

INSTITUTIONS, GOUVERNANCE ET CROISSANCE DE LONG TERME A MADAGASCAR : L'ENIGME ET LE PARADOXE¹

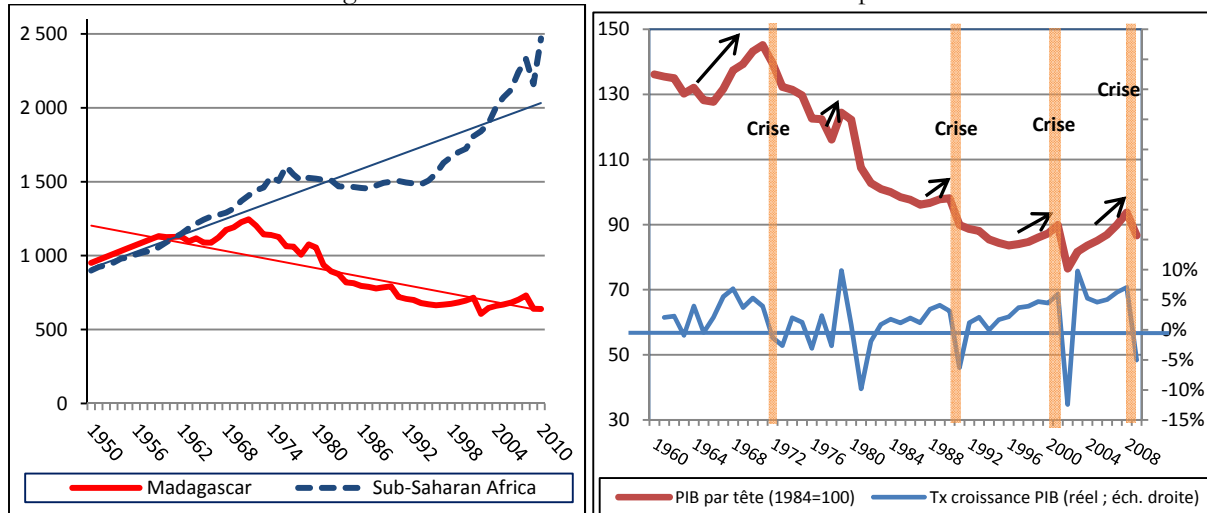
Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, Jean-Michel Wachsberger
Mars 2013

Cette présentation propose une relecture de la trajectoire longue de Madagascar en mobilisant le cadre d'analyse de l'économie politique. Elle opère une synthèse critique des travaux existants en tentant d'articuler systématiquement deux histoires qui sont souvent déclinées séparément, l'histoire économique et l'histoire politique et sociale, et mobilise des enquêtes statistiques de première main pour éclairer les comportements des acteurs sociaux.

Le mystère malgache à l'aune des théories de la croissance et du développement économiques

La trajectoire de l'économie malgache se caractérise par une **énigme**, à savoir une tendance récessive qui perdure depuis l'indépendance, il y a plus d'un demi-siècle. Les séries longues disponibles montrent que la Grande Île voit le pouvoir d'achat de sa population amputé d'un tiers entre 1950 et 2010, alors que celui de l'Afrique sub-saharienne, dont les performances sont pourtant loin d'être exceptionnelles, a presque triplé. Cette énigme se double d'un **paradoxe** car à de nombreuses reprises, le pays a semblé enclencher un cycle de croissance. Néanmoins, à chaque fois que Madagascar a connu une telle ébauche de décollage, celle-ci s'est soldée au bout de quelques années par une crise politique majeure qui a remis en question la dynamique positive amorcée.

La croissance de long terme en perspective : le mystère malgache L'énigme le paradoxe



Sources : Madisson (2011), INSTAT (2012) ; calculs des auteurs. Note : PIB par tête en FMG constant de 1984.

Or, les facteurs généralement invoqués par les théories du développement sont impuissants à expliquer la contreperformance malgache sur longue période.

Celle-ci apparaît d'abord aberrante à l'aune des "circonstances" favorables dont ce pays est doté : **un pays aux frontières naturelles, riche en terres arables et en ressources minières et ligneuses, bénéficiant**

¹ Ce document est la synthèse d'une étude plus longue réalisée dans le cadre d'un programme de recherche multidisciplinaire international "Institutions, Gouvernance et Croissance de Long terme" qui a mobilisé plusieurs équipes pour étudier une dizaine de pays en développement, et qui est coordonné et financé par le département de la recherche de l'AFD. L'équipe malgache est constituée en plus des auteurs de Christian Chadeaux, Denis-Alexandre Lahiniriko, Laetitia Razafimamonjy, Désiré Razafindrazaka. Cette étude n'engage que ses auteurs et en aucun cas les institutions partenaires.

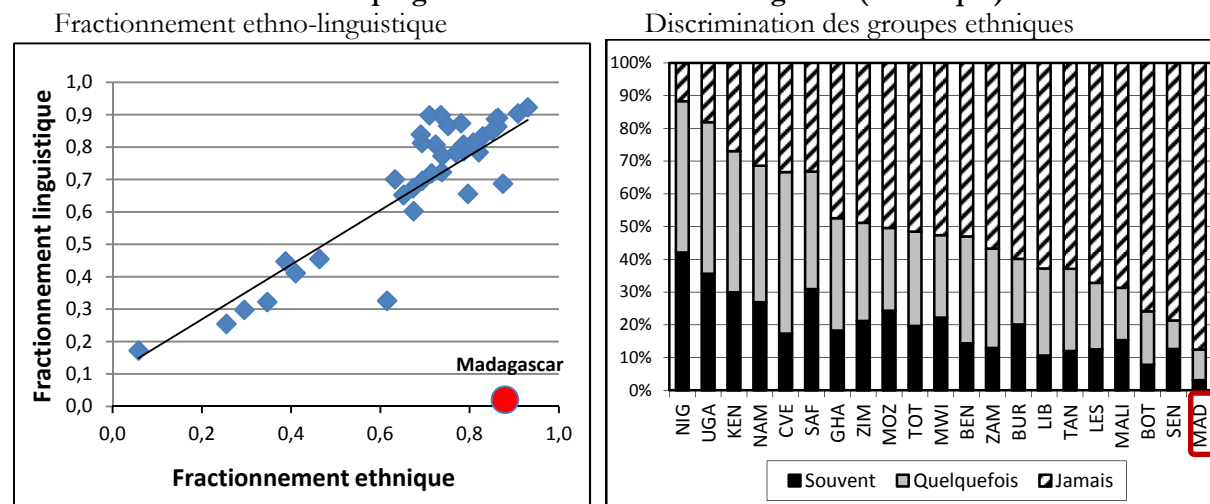
d'une unicité culturelle et linguistique et d'une pression anthropique limitée, soit autant d'avantages structurels (agro-climatiques, humains et politiques) que de nombreux pays pauvres (notamment ceux de la zone soudano-sahélienne) ne peuvent que lui envier.

Les choix de politiques économiques ne permettent pas non plus de comprendre la trajectoire malgache. Madagascar a en effet exploré successivement la plupart des options (substitutions aux importations, ajustement structurel - croissance tirée par les exportations et les investissements étrangers -, lutte contre la pauvreté) et s'est globalement inscrite dans la lignée des politiques certes contradictoires mais recommandées par les bailleurs de fonds sans déviance majeure par rapports aux autres pays en développement (PED) africains notamment.

L'échec économique de Madagascar ne s'explique pas plus par la **faiblesse structurelle de ses institutions**. D'une part, le système institutionnel était à l'indépendance plutôt plus solide que dans d'autres PED comparables. D'autre part, Madagascar a montré à plusieurs reprises sa capacité institutionnelle de régulation (même si les succès n'ont pas pu être consolidés) : succès continental exceptionnel des zones franches de 1995 à 2001 ; performances significatives en matière de lutte contre la corruption bureaucratique entre 1995 à 2005 ; double alternance lors des deux scrutins libres successifs (1993 et 1996) faisant alors entrer la Grande Île dans le cercle très fermé des pays africains ayant répondu à ce critère de transition démocratique dans les années 1990.

Enfin, **Madagascar est l'un des pays où la dimension ethnique dans la vie politique et économique est la moins marquée sur le continent.**

La faible prégnance de l'ethnicité à Madagascar (vs Afrique)



Sources : Fearon (2003), Enquêtes *Afrobaromètre*, 2008, Coef-Ressources/Dial (pour Madagascar) ; calculs des auteurs.

Inertie sociale de long terme et instabilité politique : une lecture d'économie politique

L'incapacité des facteurs usuellement invoqués dans la littérature à expliquer la contreperformance économique de Madagascar plaide pour une approche plus intégrée d'économie politique.

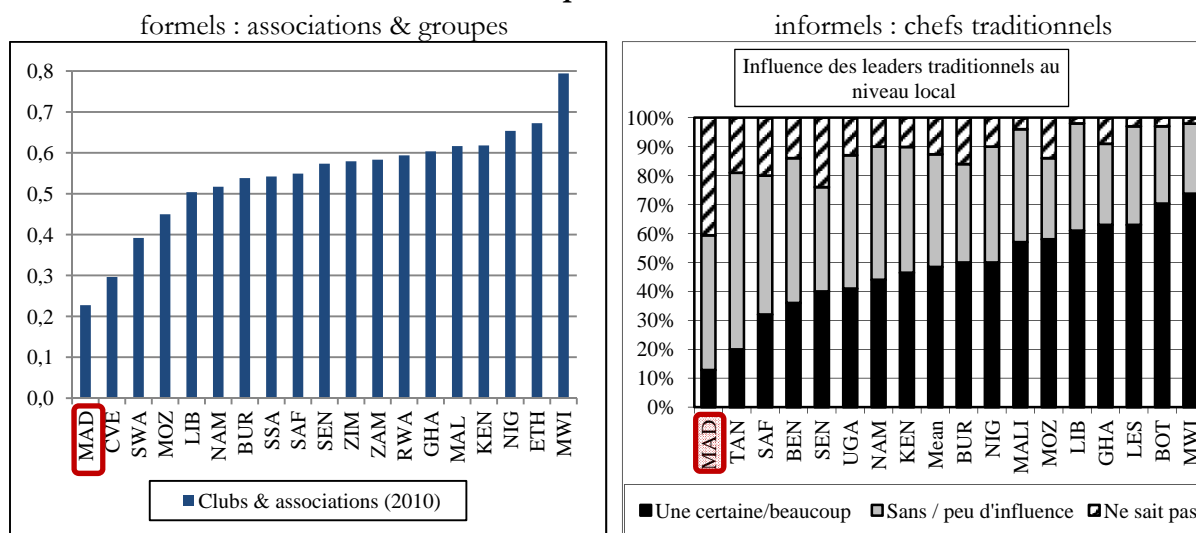
En dépit des crises politiques successives et des changements de régime, Madagascar se caractérise par la **constance et la continuité** de son mode d'organisation socio-politique : extrême présidentialisation, personnalisation des institutions, centralisation et concentration du pouvoir, maintien dans le temps de groupes élitaires qui accaparent les rentes économiques et politiques, coupure extrême entre les élites et la population.

La société malgache est historiquement extrêmement hiérarchisée, distinguant et classant à l'infini les individus selon un ordre inégalitaire hérité et dont la symbolique se maintient au fil du temps, en dépit des transformations politico-sociales du pays. Vus sous cet angle, les rapports sociaux peuvent être

décrits comme reposant sur une violence symbolique qui maintient la domination dans le temps d'un petit groupe d'individus sur la grande masse de la population. Ils se caractérisent aussi par la peur du déclassement à tous les échelons de la hiérarchie sociale. Cela conduit notamment une majorité des membres de la classe moyenne et supérieure à redouter entre tout le désordre social. **A cela s'ajoute l'atomisation de la population** qui joue de façon déterminante sur le fonctionnement de la société. La faible densité de population, l'éloignement des villages les uns des autres, l'exode rural limité et, plus généralement, une migration interne structurellement faible, sont autant de caractéristiques spécifiques à Madagascar impliquant une faible capacité des populations à se mobiliser

L'inertie sociale est encore renforcée par **l'atrophie des corps intermédiaires formels ou informels, chaînon vertical manquant entre le Président et la population**. Ni les autorités locales, ni les partis politiques, ni les organisations de la société civile n'ont en effet de véritable pouvoir. Ne pouvant se prévaloir d'être représentatifs des populations, ils ont peu d'influence. De façon concomitante, du fait de leur faible poids, ces dernières n'éprouvent pas le besoin de les solliciter. Cette faiblesse est d'autant plus problématique qu'elle n'est pas compensée par la présence de structures de médiation organisées autour de chefs traditionnels comme ailleurs sur le continent. La personnalisation du pouvoir, la "présidentialisation à outrance" font alors que le Président est seul face à la population.

Absence ou faiblesse des corps intermédiaires formels et informels



Sources : Enquête *Afrobaromètre*, 2008, Coef-Ressources et Dial (pour Madagascar) ; *The Indices of Social Development* (ISS, 2010) ; calculs des auteurs.

Ce phénomène est amplifié par la subsistance d'une théologie politique traditionnelle accordant un caractère providentiel au *Fanjakana* (l'Etat) et un statut de *Raiamandreny* (père et mère de ses sujets, à qui on doit le respect) à ceux qui l'incarnent. Le rôle historique du religieux et des Eglises renforce cette théologie politique, en conférant au Président, incarnation ultime du pouvoir séculier, une dimension symbolique et quasi divine (détenteur du *Hasina*², *Raiamandreny*, Père de l'indépendance, Homme providentiel, etc.). **Les Malgaches** (comparés aux citoyens d'autres pays africains) **semblent ainsi avoir faiblement intégré l'idée que l'Etat devrait être redevable de ses actions**. Les données d'enquête révèlent en effet que, plus que la nécessité de contrôle des gouvernants par les gouvernés, c'est le respect pour l'autorité ou l'attribution du statut de *Raiamandreny* qui prévaut, ce qui explique le poids souvent très important recueilli par le oui lors des divers référendums « plébiscitaires ».

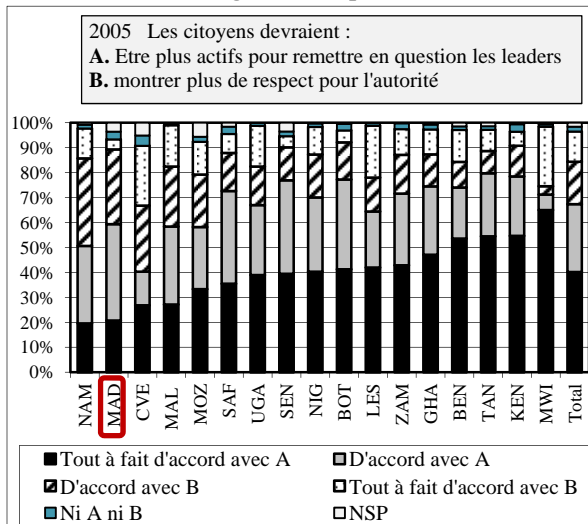
Pourtant, parallèlement, les Malgaches se révèlent être les plus convaincus du rôle citoyen qu'ils doivent jouer pour contrôler que le Président ou leurs représentants à l'Assemblée Nationale assurent au mieux leurs fonctions. Cette contradiction met en évidence les difficultés de la population malgache à se positionner dans

² Essence invisible du pouvoir dont étaient supposés être dotés les monarques et qu'ils pouvaient transmettre à leur descendant et dont ils tiraient leur légitimité politique.

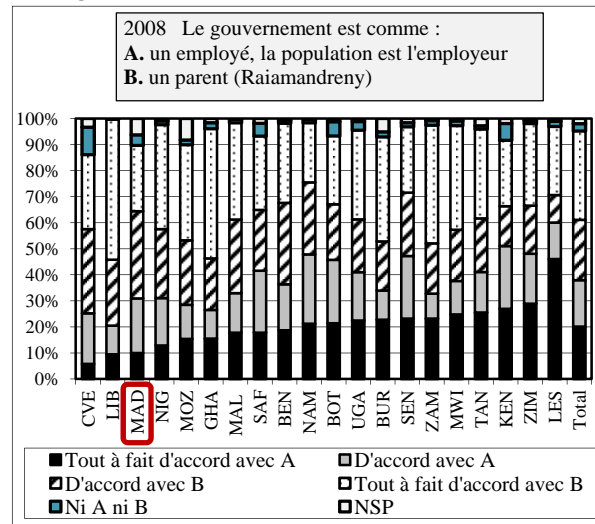
le processus en cours : entre tradition et modernité, la population se trouve tiraillée entre le passé (respect du *Fanjakana*) et ses aspirations démocratiques (demande de pouvoir de contrôle des citoyens).

Respect de l'autorité et statut de *raiamandreny* des gouvernants

Contrôle des dirigeants, respect de l'autorité



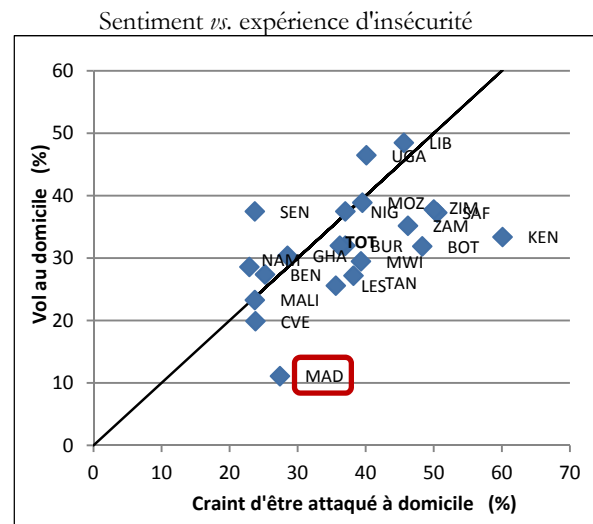
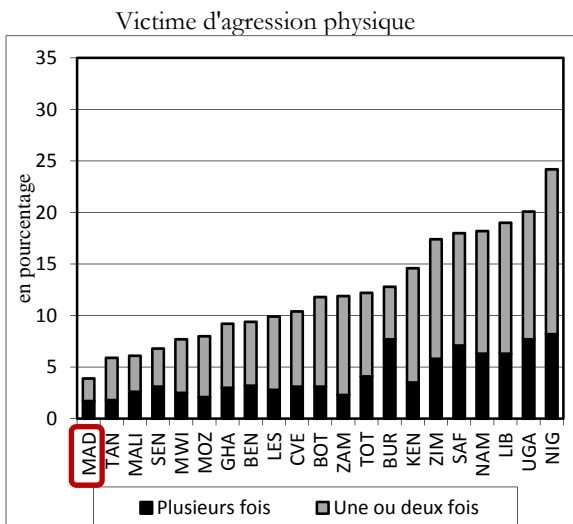
Des gouvernants redevables, statut de *raiamandreny*



Sources : Enquêtes *Afrobaromètre*, 2005 et 2008, Coef-Ressources/Dial (pour Madagascar) ; calculs des auteurs.

Le tabou de la violence politique favorise enfin le maintien du système. La violence politique apparaît en effet singulièrement limitée dans l'histoire malgache depuis son indépendance. Les conflits ont plutôt été de faible intensité et n'ont jamais dégénéré en tueries de grande ampleur. Tout se passe ainsi comme si la violence n'était pas ou ne pouvait pas être une ressource stratégique légitime dans le jeu politique malgache. C'est d'ailleurs souvent l'usage même de la violence par le pouvoir en place qui précipite son remplacement.

Expérience de la violence et sentiment d'insécurité



Source : Enquête *Afrobaromètre*, Coef-Ressources/Dial (pour Madagascar), 2008.

Il résulte de ces éléments une **coupure abyssale entre les élites et la population**. Dans les grandes villes, un tout petit groupe de privilégiés bénéficie de conditions de vie qui les rapprochent des citoyens des pays développés (les "élites globalisées") alors qu'une immense majorité de la population vit à un niveau de subsistance et reste enfermée dans des trappes de pauvreté. Les rentes économiques (cultures d'exportation, commerce, nationalisations d'entreprise dans les années 1970, privatisations dans les années 1980 et 1990, aide et financement extérieurs sur toute la période) même si elles n'ont jamais été à Madagascar d'aussi

grande ampleur que dans d'autres pays du continent, sont distribuées entre un nombre très restreint d'acteurs, héritiers ou initiés et sont source de fortes inégalités.

La fragmentation sociale est néanmoins paradoxalement aussi un facteur de l'instabilité politique chronique.

Madagascar se caractérise d'une part par **l'absence de coalitions stables et durables entre élites**. Les principes de différenciation et de classement sont très prégnants au sein même des élites, ce qui explique qu'il existe plus des familles, parfois élargies en clans, que des organisations. Les élites apparaissent ainsi très individualisées, donc elles-mêmes atomisées. Ce n'est que lorsqu'un clan obtient un pouvoir excessif, que se constituent des alliances temporaires (Forces Vives, Trois Mouvances, etc.). Comme elles résultent de négociations n'engageant que des individus, elles ne sont pas inclusives, n'engagent pas la crédibilité d'organisations et ne sont donc pas pérennes. Cette faiblesse explique en partie l'instabilité du pays. L'accès au pouvoir politique constituant la source la plus importante des rentes, il est particulièrement convoité. Dans ce contexte, il est dès lors relativement facile pour un individu aux caractéristiques particulières (ancrage traditionnel, charisme, richesse, ...) de le conquérir. En fait, sachant qu'aucun groupe, aucune organisation (formelle ou informelle) n'a le monopole de la violence, ni ne peut se prévaloir d'un pouvoir de violence conséquent pour constituer des forces coercitives, il est facile de déstabiliser le régime en place avec des manifestations et "quelques vies sacrifiées".

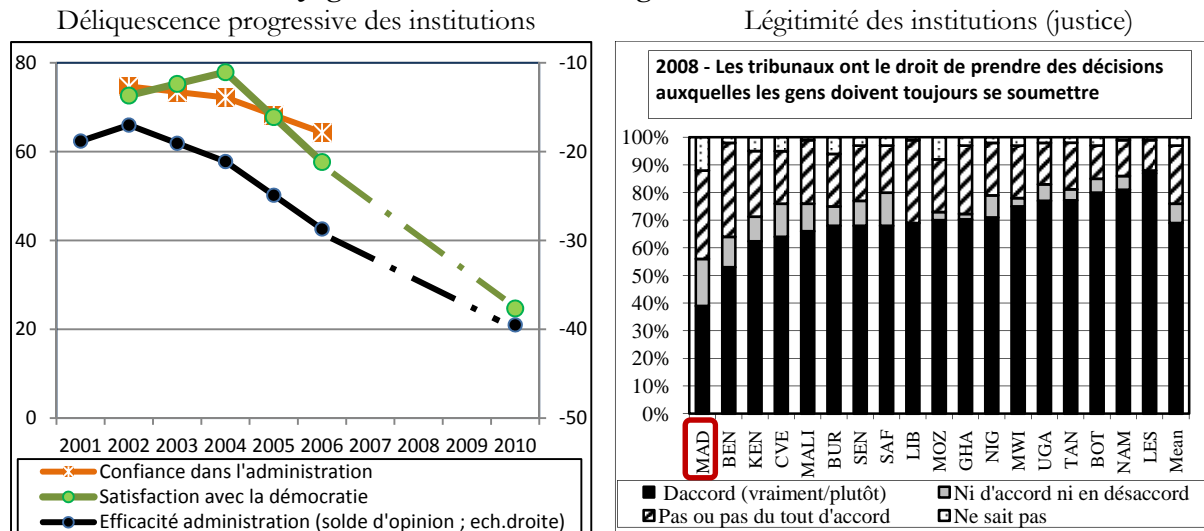
La piètre attention accordée aux populations et la fragilité des liens clientélistes **ne permettent pas aux hommes au pouvoir de bénéficier d'un large soutien populaire**. Les paysans malgaches et bien des travailleurs du secteur informel ne sont en effet véritablement « capturés » ni par le système politique - en dépit de la légitimité (ou du soutien de façade) qu'ils accordent a priori au détenteur du *Fanjakana*³, ni par le système économique. Les importantes mobilisations populaires de 1972, 1991, 2002 et à la marge 2009, qui sont au cœur des basculements politiques en témoignent. Ainsi, **même dans un pays où les inégalités de pouvoir sont colossales et où les citoyens ordinaires sont loin de disposer de moyens d'agir (éducation, information, représentation, *voïce*, etc.) équivalents à ceux de leurs congénères des pays développés, la population compte**. A chaque fois, c'est le décalage croissant entre d'une part les aspirations nouvelles suscitées par la croissance économique et/ou l'ouverture politique et d'autre part les réalisations concrètes qui provoquent ces explosions de mécontentement. En 1972, ce sont les inégalités et le caractère non inclusif du développement qui furent dénoncés. Les paysans marginalisés dans le Sud et les étudiants qui ne trouvaient pas d'emplois en furent les principaux acteurs. En 1991, une progressive libéralisation politique permit la montée des contestations et l'expression des frustrations, notamment au sein des classes moyennes. Le pays s'inscrivait dans une dynamique de croissance économique mais la non satisfaction des aspirations démocratiques donna lieu à un soulèvement populaire. En 2002, la conjoncture économique n'avait jamais été aussi bonne, mais le sentiment de corruption et la fraude électorale dans un contexte de fortes aspirations en matière de gouvernance démocratique conduisirent au soulèvement citoyen. En 2009, l'importance des frustrations comme terreau de la crise apparaît clairement dans les données collectées par nos soins au cours de la décennie précédente. Entre 2002 et 2009, la croissance avait eu pour conséquence de libérer des aspirations économiques trop longtemps contenues sans que les réalisations ne suivent pour autant. Parallèlement, les enquêtes révèlent une montée des insatisfactions liée à la gouvernance démocratique. Ainsi, en dépit des résultats économiques présentés dans le pays comme à l'extérieur comme une *success story*, le mécontentement populaire, visible dès 2008, cristallisait les prémices de la crise à venir.

Les facteurs externes constituent un dernier élément explicatif de l'instabilité politique de long terme. L'action effective et persistante des bailleurs de fonds dans le sens de l'affaiblissement de l'Etat depuis le début des années 1980 a été désastreuse. Non seulement, le bilan des Plans d'Ajustement Structurel a été plus que mitigé en matière de croissance, mais leur impact de long terme le plus nocif a été, pour des raisons à la fois économique, financière et idéologique, la précarisation et la dé-crédibilisation des institutions et de l'action publique, et partant, des fonctionnaires chargés de la mettre en œuvre. La pression continue des bailleurs de fond dans le sens de l'affaiblissement de l'Etat associée à la faible capacité des populations à exiger que leur soient rendus des comptes a contribué **à une déliquescence progressive et une perte de légitimité des institutions (notamment publiques), soulignée** par les enquêtes : parmi les pays où les mêmes questions ont été posées, Madagascar est celui où la légitimité des institutions (justice, police,

³ Désigne le pouvoir mais est étymologiquement le pouvoir royal.

administration fiscale) apparaît la plus faible. Cette situation, particulièrement inquiétante, témoigne de l'ampleur de la détérioration de la confiance dans l'Etat. Elle est d'autant plus problématique, qu'à la différence d'autres pays d'Afrique, où les relations verticales de patronage s'organisent autour de facteurs structurants comme l'ethnicité, à Madagascar c'est le *Fanjakana* qui historiquement a joué le rôle de ciment du tenir ensemble entre les différents niveaux de la hiérarchie sociale. A son délitement ne s'est substitué aucun principe organique alternatif, susceptible d'endiguer les pressions à l'accroissement de l'entropie sociétale (anarchie, anomie).

Jugement et confiance à l'égard des institutions



Sources: Enquêtes 1-2-3, Antananarivo, 1995 à 2010, Projet Madio, INSTAT et DIAL ; Enquête *Afrobaromètre*, 2008, Coef-Ressources et Dial (pour Madagascar), nos propres calculs.

Conclusion

Notre analyse d'économie politique de la trajectoire longue de Madagascar montre son caractère ambivalent. D'un côté, le pays souffre de facteurs de blocage profonds et d'entraves structurelles à son développement ; de l'autre, il a fait la preuve d'une capacité de transformation d'une modernité inattendue. En termes prospectifs, un certain nombre d'éléments nouveaux et à venir (émergences de nouvelles rentes, montée de la violence, dérèglement climatique) pourraient faire basculer Madagascar dans une spirale auto-entretenu de déliquescence institutionnelle, de régression économique et d'appauvrissement des populations. Si ces menaces sont bien réelles, elles ne nous semblent cependant pas dessiner la trajectoire la plus probable, compte tenu de la formidable résilience de la société malgache. Plus globalement, Madagascar se classe plutôt parmi les "Etats naturels fragiles". Mais elle présente également certaines caractéristiques des "Etats naturels matures", voire des "Ordres d'accès ouvert" (OAO). Deux voies sont alors possibles. La première suit le schéma de transformation des sociétés proposé par North *et alii*. Madagascar devrait d'abord passer à un "Etat naturel basique". Les élites organisées en factions autour d'une coalition dominante se partageraient les rentes (ossature horizontale), tandis qu'un système clientéliste plus organisé, du sommet à la base, garantirait une forme de redistribution (ossature verticale). La menace de l'usage de la violence par les factions d'élites assurerait la stabilité de leur pouvoir. Un tel schéma permettrait l'instauration progressive d'un ordre social stable, mais signifierait un abandon du processus démocratique. La seconde voie consiste en revanche à consolider les institutions citoyenne et stimuler la formation de corps intermédiaires pour (r)établir le chaînon manquant entre le sommet de l'Etat et la base. Cette dynamique permettrait de donner plus de voix à la population, en mettant à profit l'absence d'organisations élitaires solides susceptibles de verrouiller l'accès au pouvoir économique et politique. La consolidation de la démocratie passerait par une dynamique sociale, politique et économique inclusive. Une telle perspective viserait à faire passer directement Madagascar de son statut d'Etat naturel fragile à celui de "mature" voire d'OAO permettant à l'ensemble des acteurs de la société de participer et jouer pleinement leur rôle dans le processus de développement. Cette seconde voie est selon nous possible, évidemment plus désirable, mais aussi plus difficile à emprunter et surtout nécessite du temps. Elle exige l'instauration d'un nouveau contrat social entre les acteurs en présence sur la scène malgache.