

DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL

LE CAS DE MADAGASCAR

(à partir de la note de Serge Bene et de Philippe Beyries)

1 Le contexte de l'évolution institutionnelle du secteur rural

Dans le cas de Madagascar, le désengagement de l'Etat du secteur agricole s'est fait sans transition d'un système agricole administré à un système libéral centré sur le marché. En 1994, une nouvelle politique pour le développement rural a été élaborée, reposant sur l'instauration d'un environnement favorable et incitatif, le recentrage de l'Etat sur les fonctions pérennes, la responsabilisation et la participation des producteurs à la définition des politiques et à leur mise en œuvre. Les principaux enjeux d'une telle mutation sont : la définition du nouveau rôle et positionnement de l'Etat dans le processus de libéralisation, le renforcement des processus de décentralisation des décisions et de gestion des politiques de développement, la répartition des rôles entre secteur public et secteur privé.

Le caractère brutal de l'abandon par l'Etat de certaines fonctions de production et de commercialisation, lié à la libéralisation, et le manque de transition qu'aurait requis un tel processus ont fragilisé le contexte institutionnel. Celui-ci est caractérisé par la méfiance entre acteurs publics, acteurs privés et OP, et le manque d'appropriation des nouveaux rôles des acteurs en présence.

2 Les acteurs en présence

Dans ce nouveau contexte institutionnel, il est important de caractériser les acteurs en présence : l'Etat à travers l'administration centrale et décentralisée, les organisations rurales, les privés, les intervenants extérieurs, bailleurs de fonds et autres.

□ L'Etat

La réforme des services publics ne se traduit pas encore réellement dans le cadre des projets mis en œuvre. Il faut constater :

- De la part des responsables, le manque d'affirmation d'une volonté politique dans la conduite des réformes institutionnelles, mais également une faible conscience du rôle de l'Etat dans le cadre des négociations internationales.
- De la part des agents, une faible internalisation des orientations prévues qui les rend réticents à ce qui apparaît comme la perte des avantages acquis et la remise en cause de certaines habitudes de travail.
- La faiblesse de l'administration en termes de compétence liée, au niveau central, à un personnel pléthorique et peu formé, et au niveau décentralisé, à un manque de motivation des cadres à quitter la capitale. Il faut également noter la faible dotation en matériel en dehors des projets.
- Des carences dans le domaine de la contribution à la définition des politiques liées à plusieurs facteurs : la faiblesse des systèmes d'information et de suivi évaluation des interventions, une insuffisante capacité d'analyse, la difficulté à opérationnaliser les politiques en termes de plan d'action et de moyens à mobiliser.

□ Les OP

La création des OP est liée à la nécessité de reprendre les fonctions délaissées par l'Etat. Parallèlement des directions ont été créées dans le ministère pour être des interlocuteurs de ces OP. La précipitation qui a accompagné l'émergence de nouveaux acteurs a plutôt suscité la méfiance des agents de l'Etat. En outre, la concurrence des structures d'appui, projets ou autres qui se pressent auprès des OP, ne concourent pas toujours à l'autonomisation de ces organisations. On peut différencier 3 types d'OP: les OP de base, les organisations spécialisées autour d'une fonction ou d'une filière, les organisations fédératives à vocation syndicale et les interprofessions. Ces dernières ont bénéficié d'une attention particulière au détriment des organisations de base. Malgré leur reconnaissance acquise et le degré de formation de leurs leaders, elles sont confrontées au défi de leur pérennité qui suppose la construction d'une vision à tous les niveaux, l'autonomie financière, un réel ancrage à la base et la résolution des problèmes de gouvernance en leur sein.

□ Le privé

Le privé concerné est impliqué dans des activités de collecte, de commercialisation et d'importation pour les plus gros. Quoique concerné par la mise en œuvre des politiques, il entretient des relations de méfiances

avec l'Etat et intervient en dehors des programmes de développement et des processus participatif type PADR. Il faut signaler le manque de volonté politique des responsables et/ou leur complicité à l'égard des importateurs de riz et de lait.

□ **Les bailleurs de fonds**

Les interventions, plus ou moins concertées, des bailleurs de fonds peuvent aller dans le sens d'une clarification du rôle de chacun, dans le cadre des objectifs poursuivis, ou au contraire constituer un frein.

- Impact positif : Le PNVA de la Banque Mondiale, conduit avec les services déconcentrés de l'Etat, a abouti à la prise en charge par les communes de techniciens conseillers agricoles. Il faut signaler le Plan d'action pour le développement rural PADR appuyé conjointement par la BM, l'UE et le MAE qui offre, depuis 1999, un cadre cohérent, permettant à l'Etat de formuler une vision globale de ses choix qui s'est concrétisée dans la lettre de politique de développement rural du DSRP. Le Secrétariat multi-bailleur SMB créé en 1996 est financé par la BM, l'UE, l'Usaid, la France, IFAD, la Suisse et l'Allemagne. Il permet de coordonner les actions des différents partenaires financiers, dans le domaine du développement rural, depuis 2000, mais également dans le développement d'approches communes en termes de développement institutionnel.
- Impact négatif : En revanche, le cas du Projet de Soutien au développement Rural PSDR de la Banque Mondiale a représenté en fait une opportunité pour les cadres des services décentralisés de rebondir financièrement et de s'approprier un certain nombre d'avantages au détriment des OP et du secteur privé.

3 Les mécanismes de concertation

Les mécanismes de concertations permettent la rencontre des acteurs étatiques et non étatiques pour échanger, discuter, définir un consensus et prendre des décisions.

Le PADR, comme espace stimulant les convergences, a favorisé la mise en place de cadres de concertations mobilisant différents acteurs autour de la définition de leur projet à différentes échelles : les Groupes de Travail sur les politiques sectorielles, les groupes de travail de développement rural autour des programme régionaux de développement, les comités locaux de développement. Mais le fonctionnement de ces instances de concertations rencontrent de nombreux problèmes au niveau des acteurs en présence : faible capacité de diagnostic, de conception et d'élaboration de projets et incapacité à traduire en termes opérationnels les recommandations.

Autre exemple, la plate forme nationale de concertation sur la filière riz illustre une difficulté de dialogue et une dualité entre l'interprofession, axée sur les services à ses membres et peu impliquée dans les débats de politiques, et les Groupes de travail centraux initiés par l'Etat où les privés sont peu présents.

4 Le rôle de la coopération française

Une évaluation de l'aide française dans le secteur agricole et environnement réalisée en 2000 a montré la cohérence de ses interventions complémentaires au niveau des 3 acteurs (Etat, OP, privés), mais en même temps ses limites, en notant le manque de synergie au sein du dispositif français, (AT, projet, AFD, SCAC), la faiblesse du suivi évaluation et de la valorisation et capitalisation des acquis.

Faisant suite aux deux projets qui se terminent, le projet d'appui à l'Unité de Politique de Développement Rural et le projet de professionnalisation de l'agriculture, un futur FSP, à dominante institutionnelle, prévoit d'appuyer les évolutions et mutations du secteur, notamment à travers l'opérationnalisation du processus PADR. Le projet envisage de poursuivre de manière cohérente l'appui au 3 catégories d'acteurs et à différentes échelles (renforcer l'Etat et les OP, améliorer la participation de toutes les catégories d'acteurs à la définition des politiques, appuyer le développement des ressources humaines).

5 Propositions

Les propositions doivent tenir compte de la spécificité du contexte, il n'existe pas de solution et de schéma passe partout. Des appuis institutionnels pertinents et adaptés au contexte devraient permettre aux acteurs

publics, mais aussi privés, de contribuer aux débats autour de grands enjeux impliquant les choix de politiques comme :

- Faut-il privilégier les filières porteuses dans les régions les plus dynamiques, quitte à exclure les filières en déclin, donc les zones vulnérables, ce qui suppose des interventions non ciblées sur les objectifs de LP ?
- Concernant la structuration des producteurs, faut-il adopter une approche filière ou une approche syndicale ? ou bien faut-il concilier les deux approches ?

Les propositions d'appui institutionnel portent sur les points suivants :

- La mise en place d'un système de suivi/veille du paysage institutionnel rural à partir des résultats du suivi évaluation des projets et des interventions de la coopération française dans le domaine de l'appui institutionnel qui serait piloté par le SCAC. Un appui méthodologique pour réaliser ce suivi serait nécessaire.
- La plus forte implication du SCAC dans le Secrétariat Multi bailleurs sur le thème du développement institutionnel.
- La mise en place d'outils pour aider les projets et AT impliqués dans les projets d'appui institutionnel :
 - Aider les projets à capitaliser et valoriser les démarches innovantes;
 - Constituer un réseau d'AT sur le thème ;
 - Former sur la démarche et les outils de l'analyse institutionnelle, l'analyse des acteurs, la médiation pour animer et favoriser la concertation ;
 - Mettre en place un site WEB pour mettre en ligne la documentation sur le thème, les expériences pilotes, les forums de discussion ;
- Le développement des complémentarités avec l'AFD pouvant prendre en charge des investissements lourds dans le monde rural, le MAE faisant de l'appui institutionnel aux OP.

Proposition de cadre de présentation du contexte institutionnel du secteur rural

Sur le modèle de la note sur Madagascar, **nous vous proposons de faire un premier diagnostic institutionnel du secteur agricole dans le pays où vous travaillez.**

L'objectif d'un tel exercice est de parvenir, d'une part, à **mieux identifier le champ thématique du groupe de travail AISA** par rapport à ceux des deux groupes PASA et appui aux OP, et d'autre part, à **mieux définir et problématiser les thématiques** proposées dans les réponses aux questionnaires, **en les situant dans un contexte institutionnel particulier**. En effet les champs thématiques, tels qu'ils ont été formulés dans les questionnaires (redéfinition du rôle de l'Etat, concertation public privé, décentralisation) apparaissent encore trop généraux et restent à préciser.

Enfin votre contribution constituera un des **premiers éléments de capitalisation** du groupe de travail AISA sur le contexte institutionnel du secteur rural. Nous réaliserons une synthèse de l'ensemble de ces contributions, que nous accompagnerons d'un dossier de propositions d'outils.

Les différents points à prendre en compte pourraient être.

1 Le contexte général de l'évolution institutionnelle du secteur rural

- Historique rapide : si le retrait de l'Etat est partout à l'ordre du jour, le rythme et les modalités de mise en œuvre, les formes de résistance à ce processus, et le degré des OP à prendre en main leur nouveau rôle varient selon les contextes pays.
- Principaux enjeux d'une telle évolution institutionnelle.

2. Les acteurs en présence

Un ensemble d'acteurs intervient dans le paysage institutionnel en changement du secteur rural.

- L'Etat, tant au niveau des responsables, dont le degré de volonté politique par rapport à la réforme est déterminante, que des agents, dont la formation, les pratiques et les habitudes jouent un rôle non négligeable, au niveau central et au niveau décentralisé.
- Les OP : différents types, degré de structuration,
- Les acteurs privés intervenant dans le domaine de la transformation ou sur le marché (collecte, regroupement, importation) degré d'implication
- Les intervenants bailleurs de fonds intervenant, de manière plus ou moins concertée, et pouvant, selon les projets, avoir un impact plus ou moins négatif sur la dynamique institutionnelle. Rôle de la coopération française à ce niveau.
- Les OSI intervenant en appui aux OP, leur degré de concertation avec les autres intervenants
- Les ONG locale et prestataires locaux en appui aux OP

3. Les mécanismes de concertation

- Acquis et limites des expériences conduites que ce soit au niveau national, régional, local.

4. Le rôle de la coopération française

- Les interventions prévues à travers les projets pour l'appui institutionnel aux différentes catégories d'acteurs
- Le degré de concertation avec les autres bailleurs à ce propos

5. Les propositions dans le domaine de l'appui institutionnel

Les propositions d'appui adaptés au contexte pour permettre aux acteurs publics (l'appui institutionnel concernent également les OP mais qui occupent une autre position).

- de contribuer au débats concernant les grands enjeux impliquant des choix de politique pour le pays, de définir une position
- d'avoir, dans les cadres de concertation, une capacité de diagnostic, d'analyse, de priorisation, d'élaboration d'une stratégie, d'identification de moyens ad hoc...
- etc

Nous remercions par avance tous ceux qui se prêteront à cet exercice.