

Rapport N° 54277-MG
MADAGASCAR

Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement
Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar

(EXTRAITS de la SYNTHÈSE)

Décembre 2010

Contexte

Malgré d'importants efforts de réforme depuis dix ans, la gouvernance reste un grand défi pour le développement de Madagascar. Même pendant la période la plus réformatrice (2002-2006) et malgré les buts ambitieux fixés dans le Plan d'action de Madagascar pour 2007-2012 ¹, les réformes de la gouvernance ont eu assez peu d'effet. Il y a eu certes des progrès dans certains domaines tels que la gestion des finances publiques, mais les problèmes de gouvernance demeurent. Ils sont à la fois la cause et la conséquence de la présente crise. L'absence d'équilibre effectif entre les différents niveaux de pouvoirs de l'Etat et de contrôle mutuel entre eux, la faiblesse des institutions, la confusion entre intérêt public et intérêts privés, l'immixtion des politiciens dans l'application du cadre légal et le sentiment auprès de l'opinion publique d'une impunité générale réduisent l'efficacité, la transparence et la responsabilité de l'action publique. Ces problèmes de gouvernance affaiblissent l'efficacité du développement en réduisant la croissance, freinent le développement d'un secteur privé concurrentiel et réduisent l'efficacité des services publics. Des réformes de grande portée ont été tentées, mais leur mise en oeuvre a été déficiente, ce qui a nui à leur efficacité d'ensemble. Avec le recul, il apparaît que les obstacles posés par l'économie politique à la réforme de la gouvernance ont été sous-estimés tandis que les possibilités d'amélioration de cette dernière ont été surestimées.

[...] Gouvernance et facteurs de l'économie politique à Madagascar

Le système de gouvernance de Madagascar et les limites qu'il impose au développement d'institutions politiques concurrentielles peut être qualifié de néo-patrimonial. Les réformes de la gouvernance visant à rendre plus concurrentielles les institutions politiques ont produit des résultats mitigés parce qu'elles se sont appuyées sur l'exécutif qui lui-même s'appuie sur des institutions qui ne lui font pas ombrage. Faute de se fonder sur des institutions concurrentes, la gouvernance, à Madagascar, repose en fait sur des réseaux privés et publics entrelacés cherchant un contrôle des rentes dans le but d'assurer le maintien du pouvoir en place et de la stabilité.

La présidence et les partis politiques sont liés dans un mécanisme néo-patrimonial de recherche de rentes, dans le cadre de relations protecteurs-clients qui brouillent délibérément les frontières entre les sphères publique et privée. Dans un régime de nature néo-patrimoniale tel que celui de Madagascar, la présidence maintient son pouvoir par un clientélisme personnalisé et les gouvernants font partie du système administratif qui ne lui fait pas concurrence. Ils occupent leur poste pour avoir un statut et finalement soutenir leurs réseaux personnels qui gèrent l'espace public. C'est une forme de clientélisme différente du régime kleptocratique, où les chefs s'approprient les ressources du pays uniquement pour leur enrichissement personnel. Selon North et al, (2009), il faut définir les « rentes » de façon large de façon à inclure tout rendement d'un actif économique qui outrepassé celui que l'on obtiendrait de cet actif au moyen de sa meilleure utilisation (pacifique ou violente, officielle ou informelle). Ce sont les moteurs et les produits des changements.

Le système de pouvoir présidentiel à Madagascar se caractérise par le clientélisme et est soutenu par un cadre réglementaire et un système de passation des marchés publics pouvant bénéficier à des acteurs non étatiques. Le changement de l'exécutif, que ce soit au terme d'élections, à l'issue d'un mouvement social, ou au moyen d'un coup d'Etat,

¹ 1 Le Plan d'action de Madagascar, un document du Gouvernement de Madagascar, a été publié par le Fonds monétaire international (2007), République de Madagascar : Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2007. Rapport national du FMI N° 07/59, Washington D.C.

n'entraîne habituellement pas un effondrement de l'État. Il se traduit simplement par une rupture avec la situation existante et par la création d'une situation nouvelle. Le système des comportements politiques malgaches se conforme au concept d'un Ordre d'accès limité (OAL) fragile, obéissant à une logique inhérente de recherche de rentes, faisant barrage à l'établissement d'institutions concurrentielles, cause profonde de la crise et obstacle à l'efficacité du développement. Dans un OAL, l'accès aux rentes et leur répartition au sein de l'élite dominante sont essentiels à la stabilité politique, car ils « poussent les individus et les groupes puissants à s'abstenir de la violence » (North et al, 2009). La recherche de rentes sert à assurer un équilibre dans lequel il est avantageux pour les élites malgaches en concurrence de ne pas recourir à la violence pour atteindre les ressources ou le pouvoir. De la sorte, la capacité des règles formelles de l'État à dicter les comportements est restreinte. La gouvernance se caractérise par l'entre-laçage des réseaux publics et privés recherchant le contrôle des rentes en tant que mécanisme pour se maintenir au pouvoir et assurer la stabilité.

Malgré la poursuite d'une forme de stabilité, le « pacte des élites » est fragile dans ces accords de recherche de rente. Cette fragilité a des causes et des conséquences politiques et économiques. L'engagement des élites dominantes dans des coalitions étant fluide et instable, des changements peuvent facilement conduire à la formation de nouvelles coalitions et même à de la violence car il est difficile pour les élites de s'engager à obéir à des règles particulières. Tout franchissement des limites fixées par le pacte des élites qui permet aux présidents de gouverner, peut rendre le pacte inacceptable aux yeux des autres membres de l'élite de la coalition dominante. C'est pourquoi, les efforts par un dirigeant pour consolider sa mainmise sur le pouvoir politique ou bien l'utilisation de sa fonction officielle pour privilégier des intérêts privés pourraient à un moment donné menacer les intérêts des autres élites économiques dans leur recherche d'une rente et sont susceptibles d'entraîner la défection de certaines élites et la reformation d'autres alliances. À cette lumière et dans le cadre de la théorie de l'OAL, il apparaît que les troubles politiques et les menaces de violence de 2009 ont été le résultat inéluctable de la logique de lutte pour le pouvoir entre les élites malgaches.

[...] Implications pour la gouvernance

Les réformes de la gouvernance ont eu des résultats modestes dans le passé parce qu'elles se sont fondées sur l'exécutif qui dépend d'institutions de contrôle ne jouant pas leur rôle. L'autorité officielle est exercée par le président, qui a un rôle presque impérial sans que rien ou presque ne l'oblige à rendre des comptes. Cela nuit au fonctionnement effectif des institutions. Madagascar, contrairement à d'autres pays africains, n'a pas souffert de décennies de pouvoir continu d'un « homme fort ». Les présidents ont eu diverses orientations idéologiques mais chacun s'est considéré comme un réformateur et comme un créateur d'institutions. Dans la plupart des cas, les programmes de réforme ont été poursuivis sérieusement par les présidents qui ont pensé que leurs efforts étaient les meilleurs possibles pour le pays, même lorsque leurs réformes servaient leurs réseaux politiques. Chaque président a modifié la Constitution en fonction de ses besoins, ce qui a amené à des réformes d'administration publique qui ont provoqué des changements incessants dans le nombre et le niveau des collectivités territoriales du pays et dans les relations de pouvoir entre les services décentralisés et les services déconcentrés. L'autorité politique ne permet pas à des institutions de lui faire concurrence. L'analyse des pouvoirs de l'État et des institutions politiques converge pour montrer que si les présidents ont fait beaucoup de réformes, ils les ont faites à leur profit et non au profit d'une bonne et robuste gouvernance ou de la conduite de politiques. Le peu d'indépendance des divers pouvoirs de l'État nuit à la fonction centrale d'équilibrage entre eux et de limitation du pouvoir prééminent de l'exécutif. Globalement, les institutions, y compris celles chargées d'exercer un contrôle, agissent en fonction de l'orientation personnelle des leaders politiques, au lieu de suivre une orientation institutionnelle et de poser des limites aux dirigeants politiques. L'instabilité généralisée des réformes majeures, notamment la constitution et le découpage territorial du pays a

réduit les chances de réussite des réformes de la gouvernance qui s'appuient sur ces bases. Quelles que soient l'importance des réformes et leurs bonnes intentions, si ces réformes sont finalement considérées comme servant un intérêt personnel et si les institutions restent asservies aux intérêts de dirigeants politiques changeants, aucune réforme ne peut être crédible et durable et la gouvernance a toute chance de rester faible. Les réformes de gouvernance ont donc rarement été totalement effectuées avant que le pouvoir en place n'ait subi des transformations.

Si les institutions ont progressivement accru leur capacité, elles restent asservies à une logique et à une autorité néo-patrimoniales. Le développement institutionnel à la base est en définitive limité par la malléabilité institutionnelle au sommet. Si la compétence technique globale est faible, il y a des îlots de compétence technique raisonnable dans certains secteurs. Certaines administrations ont, ces dernières années, fait preuve d'une énergie remarquable dans l'accomplissement de leurs missions essentielles. Au-dessus du niveau assez professionnel des directeurs généraux, certains dirigeants tendent à être au service des besoins du réseau de l'exécutif plus que des objectifs de leur ministère. Les chefs de l'exécutif tendent à se mouvoir entre les divers réseaux politiques en fonction des opportunités qui s'offrent. Le modèle général est donc la création ou le maintien d'institutions qui ne risquent pas de menacer l'exécutif et, par contre, de les affaiblir dès qu'elles se risquent à le faire.

Même si les institutions sont généralement asservies aux élites politiques, l'État malgache n'est pas monolithique et sa capture par les élites varie d'une institution à l'autre. Le modèle général associe la maîtrise de la violence à la capture des rentes par les élites – ou au moins la capture des ressources économiques que ce soit au bénéfice de l'État ou pour un gain personnel, voire pour les deux à la fois. Certains secteurs bénéficient d'une plus grande autonomie. Généralement ce sont des secteurs où de forts investissements internationaux poussent à une amélioration de la gouvernance. Par exemple, le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) a réussi relativement bien à maîtriser la corruption à petite échelle, mais, il n'a pas encore réussi à freiner la grande corruption et a donc trouvé ses limites là où les rentes majeures sont en jeu.

En outre, un cercle vicieux de redevabilité limitée nuit à la gouvernance et à l'efficacité du développement. La carence d'un réel équilibre des pouvoirs et du contrôle exercé par les pouvoirs législatif et judiciaire et la déficience des mécanismes informels de contrôle et de responsabilisation au sein de la société civile sont les causes majeures de la faiblesse de la redevabilité à Madagascar. C'est ce qui permet les failles dans la transparence et le niveau d'opacité car l'absence de contrôle officiel effectif entraîne une plus grande impunité. Ceci réduit l'efficacité de l'État en nuisant à la prestation des services publics et l'efficacité du secteur privé en freinant la croissance d'entreprises plus productives ou compétitives. La capture de l'État malgache par les élites privées a été facilitée par le manque de redevabilité et la faiblesse de l'État. Le rôle de l'État est de planifier, organiser et réglementer mais sa défaillance est de ne pouvoir obliger au respect de ses règles. Il y a souvent un cadre légal impressionnant, mais il n'est pas respecté. Cela fait de l'exécution un défi inhabituellement ardu dans tous les secteurs et provoque un sentiment généralisé d'impunité. À Madagascar, il est bien plus facile pour des réseaux personnels de capturer une ressource ou négocier un résultat qui leur profite à court terme, que de consolider un système public 'impersonnel' qui puisse survivre aux divers changements de dirigeants. Les « grandes familles » de Madagascar, des éléments de la société civile (notamment les Églises) et la nouvelle classe entrepreneuriale ont chacun une responsabilité dans le visage qu'a l'État aujourd'hui.

Toute future réforme de la gouvernance nécessitera en dernier ressort une transformation des réseaux politiques au pouvoir. Le soutien des élites aux réformes est à la fois difficile à évaluer et quelque chose de perpétuellement mouvant. Beaucoup de réformes anciennes courent le risque d'être remises en cause par de nouvelles réformes, car les réformes peuvent être un moyen de distribuer des rentes. Ceux qui sont dans le

réseau au pouvoir les soutiendront et ceux qui sont à l'extérieur s'y opposeront. Probablement aucun leader ne soutiendra une réforme réduisant le pouvoir de l'exécutif par un renforcement des institutions et il y aura peu de soutien des élites pour de telles actions.

[...]