



t.311 Madagascar - CP/TSJ

Berne, le 28 décembre 1990

## QUELLE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT POUR MADAGASCAR?

Notes d'un entretien avec le Premier Ministre Victor Ramahatra (VR), le 13.10.1990

Comme lors de mon précédent séjour à Madagascar en mai 1990, le Premier Ministre m'a demandé de passer un samedi matin à discuter avec lui de la politique qui permettrait un réel développement à Madagascar. Cet entretien, à nouveau de près de trois heures, s'est déroulé en présence de notre coordinateur, Gerhard Pfister.

VR m'a remis un texte d'orientation (cf. annexe) qui révèle une analyse particulièrement lucide de la situation malgache et qui dégage des options de politique de développement que je partage très volontiers. Cette note d'orientation n'est pas un texte officiel de la primature, elle est le résultat des travaux d'un "Club du vendredi" qui se réunit à l'instigation de VR et qui est composé de responsables et de personnalités malgaches qui, comme lui, ressentent le besoin de repenser les politiques de développement. Quelques étrangers y participent aussi et VR apprécierait que certains Suisses collaborent aussi à cette démarche. Je lui ai promis de prendre quelques contacts dans ce sens.

La lecture du document en annexe montre l'originalité de la démarche: je connais peu de pays en Afrique où ce genre d'approche est mené au niveau de cercles dirigeants. Généralement il est le fait d'universitaires, d'animateurs d'ONG et de coopérants étrangers.

En quelques mots, que peut-on retenir de ce texte et de cet entretien?

Tout d'abord que le développement est endogène ou n'est pas, que l'éthique joue un rôle important et par conséquent que les voies du développement sont propres à chaque société, qu'il n'y a pas de modèle universellement valable au-delà du respect de certains principes généraux.

Ainsi il faut quitter le plan des "belles phrases" et voir la réalité malgache en face, avec les atouts du pays mais aussi tous ses travers. Une stratégie doit accompagner une vision de politique de développement pour concentrer les efforts et les ressources rares sur les questions essentielles.



VR met un accent tout particulier sur le dynamisme individuel et des groupements de base (villages p.ex.). Pour que ce dynamisme puisse s'épanouir, l'Etat doit offrir le cadre adéquat: p. ex. le système judiciaire doit veiller à la protection plus qu'à la répression, la concurrence doit être organisée (marchés encore géographiquement cloisonnés à Madagascar, rôle des transports, danger des ententes, etc.), mais elle ne saurait suffire: les lois du marché n'entraînent pas nécessairement le développement et l'Etat doit offrir des incitatifs pour que les activités économiques privilégient l'intérêt commun à long terme. L'Etat doit disposer d'"amortisseurs sociaux" pour rendre "supportables" les déséquilibres nés du jeu même de la concurrence.

La Banque mondiale dont l'influence est énorme, n'incite pas à la recherche de solutions appropriées aux situations nationales; au contraire, elle "verrouille" les possibilités d'actions qui s'écartent de son modèle général.

Face au monde rural, une approche sectorielle de développement présente le danger sérieux d'imposer certaines actions aux paysans qui peut-être fixent les priorités autrement. Il faut retenir une approche plus générale, plus ouverte qui propose aux communautés rurales une panoplie de solutions à différentes questions et c'est à ces communautés de choisir ce qui leur paraît prioritaire. Ainsi seulement seront-elles motivées. "Le peuple paysan demande qu'on l'écoute et qu'on cesse de lui dicter des ordres ou des conduites qui l'obligent à se courber ou à fuir dans l'isolement ou la passivité".

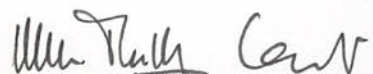
A Madagascar, il faut que l'Etat regagne la confiance du peuple et qu'il se rende de nouveau crédible. VR voit dans une phase transitoire un pouvoir progressivement "aristocratique" au sens premier du mot: le gouvernement des meilleurs sur le plans des valeurs morales et civiques ainsi que des compétences qui crée aussi les conditions de pouvoirs alternatifs et de contre-pouvoirs. Il faut aussi que les objectifs du développement soient près des acteurs: l'Etat crédible est décentralisé. Actuellement on entre dans le système politique "pour sucer la richesse de la nation" et cela se fait d'autant mieux que l'Etat est centralisé. VR pense que le changement est possible si les problèmes sont attaqués ailleurs, à la base.

Les coopérations étrangères ont un rôle important à jouer de façon nouvelle sur trois plans :

- elles doivent dans leurs appréciations avoir une compréhension d'ensemble de la société malgache: la géographie est au-dessus des départements sectoriels. Ce qui ne veut pas dire qu'au plan de l'action consécutive il ne faille pas proposer des solutions sectorielles fiables et concentrer les efforts sur des éléments-clés;
- elles doivent privilégier les méthodes du dialogue et les préparer au système des conditionnalités généralement dictées en fonction de cadre de référence extérieur. Ce qui ne signifie pas que la fermeté doive céder le pas au laxisme;

- elles doivent finalement procéder, sur la base de cette compréhension et de ce dialogue, par contrats pour l'action, et alors se montrer très fermes dans la tenue des engagements, tant quantitatifs que qualitatifs, par le partenaire malgache. Ce qui signifie responsabiliser le partenaire, et le respecter en étant au besoin rigoureux à son égard.

VR note avec plaisir que la coopération suisse évolue dans ce sens. Il souhaiterait que d'autres coopérations s'engagent aussi dans cette voie.

  
Henri-Philippe Cart

Annexe: un texte d'orientation

CK 11. Jan. 91 18

- Distribution:
- Secrétariat du chef du Département, M. Combernous
  - Monsieur l'Ambassadeur P.Y. Simonin, Div. Pol. II
  - Monsieur Mario Cameroni, chef du Serv. Presse et Information
  - Monsieur Wilhelm Jaggi, chef division du développement OFAEE
  - Ambassades de Suisse, Antananarivo, Dar-es-Salaam
  - Bureau de coordination Antananarivo
  - DDA: SFR, WM, GI, CL, HAD, HAR, BJF, BSZ, VO.

CK 11. Jan. 91 18

ANTANANARIVO  
Juin 1990

## NOTE D'ORIENTATION

### CONTRIBUTION A L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR

#### Remarques préalables :

1. Cette note ne peut être qu'une première approche, un "brouillon" étant données la complexité et la diversité des questions soulevées : la copie devra en être reprise en vue de progresser dans la réflexion.
2. Le rapporteur s'est heurté dans son travail à une difficulté : le peu de temps pour rédiger une synthèse compte tenu de la très grande richesse des apports des participants aux entretiens.
3. Le rapporteur, avec une grande liberté, a soulevé des questions qui n'ont pas été débattues; il l'a fait dans le but de provoquer des réactions sur ces questions. Il a également renvoyé parfois à des notes antérieures qui doivent être considérées comme des amorces à des discussions ultérieures.

Une politique de développement à Madagascar ne saurait être déterminée en fonction de l'orientation préconisée par la Banque Mondiale et le FMI, à savoir : des investissements extérieurs et intérieurs en vue de créer des courants d'exportation, cette extraversion constituant le moteur du développement.

La politique de développement, que l'on cherche à élaborer, doit être déterminée prioritairement en fonction des besoins et possibilités de la masse de la population. Elle doit absolument trouver à l'intérieur du pays le moteur principal de la croissance économique; pour ce faire, elle s'appuiera sur les principes de "l'économie de marché" et de la libre entreprise sans exclure des actions correctrices voire motrices, de la puissance publique. Il n'est en aucune manière question de minimiser, à plus forte raison de marginaliser, la politique d'exportations recommandée par les grands bailleurs de fonds. Si on en mesure les limites et les incertitudes, on n'en apprécie pas moins le rôle de moteur complémentaire que peuvent et doivent jouer les exportations: toute la difficulté est d'organiser la diffusion des dynamismes et effets d'entraînement éventuels d'une telle politique d'exportation sur l'ensemble de l'économie Malgache.

L'effort premier de la réflexion porte donc sur l'économie interne : celle-ci concerne "les éternels oubliés"; les 10 millions de paysans, d'artisans, de jeunes sans emplois qui doivent constituer l'objet direct d'une politique de développement; ils seront 13 à 15 millions au minimum d'ici 10 ans.

#### CONCEPTION DU DEVELOPPEMENT :

Il est indispensable de la préciser : toutes les mesures prises doivent s'y référer pour obtenir une cohérence de l'action.

On affirme que le développement est un processus culturel, politique, économique, social, scientifique ... de transformation de la société. Le développement est tout à la fois :

- 1 - un être plus : ceci implique une éthique bien définie, et une certaine conception de l'homme et de la société. Ces éléments nourrissent les motivations les plus profondes, déterminent en partie les comportements, les mentalités, les attitudes. On ne saurait les considérer comme secondaires ou de simples adjuvants de l'activité économique.
  - un avoir plus et un "faire mieux" : ceci traduit la préoccupation prioritaire sur le plan économique, d'améliorer - dans les 10 années prochaines ! - de façon significative la condition matérielle de la population par des accroissements de productions obtenus par des actions de plus en plus efficaces.
- 2 - un phénomène de masse : le plus grand nombre possible participe à la transformation sociale à la fois comme acteurs et comme bénéficiaire. Cependant, il importe pour être efficace, d'être réaliste : dans les premières étapes, il convient de déterminer les groupes, régions, individus sur lesquels concentrer les efforts de manière à faire de ces groupes, régions, individus ... des moteurs et des diffuseurs de la transformation.
- 3 - un processus qui se déroule dans le temps, ce qui implique d'introduire dans la politique suivie des étapes: celles-ci seront déterminées en fonction des facteurs politiques, économiques, sociologiques et techniques ainsi que de l'évolution des comportements et motivations.
- 4 - une évolution endogène : le processus de transformation vient de l'intérieur. On considère comme indispensable tout ce qui peut venir de l'extérieur; on ne pense pas cependant que les éléments externes puissent jouer le rôle moteur pour déclencher le mouvement d'évolution.

O B J E C T I F S

## A - OBJECTIF PRIORITAIRE :

accroître de manière substantielle la production de biens réels dans les 10 prochaines années sous les trois conditions suivantes :

- cet accroissement doit résulter de la participation du plus grand nombre possible d'individus de manière à lier au mieux production et répartition, offre et demande;
- on choisit des groupes et zones sur lesquels concentrer les efforts; politique d'aménagement du territoire;
- l'accroissement de production est diversifié : il résulte de multiples activités de production, compte tenu de leur efficacité relative.

## B - OBJECTIFS SECONDAIRES :

- freiner et orienter l'exode rural
- ralentir la pression démographique
- éviter les inégalités excessives.

CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DE MADAGASCAR ET DE LA SOCIETE MALGACHE

Les réalités dont il s'agit peuvent être autant des contraintes que des atouts : elles le sont naturellement et de façon irréversible; elles le sont aussi selon l'action des hommes.

Ces caractéristiques conditionnent le processus de développement : on ne saurait les négliger.

## 1 - une "île continent" de l'Océan Indien.

Cette caractéristique souligne : l'isolement relatif du territoire

isolement : c'est une île éloignée des autres pays

isolement relatif : parce que relativement proche de pays surpeuplés.

- les dimensions importantes du pays
  - contrainte actuelle impliquant des difficultés et coûts élevés de communication et d'intégration économique, sociale, politique
  - atout éventuel à terme : les espaces disponibles ouvrant des opportunités pour le pays et par rapport aux régions environnantes.

2 - du fait de la variété des "échantillons" de ressources naturelles, du cloisonnement géographique dû au relief essentiellement montagneux sur lequel se superposent des sociétés dont les activités, les comportements, les règles sociales, les systèmes de valeur sont divers, le pays apparaît comme un ensemble d'îlots isolés faiblement intégrés.

#### Deux groupes de conséquences :

\* des conséquences psycho-sociologiques et politiques : les hommes sont écartelés entre des forces qui tendent à l'unité pour des raisons historiques et culturelles et des forces qui poussent à maintenir la diversité pour ces mêmes motifs; il en résulte des tensions inhérentes à la société.

\* des conséquences économiques :

- a) de multiples petits marchés et non un marché national
- b) des productions limitées et hétérogènes
- c) des structures commerciales qui n'assurent aucune fonction d'arbitrage dans le temps et l'espace; il en résulte des prix qui n'assurent pas les équilibres entre les offres et les demandes.

3 - des îlots mouvants :

Une fraction importante de la population est mouvante

- \* en partie pour des raisons historico-culturelles
- \* en partie pour des raisons économiques

Cette population mouvante est en même temps éprise de stabilité, ce qui se manifeste :

- par un attachement à la propriété privée individuelle
- par un attachement au terroir d'où l'on vient, aux tombeaux des ancêtres...

Il y a des interrogations concernant les mentalités et les comportements des générations nouvelles !

#### Conséquences :

\* sur le plan politique : des populations qui échappent pour partie à l'ordre public et sur lesquelles les pouvoirs administratifs ont difficilement prise.

\* sur le plan économique, cette caractéristique renforce les tendances individualistes des populations malgaches; en conséquence, sur le plan des mesures économiques à choisir, il convient d'être plus incitatif qu'impératif; une certaine liberté économique pourrait favoriser les initiatives latentes !

Apparaissent là d'autres sources de tensions entre des forces contradictoires.

- 4 - la géographie et l'histoire semblent s'être conjuguées pour provoquer cette réserve extrême - du haut en bas de l'échelle sociale - à communiquer des informations, réserve pouvant aller jusqu'à la passion du secret. Cette rétention de la connaissance est sans conteste un obstacle

- \* à la diffusion du progrès
- \* à la démocratie

Elle explique et renforce tout à la fois une tradition de pouvoirs arbitraires que l'on peut difficilement contester puisqu'on ne connaît pas les raisons des décisions et plus même, le contenu de ces décisions.

- 5 - du fait de l'isolement général, de la structure en îlots non intégrés, d'un mauvais système d'éducation, de cette absence de diffusion de l'information, signalée précédemment, les notions scientifiques de base sont ignorées de l'énorme majorité de la population.

Conséquences: on a là un obstacle à la compréhension et à la diffusion rapide du progrès technique pour les paysans et artisans.

- 6 - sur cet environnement "isolationniste" ont été plaqués et imposés des pouvoirs arbitraires dont l'intensité a atteint des limites extrêmes. On résumera en disant qu'il n'y a pas d'état de droit et que "les pouvoirs" n'obéissent pas à des normes.

Deux aspects de cette situation :

- \* un Etat dont l'administration n'est pas crédible
  - a) chaque niveau de l'Administration a son type et ses modalités d'arbitraire
  - b) une Administration qui a proliféré dans le domaine des activités économiques inefficaces et qui s'est retrécie dans les domaines de l'Administration générale
  - c) une Administration qui n'a aucune prise réelle positive sur la paysannerie, qui peut la bloquer mais non la soutenir, alors qu'elle constitue le secteur prioritaire de l'activité productrice.
- \* une justice refusée et méprisée par la nation.

Conséquences :

- a) certains groupes de la population confectionnent leur propre droit et peuvent aller, parfois, jusqu'à se donner leur propre appareil juridique : à terme cela menacerait l'unité nationale



- b) hormis le petit secteur moderne, le droit apparaît surtout sous un aspect répressif; pour la masse de la population on ne relève pas l'existence d'un droit positif favorable, voire incitatif, spécialement pour ce qui concerne les activités de production et d'échange.
- c) l'idéologie a été manipulée de telle manière qu'elle a pu pervertir l'éthique et la culture, ce qui prive la Nation de points de repères pour chercher ce qui est vrai et choisir ce qui est bien.

Remarques : Les caractéristiques recensées font ressortir surtout des aspects négatifs. Pour construire une politique il faut tenir compte des obstacles mais pouvoir s'appuyer sur des points forts. Il serait indispensable de faire maintenant une réflexion sur les atouts fondamentaux de Madagascar.

En résumé, on retiendra que des institutions fondamentales du pays sont souvent mauvaises ou inadaptées.

#### PROCESSUS DE TRANSFORMATION : PRINCIPE

Comment construire et appliquer une politique de développement - qui dans son principe même, ne peut être que globale et concerner toute la population ("tout l'homme et tous les hommes") - alors qu'il y a un divorce consommé entre le pouvoir et nombre de ses institutions d'une part, la nation d'autre part ?

L'idée est de lier le développement - spécialement sous son aspect économique - à des transformations institutionnelles et à des transformations dans les comportements et motivations.

Mais il faut du temps pour rendre l'Etat crédible et modifier les comportements, spécialement dans le sens de l'efficacité. Il y a une phase de transition difficile à négocier : comment revenir sur certaines situations juridiques néfastes telles ces liaisons entre "les affaires" et le service public? Comment responsabiliser administrativement et financièrement les préposés de l'Administration du haut en bas des échelons de la fonction publique? Comment "gommer" certains principes (socialisation des moyens de production...) qui restent en contradiction avec les actions présentes et futures et donnent une mauvaise image des intentions de l'Etat? Peut-on, et comment "contourner" momentanément un Etat non crédible actuellement? Quelles orientations chercher au moment où les grands bailleurs de fonds spécialement la Banque Mondiale, verrouillent de plus en plus les possibilités d'action?

Précisément, sur le plan des transformations institutionnelles internes et des comportements, il apparaît possible de dégager des espaces de liberté et d'indépendance permettant de reprendre l'initiative dans le domaine de l'économie.

## I - LES TRANSFORMATIONS INSTITUTIONNELLES :

Il y a toute une partie ancienne mais entièrement renouvelée ces dernières années, de la théorie du développement qui explique l'amorce de ce processus - le décollage - par la mise en place de "bonnes institutions" (cf Note 1).

Concernant Madagascar, dont on connaît les insuffisances de beaucoup de ses institutions, il ne s'agit pas de se lancer dans l'engrenage destructions - reconstructions au nom de quelque nouvelle idéologie rénovatrice : ce serait irréaliste et le remède serait pire que le mal. Il convient de prendre progressivement toute une série de mesures permettant d'atteindre les objectifs :

- accroître et diversifier les productions
- intensifier les échanges
- augmenter la productivité du travail, ce qui permet la hausse des revenus, donc du pouvoir d'achat général, ce qui élargit le marché national
- augmenter les investissements, et donc les épargnes, internes
- limiter les inévitables inégalités.

Avant de réformer les institutions dans un sens favorable aux orientations économiques souhaitées, il y a un préalable.

### A - UN PREALABLE : FAIRE RESPECTER LA LOI

Cela implique deux choses :

- \* faire connaître la loi : tâche d'information
- \* la faire appliquer

Tel est le problème de la réforme de la justice. (Note no 2 p. 13-14). Mais justice est un terme à double sens désignant à la fois une vertu (ou éthique) et les institutions mise en place pour son exercice.

- la vertu de justice implique une éthique de l'intégrité dans les comportements individuels et collectifs. N'y a-t-il pas là des valeurs traditionnelles très solides à restaurer, à enseigner à tous les échelons de la Nation.
- les institutions judiciaires doivent garantir la sécurité des personnes, des biens, des transactions. Sans sécurité et sans intégrité dans les comportements il n'y a pas d'échanges et donc pas de vie économique pensable !

## B - LES INSTITUTIONS POLITIQUES :

La société malgache s'oriente vers un "système libéral" à la fois sur le plan politique et sur le plan économique : les deux plans sont liés, s'appellent et se renforcent l'un et l'autre.

Le "système libéral" implique :

- que les individus deviennent de plus en plus responsables.
- que les institutions doivent constituer un environnement évolutif et incitatif indispensable au bon fonctionnement du système.

Il faut cependant ajouter que nul système n'étant parfait, il faut apporter sans cesse des "correctifs" au système libéral : l'Etat ne saurait être inactif ou neutre; il est et demeure un agent actif.

L'évolution des institutions politiques à Madagascar - si l'on veut qu'à côté de leurs effets politiques, elles "soutiennent" l'économie - doit s'opérer dans 2 directions :

1. la démocratisation
2. la décentralisation

### 1. La démocratisation

Il faut être réaliste : la démocratie ne se décrète pas : il y a un apprentissage de la décision démocratique. Il faut du temps et la démocratie s'instaure progressivement au fur et à mesure que les conditions suivantes se réalisent :

- \* une éthique civique élaborée à partir des groupes et personnalités éthiquement valables
- \* un niveau élevé d'instruction
- \* une information généralisée et continue
- \* un niveau de vie supérieur au niveau de survie
- \* une possibilité d'exercer des choix et d'avancer des revendications, expression de pouvoirs alternatifs et de contre-pouvoirs.

Si ces conditions ne sont pas réalisées, on a une "démocratie captive", instrument de pouvoir, voire de domination au profit d'une classe sociale, d'un groupe, d'un parti qui détiennent l'instruction, l'information, les moyens matériels...

Comment envisager une évolution réaliste pour la société Malgache ?

- a) dans un premier temps le pouvoir devient progressivement "aristocratique" au sens vrai du terme : le gouvernement des meilleurs sur les plans des valeurs morales et civiques ainsi que des compétences; il recherche le bien public et l'intérêt général.

- b) pour que la démocratie se diffuse dans le monde paysan, il faut 15 à 20 ans, temps nécessaire pour que le milieu se structure et dégage des leaders jusqu'au niveau national.

Aujourd'hui, le peuple des paysans Malgaches et des jeunes au chômage dans les villes et les campagnes, demande-t-il le pouvoir ?

- pour les paysans, il semble que la réponse soit négative. Ils sont légitimistes à l'égard du leader suprême mais ils le contestent à travers tous les pouvoirs et organismes intermédiaires qui le briment ou l'ignorent. Il y a dès lors une très forte aspiration à l'expression : le peuple paysan demande qu'on l'écoute et qu'on cesse de lui dicter des ordres ou des conduites qui l'obligent à se courber ou à fuir dans l'isolement ou la passivité.
  - pour la jeunesse sans emploi, qui pourra lui proposer une espérance, l'aider à réfléchir sur l'avenir qu'elle pourrait imaginer et construire? Faute de quoi n'y aura-t-il pas à redouter à court terme une explosion s'ouvrant sur on ne sait quelle aventure ?
- c) au centre du processus de démocratisation on est affronté au statut de l'élu, garant de la véritable démocratie. S'acheminer vers des élections vraies et des élus vrais est avec l'application des lois et la restauration de la justice le 2ème moyen de regagner la confiance du peuple et de rendre l'Etat crédible.

## 2. La décentralisation

Elle est le moyen dans un pays vaste, divers et cloisonné de rapprocher tous les acteurs du développement sur des objectifs concrets : elle constitue le 3ème moyen de rendre l'Etat crédible, parce qu'elle permet aux acteurs locaux, avec le soutien du pouvoir central, de choisir après débats, des actions à engager qui répondent directement à des besoins accessibles.

Pratiquement, il faut quelques actions témoins qui marchent et qu'on le fasse savoir. Par exemple, on pourrait amorcer assez rapidement une politique centrée sur le développement de "petites villes rurales".

### C. LES INSTITUTIONS ECONOMIQUES

(N.B. : Cette question a été étudiée en la note no 2 p. 9 à 14. On rappellera très sommairement certains points. On signale des problèmes à débattre concernant les micro-entreprise et les "carences du marché").

La finalité de ces institutions est d'arriver, parallèlement à la démocratie politique, à la démocratie économique, c'est à dire à la participation :

- aux décisions de production
- aux décisions de répartitions des revenus, autrement dit des fruits de la croissance économique, cela selon les échelons où se situent les individus et les groupes (exploitation agricole, entreprise, région, ... nation) et selon les compétences.

Dans un système économique fondé sur la responsabilité économique croissante d'un nombre toujours plus grand d'acteurs, on est amené à redéfinir le rôle de l'Etat. On rappelle ici un point et on attire l'attention sur 3 autres. Tous ces points méritent d'être dissertés et approfondis.

1. L'Etat doit organiser la concurrence qui n'est pas une situation naturelle ; il doit même contraindre à la concurrence. Il agit soit directement soit indirectement à travers une politique d'environnement (voir notes précédentes).
  - a) moyens de communication et de transport
  - b) sécurité des échanges
  - c) diffusion continue des informations, condition première de l'apparition d'un marché de concurrence et moyen d'éviter l'abus des "positions dominantes" ou de monopole.
  - d) services de répression des fraudes
2. La législation sur les micro-entreprises et l'artisanat est-elle inexistante, répressive, incitative, de soutien.. ? Quelle doit être la politique à l'égard du secteur informel ? Comment le promouvoir dans le cas d'une intervention souhaitée ? Quand et comment aménager le nécessaire passage de l'informel au formel, sans tuer les initiatives mais en les renforçant ?...
3. Les "carences du marché" et l'intervention de l'Etat dans l'engagement actuel, partout dans le monde, pour l'économie de marché -- définie par l'autonomie des entreprises, la loi de l'offre et de la demande et la concurrence, mécanismes sélectifs en fonction de l'efficacité et de l'innovation - on aurait tendance à croire que le marché est la solution du développement : il suffirait qu'il fonctionne pour que le développement ("de tout l'homme et de tous les hommes") s'ensuive automatiquement et nécessairement !

- a) Or il y a des déséquilibres temporaires ou durables touchant la démographie, l'environnement, la croissance urbaine, les régions, le progrès technique, la répartition des revenus, la santé, l'éducation, l'information... que ni la simple confrontation des offres et des demandes ni la concurrence qu'elle génère ne suffiront à maîtriser !
- b) L'économie de marché livrée à elle-même ne parvient jamais à réguler la production en fonction des besoins. Seule l'intervention de l'Etat réussit tant bien que mal grâce à des "amortisseurs sociaux" à rendre "supportables" les déséquilibres nés du jeu même de la concurrence qui est de moins en moins parfaite. Sur le plan extérieur, les groupes transnationaux imposent leurs décisions en fonction de leurs intérêts (exemples : industries pharmaceutiques, industries des engrais, industries des semences, industries des insecticides et pesticides, industries agro-alimentaires, centre de recherches).

Sur le plan intérieur, les monopoles locaux prélèvent des rentes et bloquent le développement côté offre et côté demande.

- c) Il faut donc corriger le marché par toutes sortes de mesures, notamment en suscitant ou en créant des contre-pouvoirs. L'entreprise, qui est au coeur de l'économie de marché, doit être amenée à partager certains pouvoirs de décision avec les autres acteurs dont dépend le fonctionnement de la société, à savoir :
- l'Etat, mais quoi partager ? Car l'Etat ne doit pas s'immiscer dans la gestion et les décisions quotidiennes ou de stratégie de l'entreprise. Les interventions doivent être préalables à l'action, préciser les domaines et pratiques interdits ou limités. Mais qu'en est-il et que doit-il en être dans l'économie Malgache? Questions à débattre et réponses concrètes à trouver ?
  - les travailleurs en tant que producteurs dans l'entreprise et en tant que consommateurs et épargnants.
- d) Carence du marché qui ne prend pas en compte la demande non solvable : or celle-ci est très importante dans les économies peu développées. Quelles mesures appropriées convient-il de prendre pour rendre aussi rapidement solvable cette demande non solvable ? Utilisation des ressources matérielles nationales ? Formation des hommes? Crédits?...

#### 4. Organisation des institutions d'épargne et de crédit

Les petites entreprises ne peuvent offrir les garanties habituellement exigées par les organismes prêteurs. Quels sont les besoins de ces petites entreprises pour produire plus et mieux ?

Quelles modalités évolutives de crédit sont à envisager pour les paysans alors que les pratiques actuelles conduisent irrémédiablement à leur endettement ? N'y a-t-il pas de mesures temporaires "hors normes du marché" à imaginer ?

Enfin, comment stimuler l'épargne populaire ? Qu'attendre de ce côté ?

#### D. LES INSTITUTIONS SOCIALES

Cette question n'a pas été abordée. Pourtant le libre jeu du marché présente des risques. Sont-ils supportables de la même façon pour tous les acteurs potentiels, spécialement ces multiples petits opérateurs ou micro-entrepreneurs qu'on voudrait voir se lancer dans la production.

Il faut compenser ou limiter certains risques d'où la nécessité de concevoir des institutions "accessibles" d'assurances et de prévoyance.

Problèmes à discuter.

#### II - LES TRANSFORMATIONS ET EVOLUTIONS DES COMPORTEMENTS ET MOTIVATIONS :

Tous les problèmes relatifs à ces transformations n'ont pas été abordés.

En vue d'amorcer une discussion, nous traçons un cadre sommaire.

##### A. TRANSFORMATIONS A COURT-MOYEN TERME (1 à 5 ans)

- Objectif : redonner confiance à la population ou à certains groupes ciblés comme étant des acteurs potentiels de développement; insuffler un moral pour l'action.

- Moyens :
- \* recenser ce qui marche
  - \* montrer que déjà le changement est en cours parce qu'il se fait quelque chose
  - \* apporter la preuve qu'il est possible de changer de plus en plus
  - \* faire savoir : diffuser l'information
  - \* diffuser des éléments de réflexion

#### B. TRANSFORMATIONS A TERME

Voir Note 7. Education et Développement pour amorcer un débat.



REFLEXION SUR DES PROCEDURES OPERATIONNELLES

## Propositions d'orientations pour un débat

C'est immédiatement après avoir tracé les orientations générales de la stratégie et précisé la hiérarchisation des actions à entreprendre que se posent les questions suivantes:

Qui fait quoi, où et comment ?

Poursuivre "l'affinage" des orientations sans y répondre, fait naître le risque d'élaborer des propositions inadaptées ou inapplicables.

Il est nécessaire, pour les secteurs dans lesquels il faut intervenir, de prendre en compte les actions déjà engagées et d'examiner dans quelles mesures elles sont cohérentes avec les orientations tracées. Faut-il les accentuer, les arrêter ou les modifier et les réorienter ?

Cela implique :

1. la mise en place d'un système d'information et d'analyse sur les actions en cours et sur les ministères, organismes ou groupes concernés :
  - organigramme et organisation
  - moyens : \* humains (compétence, comportement)  
\* matériels
  - fonctionnement
2. l'estimation du degré d'influence dont on dispose vis à vis de ces structures concernant :
  - l'orientation de leurs actions
  - les ressources à mettre en oeuvre pour l'exécution des tâches envisagées.

C'est en fonction du niveau des moyens d'influence dont on dispose que les orientations seront, dans un premier temps, affinées en association avec les structures concernées de façon à favoriser, de leur part, une "appropriation" de ces orientations.

Dans un deuxième temps, les modalités de l'exécution seront déterminées. Elles doivent intégrer des actions qui vont précéder puis accompagner la mise en oeuvre : communication, formation, et information doivent apparaître dans les budgets. Dans ces domaines, les techniques entrepreneuriales peuvent être largement appliquées.

(Remarque : il faut souligner qu'il est illusoire de vouloir obtenir adhésion, participation et conscience professionnelle tant que les salaires des fonctionnaires le leur permettront pas de vivre).

## A - COMMUNICATION

Il s'agit non seulement de faire, mais de faire savoir. Une stratégie de communication, avec les acteurs et l'ensemble de la nation, doit être établie.

Radio, télévision et journaux contribueront à expliquer clairement la situation, les solutions et objectifs proposés, les moyens mis en oeuvre et les méthodes utilisées.

Ouverts à l'expression de la population, orientés en priorité vers la valorisation des initiatives positives et mobilisatrices, les médias doivent se concentrer sur des thèmes définis pour éviter le "saupoudrage".

### Remarques :

- \* Vis à vis de la Nation, cette stratégie doit comprendre une large dimension culturelle centrée sur une meilleure définition de l'identité Malgache. De même sur le plan économique, une valorisation des produits Malgaches. (Je suis Malgache : j'achète Malgache !) peut efficacement contribuer au développement du marché intérieur.
- \* Vis à vis de l'extérieur, une réflexion particulière doit définir quelle image de marque on veut donner au pays et de quelle façon.

## B - FORMATION

Toute mise en oeuvre est précédée puis accompagnée d'un programme précis d'acquisition de compétences et de comportements pour chaque niveau des structures concernées. Les institutions chargées de la formation des services de l'administration requièrent une attention particulière et doivent être très informées sur les politiques générales, de façon à adapter parfaitement leur formation. Le système le plus efficace, dans les premières étapes, est celui d'une "formation en situation". L'acquisition des compétences techniques et organisationnelles se fait sur les lieux de travail et de façon très participative. C'est surtout dans ce domaine que les techniques d'entreprise peuvent être largement utilisées. (Réflexion stratégique, travail en équipe, comportement individuel, management de groupes...)

## C - INFORMATION

Pour les structures impliquées dans la mise en oeuvre, il s'agit de se donner les moyens d'analyser, d'améliorer et de développer :

- 1) les capacités d'accès aux informations extérieures
- 2) les systèmes de circulation interne des informations, avec le cas échéant, l'appui d'institutions spécialisées ou organisation.

Interrogations :

- \* la mise en place d'une équipe permanente chargée de tenir à jour les informations sur l'ensemble des projets en cours et des structures qui y sont impliquées est-elle souhaitable? possible? et au sein de quelle institution ?
- \* quelle(s) institution(s) doit(vent) être chargée de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique de communication et de qui doit(vent)-elle(s) dépendre? Quels sont les moyens disponibles.
- \* les institutions chargées de la formation ont-elles les moyens d'assurer un travail adapté et efficace au sein des services administratifs comme des collectivités décentralisées ?
- \* les universités sont-elles disposées à accepter :
  - a) des contrats d'études développant la capacité propre des pays à élaborer ses propres informations sans qu'il faille presque systématiquement s'appuyer sur des études réalisées par des organismes étrangers ?
  - b) des contrats d'études qui leur apporteraient des ressources utilisables pour un financement partiel de leurs besoins ?