APD relativement faible par habitant, par rapport aux autres pays d'Afrique." Si l'occasion s'en présentait dans le cadre du Fonds spécial pour l'Afrique (FSA), un engagement temporaire accru serait justifié.

4.2 Le secteur agricole

4.21 Le cadre

Le taux moyen d'accroissement de la production agricole a été très faible (+ 0,6%) et loin d'être en rapport avec l'accroissement de la population (+ 2,6%), si bien que l'indice de production alimentaire moyenne par habitant a passé de 100 en 1974-76 à 90 en 1981-83. Le phénomène touche aussi bien les cultures vivrières que les cultures industrielles et les cultures d'exportation.

Seuls 2 à 3 millions d'ha sont cultivés sur 4 à 9 millions d'ha cultivables. En ce qui concerne les rizières, leurs surfaces ont augmenté pendant les 10 dernières années d'env. 3% par an, sans que la quantité de riz ait augmenté d'autant; ce qui signifie une diminution constante des rendements. Les infrastructures n'ont pas fait l'objet d'un entretien suffisant et se sont fortement dégradées, notamment les quelque 300'000 ha de réseaux modernes d'irrigation pour le riz dont la moitié requiert des travaux de remise en état (le réseau traditionnel établi par les paysans est d'une surface égale, son entretien est meilleur). Les cyclones (100 en 40 ans) sont une des causes importantes de la détérioration des réseaux d'irrigation. De plus, l'état déplorable des voies de communications gêne considérablement l'approvisionnement en intrants de l'exploitant agricole et l'enlèvement de la récolte.

Le paysage de la campagne malgache est dominé par l'exploitation familiale paysanne, cultivant rarement plus de 10 ha (2 à 3 ha sur les Hauts-Plateaux). Les paysans individuels possèdent la plus grande superficie des terres; cette caractéristique a encore été accentuée par les réformes consécutives à la révolution de 1975 qui ont entraîné le départ de nombreux grands propriétaires fonciers étrangers. Toutefois les droits fonciers ne sont pas toujours garantis et la pratique du métayage et de l'usure est fréquente; les droits de propriété foncière sont souvent embrouillés sur les terres marginales des collines ("tanety"), ce qui décourage leur mise en culture pérenne et rationnelle. L'étendue grandissante de l'érosion, accélérée à certains endroits par les feux de brousse, le pâturage extensif, les déboisements désordonnés hypothèquent sérieusement l'avenir de l'agriculture. Dans certains régions, le banditisme rural (vol de boeufs par les "dahalo") entretient un climat d'insécurité et contribue à la diminution de la production.

4.22 La politique de redressement

Afin de réaliser l'autosuffisance alimentaire et d'améliorer la balance des paiements, les Autorités malgaches cherchent à établir des stratégies pour les principaux produits : le riz, les autres cultures vivrières (blé, soja, fruits, légumes), les cultures industrielles (coton, sucre), les oléagineux et les cultures d'exportation (café, girofle, vanille), en mettant l'accent en priorité sur les facteurs de blocage.

A l'exemple de la production rizicole, voici les points principaux de la stratégie qui a été déterminée :

- a) réhabilitation des réseaux hydro-agricoles;
- b) réorganisation de l'approvisionnement en intrants et matériels (semences, engrais, pesticides, matériel aratoire) par la suppression des subventions et par des mesures assurant une distribution efficace;
- c) mise en ordre des questions de propriété foncière;
- d) résolution des problèmes de prix, de collecte et de commercialisation, par une hausse de prix aux producteurs, par la réhabilitation des voies de communications importantes et l'augmentation de la capacité des transports, par la satisfaction des paysans en tant que consommateurs, par la libéralisation de la commercialisation;
- e) redéfinition des programmes de recherche en vue d'épauler efficacement les opérations de développement;
- f) accroissement de l'efficacité de la vulgarisation agricole et expérimentation dans une région pilote d'un nouveau système préconisé par la Banque mondiale.

4.23 L'action de la DDA (cf. annexe 7 point 1)

4.231 Depuis 1971, la DDA soutient la production de raisin et la fabrication de vin dans la région de Fianarantsoa. Actuellement 1'000 familles de paysans ont un revenu complémentaire important grâce à la mise en valeur des terres de collines, alors qu'ils cultivent le riz dans les fonds de vallée. Ils sont organisés en coopératives et réunis au sein d'une Fédération qui a pris la succession d'un service d'Etat pour assurer la vulgarisation, fournir les intrants, superviser la finition des vins et assurer la commercialisation de plus de 500'000 bouteilles de vin par an. L'ensemble des activités vise à l'autofinancement. En outre, la taxe sur le vin fournit un revenu appréciable au fisc et la production locale de vin remplace les importations traditionnelles et allège la balance des paiements.

L'engagement de la DDA est en diminution. Un appui reste nécessaire en matière de gestion d'entreprise et de gestion financière (notamment dans les relations avec la BTM), de marketing, de développement de techniques culturelles qui réduisent l'importance des intrants importés, de stabilisation de la qualité produite, ainsi que pour la mise sur pied du cadre légal de la production et de la commercialisation du vin.

Cette action a été menée en dialogue étroit avec les paysans concernés; son succès relève notamment de la technicité et de la sectorialité de l'approche qui ont contribué à gagner la confiance des paysans et leur engagement actif. P.ex. les coopératives ont procédé à des améliorations routières (utilisation de fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements). Valorisant les relations ainsi établies (mais l'approche sectorielle a limité la connaissance du milieu, notamment des rapports sociaux), des études sont en cours pour déterminer comment et par étape la DDA pourrait étendre son appui à d'autres secteurs de la production agricole dans cette région.

- 4.232 La production rizicole est la priorité numéro un. Lorsqu'il a été question de financer par l'aide à la balance des paiements une campagne d'aspersion d'insecticides par une entreprise bâloise pour lutter contre les ravages du borer du riz dans la région du Lac Alaotra, la DDA a proposé de lancer simultanément un projet de lutte intégrée contre les prédateurs du riz avec l'appui d'un institut spécialisé de l'EPFZ, épaulant du même coup les efforts du Gouvernement malgache pour redonner vie à l'organisation malgache de la recherche agricole, le FOFIFA. Les interventions de l'aide à la balance des paiements se sont terminées avec la saison 1984/85. Le programme de recherche doit être poursuivi quelques années encore pour mettre en place une lutte intégrée phyto-sanitaire qui offre des alternatives concrètes à l'utilisation exclusive de produits chimiques dans la zone en question qui comporte quelque 60'000 ha de rizières. Les services de la firme bâloise pourront être utilisés pour mettre sur pied avec le service malgache de protection des végétaux et en collaboration avec les services de vulgarisation un système d'alerte et d'intervention en cas d'infestation. L'effort doit tendre à une intégration des différents services malgaches intervenant dans la zone du Lac Alaotra et à une coordination des différents appuis (Banque mondiale, CCCE française, IRRI, DDA, etc.).
- 4.233 La ligne de crédit de SFR 15 mio que la DDA a versé à la Banque de développement rural BTM mérite un suivi régulier, non seulement pour superviser son utilisation, mais surtout pour gagner une expérience très utile des problèmes du développement de l'agriculture et de l'artisanat (cf. 4.4 ci-dessous) à Madagascar.

- 4.234 Le fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements offre d'intéressantes possibilités de coopération. Ainsi la production de semences : le Centre de production de semences potagères de Joffreville a pu être remis en état de bien fonctionner grâce à une allocation de fonds locaux complétée par une contribution très modeste en devises (expertise et quelques importations). D'autres actions du même genre pourront être prises en considération, dans le domaine de la micro-hydraulique des périmètres d'irrigation aussi.
- 4.235 Le secteur de l'élevage et de la commercialisation du lait et de ses dérivés dans lequel la DDA a été engagée jusque dans les années septante (de petites fromageries fonctionnent toujours) ne paraît pas devoir être retenu pour l'avenir. D'une part la Banque mondiale a libéré deux crédits importants pour l'élevage et d'autre part ce secteur est profondément enraciné dans une réalité sociale malgache qui détermine son évolution et qui laisse fort peu de marge de manœuvre à un appui extérieur. Les expériences faites par la DDA, notamment avec le Bureau Central laitier, avaient bien montré les limites d'un appui possible. Par contre, le soutien à la formation d'ingénieurs agronomes zootechniciens à l'Université de Madagascar mérite d'être poursuivi avec l'appui de l'EPFZ; l'essentiel a déjà été atteint et il s'agit de continuer à soutenir le perfectionnement de futurs enseignants malgaches et de mettre quelques moyens à disposition pour les aspects pratiques de la formation des étudiants.

4.3 Le secteur forestier

4.31 Le cadre

Le potentiel forestier est relativement important : plus de 20% de la surface du pays présente une couverture forestière, soit 12,5 millions d'ha. C'est la source d'énergie la plus importante et à long terme Madagascar peut réellement envisager le développement d'une industrie forestière et d'exportation. La surface forestière est inégalement répartie : les Hauts-Plateaux sont presque complètement déboisés : le taux de boisement est voisin de 2,4%. Si chaque type de forêt peut se prêter à une exploitation forestière artisanale ou traditionnelle (ramassage, sciage de long, carbonisation), la superficie se prêtant à une exploitation rationnelle ne dépasse pas 3 à 4 millions d'ha. Actuellement les produits forestiers entrent pour 13% dans la formation du produit brut en valeur du secteur agricole.

Un peu partout l'agriculture itinérante et l'exploitation désordonnée et abusive des forêts propagent des effets désastreux : incendies de forêts naturelles et de reboisements, feux de brousse, écrémage des meilleures essences, exploitation sans reconstitution ni reboisements ultérieurs, pâturages en forêt, défrichement pour culture. Une étude récente estime la régression annuelle à 1% de la superficie. L'aggravation des phénomènes d'érosion provoque des inondations,

l'ensablement des rizières, une pénurie de bois de feu et de charbon. Si des mesures n'étaient pas prises, certains estiment que le pays serait entièrement dévasté d'ici 20 ans.

La Direction des Eaux et Forêts est une administration centrale, bien pourvue en personnel et en matériel, qui dispose d'un faible budget de fonctionnement, et l'administration décentralisée est devenue inopérante faute de moyens. La plus grande partie des travaux d'exploitation se déroule de façon anarchique et sans contrôle. Les scieurs de long procèdent à l'écrémage des forêts. Les moyens considérables engagés par l'Etat il y a quelques années pour appliquer une politique nationale de reboisement ont abouti à l'échec, car la population n'y a pas été associée autrement que sous forme de corvée. Cet échec a des effets à long terme, car la population est restée très méfiante.

4.32 La politique de redressement

Afin de corriger cette tendance le Gouvernement a décidé de mettre en place un certain nombre de formules d'intervention :

- pour la production de bois, il envisage :
 - a) de tester de nouvelles formules de reboisement (reboisement villageois) pour obtenir l'adhésion effective des intéressés,
 - b) de mettre au point de nouvelles méthodes de fabrication de charbon pour accroître le rendement,
 - c) de confier à des opérateurs privés des activités assumées jusqu'alors par l'administration,
 - d) de mettre en place un système de collecte d'informations statistiques et un inventaire des ressources, pour pouvoir déterminer les meilleures vocations économiques des reboisements industriels existants (Haute Matsiatra, Fanalamanga),
- pour la protection des facteurs naturels de production, il a pour but :
 - e) d'améliorer la surveillance du domaine forestier, notamment des forêts naturelles qui protègent les grands bassins-versants,
 - f) d'intensifier les travaux de protection des bassins-versants qui dominent les régions du Lac Alaotra et de Tahega pour enrayer les effets de l'érosion,
 - g) d'intensifier la lutte contre les feux de brousse, en sensibilisant la population et les comités villageois de surveillance.

4.33 L'action de la DDA (cf. annexe 7 point 2)

4.331 Le Centre forestier de Morondava, sur la côte ouest sèche de Madagascar, poursuit depuis 1978 un triple but : la mise au point de méthodes rationnelles d'exploitation et de transformation des bois, la conservation du patrimoine forestier par la reconstitution et l'enrichissement des forêts exploitées, et la formation et le perfectionnement des personnes concernées dans ces domaines. En cours d'exécution, la recherche sylvicole visant à reboiser et enrichir les forêts sèches a pris une grande importance, un travail de pionnier a été effectué. Elle sera poursuivie, de même que les essais systématiques.

Un appui continuera d'être requis pour l'exploitation de la forêt et la valorisation des produits, particulièrement en matière de gestion, d'analyse des marchés du bois, de politique des transports, pour parvenir à des solutions qui assurent un équilibre financier. Les activités de formation concerneront surtout la formation continue du personnel forestier et l'accueil de stagiaires de l'Université.

4.332 L'appui à la formation d'ingénieurs forestiers de l'Université de Madagascar remonte à 1977. Il a permis de développer progressivement les aspects pratiques de la formation forestière en offrant les moyens de réaliser des stages et des travaux sur le terrain, et d'assurer une meilleure cohérence du programme d'enseignement. La formation d'enseignants malgaches est beaucoup plus lente et difficile que prévue. Des moyens plus importants que par le passé ont été engagés dès 1985 et un effort de réflexion sera nécessaire pour mieux cerner les voies d'une collaboration efficace. L'appui de l'EPFZ sera notamment renforcé.

4.333 Après deux ans de discussions, la DDA est parvenue en 1984 à un accord sur le lancement dans les Hautes Terres de Madagascar d'un projet de reboisements villageois, fondé en bonne partie sur les expériences faites au Rwanda : système décentralisé mais coordonné de pépinières, activités de conscientisation des villageois sur le rôle de la forêt, prise en charge par les villageois d'une grande partie des travaux de reboisements, puis plus tard de l'exploitation des boisements qui leur appartiennent. Cette conception qui fait du service étatique des forêts un appui et un encadrement des initiatives locales est nouvelle et tranche sur l'ancienne méthode centralisée qui décidait et réalisait des projets techniques auxquels la population n'était pas partie prenante. Il a pour objectif de contribuer à la lutte contre l'érosion dans la région particulièrement sensible des bassins-versants de la région d'Antananarivo, à la protection des rizières contre l'ensablement, à la fourniture de bois de feu et de bois d'oeuvre ainsi qu'à la promotion d'un petit artisanat local du bois, à l'expérimentation et l'application d'une méthode d'approche et d'action qui doit permettre la mise en oeuvre d'un vaste programme de reboisements villageois sur les Hauts-Plateaux, à la définition et à la réalisation d'un tel programme par la Direction des Eaux et Forêts.

Les débuts sont prometteurs et les réactions des autorités locales et de la population sont encourageantes. La 2e phase de réalisation a prévu un élargissement de la zone d'action. En outre, au fur et à mesure que la Direction des Eaux et Forêts aura selon les méthodes expérimentées dressé des plans d'action pour d'autres secteurs de la région, il sera possible de faire appel aux fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements. L'appui aux reboisements villageois sur les Hauts-Plateaux est certainement appelé à prendre de l'ampleur et à s'étendre sur une longue période.

- 4.334 L'expérience acquise par l'appui aux opérations résumées ci-dessus met la DDA en bonne position pour accroître son intervention dans ce secteur prioritaire. L'appui en Suisse d'Intercoopération et de l'EPFZ lui est acquis. Il est prévu qu'au cours de 1985/86 une réflexion soit engagée par les coopérants et le coordinateur et poursuivie lors de missions d'appui pour dégager, en accord avec la Direction des Eaux et Forêts, les voies d'une collaboration sectorielle renforcée. Cet effort devrait également contribuer à une meilleure coordination avec les autres bailleurs de fonds, la Banque mondiale et la France tout particulièrement. Suivant les résultats de ces travaux, la DDA pourrait s'engager plus avant dans les reboisements villageois, ou dans la formation de cadres forestiers de niveau moyen ou inférieur, ou dans un cofinancement d'un projet de l'AID.

4.4 Le secteur de l'artisanat, et dans une certaine mesure de l'industrie

4.41 Le cadre

Sans revenir sur ce qui a déjà été exposé, il convient de souligner que le secteur industriel se compose d'env. 350 entreprises offrant quelque 50'000 emplois et contribuant en 1982 à raison de 16% à la formation du PIB. L'industrie alimentaire compte pour 30%, les autres industries de transformation de produits agricoles (cuir, textiles, savon, tabac) pour un autre tiers, et les industries de tous les autres secteurs pour le dernier tiers. Cette industrie est particulièrement extravertie : dépendance de l'étranger pour les biens d'équipement, les pièces de rechange et une partie des intrants, dépendance technologique et liens industriels surtout avec l'extérieur.

On estime le nombre des artisans entre 100'000 et 150'000. L'artisanat est particulièrement actif dans les secteurs des matériaux de construction, des outils et de l'équipement, de l'agro-alimentaire, des textiles, de la pêche, du cuir. La production artisanale est généralement le fait de trois à trente personnes travaillant souvent de façon saisonnière sous la tutelle d'un artisan principal qui est propriétaire des moyens de production. Les méthodes de gestion sont très rudimentaires et l'approvisionnement en matières premières est souvent difficile. L'accès au crédit est quasi impossible. Malgré des potentialités certaines, le degré d'organisation de l'artisanat est un frein à son développement.

4.42 La politique de redressement

Le Gouvernement a opté en premier lieu pour une politique de réhabilitation et d'entretien des entreprises industrielles existantes en fonction de leur viabilité et de leur rôle économique : industries produisant des produits de premières nécessités, industries exportatrices, industries produisant des biens intermédiaires pour d'autres entreprises. Une cohérence est recherchée entre le développement agricole et le développement industriel. Les mesures prises ont déjà été évoquées, notamment au point 2.24 ci-dessus.

L'artisanat, en partie ignoré jusqu'à présent, voit son rôle nettement mieux reconnu par les autorités qui désirent faciliter son intégration dans le développement socio-économique. Il s'agit notamment de mesures visant à permettre l'acquisition des intrants, l'accès au crédit, l'amélioration des techniques et de la formation professionnelle, le développement de nouveaux produits et le lancement de nouvelles activités, et une meilleure intégration de l'artisanat rural dans le développement agricole. A ces fins, les institutions existantes, notamment le Centre national de l'Artisanat malgache (CENAM), verront leur rôle redéfini.

4.43 L'action de la DDA (cf. annexe 7 point 3)

L'aide à la balance des paiements de l'OFAEE joue depuis fin 1982 un rôle important (cf. point 4.15). Ne seront reprises ici que les interventions en liaison directe avec une activité soutenue par la DDA.

4.431 La SIDEMA est une entreprise parastatale de fabrication de matériel agricole. Depuis 1976, la DDA et Swisscontact l'ont soutenue pour améliorer son équipement et son organisation, pour développer des fabrications complètes d'outils et de matériel adaptés aux besoins locaux. D'un atelier d'assemblage de pièces importées, la SIDEMA est devenue une entreprise de production de charrues, d'axes et de moyeux de charrettes, de brouettes, d'outils agricoles, ainsi que d'huissierie pour la construction. Ses besoins complémentaires en matières premières, tôles et aciers, ont pu être couverts par l'aide à la balance des paiements. Dans une phase de suivi dégressif, la DDA lui apporte un soutien ponctuel pour la poursuite de sa réorganisation (notamment dans le secteur commercial pour trouver les adaptations nécessaires à la suite de la suppression du système des prix subventionnés), pour la mise en place d'un système de formation continue, pour le développement de nouveaux produits et la mise en place d'une collaboration avec l'artisanat.

4.432 La formation d'ingénieurs en électromécanique est poursuivie depuis 1974, avec un appui de l'EPFL depuis 1980. Il s'agit d'assurer une formation de bon niveau avec une orientation centrée sur la pratique. Le profil souhaitable doit être celui d'un ingénieur capable d'assurer l'adaptation des technologies importées aux conditions locales,

d'entretenir et de réparer les appareils et les installations, de concevoir et de réaliser des équipements correspondant aux possibilités de fabrication locale et d'assurer des fonctions de gestion. La formation d'enseignants malgaches est avancée et l'appui de la DDA va aller en s'allégeant. Une convention signée entre l'EPFL et l'Université de Madagascar devrait à long terme permettre le maintien de contacts scientifiques et d'un certain appui de l'EPFL.

Les contacts noués avec l'industrie qui apprécie l'orientation donnée à la formation des ingénieurs devraient servir de base à l'élaboration d'un projet de formation continue d'ingénieurs en électromécanique travaillant dans l'industrie, associant aussi étroitement que possible Université et entreprises.

- 4.433 L'enseignement scolaire étant ce qu'il est, Madagascar ne produit pas vraiment de mécaniciens sur auto et camion. Par contre, nombre de jeunes gens sans formation réelle ouvrent des mini-ateliers dans les quartiers périphériques des agglomérations et commencent à réparer des véhicules avec un équipement rudimentaire. Reconnaisant cette réalité, la DDA appuie depuis 1979 un institut malgache qui a constitué des équipes mobiles d'instructeurs qui, de villes en villes, organisent des sessions de formation pratique et théorique d'environ un mois, qui se répètent à intervalles plus ou moins réguliers. Les artisans-mécaniciens améliorent ainsi par étape leurs connaissances.

Cette formation paraît répondre aux objectifs visés et sera poursuivie. Une attention particulière devra être portée sur le devenir de l'institut en question auquel se rattachent les équipes mobiles et sur la question de la prise en charge progressive des frais de fonctionnement. Ce n'est qu'une fois une solution trouvée que l'extension de ce type de formation aux artisans du bois pourra être envisagée.

- 4.434 Le Centre national de l'Artisanat malgache, CENAM, soutenu par le BIT, est un organisme pour la promotion de l'artisanat. La DDA a mis dès 1983 un fonds à sa disposition, dont les mécanismes permettent aux groupements d'artisans et aux artisans individuels d'accéder à des prêts bancaires (BTM) pour s'équiper et pour constituer un fonds de roulement. Le caractère novateur de ce montage de projet semble faire ses preuves, après un démarrage assez lent. Avec prudence, le système pourrait à l'avenir être étendu. Par l'aide à la balance des paiements, le CENAM peut commander à l'étranger des outils, introuvables à Madagascar, et les vendre aux artisans.
- 4.435 A travers la collaboration avec le CENAM, il devrait être possible de parvenir à une coordination des aides en faveur de l'artisanat, coordination entre donateurs, mais aussi entre différentes fonctions (formation, gestion, production, crédit, commercialisation). Dans cette optique, il conviendrait d'examiner comment les artisans formés dans les Centres artisanaux de promotion rurale CAPR (notamment

celui de Fianarantsoa qui assure une formation de grande qualité) pourraient être appuyés pour s'installer à leur compte. D'autres Centres de formation auraient besoin d'être réorientés et remis en état. Suivant les résultats de cette coordination, des besoins inventoriés et des solutions proposées, un champ d'intervention très intéressant pourrait apparaître pour la DDA.

- 4.436 Un programme d'ajustement structurel dans le domaine industriel est en préparation. Suivant son contenu particulièrement en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, la DDA pourrait s'y associer. Les critères d'appréciation à retenir devrait être une technologie adaptée aux ressources et aux conditions locales, une fabrication de produits en relation avec la production agricole ou de produits de première nécessité, une haute intensité de main-d'oeuvre, le développement de capacités techniques et de gestion. Toutefois un engagement dans ce domaine ne pourrait pas intervenir, pour des raisons financières, en même temps qu'un engagement dans le cofinancement d'un projet de l'AID dans le secteur forestier (cf. point 4.334).

4.5 Les transports routiers

4.51 Le cadre

Le système de transports de Madagascar comprend un réseau de transports aériens relativement dense (56 aéroports), des transports maritimes articulés autour de quatre ports principaux et de 11 ports secondaires, des lignes ferroviaires d'env. 860 km et un réseau routier de près de 50'000 km (ce qui est très peu) dont 4'900 km ont été goudronnés. L'ensemble du système s'est considérablement détérioré; les transports routiers sont particulièrement touchés : plus de la moitié des routes doivent être complètement remises en état, près de 50% du parc de véhicules était hors service en 1983.

Cette désintégration est due à différents facteurs :

- une mobilisation des moyens et du personnel du Ministère des TP sur les nouveaux projets au détriment de l'entretien des routes et autres installations,
- une prise de contrôle des transports routiers par l'Etat et un accroissement très rapide du parc de camions (ainsi l'Etat a acquis 1'300 camions en 1979/80 pour plus de US\$ 200 mio, sur un parc total de 5'000 poids lourds) géré par des entreprises étatiques peu efficaces,
- une politique des prix par tonne/km qui a défavorisé l'entretien, les tarifs étant en-dessous du coût réel,
- l'absence de pièces de rechange due au manque de devises,
- mais aussi une topographie et un climat peu favorables.

La population et les activités économiques étant à Madagascar concentrées à l'intérieur du pays et non sur les côtes, les transports y revêtent une importance toute particulière.

4.52 La politique de redressement

Donnant suite aux recommandations de la Banque mondiale, les Autorités malgaches ont défini une nouvelle politique caractérisée par :

- la libéralisation des prix et des tarifs des transports,
- l'assainissement des sociétés parastatales pour leur permettre de travailler sur des bases commerciales,
- une place plus importante redonnée aux transporteurs privés,
- un effort dans l'allocation de devises pour l'importation de pièces de rechange,
- une réorganisation du Ministère des Travaux public pour orienter ses activités en priorité sur l'entretien régulier des routes et sur leur remise en état, et des mesures pour normaliser les matériaux et les façons de faire,
- un programme de remise en état prioritaire du "réseau routier économique" qui assure 90% du trafic sur env. 10'000 km de routes et qui relie les grands ports aux grandes villes et aux centres principaux de production agricole.

4.53 L'action de la DDA (cf. annexe 7 point 4)

4.531 Dans le cadre du 6e programme routier de la Banque mondiale, la DDA va allouer SFR 15 mio pour la réfection d'un tronçon de la route qui relie Antananarivo au port de Mahajanga, le principal du pays. Cette contribution qui répond aussi aux engagements suisses de cofinancement avec l'AID, sera gérée par cette dernière selon ses procédures. Le fonds de contrepartie de l'aide à la balance interviendra aussi pour le financement de coûts locaux pour l'équivalent de SFR 5 à 7 mio.

En outre, le maintien d'un coopérant affecté à l'établissement du catalogue des matériaux routiers au Laboratoire national des TP s'inscrit dans l'optique d'assurer un meilleur usage des ressources locales pour la construction et l'entretien des routes. Cette affectation est coordonnée avec les activités soutenues par l'AID et le PNUD.

- 4.532 En prolongement du programme de la Banque mondiale et pour supprimer un goulet d'étranglement sur la route reliant Antananarivo à l'autre grand port de l'Ile, Toamasina, le financement de la réfection approfondie d'un secteur de 20 km dans un escarpement particulièrement difficile est à un stade avancé d'étude. Outre une allocation de SFR 9 mio, le fonds de contrepartie interviendra pour l'équivalent de quelque SFR 2 à 3 mio. La réalisation de cette réfection sera exécutée en associant un bureau d'ingénieurs suisse, le Ministère des TP et un bureau malgache, afin de parvenir dans toute la mesure du possible à un transfert de savoir-faire quant à la conception et à l'élaboration d'un projet, à la conduite d'un chantier et à l'accomplissement des différents tâches.
- 4.533 Les fonds de contrepartie offrent encore, dans une mesure restreinte, la possibilité d'assurer le financement de l'amélioration de certaines pistes rurales dont l'utilité économique est démontrée et qui peuvent l'être par des équipes locales : ainsi par exemple dans le cadre du Centre forestier de Morondava (cf. 4.331) et du projet vinicole (cf. 4.231).

4.6 La santé

4.61 Le cadre

Grâce à l'héritage colonial et missionnaire, Madagascar dispose d'un service de santé dont le haut de la pyramide, relativement bien développé, se concentre sur la capitale et les Hauts-Plateaux. La majeure partie de la population n'a que difficilement accès aux soins de santé. Pour remédier aux disparités sociales et géographiques, le Gouvernement malgache a arrêté une politique sanitaire décentralisée axée sur les soins de santé primaires. Elle s'est traduite notamment par l'établissement de 1'500 Centres de soins de santé primaires (CSSP) dans tout le pays qui doivent assurer des activités curatives, préventives et éducatives. La population construit les Centres et le Ministère de la Santé organise la formation des aides-sanitaires qui en assurent le fonctionnement.

Dans le cadre des mesures préventives, l'accès à l'eau potable joue un rôle très important. Les réalisations dans les campagnes malgaches sont très peu nombreuses. Le Service d'assainissement et de génie sanitaire du Ministère a bien établi des plans, mais la réalisation a généralement mal suivi.

Les CSSP comme les adductions d'eau répondent à un besoin fortement ressenti par la population qui est prête à se mobiliser pour accélérer les réalisations, mais qui aussi peut se décourager si son effort n'aboutit pas à une amélioration permanente de son niveau de vie.

4.62 La politique de redressement

Dans le domaine de la santé, il ne s'agit pas tellement de politique de redressement (car les options malgaches correspondent assez bien à ce que l'OMS recommande pour un pays en développement) que d'apporter certains correctifs rendus nécessaires par le resserrement du budget de l'Etat et la pénurie de devises pour les importations.

Il est certain que le programme de CSSP a été lancé un peu rapidement et qu'il mérite d'être consolidé, réalisé par étape. L'approvisionnement en vaccins et en médicaments essentiels est un goulet d'étranglement, de même que l'équipement des Centres en matériel standard.

Bien que la politique d'approvisionnement en médicaments s'appuie sur les recommandations de l'OMS, la pratique est assez différente et entraîne une efficacité relative de l'utilisation des devises. Les autorités en sont conscientes.

Le principe de la gratuité des soins et des médicaments, hérité de la période coloniale, est remis en cause, mais se heurte à de fortes résistances psychologiques. Les autorités néanmoins cherchent à obtenir à terme une participation financière des patients.

En matière d'adductions d'eau potable, le Gouvernement a reconnu l'efficacité d'organisations privées, tant au plan technique que dans la mobilisation de la population, et leur accorde une large place.

4.63 L'action de la DDA (cf. annexe 7 point 5)

- 4.631 L'appui au CSSP pour l'équipement des Centres et un approvisionnement complémentaire en médicaments mérite d'être poursuivi. L'accent sera mis sur une concentration dans certaines zones, et également sur une amélioration de la formation, du recyclage et du suivi des responsables de CSSP qui forment la base de la pyramide des soins de santé.
- 4.632 Sur la base des bonnes expériences faites avec des ONG malgaches dans la réalisation d'adductions d'eau potable en milieu rural, le programme sera étendu par étape à d'autres ONG, et encouragera la collaboration entre elles sur le plan technique.
- 4.633 Afin d'économiser des devises et de répondre à la demande de vaccins pour les campagnes de prévention, un financement est en cours par l'intermédiaire de l'UNICEF pour améliorer les installations de l'unité de production de vaccins BCG à Antananarivo.

- 4.634 Ce petit programme sectoriel est régulièrement suivi par deux consultants suisses qui sont ainsi en mesure de poursuivre le dialogue avec les responsables du Ministère. Suivant leurs recommandations, il est prévu d'apporter un appui au Ministère de la Santé au plan de l'organisation au service d'une conception et d'une mise en oeuvre des soins de santé primaire : ce pourrait être le cas dans la formation et l'organisation de la pharmacologie, de la formation en santé publique.

5. EN GUISE DE CONCLUSION

Une interrogation finale, reprise de Gilbert Blardone (Croissance des Jeunes Nations, no 267, décembre 1984) :

"La politique de survie, menée depuis deux ans, a bloqué la dégradation de la situation, mais il s'agit à plus long terme de remettre en route l'économie malgache. Tout le monde en est conscient, mais personne ne sait très bien comment s'y prendre !

Madagascar illustre, aujourd'hui, d'une façon frappante, l'impasse dans laquelle se trouve la réflexion sur le développement et les moyens à mettre en oeuvre pour provoquer non le sous-développement, mais le développement.

Comment, dans des pays essentiellement agricoles, libérer les paysans des contraintes qui pèsent sur eux pour assurer l'autosuffisance alimentaire de la population urbaine et rurale ? Ces contraintes sont techniques, mais aussi économiques, car les approvisionnements en produits courants de première nécessité, les débouchés, les transports sont mal assurés ... Elle sont aussi socio-culturelles, car certaines coutumes freinent le changement, alors que d'autres y poussent ...

Comment orienter l'artisanat et les industries naissantes vers les besoins véritables de la population des campagnes et des villes ? Comment former les hommes et les soigner dans des structures adaptées à leurs réalités quotidiennes ?

Autant de questions posées pour lesquelles, aujourd'hui, après 25 ans de débats et d'actions les plus diverses à tous les niveaux les réponses satisfaisantes n'existent pas encore.

Puissent les ancêtres, les Razana, à Madagascar et ailleurs, bénir les vivants, afin qu'ils fassent preuve d'assez de réflexion, d'imagination, de réalisme et de courage pour sortir rapidement de l'impasse actuelle et trouver les vrais chemins du développement".

Berne et Antananarivo, décembre 1985

Henri-Philippe Cart
Theo Wiederkehr
Jean-François Bürki
Josef Imfeld



The map has been prepared by The World Bank's staff exclusively for the convenience of the readers and is exclusively for the internal use of The World Bank and the International Finance Corporation. The designations used and the boundaries shown on the map do not imply, on the part of The World Bank and the International Finance Corporation, any judgment on the legal status of any territory or any endorsement or acceptance of such boundaries.

QUELQUES INDICATEURS DE BASE

	TANZANIE	RWANDA	MADAGASCAR	KENYA	MOZAMBIQUE	SUISSE
<u>1. POPULATION</u>						
1.1 POP. EN MID HABITANTS 1983	20.8	5.7	9.5	18.9	13.1	6.5
1.2 SUPERFICIE MILLIERS KM ²	945	26	587	583	802	41
1.3 HABITANTS / KM ²	22	219	16	32	16	158
1.4 TAUX ANNUEL D'ACCROISSEMENT MOYEN 1973-1983	3,3%	3,4%	2,6%	4,0%	2,6%	<0,5
1.5 POP. ESTIMEE EN L'AN 2000, MID	37	10	16	36	22	6.5
1.6 POP. ACTIVE (15-64 ans)	50 %	51%	50%	46%	52%	67%
DONT DANS AGRICULTURE	83 %	91%	87%	78%	66%	5%
INDUSTRIE	6 %	2%	4%	10%	18%	46%
SERVICES	11 %	7%	9%	12%	16%	49%
1.7 POP. URBAINE	14%	5%	20%	17%	17%	59%
<u>2. SANTE</u>						
2.1 ESPERANCE DE VIE A LA NAISSANCE	51 ans	47 ans	49 ans	57 ans	46 ans	79 ans
2.2 TAUX MORTALITE INFANTILE (<1an) EN 1965 ET EN 1983	138-97	159-125	99-66	124-81	148-109	18-8
2.3 MILLIERS HABITANTS PAR MEDECIN EN 1965 ET EN 1980	22-18	74-31	10-10	13-8	19-39	0.7-0.4
2.4 MILLIERS HABITANTS PAR INFIRMIER EN 1965 ET EN 1980	2-3	7-10	4-4	2-0.5	4-6	0.3-0.2
2.5 COUVERTURE DES BESOINS EN CALORIES 1982	101 %	95%	114%	88%	79%	128%
<u>3. EDUCATION</u>						
3.1 ELEVES (G+P) INSCRITS A L'ECOLE PRIMAIRE EN % DU GROUPE D'AGE EN 1965 ET EN 1982	82-98%	53-70%	65-100%	54-104%	37-104%	87-100%
3.2 IDEM POUR FILLES SEULEMENT	25-95%	43-67%	59-..%	40-94%	26-72%	87-100%
3.3 ELEVES (G+P) INSCRITS A L'ECOLE SECONDAIRE EN % DU GROUPE D'AGE EN 1965 ET EN 1982	2-3 %	2-2 %	8-14 %	4-20%	3-6 %	37-...%

ANNEXE 2-2

	TAN	RWA	MAD	KEN	MOZ	CH
4. PRODUCTION						
4.1 PNB PAR HAB. 1983 EN \$	240	270	310	340		16'290
4.2 CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE EN % 1965-83	+0,9%	+2,3%	-1,2%	+2,3%		+1,4%
4.3 CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DU PIB en % - 1965-73 - 1973-83	+5,0% +3,6%	+6,3% +5,6%	+3,5% +0,3%	+7,9% +4,6%		+4,2% +0,7%
4.4 INDICE PRODUCTION ALIMENTAIRE MOYENNE PAR HABITANT 1981-83 (1974-76 = 100)	103	114	90	86	68	112
4.5 CONSOMMATION ENGRAIS (certaines de grammes multiples par ha arable) 1970 ET 1982	30 - 44	3 - 10	56 - 52	224 - 289	27 - 130	3842 - 4139
4.6 IMPORT CEREALES MILLIERS TONNES EN 1982/83	214	23	240	160	287	1237
4.7 AIDE ALIMENTAIRE CEREALES MILLIERS TONNES EN 1982/83	171	12	141	165	166	-
4.8 CONSOMMATION ENERGIE / HAB. KG D'EQUIVALENT PETROLE EN 1965 ET 1983	37 - 38	8 - 35	33 - 59	114 - 109	93 - 95	2501 - 3794
5. COMMERCE INTERNATIONAL						
5.1 EXPORT MARCHANDISES 1983, MIO \$	480	80	329	876	260	25'307
5.2 IMPORT MARCHANDISES 1983, MIO \$	1134	279	439	1274	635	28'934
5.3 COUVERTURE EXPORT / IMPORT	42%	28%	74%	68%	40%	87%
5.4 TERME DE L'ECHANGE (1980=100) EN 1981 ET 1983	88 - 91	65 - 66	79 - 93	87 - 89	96 - 96	106 - 111
5.5 TAUX ANNUEL MOYEN DE CROISSANCE 1973-83 - EXPORT - IMPORT	-4,6% -2,7%	+2,6% +12,9%	-4,3% -2,5%	-4,8% -4,6%	-8,3% -4,2%	+3,6% +4,2%
6. DETTE EXTERIEURE (FIN 1982) MIO \$						
6.1 Encours total	1632	189	1565	2401	1618 ^x	-
- dont dette publique	1550	189	1003	1573	997 ^x	-
- dont dette privée	81	-	562	829	621 ^x	-
6.2 REMBOURSEMENT PRINCIPAL	75	3	70	222	224 ^x	-
6.3 SERVICE DE LA DETTE (INT.)	113	5	112	376	63 ^x	-
6.4 SERVICE DETTE EN % EXPORTS	18%	3%	25%	27%	24%	-

ANNEXE 2-3

	TAN	RWA	MAD	KEN	MOZ	CH
<u>7. AIDE PUBLIQUE</u>						
7.1 APD TOTAL 1983 MIO \$	577	149	240	397	178	-
7.2 APD PAR HABITANT \$	27,7	26,1	25,2	21,0	13,6	-
7.3 COOP. SUISSE 1984 SPR MIO	20,5	17,5	13,3	13,9	11,0	-
- AIDE PUBLIQUE	14,5	17,1	11,5	13,1	10,2	-
- ONG	6,0	0,4	1,8	0,8	0,8	-
7.4 COOP. SUISSE PAR HABITANT	-99	3.07	1.39	-73	-84	-
<u>8. BALANCE DES PAIEMENTS</u>						
8.1 BAL. OPERATIONS COURANTES 1983 MIO \$		-49	-369	-174		+3526
8.2 RESERVES DE DEVISES 1983						
- EN MIO \$	+19	+111	+29	+406		+46'805
- EN MOIS D'IMPORTATION	0,2	4,1	0,8	2,8		14,2

SOURCES:

BANQUE MONDIALE: RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT DANS LE MONDE 1985

BAD/FAD: RAPPORT ANNUEL 1984

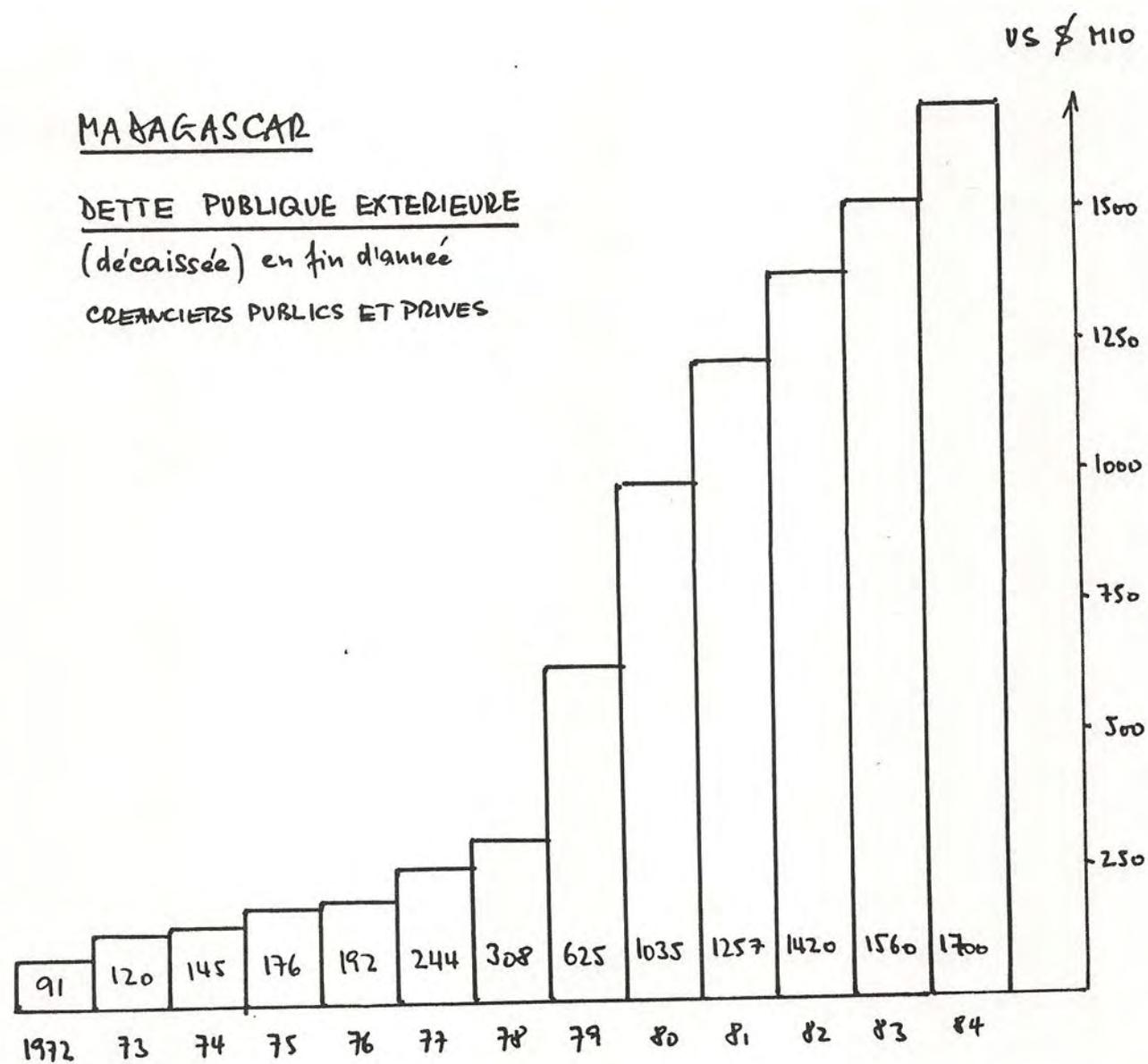
OCDE/CAO: RAPPORT ANNUEL

CEA: LA DETTE EXTERIEURE DES PAYS AFRICAINS 12.6.84

SWISSAID: AIDE SUISSE AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT 1984

JOSEPH HANLON: MOZAMBIQUE, THE REVOLUTION UNDER FIRE, 1984 (* = APPROXIMATION)

ANNEXE 3



SOURCE: FMI/BIRD

MADAGASCAR : STRUCTURES DES IMPORTATIONS
EN VALEUR

ANNEXE 4

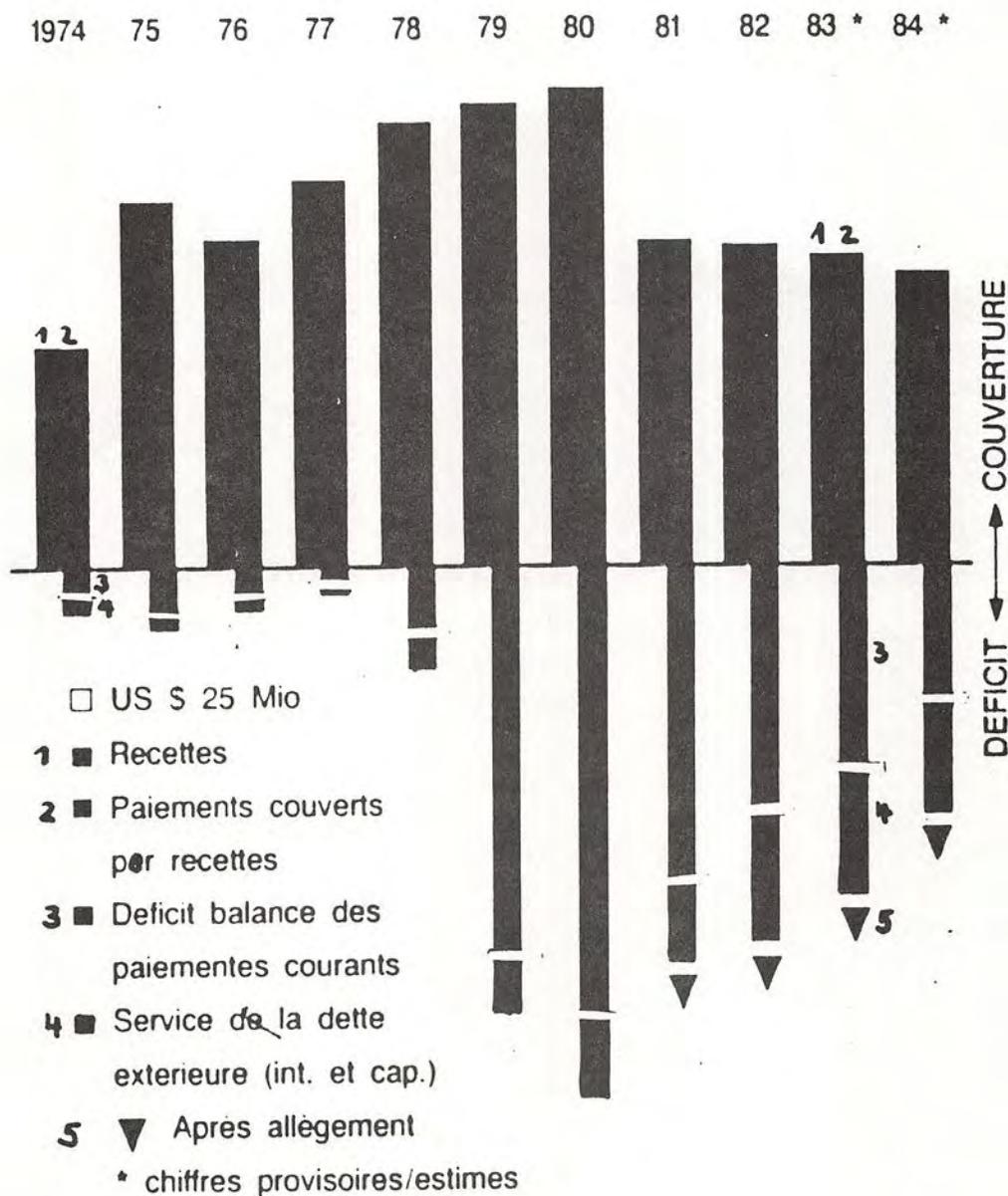
6	17	20	22	22	27	40	34	35	27	24	21	6
5	33	35	32	35	32	25	30	20	18	26	33	5
4	8	20	20	15	14	12	16	20	23	23	24	4
3	14	15	16	16	13	13	11	9	4	10	11	3
2	5	4	4	7	5	5	3	6	19	5	6	2
1	13	6	6	5	9	5	6	10	12	12	5	1
	1974	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	

- 1 RIZ
- 2 AUTRES ALIMENTS ET BOISSONS
- 3 BIENS DE CONSOMMATION
- 4 ENERGIE
- 5 PRODUITS INTERMEDIAIRES, MAT. PREMIERES,
PIECES DE RECHANGE
- 6 BIENS D'EQUIPEMENT

SOURCE : BIRD

ANNEXE 5

MADAGASCAR: BALANCE DES PAIEMENTS COURANTS (sans les revenus d'investissements)



Source FMI BIRD

MADAGASCAR : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
PAR BAILLEURS DE FONDS ET PAR SECTEUR

VERSEMENTS 1984
EN MILLIERS DE US \$

Annexe 6

SECTEUR	PNUD	AUTRES ORG. DU SYST. ONU	BIRD/AID	FED	FRANCE	ETATS - UNIS	SVISSE	JAPON	RFA	NORVEGE	AUTRES ⁽³⁾	ONG	TOTAL	%
RESSOURCES NATURELLES MINES ENERGIE	97	112	2550	2009	3511	8	-	-	-	-	109	-	8439	6,3
AGRICULTURE FORETS PECHE	890	1312	11648	1538	9451	11000	1746	2526	2216	2213	439	43	44979	33,5
INDUSTRIE ARTISANAT FORMATION PROFESSIONNELLE	976	212	1528	722	3510	-	259	-	-	70	92	-	7369	5,5
TRANSPORTS COMMUNICATIONS	151	3	12378	5024	8562	-	-	-	-	512	478	-	27108	20,2
POPULATION SANTÉ EAU POTABLE	161	1708	2160	122	3482	5	109	-	326	-	236	-	8309	6,2
EDUCATION GENERALE SCIENCE ET TECHNOLOGIE	281	736	200	458	11758	248	375	-	703	-	252	-	15011	11,1
SECOURS D'URGENCE ⁽¹⁾	-	1	130	1008	-	6142	-	1562	-	-	710	2540	12093	9,0
AUTRES, NON CLASSÉ	-	280	1267	888	2244	214	5179 ⁽²⁾	135	-	-	265	-	10992	8,2
TOTAL - DONS	3076	4365	-	10622	20457	6617	7668	4223	3245	2795	2581	2583	68232	51,0
- PRETS	-	-	31861	1161	22061	11000	-	-	? ⁽⁴⁾	-	-	-	66083	49,0
TOTAL GENERAL	3076	4365	31861	11783	42518	17617	7668	4223	3245	2795	2581	2583	134315	100,0
% PAR BAILLEUR DE FONDS	2,3	3,3	23,7	8,8	31,7	13,1	5,7	3,1	2,4	2,1	1,9	1,9	100,0	4)

SOURCE: PNUD, ANTANANARIVO, JUILLET 1985

1) SECOURS D'URGENCE: à la suite du cyclone Kamisy

2) POUR L'ESSENTIEL: AIME A LA BALANCE DES PAIEMENTS

3) AUTRES: Canada, Italie, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Irlande, Egypte, Belgique, Australie, Indonésie.

4) MANQUENT: Chine populaire, Pays de l'Est, RFA (pêches), BAD/PAD, FICA, Banques arabes.

PROGRAMME DE COOPERATION SUISSE A MADAGASCAR

Projets par secteur	Engagements pris dès l'origine jusqu'à fin 1985 ou état de préparation		Estimation programmée des versements pour le triennum 1986-1988
	Période	Montant	
1. AGRICULTURE			
1.1 <u>Centre viti-vinicole du Betsileo (CVVB) : création d'une activité d'appoint aux cultures vivrières par le développement de la viticulture.</u> Evolution vers a) une action de développement rural plus large dans la région de Fianarantsoa (év. de Vakinankaratra) et b) une autonomie renforcée des coopératives de viticulteurs	1970-88	8,58 mio	1'800'000.--
1.2 a) <u>Recherche de lutte intégrée phytosanitaire en culture rizicole dans la région du Lac Alaotra, collaboration avec les services de vulgarisation agricole et le FOFIFA (institut de recherches agricoles), appui de l'EPFZ</u>	1984-88	3,27 mio	2'230'000.--
b) <u>Appui au Service de protection des végétaux dans la même région par Ciba-Geigy en liaison étroite avec l'action de recherche et faisant suite à l'ABP</u>	préparation avancée réalisation dès 1986		1'500'000.--
1.3 <u>Appui à la formation d'ing. agronomes zootechniciens de l'Université de Madagascar</u>	1976-88	2,25 mio	300'000.--
1.4 <u>Banque de développement rural (BTM) : suivi de l'utilisation d'une ligne de crédit</u>	1970-93	15,0 mio	--
1.5 <u>Centre semencier de Joffreville : réhabilitation, relance de la production de semences potagères</u>	1985-86	0,08 mio	50'000.-- + fonds de contre- partie

Projets par secteur	Engagements pris dès l'origine jusqu'à fin 1985 ou état de préparation		Estimation programmée des versements pour le triennum 1986-1988
	Période	Montant	
2. FORETS			
2.1 <u>Centre forestier de Morondava</u> pour l'exploitation et la transformation du bois, la conservation des forêts en zone sèche et la formation de personnel. Régie à Intercoopération.	1977-88	11,87 mio	2'850'000.--
2.2 <u>Appui à la formation d'ing. forestiers</u> de l'Université de Madagascar : formation d'enseignants et de cadres supérieurs forestiers. Régie à Intercoopération, appui de l'EPFZ.	1977-86	2,48 mio	2'070'000.--
2.3 <u>Appui au reboisement villageois</u> dans la région des bassins versants d'Antananarivo. Régie à Intercoopération.	1984-87	3,0 mio	2'250'000.--
2.4 <u>Extension du programme forestier</u> : reboisements villageois ou formation de cadres moyens ou inférieurs	pré-étude, analyse de secteur en 1986 réalisation en 1987 au plus tôt		500'000.--
2.5 <u>Co-financement avec l'IDA</u> suivant la nature du projet dont la préparation commence et l'analyse du secteur	toute premières discussions réalisation au plus tôt en 1988		2'000'000.--
3. INDUSTRIE - ARTISANAT			
3.1 <u>Appui à la SIDEMA</u> pour la fabrication de charrues et d'outillage agricole (avec la collaboration de Swisscontact)	1977-87	4,0 mio	360'000.--
3.2 <u>Appui à la formation d'ingénieurs électromécaniciens</u> à l'Etablissement d'Enseignement Supérieur Polytechnique d'Antsiranana (avec l'appui de l'EPFL)	1976-87	7,7 mio	1'275'000.--

Annexe 7-3

Projets par secteur	Engagements pris dès l'origine jusqu'à fin 1985 ou état de préparation		Estimation programmée des versements pour le triennum 1986-1988
	Période	Montant	
3.3 <u>Appui pour le perfectionnement de réparateurs de véhicules à moteur</u> de l'Institut national de Promotion-Formation	1979-87	1,21 mio	400'000.--
3.4 <u>Appui pour la promotion de l'artisanat</u> par le Centre national de l'Artisanat malgache (CENAM) par la mise à disposition d'un fonds d'investissement, en régie au BIT et avec la collaboration de la BTM.	1982-87	1,66 mio	1'200'000.--
3.5 <u>Appui à des ONG</u> pour la formation et l'installation d'artisans	idée à l'étude		év. sur fonds de contrepartie
3.6 <u>Ajustement structurel dans le secteur industriel</u> : selon les programmes en préparation par la Banque mondiale, sous forme de COFIDA (à la place de 2.5) ou dans le cadre FSA, faisant ainsi suite à l'ABP.	idée à l'étude		p.m.
4. <u>TRANSPORTS</u>			
4.1 <u>Co-financement IDA pour la remise en état de la Route Nationale 7</u> (et appui pour l'étude des matériaux)	1985-88	15,35 mio	13'000'000-- + fonds de contrepartie
4.2 <u>Financement de la réhabilitation de la Route Nationale 2</u> (descente de la Mandraka)	entrée en matière, études de détail en voie d'achèvement réalisation dès 1986		9'000'000.-- + fonds de contrepartie

Projets par secteur	Engagements pris dès l'origine jusqu'à fin 1985 ou état de préparation		Estimation programmée des versements pour le triennum 1986-1988
	Période	Montant	
5. <u>SANTE</u>			
5.1 <u>Soins de santé primaire : appui à l'équipement et au fonctionnement des soins de santé primaire</u>	1981-88	3,87 mio	2'100'000.--
5.2 <u>Programme d'ONG pour l'approvisionnement en eau potable des villages</u>	1981-86	1,40 mio	2'600'000.--
5.3 <u>Production de vaccins BCG : équipement et approvisionnement de départ. Projet noté de l'UNICEF.</u>	1985-86	0,96 mio	---
5.4 <u>Appui au Ministère de la Santé, notamment dans la formation et l'organisation de la pharmacologie</u>	à l'étude réalisation dès fin 1986		1'000'000.--
A) <u>DDA Coopération</u> : Total de l'estimation programmée des versements 1986-88 (accords) (vraisemblablement surprogrammé d'env. 15-20%)			SFR 46'500'000.--
B) <u>DDA Aide humanitaire</u> : si besoin, non programmable			n.d.
C) <u>OFAEE : Aide à la balance des paiements</u>	1982-87	35,0 mio	SFR 10'000'000.--
TOTAL GENERAL 1986 - 1988			SFR 56'500'000.-- =====

- ce qui devrait aboutir à des versements annuels effectifs d'env. SFR 16'000'000.--

COOPERATION SUISSE AU DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR
VERSEMENTS (en milliers de SFR)

	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u> ESTIME
DDA : COOPERATION OPERATIONNELLE	3'397	3'982	13'784	9'047	3'855	5'318	8'353	6'591	5'645	7'000
DDA : AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE	189	1'435	449	179	281	173	533	553	823	600
OFAEE : AIDE A LA BALANCE DES PAIEMENTS	-	-	-	-	-	-	5'000	15'000	5'000	5'000
TOTAL AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	3'586	5'417	14'233	9'226	4'136	5'491	13'886	22'144	11'468	12'600
ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES	1'174	1'449	613	1'541	1'321	1'205	1'239	1'182	1'763	?
TOTAL GENERAL	4'760	6'866	14'846	10'767	5'457	6'696	15'125	23'326	13'231	?

moyennes annuelles :

APD SFR 15,0 mio

Total SFR 16,3 mio

t. 311 Madagascar

29.1.86

Copie
dodis.ch/51361

Diffusion interne du PPP pour Madagascar

-4. Feb. 1986

SFR

WM

GI

HL

BL

CP

CL

LS

LP

OM

AH

STT/MRD

BSZ

PD

MR

POU

RUD

AI

WR

FY

WW

HATZ

BZF

HPL

we

lh

PL et section

CH et section

GY et section

OP et section

DE

CN et section

PA et section

MEL et section

GC

GR et section

LV et section

DT

GCH

CA et section

CZ

JA

PAU et section

MY

VR

SN

GAS et section

RT et section

MD et section

Corps de section

-4. Feb. 1986

Des exemplaires supplémentaires peuvent être demandés à : BZF (34.98).