

Le projet Madio à Madagascar

Objectifs, démarche, résultats

François Roubaud¹

Mis en place fin 1994 à Madagascar, le projet Madio, dont il est dressé le bilan des quatre premières années d'activité, s'est appuyé sur des options méthodologiques fortes. Comme toute expérience novatrice, ce programme de recherche ambitieux a adopté un certain nombre de partis pris au départ risqués, donc contestables et d'ailleurs contestés. Ces principes tournent autour de l'intégration de fonctions traditionnellement déconnectées : production statistique et analyse économique d'une part, recherche scientifique et diffusion d'autre part.

Le projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) s'est fixé pour objectif d'étudier les conditions de réussite du processus de transition actuellement en cours à Madagascar. Il s'agit en fait d'une double transition : économique, d'une économie administrée à une économie de marché dans le contexte de mondialisation et d'ouverture sur l'extérieur, et politique, d'un régime de type "socialisme réel" à une démocratie électorale. La lutte contre la pauvreté constitue en outre le cheval de bataille de tous les gouvernements depuis le début des années 1990.

Le projet Madio est en place à Madagascar depuis octobre 1994. Les deux partenaires scientifiques du projet sont l'Institut national de la statistique malgache (Instat) et l'Institut de recherche pour le développement français (IRD, ex-Orstom). Le projet Madio a fait l'objet d'une première convention Instat/Orstom couvrant la période juillet 1994-juillet 1996. Suite à diverses missions d'évaluation, la convention a donné lieu à trois avenants de prolongation renouvelables d'un an, le projet initial prenant fin en juin 1999. Il a bénéficié par ailleurs de conventions de financement avec l'Union européenne et le ministère français chargé de la coopération.

Partant d'un groupe de 8 chercheurs début 1995, les effectifs de Madio sont progressivement montés en puissance. En 1998, le projet mobilisait une équipe de 20 personnes, dont 7 dépendant de l'Orstom (3 chercheurs du corps, 2 économistes et 1 géographe, et 4 allocataires de recherche), 2 fonctionnaires de l'Instat et 11 contractuels du projet, dont 9 jeunes statisticiens-économistes malgaches. En outre, Madio travaille en étroite collaboration avec les chercheurs du groupement d'intérêt scientifique Dial (Développement et insertion internationale).

Localisé au sein de l'Instat, le projet Madio inscrit son action sur deux fronts principaux : la promotion de l'analyse économique à Madagascar, et la réhabilitation de l'appareil statistique national.

Plus précisément, les objectifs poursuivis par Madio sont les suivants :

- analyser les questions clés liées à la transition économique à Madagascar, et identifier les facteurs de développement durable et équitable pour le pays ;
- mettre en place les instruments nécessaires à l'analyse macroéconomique en fonction des priorités du pays et là où les lacunes sont les

¹ François Roubaud est chercheur à l'IRD en poste à Dial ; il a été responsable à Madagascar du projet Madio de 1994 à 1999.

plus criantes : des statistiques et des modèles au service de l'analyse économique ;

- enclencher un processus de longue durée pour la construction de séries chronologiques, trop souvent inexistantes en Afrique, et pourtant au cœur des méthodes de l'analyse économique ;
- assurer par la formation le transfert de compétences aux cadres de l'Instat pour que les méthodologies soient définitivement internalisées ;
- produire un certain nombre de publications et de bases de données que l'on peut considérer comme des biens publics d'une durée de vie élevée, utilisables (et déjà utilisés) par le plus grand nombre ;
- pratiquer une politique intensive de diffusion des méthodes comme des résultats acquis ;
- tenter une intégration interdisciplinaire, notamment à partir des compétences traditionnelles de l'Orstom, autour des grandes questions macro-économiques identifiées.

Nous présentons d'abord les principales options méthodologiques qui ont guidé l'action du projet Madio, tandis que la deuxième partie de cet article est consacrée au bilan du projet après quatre années d'exercice.

Orientations scientifiques et partis pris méthodologiques : éviter de marcher sur la tête

Le projet Madio est un programme de recherche ambitieux et novateur, à la fois par le champ des investigations qu'il aborde, et par les modalités qu'il a choisies de mettre en œuvre. Cependant, cette ambition est aussi une source de tensions qui auraient pu conduire à l'échec du projet. Ces tensions se manifestent sur deux plans.

- D'une part, les objectifs scientifiques du projet peuvent paraître *a priori* contradictoires, au moins dans le champ de la coopération en Afrique subsaharienne. Dans ces pays, statistique et analyse économique (et plus spécifiquement macroéconomique) ne font pas bon ménage. En général, les interventions dans ces deux champs sont déconnectées, mettant en jeu des équipes différentes dans des organismes différents. Leurs interactions sont des plus ténues. Cette coupure radicale est largement favorisée par une division stricte du travail entre des instituts nationaux de statistique qui dépassent rarement le stade de la production de données de base, et des cellules d'analyses qui ne participent pas à l'élaboration des données.
- D'autre part, le montage institutionnel de Madio met en présence des institutions qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, et dont les

relations sont empreintes d'une défiance mutuelle. D'un côté, les bailleurs de fonds (ici la Coopération française et l'Union européenne) cherchent à appuyer des actions concrètes au débouché opérationnel quantifiable et rapidement mobilisable, et considèrent souvent la recherche comme un luxe pour pays riches. De l'autre, les organismes de recherche (ici l'Orstom) se montrent peu enclins à répondre dans l'urgence à des questions dont ils contestent jusqu'à la pertinence. On retrouve cette césure au niveau national, entre des administrations publiques censées assurer la gestion courante de l'État, et des centres universitaires censés entretenir la fonction de recherche, sans d'ailleurs qu'aucune de ces deux fonctions ne soit correctement remplie dans le contexte actuel de l'Afrique subsaharienne.

Si le projet Madio a pu résister à ces pressions contradictoires, c'est qu'il s'est appuyé sur un parti pris méthodologique fort, en particulier en identifiant ces deux oppositions "statistique / analyse économique" et "production opérationnelle / recherche", comme la source même des problèmes et partant des échecs. Ce sont ces options méthodologiques qu'il convient de préciser ici.

Pas de macroéconomie sans statistiques

L'analyse du processus de transition économique, et des conditions de sa réussite, impose deux orientations, qui constituent le fil directeur du projet : un point de vue résolument macroéconomique, et une perspective de moyen terme. Or, tout diagnostic pertinent, visant à comprendre les mécanismes de fonctionnement d'une économie donnée, présuppose l'existence d'un système d'informations statistiques fiable et à jour, condition qui n'est malheureusement pas remplie à Madagascar, à l'instar de la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne.

Il ne s'agit pas là d'une pétition de principe, mais d'un constat historique. Si la division du travail entre statisticiens et macroéconomistes est la règle dans les pays développés (bien que l'Insee puisse être considéré d'un certain point de vue comme un contre-exemple), c'est que les macroéconomistes disposent des munitions nécessaires pour alimenter leur réflexion. Ces munitions sont issues d'un système statistique national performant. Vouloir faire de la macroéconomie appliquée sans statistiques n'a pas de sens.

Se satisfaire de l'absence de statistiques n'est acceptable que dans deux cas de figure, qui en aucune manière ne correspondent aux missions affichées par un projet comme Madio. On peut d'abord adopter *a priori* une posture idéologique

(par exemple en assurant que la libéralisation des marchés est toujours bonne pour le développement), et il ne reste plus qu'à mettre en œuvre les réformes en attendant qu'elles produisent leurs effets théoriques. Si jamais elles échouent, on incrimine des problèmes de calendrier ou la mauvaise grâce dans l'application des mesures. Le second champ proliférant d'applications de la macroéconomie sans statistiques peut être rencontré dans le monde académique. Il s'agit de jeux universitaires qui ne trouvent de justification que dans des stratégies internes de promotion. En effet, quels enseignements les pays en développement (à supposer qu'ils en aient un jour connaissance), voire la science économique elle-même, peuvent tirer, d'exercices de style que l'on dit porter sur le Cameroun, Madagascar ou le Burundi pour attirer le lecteur des revues scientifiques, mais qui en fait ne décrivent au mieux que l'économie du Cameroun, de Madagascar et autres Burundi, dont toute ressemblance avec la réalité ne pourrait être que fortuite ?

Croire que l'on peut faire de l'analyse macroéconomique de qualité dans les pays d'Afrique aujourd'hui, sans investissement statistique lourd, n'est donc qu'un leurre. D'ailleurs ceux-là même qui en abusent n'hésitent pas à invoquer le manque de fiabilité des données pour expliquer le faible pouvoir explicatif de leurs résultats : si les politiques d'ajustement structurel semblent se traduire dans les chiffres par une baisse du PIB et de la consommation des ménages, c'est qu'on n'a pas tenu compte du secteur informel ; si les exportations baissent alors qu'on attend une redynamisation du désarmement tarifaire, c'est la fraude qui est en cause, sans qu'on s'interroge sur l'impact réel des politiques elles-mêmes.

Se passer de statistiques relève au mieux de la paresse intellectuelle (il est toujours plus gratifiant de discuter des effets théoriques d'une politique économique que de mener une enquête ou d'assurer la fiabilité des comptes nationaux, pour s'assurer de leur validité à tel moment dans tel pays), et au pire du calcul de l'intérêt bien compris : n'est-il pas plus simple d'inventer (les Anglo-Saxons parlent de *guesimates*) les données, ou de caricaturer la réalité (les fameux "faits stylisés" dont abusent certains économistes) pour la faire coller aux résultats auxquels on désire aboutir ?

Les institutions de Bretton Woods n'ont été que trop lentes à s'en rendre compte, malgré une prise de conscience relativement récente². Elles ont

même joué un rôle déterminant dans la dégradation des systèmes statistiques en Afrique subsaharienne à partir des années 1980, en préconisant une baisse indifférenciée des budgets publics, dont les instituts nationaux de statistique ont particulièrement souffert, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Malgré une approche devenue moins manichéenne de la dépense publique, elles ne favorisent pas la reconstruction des appareils statistiques, notamment en produisant et légitimant des bases de données internationales qui ne présentent pas le caractère minimum de fiabilité acceptable pour ce type d'informations (Naudet, 1999).

Ce désintérêt pour la chose statistique a conduit à des effets pervers avérés. Pour ne prendre qu'un exemple, citons le cas du Cameroun, où dans le cadre des mesures d'ajustement, les réductions budgétaires induites ont conduit à la suppression du calcul de l'indice des prix à la consommation entre 1990 et 1993. Mesure d'autant plus paradoxale qu'un des objectifs affichés de la politique de réforme était justement de donner aux prix le rôle central de l'ajustement offre-demande, et de constituer le principal moteur de l'allocation des facteurs. Pourtant cette absence de données n'a jamais interdit de calculer des taux de change réel, et de choisir le principe et le montant de la dépréciation du franc CFA en janvier 1994.

Cette dévalorisation de la fonction statistique affecte tout particulièrement les pays du Sud. Quel jeune statisticien-économiste compétent accepterait de végéter dans un institut national de statistique (INS) en déshérence (voir par exemple, à propos de l'état déplorable des INS en Afrique subsaharienne, Afristat, 1998) ? Même s'il montrait des velléités d'y travailler, il serait rapidement aspiré vers des institutions plus prestigieuses (administrations économiques et financières, organismes internationaux), où il sera plus souvent amené à accomplir des tâches de gestion qu'à exercer son métier de technicien. Au bout du compte, on se retrouve dans la situation absurde où l'essentiel de la capacité d'expertise est concentré dans des institutions situées en aval de la chaîne de production, alors même qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires aux analyses qu'elles sont censées réaliser, et que les INS en amont n'ont plus les

celles-ci s'adressent plus aux pays à revenu intermédiaire et aux marchés financiers qu'aux pays les moins avancés et à l'économie réelle. De son côté, la Banque mondiale a joué un rôle important dans la multiplication des enquêtes auprès des ménages, notamment à travers les programmes LSMS (Living Standards Measurement Study) et DSA (Dimensions sociales de l'ajustement en Afrique subsaharienne). Cependant, dans bien des cas, c'est la qualité des données produites qui pose question.

² Voir par exemple les initiatives du FMI (Fonds monétaire international) pour renforcer la qualité des systèmes d'informations statistiques, notamment le Système général de diffusion des données (SGDD). Mais

ressources humaines qualifiées pour produire ces données de base.

Donc vouloir commencer par l'analyse macro-économique sans base comptable et statistique est par nature un exercice futile, comme si on cherchait à mettre la charrue avant les bœufs ou à marcher sur la tête. D'un point de vue plus général, rappelons que l'essentiel de l'outillage du macro-économiste repose sur l'analyse des séries temporelles. Que faire quand elles n'existent pas, sinon se donner les moyens de mettre en place un système pérenne de collecte statistique ? Ce n'est pas un hasard si la plupart des tentatives d'instauration de cellules de réflexion macroéconomique, ou d'implantation et d'internalisation des modèles macroéconomiques au sein des directions du plan ou de la prévision se sont, depuis près de 30 ans, soldées par des échecs, absorbés et digérés sans laisser de trace. N'ayant rien à dire de significatif faute de munitions, ces structures n'intéressent finalement personne. Plutôt que de pointer du doigt l'incompétence des cadres africains, il serait sans doute plus judicieux d'incriminer l'inanité du système. Ainsi, à Madagascar, le projet Madio a été précédé en 1992-1993 par un projet de modélisation basé au ministère du Plan, financé par le Pnud (Programme des Nations unies pour le développement), et dont l'impact aura été finalement quasiment nul (modèles enterrés, équipe disloquée, aucune publication valorisée), malgré les moyens employés.

Comment s'expliquer qu'une telle aberration ait pu perdurer aussi longtemps, et ait sans doute malheureusement encore de beaux jours devant elle ? À notre avis, elle doit être mise sur le compte du mimétisme le plus inconséquent. En singeant avec la bénédiction des donateurs les structures des pays du Nord, où des organismes spécialisés ont en charge l'analyse économique des données produites en amont, les pays du Sud ont oublié que pour créer de la valeur ajoutée, il était nécessaire non seulement de mettre en œuvre des facteurs de production mais aussi de mobiliser des consommations intermédiaires (ici les enquêtes statistiques) ; preuve s'il en était besoin que les économistes font montre d'une piètre capacité à s'appliquer à eux-mêmes le principe fondateur de la science économique, à savoir celui de l'allocation optimale des ressources rares.

C'est donc sur la base du diagnostic qu'il n'y a pas d'analyse économique sans information statistique de qualité, ni de compréhension des comportements sans séries chronologiques, que le projet Madio a fondé ses principales lignes d'intervention. C'est pourquoi il inscrit une partie de son action dans le cadre de la réhabilitation de l'appareil statistique malgache, à travers une série d'enquêtes statistiques

portant sur divers thèmes d'intérêt général. D'ailleurs, il semble qu'à Madagascar, la demande pour les résultats d'enquêtes portant sur l'état de l'économie réelle dépasse largement ce que pourrait apporter la présentation de scénarios de politiques économiques jugés trop hypothétiques.

L'analyse du comportement des acteurs

La première spécificité de Madio, projet d'appui à la réflexion macroéconomique, est d'avoir choisi délibérément de réaliser un investissement statistique lourd. Mais outre la participation à la reconstruction, dans la durée, du système national d'informations statistiques, Madio poursuit un second objectif fondamental en matière de promotion de l'analyse économique. En effet, il serait vain de penser que l'action de Madio permettra de rebâtir un système statistique national performant, tant ce dernier est un véritable champ de ruines. Un tel projet apparaît d'emblée démesuré, même à moyen terme : des pans entiers de l'économie sont aujourd'hui totalement méconnus, et il faudra des années et des moyens autrement plus importants que ceux de Madio pour que l'observation statistique parvienne à reconquérir ces *no man's land*. Dans ces conditions, Madio a choisi de cibler un nombre limité de champs d'investigation, pour leur rôle stratégique dans le processus de transition en cours.

Cependant, il ne s'agit pas seulement de boucher quelques trous d'un immense gruyère. L'ambition de Madio, à travers ces opérations statistiques, est d'amorcer une réflexion macroéconomique qui replace au centre de ses préoccupations le comportement des acteurs. Trop souvent, en effet, les cellules macroéconomiques des pays d'Afrique subsaharienne, imitant en cela les diagnostics rapides des équipes du FMI au cours de leurs missions éclairs dans les pays sous revue, se contentent de la mise en cohérence et du suivi des grands équilibres macro-financiers. C'est cette approche comptable, centrée sur les équilibres budgétaires et extérieurs de court terme, que Madio a cherché à dépasser d'entrée de jeu. Cette dimension d'analyse des réactions de la sphère réelle de l'économie fait d'autant plus sens que les politiques de réformes structurelles sont justement censées modifier les modes de fonctionnement des marchés et des acteurs économiques. À travers ses enquêtes statistiques, Madio cherche à comprendre comment les acteurs économiques réagissent aux incitations macro de la nouvelle donne économique : mode d'ajustement du marché du travail, mécanisme de formation des prix et des salaires, sensibilité des producteurs aux mesures de libéralisation et à la politique de change, impact des politiques de redistribution, etc., autant de thèmes occultés par

l'analyse macroéconomique traditionnelle en Afrique. Cette préoccupation rejoint l'immense chantier ouvert par les économistes ces dernières années visant à rechercher les fondements microéconomiques de la macroéconomie.

Il convient de souligner que cette approche par les acteurs constitue un champ de compétence traditionnel de l'Orstom en sciences sociales. Mais ici aussi, Madio se distingue de la démarche "orstomienne" classique. En effet, celle-ci s'est toujours caractérisée par un point de vue fondamentalement micro, les contraintes macroéconomiques étant plus incorporées comme *deus ex machina* que comme éléments d'interaction, sur des terrains spatialisés et de petite taille, et mettant en œuvre des enquêtes *ad hoc* et ponctuelles. Cette approche, qui a souvent été un frein à un point de vue synthétique, est le principal grief adressé à la recherche "orstomienne", et a en partie motivé les tentatives de réformes de l'institution qui se sont succédé ces dernières années. Avec Madio, les questions sont résolument macroéconomiques, et les enquêtes, comme instrument d'analyse, s'inscrivent dans le dispositif statistique officiel. C'est d'ailleurs aussi dans cette perspective que Madio a accepté une amorce d'ouverture disciplinaire, en intégrant quelques géographes et démographes, à côté d'un pôle dominant d'économistes. Mais pour éviter l'éclatement, sort réservé à de nombreux programmes Orstom par le passé, cette intégration a toujours été subordonnée à un questionnement commun, celui des grands enjeux macroéconomiques, pour lesquels l'instrumentation spécifique d'autres disciplines peut apporter des éléments de réponse intéressants.

Ces choix fondamentaux entraînent un certain nombre de conséquences dans l'orientation des activités. En particulier, ils justifient l'implantation du projet à l'Instat, et non dans d'autres administrations économiques ou financières, comme la direction du Plan, le ministère des Finances ou du Budget, voire la banque centrale, où sont en général localisées les cellules d'analyse macroéconomique en Afrique. Au-delà de la contribution du projet Madio à la mise en place d'outils statistiques de suivi au sein du système d'information national, l'insertion au sein de l'Instat permet d'avoir un meilleur accès à l'ensemble des bases de données qui peuvent être mobilisées pour l'analyse. Cet argument opportuniste est loin d'être négligeable dans des pays où l'accès à l'information et sa circulation sont particulièrement déficients.

Ainsi, le projet Madio constitue un nouveau pas en avant dans l'affirmation de ce que l'on pourrait qualifier d'une "méthode Dial" pour l'analyse macroéconomique dans les pays en développement. Cette approche consiste principalement à allier une

problématique macroéconomique des principaux enjeux du développement, à un travail de terrain approfondi, tout en contribuant au renforcement des capacités et à la réhabilitation institutionnelle des administrations économiques et financières des pays d'intervention. Cette méthode avait déjà été expérimentée avec succès avec la direction de la Statistique et de la comptabilité nationale (DSCN) du Cameroun entre 1991 et 1994 (Dial, 1996), et le projet Madio en est le prolongement direct et la consolidation (Dial, 1995 et 1997).

Le bilan des années 1994-1998

On peut regrouper les actions de Madio autour de 5 fonctions principales :

- réalisation d'enquêtes statistiques ;
- mise en place de modèles macroéconomiques ;
- réalisation d'études économiques ;
- mise en place d'une politique de valorisation et de diffusion des résultats ;
- participation à la formation.

Les enquêtes statistiques

Madio a réalisé un investissement lourd en matière de collecte d'information statistique. Cette option originale, et controversée, pour un projet dont la vocation est l'analyse économique, et plus particulièrement l'analyse macroéconomique, a été délibérément choisie. Dans la plupart des pays en développement, notamment d'Afrique subsaharienne, les données de base sur lesquelles reposent les analyses économiques sont soit inexistantes ou lacunaires, soit d'une qualité qui serait jugée inacceptable à l'aune des critères internationaux standard en la matière. La pratique courante consiste à faire l'impasse sur ce problème de fond. Or, quelle que soit la sophistication des techniques mises en œuvre pour le traitement des données, celle-ci ne pourra jamais compenser l'incertitude majeure sur les statistiques utilisées en amont.

Comme mentionné plus haut, la philosophie de cet investissement statistique est de fournir des informations statistiques fiables et actualisées sur les questions clés liées à la transition économique en cours, là où les lacunes sont les plus criantes. Par la construction de séries chronologiques, instrument privilégié de l'analyse de la dynamique temporelle, il s'agit d'instaurer une série de rendez-vous périodiques à travers lesquels sont diffusés les résultats sur les principales caractéristiques de l'économie malgache (prix, commerce extérieur, emploi, croissance, etc.).

Le projet Madio a mis en place plusieurs systèmes d'enquêtes touchant des secteurs clés de l'économie malgache. Ceux-ci sont brièvement présentés ici,

avant de faire l'objet, pour les principaux d'entre eux, de développements plus détaillés dans la suite de ce numéro de *Statéco* consacré au projet Madio.

L'enquête Emploi et ses dérivées

L'enquête Emploi³

L'enquête sur l'emploi fournit des informations annuelles et rapides sur la situation et l'évolution du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo, et permet d'analyser son mode de fonctionnement. Il s'agit de la seule source d'information disponible à Madagascar permettant d'établir un diagnostic en temps réel des retombées des politiques économiques sur la population (emploi, chômage, revenus, etc.). Dans un contexte où les autorités font de la lutte contre la pauvreté une priorité, l'intérêt de l'enquête Emploi est évident. De plus, elle peut servir de support à des modules d'enquête spécifiques, variables en fonction des besoins (tableau 1). Enfin, chaque année, des problématiques particulières ont été introduites dans le questionnaire, donnant lieu à des études thématiques (1995 : perception des réformes économiques et rôle de l'État ; 1996 : demande d'éducation et politiques scolaires ; 1997 : identité ethnique, pratiques religieuses, sociologie électorale, rôle des partis et de la classe politiques ; 1998 : réforme de la fonction publique et privatisation). Depuis 1995, l'enquête Emploi couvre l'ensemble de l'agglomération d'Antananarivo et sa périodicité est annuelle.

L'enquête 1-2-3⁴

L'enquête 1-2-3 vise à quantifier le rôle économique du secteur informel. Mobilisant le principe des enquêtes en plusieurs phases, la phase 2 (côté offre : production du secteur informel) et la phase 3 (côté demande : consommation et rôle du secteur informel dans la satisfaction des besoins des ménages) sont greffées sur la phase 1, constituée de l'enquête Emploi. Comme elle, les phases 2 et 3 couvrent l'agglomération d'Antananarivo. Considérées comme des enquêtes de structure, leur périodicité est triennale, et elles ont été réalisées en 1995 et 1998.

L'enquête Santé-éducation-transferts⁵

L'enquête Santé-éducation-transferts a pour objectif de mesurer la demande de santé, la demande

d'éducation, les transferts entre les ménages et les réseaux de solidarité. Elle permet d'identifier les facteurs qui inhibent l'accumulation du capital humain, condition de la croissance durable (santé, éducation), et de quantifier l'impact redistributif des réseaux d'entraide venant compenser l'absence de système de protection sociale institutionnelle (transferts entre les ménages). Elle a été élaborée et réalisée en 1997 à titre expérimental à la demande d'Eurostat, qui cherchait un instrument d'orientation pour servir de support aux programmes d'appui de l'Union européenne aux groupes vulnérables en matière d'éducation et de santé, dans le cadre de son action de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. À l'instar de l'enquête 1-2-3, dont elle a adopté le principe en plusieurs phases, l'enquête Santé-éducation-transferts de 1997 (Set 97) a été greffée sur l'enquête Emploi de 1997, et a couvert le même champ géographique.

L'enquête sur les trajectoires biographiques⁶

Cette enquête également greffée sur l'enquête Emploi permet de reconstituer des parcours biographiques pour analyser des interactions entre trois types de trajectoires (familiales, migratoires, scolaires et professionnelles). De plus, et compte tenu de l'absence de données historiques à Madagascar, l'enquête sur les trajectoires biographiques réalisée en 1998 (Biomad98) donne des éléments pour décrire les structures du marché du travail, des compositions familiales, etc., et leur évolution dans le temps depuis le début des années 1970. Au confluent de la démographie et de l'économie, des techniques d'analyses spécifiques ont été élaborées pour traiter les enquêtes biographiques, notamment pour analyser la dimension temporelle des processus, inaccessible à partir des enquêtes en coupe transversale. Les membres de Madio ont bénéficié de formations pour l'acquisition de ces méthodes. Réalisée en collaboration avec des chercheurs du Ceped (Centre français sur la population et le développement) et de l'Orstom, l'enquête réalisée à Antananarivo en 1998 est la quatrième réalisation de ce type d'enquêtes en Afrique (après Dakar, Bamako et Yaoundé), et aussi la plus achevée. Dans ce domaine, des perspectives s'ouvrent en matière d'analyses comparatives à l'échelle des capitales africaines, et un réseau régional est en voie de constitution, avec la participation de Madio.

³ Voir l'article de Faly Rakotomanana, Éric Ramilison et François Roubaud dans ce numéro de *Statéco*.

⁴ Voir l'article de Faly Rakotomanana, Rachel Ravelosoa et François Roubaud dans ce numéro de *Statéco*.

⁵ Voir l'article de Florence Arestoff, Rémi Bardon, Diane Courty, Jean-Christophe Dumont et Nicolas Razafindratsima dans ce numéro de *Statéco*.

⁶ Voir l'article de Philippe Antoine, Philippe Bocquier, Thierry Maminirina et Nicolas Razafindratsima dans ce numéro de *Statéco*.

Tableau 1

Principales caractéristiques des enquêtes sur l'emploi et de leurs dérivées réalisées sur la période 1995-1998

	Enquête Emploi	Phase 2	Phase 3	Set97	Biomad98
Thématique	Marché du travail	Secteur informel	Consommation	Santé, éducation, transferts	Trajectoires biographiques
Couverture	Agglo. Antananarivo	Agglo. Antananarivo	Agglo. Antananarivo	Agglo. Antananarivo	Agglo. Antananarivo
Périodicité	Annuelle	Triennale	Triennale	Ponctuelle	Ponctuelle
Année de réalisation	1995, 1996, 1997, 1998	1995, 1998	1995, 1998	1997	1998
Taille de l'échantillon	3 000 ménages, 13 000 individus	1 000 unités de production informelle	500 ménages	1 000 ménages	2 400 individus
Coût unitaire (x 1 000 FF)*	100	50	50	60	50

* Les coûts incluent toutes les opérations de terrain, de saisie et d'apurement, et comprennent la publication des premiers résultats.

L'enquête annuelle dans l'industrie⁷

L'enquête annuelle dans l'industrie (EAI) a pour vocation de fournir des informations annuelles et rapides sur la structure du secteur industriel malgache, y compris la zone franche. Il s'agit d'un secteur clé de l'économie malgache. Il est au centre de la politique économique qui cherche à promouvoir une croissance rapide tirée par les exportations. L'EAI permet d'étudier la dynamique industrielle du secteur formel. Il s'agit de la seule source d'information quantitative sur les entreprises à Madagascar. Sa périodicité est annuelle depuis 1995, et sa couverture nationale (tableau 2). L'EAI est un instrument indispensable pour apprécier la réponse de l'offre productive aux réformes en cours, compte tenu des objectifs d'industrialisation et d'insertion dans l'économie mondiale. L'inclusion des entreprises franches (y compris de services) confère à l'EAI un atout supplémentaire comme instrument d'analyse de ce secteur stratégique dans le contexte d'appel aux investisseurs étrangers.

Les observatoires ruraux⁸

Les observatoires ruraux se proposent d'étudier l'impact des réformes économiques sur le monde rural à Madagascar. Dès 1995, 4 observatoires ruraux ont été mis en place (Antalaha, Antsirabe, Marovoay, Tuléar). Ils portent sur 4 zones géographiques, liées à 4 problématiques économiques, spécifiques de l'agriculture malgache (enclavement, culture de rente, grands périmètres irrigués en voie de restructuration, rizi-polyculture familiale). Un panel de 500 ménages pour chaque

observatoire est suivi chaque année. Il fait l'objet d'enquêtes quantitatives sur la production, les revenus, la sécurité alimentaire, etc., auxquelles s'ajoutent depuis 1996 un dispositif de suivi mensuel des prix des produits de première nécessité. Bien que non représentatifs, les observatoires ruraux constituent la seule source existant à Madagascar actuellement sur l'évolution des campagnes, et cette situation risque de durer compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en place d'une enquête agricole.

De plus, les observatoires ruraux sont un instrument de grande valeur potentielle pour apprécier l'impact des projets de développement rural. L'Union européenne, ainsi que d'autres bailleurs de fonds, ont montré leur intérêt pour une telle approche. Ainsi, en 1999, un réseau comptant 13 observatoires a été mis sur pied ; il a été étendu à 17 observatoires en l'an 2000.

L'indice des prix à la consommation⁹

Dans tous les pays du monde, l'indice des prix à la consommation (IPC), qui mesure l'inflation, est au cœur du système d'informations économiques. Madagascar n'échappe pas à cette règle : l'IPC est même le seul dispositif qui a échappé à l'effondrement des statistiques officielles, la continuité mensuelle des séries étant assurée depuis le début des années 1970. Cependant, sa pertinence et sa qualité n'ont cessé de se dégrader au cours du temps (panier de consommation obsolète, abandon des achats, couverture restreinte à la capitale, méthodologie dépassée). Le diagnostic de ces faiblesses, établi par Madio après quelques mois, a conduit à proposer la mise en place d'un

⁷ Voir l'article de Mireille Razafindrakoto dans ce numéro de *Statéco*.

⁸ Voir l'article d'Isabelle Droy, Raphaël Ratovoariny et François Roubaud dans ce numéro de *Statéco*.

⁹ Voir l'article d'Andriamampianina Rakotomalala et Rachel Ravelosoa dans ce numéro de *Statéco*.

Tableau 2

Principales caractéristiques de diverses enquêtes réalisées par Madio sur la période 1995-1998

	Enquête annuelle dans l'industrie	Observatoires ruraux	Indice des prix	Enquête Tourisme/Visa
Thématique	Secteur industriel formel	Monde rural, agriculture	Prix	Visa, libéralisation touristique
Couverture	Nationale	4 zones rurales non représentatives	7 grands centres urbains	Nationale
Périodicité	Annuelle	Annuelle	Mensuelle	Ponctuelle
Année de réalisation	1995, 1996, 1997, 1998	1995, 1996, 1997, 1998	1996, 1997, 1998	1998
Taille de l'échantillon	700 à 900 entreprises	2 200 ménages	100 000 relevés mensuels	1 250 individus
Coût unitaire (x 1 000 FF)*	100	100	60 (par an)	10

*Les coûts incluent toutes les opérations de terrain, de saisie et d'apurement, et comprennent la publication des premiers résultats.

nouvel IPC. En s'inspirant de l'expérience de l'indice des prix harmonisé dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)¹⁰, et avec l'appui de l'expert d'Afristat en charge de ce projet, Madio a élaboré la nouvelle méthodologie de l'indice des prix. Les principales innovations sont l'extension de la couverture géographique aux 7 grands centres urbains, l'actualisation des pondérations sur la base des données de l'enquête permanente auprès des ménages réalisée en 1993-94, la multiplication des relevés (augmentation des nombres de produits suivis et de lieux d'achats) et achats, la modernisation de la chaîne de traitement des données pour assurer la qualité de l'indice (création d'un logiciel de calcul, contrôles et tests de cohérence, etc.). Avec ce nouvel indice des prix, Madagascar se trouve à la pointe des pays africains en la matière, notamment en termes de couverture géographique.

Parallèlement à cette opération lourde de mise en place d'un nouvel indice des prix, Madio a élaboré en 1995 la maquette de la publication mensuelle de l'IPC (ancienne formule) et en a assuré la publication pendant 15 mois, d'octobre 1995 à décembre 1996. Madio a aussi mis en place un système d'abonnement annuel payant (40 abonnés en 1998), qui procure des ressources pour couvrir les coûts. La gestion de ce système a été transférée avec succès de Madio à l'Instat dès 1997. Et depuis 1998, l'ensemble des opérations liées à l'indice des prix ont été transférées au service compétent de l'Instat.

L'enquête Tourisme/Visa

Cette enquête nationale et ponctuelle réalisée en 1998 a cherché à évaluer l'impact des mesures de libéralisation en matière de tourisme, et plus particulièrement de l'obtention du visa touristique à la frontière. Elle a été effectuée par Madio à la demande du Secrétariat technique de l'ajustement (STA) et de la Banque mondiale, auprès d'un échantillon représentatif de 1 250 visiteurs étrangers à Madagascar. Il s'agit de la seule enquête existant sur les caractéristiques des touristes à Madagascar, et sur leurs attentes. Document de référence, l'étude tirée de cette enquête a été publiée à 1 000 exemplaires, et, épuisée, a dû faire l'objet d'un nouveau tirage (Secrétariat technique de l'ajustement, 1998).

Toutes les opérations statistiques réalisées par Madio entre 1995 et 1998 ont plusieurs points communs.

- En premier lieu, aucune enquête n'a connu l'échec. Au contraire, la qualité des données obtenues est exemplaire. La cohérence inter-temporelle des indicateurs en est la preuve.
- En deuxième lieu, ces opérations statistiques permettent à Madagascar de se situer à la pointe du progrès en Afrique subsaharienne dans le domaine des enquêtes (développement de méthodologies nouvelles, introduction d'enquêtes qui ont fait leurs preuves sur d'autres continents, etc.).
- En troisième lieu et en dehors de leurs débouchés thématiques, toute l'originalité de ces enquêtes est de participer à la construction d'un véritable système d'informations, basé sur la reconduction périodique des opérations. La question de la capitalisation des savoirs techniques passe par ce processus de "routinisation". L'extension géographique n'est envisagée que dans un second temps, une fois tous les rouages

¹⁰ La présentation de cette expérience a fait l'objet de trois articles dans *Statéco* n° 92-93 (1-2, 1999, p. 5-81).

parfaitement maîtrisés. De plus, le traitement de la dynamique en est le principal point fort, alors qu'il est en général inexistant en Afrique subsaharienne.

- Enfin, dernier atout et non des moindres, le coût de chaque enquête est extrêmement modeste, ce qui n'exclut pas d'emblée leur prise en charge nationale.

La modélisation macroéconomique

La modélisation macroéconomique constitue un objectif initial clairement affiché dans le programme du projet Madio. Rappelons que les modèles macroéconomiques remplissent deux fonctions principales :

- un modèle constitue le cadre par excellence de mise en cohérence des principaux agrégats émanant de diverses sources ; il assure la synthèse et la remontée des informations économiques extérieures (finances publiques, commerce extérieur, prix, informations sectorielles, etc.), et permet d'enrichir le cadrage purement macro-financier par des analyses thématiques sur différents aspects de la sphère réelle.
- un modèle et ses débouchés (projections, simulations) constituent par nature un instrument pédagogique visant à stimuler la réflexion et les discussions sur la compréhension du mode de fonctionnement de l'économie dans son ensemble et de l'impact des mesures de politique économique.

Cette seconde fonction est primordiale pour assurer l'utilisation réelle et partagée d'un modèle. La cause des échecs répétés des opérations de modélisation en Afrique subsaharienne résulte justement de la sous-estimation de ce rôle essentiel des modèles. Madagascar en particulier n'avait jamais connu par le passé d'implantation de modèle réussie. Les deux tentatives entreprises au début des années 1990 (modèle Merime du service du Plan et du Pnud, modèle d'équilibre général calculable de la Banque des données de l'État et de Cornell University) ont avorté pour cette raison.

Les activités de modélisation n'ont effectivement débuté dans le cadre du projet Madio qu'à la fin de l'année 1995. Ce démarrage tardif s'explique par l'accumulation de retards enregistrés par le projet de confection des comptes nationaux, financé par la Banque mondiale. La nouvelle année de base, initialement prévue pour fin 1994, soit au moment de la mise en place de Madio, n'a été rendue disponible qu'en octobre 1998, avec 4 ans de retard. Or les comptes nationaux constituent l'input indispensable à toute entreprise de modélisation macroéconomique.

Au vu de cette situation, Madio a décidé dès 1995 de ne pas attendre les nouveaux comptes de base, et de mobiliser les informations disponibles, notamment celles collectées dans les enquêtes, pour élaborer trois types de modèles, conçus pour des usages différents.

Prestomad : un modèle macro-financier de court terme¹¹

Un premier investissement de mise au point du modèle Prestomad (version adaptée au cas malgache de la génération des modèles Presto élaborés à la Caisse française de développement) a été réalisé fin 1995 avec l'appui de spécialistes de Dial et de l'Insee. Le modèle a été rendu opérationnel en novembre 1996. Un premier jeu de simulations a été élaboré en décembre 1996, et a donné lieu à une publication de fond portant sur le bilan macroéconomique 1990-1996 et les perspectives 1997-1998 (Razafindrakoto et Roubaud, 1996). Largement diffusée début 1997, cette étude a fait l'objet de nombreux commentaires à Madagascar.

En 1997, le modèle Prestomad a commencé à être internalisé à l'Instat. Cette internalisation était d'autant plus légitime que, d'une part, la direction générale de l'Instat formulait une demande forte d'utilisation du modèle par l'Institut, et que d'autre part, le co-responsable malgache du projet Madio était aussi chef du service Modélisation et prévisions de la direction des Synthèses économiques de l'Instat. Ce dernier a organisé son équipe de façon à standardiser et à documenter les procédures d'alimentation du modèle en données, afin de pouvoir répondre aux demandes éventuelles. Il a de plus organisé des formations pour la maîtrise de l'instrument. Enfin, il a intégré au nom de l'Instat la cellule macroéconomique du ministère de l'Économie et des finances, réunissant ainsi l'ensemble des administrations économiques pour préparer les principaux documents macroéconomiques, notamment dans le cadre des négociations avec les institutions de Bretton Woods.

Fin 1998, le modèle Prestomad est devenu totalement opérationnel. Il a donné lieu à deux publications par an depuis 1997, les projections réalisées fin 1997 ayant même été commentées publiquement par le président de la République, lors de son allocution de présentation de vœux aux corps constitués en janvier 1998. Largement diffusées, notamment par le biais de la revue *Économie de Madagascar*, ces études constituent aujourd'hui une référence sur les enjeux et les résultats de la politique macroéconomique à Madagascar. Elles sont commentées et attendues avec intérêt par

¹¹ Voir l'article de Mireille Razafindrakoto dans ce numéro de *Statéco*.

nombre d'acteurs économiques importants (administrations économiques, bailleurs de fonds, secteur privé, etc.). Aujourd'hui une équipe de 4 à 5 personnes est capable de faire fonctionner le modèle Prestomad.

Prestomad est un modèle de projections macro-financières à horizon limité (2 à 3 ans). Un certain nombre d'équations de comportement ont été endogénéisées (consommation, importation, exportation, prix), ce qui constitue un enrichissement notable par rapport à d'autres modèles concurrents comme *RMSM* (*Revised Minimum Standard Model*) de la Banque mondiale, dans ses différentes versions.

Madhimo : un modèle de type input-output

Parallèlement à Prestomad, Madio a mis au point un modèle de type input-output simple pour quantifier les effets multiplicateurs de différents secteurs de l'économie. Initialement conçu en 1996 pour mesurer les effets d'entraînement des projets à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), à la demande du BIT (Bureau international du travail), Madhimo a aussi été aménagé et utilisé pour estimer l'impact de la zone franche en 1997. Standardisé et documenté, il a été pris en charge par la cellule du BIT s'occupant de la promotion des travaux HIMO dans les pays en développement.

Megadifi, modèle d'équilibre général calculable agrégé, dynamique, et financier

Pour traiter le moyen terme et les questions centrales de réallocation de facteurs, les modèles d'équilibre général calculables (MEGC) sont les plus appropriés. Une stratégie commune a été élaborée avec l'autre projet de l'Instat (avec Cornell University) chargé de mettre au point un MEGC. Après discussion sur les niveaux de désagrégation, une matrice de comptabilité sociale (Madmacs) a été construite en commun par les deux projets. À cette occasion, les données issues des enquêtes réalisées par le projet Madio ont été largement mobilisées. À partir de ce tronc commun, deux modèles différents ont été calibrés en fonction des centres d'intérêt de chacun des deux projets : un MEGC statique et désagrégé pour le projet Instat-Cornell qui cherche avant tout à analyser la pauvreté et les questions distributives, un MEGC plus agrégé mais dynamique et financier pour Madio, dont la préoccupation principale est la dynamique macroéconomique. Mis au point avec l'appui d'un chercheur de Dial, Megadifi permet de simuler des politiques alternatives (chocs extérieurs ou intérieurs, mesures de politique économique) pour quantifier les effets d'offre de moyen terme. Finalisé en juin 1998, il a donné lieu à une publication en 1998 (Cogneau, Razafindrakoto et Roubaud, 1998).

Le projet Madio a acquis, en matière de modélisation, une reconnaissance indiscutable à Madagascar. La qualité de ses travaux a même conduit la Coopération française à confier à Madio par une convention la réalisation de deux notes de moyen terme, avec un double objectif : servir de cadrage pour la prochaine commission mixte franco-malgache, servir de canevas méthodologique de base pour être ensuite appliqué dans d'autres pays d'intervention de la Coopération française (Razafindrakoto et Roubaud, 1998a et 1998b).

Une dernière remarque s'impose concernant la modélisation. La question se pose de la légitimité de l'implantation d'une cellule de modélisation à l'Instat, et plus largement d'une capacité d'analyse macroéconomique, notamment depuis qu'à l'instigation de la Banque mondiale, une nouvelle cellule intitulée Secrétariat permanent à la prévision macroéconomique (SPPM) a été créée au ministère de l'Économie et des finances. Plusieurs raisons militent cependant en faveur d'une poursuite des activités de modélisation à l'Instat :

- le directeur général s'y montre profondément attaché ;
- la modélisation est un débouché naturel de la comptabilité nationale élaborée par l'Instat ;
- la concurrence de plusieurs cellules de modélisation favorise le débat et renforce l'intérêt pour ce type d'exercice, comme on peut le constater par exemple en France ;
- en l'état, les modèles utilisés par Madio sont plus puissants que ceux mis en œuvre au SPPM ;
- l'originalité de Madio, par rapport à d'autres institutions pratiquant la modélisation, provient de l'étroite articulation entre les développements thématiques et sectoriels, basés sur les enquêtes, qui permettent de sortir du diagnostic strictement macro-financier qui ne renseigne que faiblement sur la dynamique des acteurs réels de l'économie (ménages, entreprises, etc.) ;
- enfin, le SPPM dispose d'une marge de manœuvre extrêmement réduite à la fois en terme d'horizon de projection et de profondeur des analyses. Son rôle est de répondre au jour le jour aux demandes du ministre, ce qui implique une focalisation sur le court terme et une liberté d'analyse et d'expression faible. Le lien plus distant de l'Instat avec le pouvoir politique lui permet de prendre plus de recul pour entreprendre des investigations plus fouillées, orientées sur le moyen terme. La position éminemment politique du SPPM est sans doute la raison pour laquelle ce service n'a produit jusqu'à maintenant que des notes internes qui n'ont jamais fait l'objet d'une diffusion et d'un débat public, à la différence des études réalisées par Madio.

Les études économiques et la construction d'un capital de compétence en matière d'analyses économiques

La réalisation d'études économiques constitue le cœur des objectifs du projet Madio. Ce champ d'activité a deux fonctions principales :

- répondre à un certain nombre de questions économiques pour comprendre les enjeux et les contraintes du processus de transition en cours à Madagascar, et étayer la prise de décision en matière de politique économique. De ce point de vue, Madagascar, à l'instar de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ne bénéficie d'aucune tradition dans le domaine ;
- former un capital de compétences nationales susceptibles d'entreprendre et de mener à bien ce type d'études.

Il convient de noter qu'au commencement du projet Madio, la production scientifique dans la discipline économique à Madagascar (ouvrages, articles, études, etc.) était quasiment inexistante, confortant le point de vue couramment admis parmi les bailleurs de fonds, selon lequel il n'y a pas d'économistes à Madagascar. Il faut voir dans cette défaillance, non seulement la faiblesse de la tradition écrite, mais surtout l'effet de 30 ans de régression économique, qui a miné le système éducatif malgache. Les professionnels maîtrisant les outils modernes de l'économie quantitative appliquée sont ainsi absents des institutions où ils se recrutent habituellement (universités, administrations économiques, grandes entreprises).

Dans ce contexte, la tâche de Madio était particulièrement difficile. Dès 1994, deux séries de documents ont été créées :

- la série "Études" pour les analyses thématiques proprement dites ;
- la série "Documents techniques" pour les développements méthodologiques.

Si la première série est la plus prestigieuse, la seconde n'en est pas moins fondamentale. Son rôle est de documenter systématiquement les instruments mis en place par Madio (enquêtes, modèles, etc.), de façon à en garder la mémoire, et à permettre d'en

apprécier la qualité scientifique. Cet "appareillage" (méthodes statistiques, modules de formation, missions d'appui technique) consigné par Madio dans ses documents techniques, est en général ignoré dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ; ce qui a pour conséquence de limiter le jugement critique que l'on peut porter sur les résultats obtenus, et de bloquer la capitalisation des savoirs techniques au sein des institutions qui ont la charge de leur valorisation.

En un peu plus de 4 ans, 300 documents scientifiques ont été publiés : 192 études et 108 documents techniques (tableau 3). La production de Madio dans ce domaine est progressivement montée en puissance, pour atteindre son rythme de croisière dès 1996, sur la base d'une cinquantaine d'études et d'une vingtaine de documents techniques par an. La baisse du nombre d'études entre 1996 et 1998 (de 64 à 50) s'explique par le fait qu'entre la fin 1995 et le début 1997, Madio a pris en charge la publication mensuelle des données de l'indice des prix à la consommation (2 publications en 1995, 12 en 1996 et 2 en 1997), ce qui a eu pour effet de gonfler le nombre d'études au cours de cette période. Par ailleurs, la production d'études est inversement proportionnelle au nombre d'enquêtes statistiques mises en œuvre, ces dernières représentant un investissement en temps particulièrement lourd, qui demande un certain délai avant de pouvoir être valorisé. De ce point de vue, 1998 a été particulièrement chargée en opérations statistiques (7 enquêtes, contre 3 en 1996).

Les études réalisées par Madio traitent de sujets de fond, en valorisant en priorité les données produites par le projet, mais aussi et plus largement, l'ensemble des informations économiques disponibles à Madagascar. Les thèmes les plus divers sont abordés en fonction des priorités imposées par les principales questions économiques qui se posent au pays durant cette phase de double transition (économique et politique). La complexité du processus en cours, où c'est le mode de fonctionnement de la société dans son ensemble qui est remis en question, conduit à ne pas se cantonner aux seules analyses économiques classiques.

Tableau 3

Publications scientifiques réalisées par Madio sur la période 1994-1998

	1994*	1995	1996	1997	1998	Total
Série "Études"	3	20	64	55	50	192
Série "Documents techniques"	11	20	30	22	25	108
Total	14	40	94	77	75	300

* En 1994, Madio n'a exercé que pendant 3 mois.

Évidemment, les études strictement économiques constituent le gros de la production. On y trouve par exemple des travaux sur les perspectives macroéconomiques, la dynamique des prix et des taux de change, les politiques monétaire, fiscale ou commerciale, la question de la dette extérieure, le désengagement de l'État, l'appel aux investissements étrangers et la dynamique des entreprises franches. Madio a aussi investi des champs plus microéconomiques (comme le travail des enfants, la demande d'éducation et de santé, la durée du chômage ou la discrimination salariale), des champs à la frontière de la démographie et de l'économie (comme la fécondité, la transition démographique, les transferts intergénérationnels), ou encore relevant plus directement de la sociologie (géographie et sociologie électorales, sociologie religieuse, sociologie politique, etc.).

Notons pour finir sur ce point, que le projet Madio joue un rôle de pôle fédérateur de recherche, en donnant l'opportunité à des économistes extérieurs au projet d'entreprendre des études. Ainsi, parmi les 45 auteurs des 300 publications scientifiques de Madio entre 1994 et 1998, on compte 19 membres de Madio et 26 chercheurs extérieurs.

La politique de valorisation et de diffusion des résultats

La valorisation des résultats obtenus par Madio constitue sans aucun doute le point le plus original et le plus novateur du projet. Cette politique active et délibérée a une double ambition :

- diffuser auprès du plus grand nombre des analyses sur des thèmes sensibles afin d'enrichir le débat démocratique, dans un pays où l'accès à l'information a toujours été le privilège d'une minorité ;
- susciter l'intérêt d'acteurs clefs et des décideurs (notamment l'Administration et les bailleurs de fonds), afin de les inciter à continuer à financer ce type de recherches.

Plusieurs canaux ont été inobilisés pour mener à bien cette politique.

La diffusion des travaux

En premier lieu, les résultats des travaux de Madio ont été systématiquement distribués à une trentaine d'intermédiaires stratégiques, au rang desquels les administrations économiques, les bailleurs de fonds, certaines organisations de la société civile (groupements patronaux, syndicats, organisations non gouvernementales), et les médias. Il convient de relever tout particulièrement le rôle de la presse, qui a servi de formidable relais pour transmettre au public les résultats des travaux de Madio. En l'espace de 4 ans, plus de 500 articles ont été publiés dans la presse nationale et internationale sur

les travaux de Madio. De plus, Madio a participé à une vingtaine d'émissions de radio, et à 5 émissions de télévision, sans compter les références faites aux travaux de Madio dans les émissions d'informations.

Ainsi, dès 1995, Madio acquérait la reconnaissance de la presse en matière de production et de diffusion des informations et des analyses économiques. Cette reconnaissance s'est traduite par l'attribution par un hebdomadaire de la place du prix Orange (prix symbolique décerné à la personne morale ou physique ayant le mieux servi la cause de la presse et des médias au cours de l'année écoulée) en 1995 à la Banque centrale de Madagascar et à l'Instat (pour les travaux de Madio). Cette confiance ne s'est jamais démentie par la suite, bien au contraire.

Ce succès mérite qu'on en tire quelques enseignements importants. D'abord, il souligne l'utilité sociale du projet Madio. On peut juger à cette aune l'intensité de la demande sociale à laquelle répondent les études de Madio. Au-delà de ce critère d'appréciation de la qualité des travaux de Madio (ce n'est bien sûr pas le seul), l'accessibilité pour le public de résultats portant sur les grandes orientations économiques du pays œuvre dans le sens de l'amélioration du fonctionnement de la démocratie, dans la mesure où un citoyen responsable ne peut être qu'un citoyen informé. Ainsi, la mise à disposition en temps réel d'indicateurs comme le taux de chômage, l'inflation ou la croissance des revenus, permet à chacun de juger de l'efficacité de la politique économique, et éventuellement de sanctionner les autorités au moment des scrutins électoraux en cas d'échec.

Il convient aussi de souligner un effet indirect de la diffusion par la presse des résultats du projet Madio. Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, les autorités n'ont pas l'habitude de prendre les mesures de politique économique en fonction des résultats d'études préalablement réalisées (d'où d'ailleurs leur faible capacité de réaction et de négociation lors des discussions avec les bailleurs de fonds, par exemple dans le cadre des politiques d'ajustement structurel). Les raisons de ce manque d'intérêt pour les études sont multiples : faiblesse de l'offre d'études de qualité, niveau de formation insuffisant des responsables politiques, facteurs d'arbitrage plus politiques (voire ethniques) que techniques. Toujours est-il que Madagascar ne fait pas exception à la règle, et la réaction spontanée des administrations économiques aux travaux de Madio a toujours été négligeable. Cependant, la diffusion par la presse des résultats des travaux de Madio a eu un effet "boomerang" sur les autorités, qui se voyaient interpellées indirectement mais publiquement sur

ces résultats (sans négliger les discussions informelles en famille, entre amis, avec d'autres interlocuteurs de la société civile, etc.). Il n'était alors plus possible pour les autorités d'ignorer ces résultats. Ainsi, lorsqu'en octobre 1995, les journaux titraient à la une "*Haro sur la corruption*" (*La Tribune de Madagascar* du 15 octobre 1995), en commentant une étude de Madio qui avançait que "*40% des Tananariviens ont été victimes de la corruption des services publics au moins une fois au cours de l'année écoulée*", il devenait difficile d'éluder la question.

En second lieu, les résultats des travaux de Madio sont mis en vente. Madio n'ayant pas de vocation commerciale, ceux-ci sont vendus au coût de reproduction. Par ce biais, Madio dispose d'un second indicateur, après les articles dans les médias, mesurant l'adéquation de ses travaux à la demande. La mise en vente assure à Madio une diffusion plus large de ses publications que la presse, qui se borne le plus souvent à reproduire le résumé. Elle procure en outre des ressources permettant la reproduction des publications.

Madio met en vente 4 types de documents :

- les publications concernant les premiers résultats des enquêtes statistiques. Cette collection, qui fait la synthèse des principaux résultats de chaque enquête, se présente sous une forme standard et attractive (illustration thématique en 1^{re} de couverture, méthodologie en 3^e de couverture, tableau synthétique et chiffré en 4^e de couverture), et sur un support papier de qualité. Chaque année est associée à une couleur, et chaque série (enquête Emploi, enquête industrielle, etc.) à une illustration spécifique ;
- les publications de la série "Études" de Madio, reproduites et distribuées sous forme de photocopies ;
- la revue *Économie de Madagascar* (REM), sous la forme standard d'une revue scientifique ;
- les 4-pages de résultats relatifs aux indicateurs périodiques de l'Instat (de périodicité mensuelle pour l'indice des prix à la consommation, et trimestrielle pour le commerce extérieur), diffusés par abonnement sous forme de photocopies.

Seules les recettes des deux premiers types de documents reviennent à Madio. Celles des abonnements sont reversées à l'Instat et celles provenant des achats de la revue, au compte de la REM. Les premières mises en vente n'ont commencé qu'en 1996. Au départ distribuées de façon artisanale par la secrétaire du projet, les publications de Madio ont rapidement fait l'objet d'une demande dépassant ses capacités de gestion. Des professionnels de l'édition se sont montrés intéressés par la commercialisation des publications de Madio, et on

peut les trouver dans la plupart des librairies de la capitale. On peut aussi se les procurer dans les principaux centres de documentation tananariviens, et même dans le kiosque de presse de l'aéroport et certaines grandes surfaces.

Entre début 1996 et fin 1998, le projet Madio a vendu près de 5 000 publications dont environ 2 600 se rapportant à des premiers résultats d'enquêtes, 1 700 études et 400 revues *Économie de Madagascar*, générant près de 80 millions de francs malgaches (environ 70 000 francs français) de recettes (dont 60 millions pour le projet Madio). Les principaux clients pour les publications de Madio sont les organismes internationaux (40%), suivis par les universitaires, les sociétés et les centres de documentation (environ 10% chacun). Les organisations non gouvernementales (ONG) (6%), les bureaux d'études (6%) et les administrations (5%), constituent le reste de la clientèle.

Parallèlement à cette stratégie de vente, les publications de Madio sont aussi distribuées gratuitement, à l'ensemble des centres documentaires et bibliothèques universitaires d'Antananarivo notamment. On les trouve dans les ministères, et des échanges sont organisés avec d'autres institutions productrices d'informations ou d'analyses économiques (projets, ONG, etc.).

Ainsi, on peut considérer que la diffusion des publications de Madio est bien assurée dans la capitale malgache. Un effort reste à faire pour l'élargir aux provinces et à l'étranger.

La mise en place du rendez-vous "Instat-Point Information" (IPI)

À l'instigation du projet Madio, l'Instat a mis en place dès 1995 un point de presse intitulé "Instat-Point Information" (IPI), dont certaines caractéristiques sont inspirées des conférences de presse organisées par l'Insee en France à l'occasion de la sortie de publications de la série *Insee-Première*.

Pour restaurer l'image négative (ou au mieux la méconnaissance) de l'Instat auprès du public malgache, il est vite apparu que la réhabilitation de l'appareil statistique national devait passer non seulement par un gros effort de production de statistiques de qualité pour actualiser le système national d'informations économiques, conformément à la vocation légale de l'Instat, mais aussi par une politique de communication de grande ampleur, afin que les résultats obtenus soient largement diffusés auprès des utilisateurs. En effet, la politique de libéralisation économique mise en œuvre se devait d'être accompagnée d'une mise à disposition rapide de l'information économique auprès des différents acteurs susceptibles d'en avoir l'usage

Tableau 4

Les rendez-vous "Instat-Point Information" de la période 1995-1998*

Organisateur	1995	1996	1997	1998	Total
Madiso	4	4	5	4	17
Autres directions de l'Instat	1	1	0	4	6
Total	5	5	5	8	23

* Ce tableau ne tient pas compte des séances de restitution organisées par la direction de la Démographie et des statistiques sociales de l'Instat autour de ses travaux (recensement de population de 1993, enquête démographique et de santé de 1997), en dehors du cadre des IPI.

(les administrations économiques, les bailleurs de fonds, les opérateurs, la presse spécialisée, et plus généralement la société civile). C'est à ce prix que l'Instat devrait pouvoir pleinement jouer son rôle. Après plus d'une décennie de déclin de l'Instat, engendré par de profondes réductions budgétaires et un faible dynamisme de sa direction, cette nouvelle stratégie de communication correspondait à un véritable changement de mentalité du corps des statisticiens de l'administration publique. Il s'agissait de passer d'une réponse "molle" aux faibles sollicitations du seul interlocuteur étatique, à un rôle moteur de diffusion de l'information économique et sociale en direction des différents secteurs de la société.

Ce diagnostic établi par Madiso a immédiatement été partagé par le directeur général de l'Instat, donnant le jour au rendez-vous périodique baptisé "Instat-Point Information" (IPI). Il a été convenu qu'à chaque fois que l'Instat s'engageait dans une opération, un IPI serait organisé dans les plus brefs délais pour présenter les premiers résultats de ses travaux, sans attendre la publication définitive, dont les délais étaient en moyenne de plusieurs années (sans parler des travaux ne débouchant jamais sur des publications). Cette séance de restitution devait alors devenir l'occasion d'alimenter les utilisateurs en informations économiques les plus récentes, et d'échanger les points de vue afin d'assurer l'adéquation entre l'offre et la demande de statistiques. Un IPI a été conçu comme une conférence publique et gratuite, ouverte à tous (et plus particulièrement aux médias), l'assistance étant conviée par l'intermédiaire d'invitations ciblées et d'encarts diffusés par voie de presse.

Depuis le premier IPI, le 20 juin 1995, organisé autour de la restitution des premiers résultats de l'enquête Emploi de 1995 effectuée par Madiso, 22 autres IPI ont été organisés au cours de la période 1995-1998. Si Madiso a été à l'origine des trois quarts des IPI, on observe une montée en puissance progressive des autres directions de l'Instat au cours du temps. De ce point de vue, 1998 constitue une année charnière, au cours de laquelle l'Instat, sous

l'impulsion de son nouveau directeur général, a pris pleinement possession de cet instrument de promotion : la moitié des 8 IPI ont été directement organisés par l'Instat, en dehors du projet Madiso (tableau 4). Il convient cependant de mentionner que toutes les directions de l'Instat ne se montrent pas aussi performantes dans ce domaine, la direction des Statistiques des ménages se montrant de loin la plus dynamique.

En moyenne une centaine de personnes, chiffre variable en fonction des thèmes d'intérêt, assistent aux IPI, et ceux-ci sont généralement bien couverts par la presse. En plus de la présentation orale (souvent complétée par la projection de transparents ou de diapositives), un résumé de 4 pages est systématiquement distribué au public.

La création de la revue *Économie de Madagascar*¹²

À l'instigation du projet Madiso, la Banque centrale de Madagascar (BCM) et l'Instat ont cofondé une revue scientifique, intitulée *Économie de Madagascar*, dont le premier numéro est paru en décembre 1996. La revue *Économie de Madagascar* (REM) a refermé ainsi une parenthèse de silence de près d'un quart de siècle de la recherche en économie à Madagascar, suite à la disparition en 1972 de la *Revue économique de Madagascar* après 7 numéros, disparition provoquée par les événements politiques et la fermeture consécutive du pays. Cette nouvelle revue, de périodicité au moins annuelle, se donne trois objectifs principaux :

- inciter les économistes travaillant sur Madagascar, et plus spécifiquement les économistes malgaches, à produire des études de qualité, dont la publication constitue un instrument privilégié de valorisation ;
- mettre à la disposition d'un large public des informations et des analyses concernant les problèmes de fond du pays, de façon à encourager le débat démocratique ;

¹² Voir l'article de Mireille Razafindrakoto et François Roubaud dans ce numéro de *Statéco*.

- fournir aux décideurs des éléments pour la définition de politiques économiques pertinentes.

Il était en effet paradoxal que les analyses portant sur l'économie malgache soient plus facilement accessibles à Paris ou à Washington, et que leurs auteurs soient dans leur grande majorité des étrangers.

Les publications dans des revues extérieures et la participation à des colloques internationaux

Pour pousser plus loin la valorisation de ses travaux, le projet Madio a cherché à s'insérer dans les réseaux internationaux de la communauté scientifique en économie et statistique, aujourd'hui largement mondialisée. Cette insertion passe par divers canaux :

- publications dans des revues scientifiques des résultats des travaux de Madio ;
- participation à des colloques nationaux et internationaux (Pékin 1995, Hanoi 1996, Bamako 1997, Mexico 1998, Ouagadougou 1999, etc.).

La montée en puissance progressive du projet Madio en matière d'insertion dans les réseaux internationaux de la recherche en économie peut être clairement appréciée à partir d'un exemple précis. Lors des troisièmes journées scientifiques du réseau Analyse économique et développement de l'Aupelf-Uref (Association des universités partiellement ou entièrement de langue française - Université des réseaux d'expression française), référence d'excellence en la matière, qui se sont tenues à Hanoi en décembre 1996, Madio marquait sa participation à travers une seule contribution scientifique. Deux ans plus tard, 6 contributions de Madio étaient inscrites au programme des quatrièmes journées scientifiques, sur la question du rôle du capital humain dans le développement, tenues à Ouagadougou en janvier 1999. Malheureusement, pour des raisons financières ayant limité la participation aux journées de membres de l'équipe Madio, seules 3 communications de Madio ont pu effectivement être présentées. Mais si on y ajoute deux autres communications de membres de Dial utilisant des données collectées par Madio, le groupe de recherche Madio-Dial aura été de loin le premier contributeur à ces journées, et le seul représentant Madagascar.

Concernant les contributions de Madio à des revues scientifiques étrangères, on compte une dizaine d'articles (ou contributions à des ouvrages collectifs), ainsi qu'une dizaine de papiers publiés dans des actes de colloques internationaux. À côté de ces publications scientifiques, Madio a publié de nombreux articles dans des publications de vulgarisation à Madagascar (*Lettre de la Grande Île*,

Onudi-Challenge, *Capricorne*, etc.) et à l'étranger (*Dialogue*, etc.). De plus les analyses de Madio sont devenues une référence pour ceux qui publient sur l'économie malgache.

Il convient de noter que la valorisation scientifique des travaux réalisés par Madio est difficile à mener de front avec les activités courantes du projet. D'une part, parce que Madagascar se situe en dehors des courants d'échanges et des réseaux scientifiques, excluant largement les pays du Sud. D'autre part et surtout, parce que Madio a consenti un énorme investissement en matière de collecte d'information de base, et doit répondre à des demandes locales très lourdes. Comme pour tout investissement, un délai est nécessaire pour le faire fructifier. La tâche est d'autant plus ardue, que l'investissement statistique de Madio n'est pas une opération ponctuelle pour un programme de recherche circonscrit dans le temps, mais s'inscrit dans le cadre du système d'informations national, par nature permanent. Le désengagement programmé de Madio de la phase de collecte souffre du manque aigu de compétence au sein de l'Instat, pour prendre le relais. Cependant, le rendement de l'investissement devrait s'accroître très sensiblement dans les années qui viennent.

L'animation scientifique

La politique de formation

La formation constitue un axe essentiel des activités de Madio. Deux types de formations doivent être distinguées :

- celles dont bénéficient les membres de Madio ;
- celles dispensées par les membres de Madio.

La formation du personnel de Madio

Les membres malgaches de Madio ont pu bénéficier de formations aux techniques statistiques et à l'analyse économique, de la part à la fois des chercheurs expatriés de l'Orstom en place sur le terrain, et des missionnaires envoyés à Madagascar dans le cadre de Dial. Il convient d'insister sur le fait que la grande majorité des membres malgaches de Madio n'avaient aucune expérience professionnelle à leur entrée dans le projet. Un des rôles essentiels des chercheurs de l'Orstom a donc été de transformer ces cadres bien formés, en de véritables professionnels de l'analyse et de la recherche en économie. Ce travail de formation s'exerce au quotidien, et touche toutes les dimensions du métier de statisticien et d'économiste, mais vise aussi à combler certaines lacunes du système de formation malgache (français, esprit critique, synthèse, rédaction, organisation des idées, etc.). Cette formation au quotidien est directement mise en application par la réalisation d'études (individuelles

ou collectives), qui font ensuite l'objet d'une discussion critique, lors notamment des Vendredis de Madio.

Les Vendredis de Madio constituent un séminaire interne à Madio, dont l'objectif principal est la formation à la recherche. Chaque membre du projet est invité à présenter oralement les résultats de ses travaux (étude en cours ou achevée), afin de les soumettre à la discussion collective (interrogations, critiques, suggestions). Le séminaire profite aussi bien à l'exposant (communication orale, etc.) qu'à l'assistance qui prend connaissance d'un autre champ d'investigation que le sien, d'une méthodologie nouvelle, etc. Pour améliorer l'efficacité du séminaire, le principe du discutant a été instauré, afin d'étoffer le débat. Si les Vendredis de Madio sont à destination principale des membres du projet, les cadres de l'Instat sont systématiquement invités à y participer, ainsi que toute personne extérieure intéressée, soit dans le public soit comme exposant. Le séminaire se tient les vendredis après-midi, dans les locaux de l'Instat. Il a été mis en place en mars 1996. En janvier 1999, 70 Vendredis de Madio avaient été organisés (27 en 1996, 21 en 1997 et 22 en 1998) sur les thèmes les plus variés, reflétant la diversité des champs d'investigations de Madio.

Il est intéressant de noter que ce processus de formation continue a franchi en 1997 une étape nouvelle, avec le recrutement de 4 jeunes statisticiens-économistes malgaches issus de l'Ensea (École nationale supérieure de statistique et d'économie appliquée) d'Abidjan. Alors que dans un premier temps, la formation interne se faisait des chercheurs expatriés de l'Orstom vers les économistes malgaches du projet, dans un second temps, ces derniers ont pris en charge la formation de leurs cadets. Le processus de capitalisation des savoirs sur une base endogène a ainsi été enclenché.

À côté de cette formation continue sur le tas, les membres de Madio ont aussi bénéficié de formations formelles, en général de haut niveau, organisées par des institutions spécialisées dans ce domaine. Le dénominateur commun de ces formations est de porter sur les techniques quantitatives de l'analyse statistique et économique. Leur spécificité, outre leur qualité technique, est d'avoir été choisies en étroite articulation avec les activités du projet, afin d'en maximiser la valorisation. En effet, trop souvent les formations accordées dans le cadre des projets peuvent être qualifiées de "formations de complaisance" : elles ont pour fonction implicite de distribuer des *per diem* et des séjours à l'étranger, sans qu'aucune retombée tangible ne puisse être notée. C'est d'ailleurs au nom de ce principe d'efficacité, que le projet Madio a été amené à privilégier les formations à

Madagascar par des spécialistes étrangers (lorsque les compétences n'existent pas localement), moins coûteuses et dont le plus grand nombre peut bénéficier.

Les formations dispensées par les membres de Madio

Pour ce type de formations aussi, on peut distinguer formations formelles et informelles.

Du côté des formations informelles, Madio assure le transfert des opérations statistiques aux cadres de l'Instat. En particulier, chaque enquête est précédée d'une séance de formation de plusieurs jours pour les superviseurs et pour les enquêteurs. Plusieurs dizaines de cadres de l'Instat ont ainsi été formés et encadrés, ainsi que plusieurs centaines d'enquêteurs. De plus, des modules de formation au traitement et à l'analyse des données ont été organisés par les membres de Madio (modélisation, traitements statistiques sous Sas, etc.). Madio a aussi financé à plusieurs cadres de l'Instat non membres de Madio des sessions de formations formelles.

Du côté des formations formelles, Madio intervient à différents niveaux dans les cycles universitaires de l'université d'Antananarivo (séminaires de 3^e cycle de géographie, séminaires de 2^e et de 3^e cycles d'économie). Enfin, Madio constitue un laboratoire d'accueil pour des étudiants de 3^e cycle des universités françaises, notamment pour des stages de fin d'études et de longue durée (DEA, DESS, écoles d'ingénieurs, thèses).

La création d'une véritable unité de recherche inscrite dans un réseau international

L'accueil de nombreux étudiants en thèse ou en stage, des échanges et collaborations scientifiques avec différents groupes de recherche à Madagascar ou à l'étranger, font de Madio une des rares véritables unités de recherche à Madagascar, en remplissant la double fonction de recherche et de formation. Ainsi, pas moins de 12 thèses de doctorat ont été entreprises dans le cadre de Madio, ou en collaboration avec Madio, en utilisant des données de Madio. 4 ont déjà été soutenues avec succès, et les autres sont encore en cours. Madio a aussi encadré 16 mémoires de 3^e cycle (DEA, DESS ou écoles d'ingénieurs), et deux mémoires de maîtrise. La moitié de toutes ces formations ont profité à des étudiants malgaches, et début 1999, plus des deux tiers des thèses ou mémoires avaient été soutenus.

Les consultations

Très rapidement, à mesure que Madio s'est fait reconnaître comme le centre d'excellence à

Madagascar en matière d'analyses économiques, les demandes de consultation ont commencé à affluer. Madio est devenu au fil des années un passage obligé pour tous les consultants à la recherche d'informations et d'études économiques sur Madagascar. Ce succès est même devenu une source d'effet pervers, Madio se trouvant submergé par l'affluence de demandes de toutes sortes n'entrant pas toutes dans le cadre de ses compétences ou de son programme de travail (demande de traitements secondaires de ses bases de données, demande d'enquêtes spécifiques, demande de formation des cadres d'entreprises du secteur privé, etc.).

Ces sollicitations peuvent prendre trois formes :

- demandes d'informations qui peuvent être satisfaites par l'obtention des publications de Madio ;
- demandes d'interventions dans des colloques, séminaires ou ateliers ;
- demandes de contributions spécifiques sur des thèmes particuliers.

Comme les deux premiers types de demandes ont déjà été traités plus haut, seul le dernier est abordé ici. Dès la mise en place de Madio, des principes clairs concernant la consultation ont été adoptés (même s'ils n'ont pas toujours été respectés). D'abord, les demandes de consultation de Madio ne pouvaient être acceptées que si les termes de référence entraient directement dans le cadre du programme de travail du projet, et évidemment, que si les activités induites par la consultation ne risquaient pas de nuire à la qualité et au respect du calendrier prévu des activités courantes. Ensuite, le projet Madio devait pouvoir rester propriétaire (ou copropriétaire) des résultats, notamment en terme de diffusion. Ainsi, toute consultation devait pouvoir faire l'objet d'une publication dans le cadre des études de Madio, même si d'autres types de valorisation pouvaient être envisagés. Enfin, concernant le financement, différentes formes d'accords pouvaient être conclus. Les consultations pouvaient être gratuites (lorsque le dénominateur commun avec des travaux existants ou prévus à Madio était fort) ; elles pouvaient faire l'objet d'une simple participation sous forme de dons de fournitures nécessaires à la réalisation des travaux (disquettes, papier, etc.) ; enfin une rémunération

correspondant au coût marginal du travail demandé pouvait être convenue. Dans le cas de consultations nécessitant des opérations spécifiques lourdes (enquêtes par exemple), leur financement était à la charge du demandeur. Enfin, en cas de rémunération pour une expertise, une moitié était attribuée aux membres de Madio ayant réalisé la consultation, tandis que l'autre était reversée sur le compte du projet. Ces règles, et la gestion transparente de la consultation, avaient pour objectif d'éviter que des biens publics (en l'occurrence les bases de données, l'équipement, le temps de travail, et même la renommée de Madio) soient utilisés à des fins privées, comme c'est malheureusement trop souvent le cas dans la fonction publique à Madagascar (soit directement, soit par l'intermédiaire de bureaux d'études écrans).

La question des financements : une insécurité démobilisatrice

Initialement, un projet de financement commun, impliquant les trois bailleurs de fonds du projet Madio avait été convenu et adopté pour les deux premières années d'exercice (1994-1996), l'Orstom prenant en charge les coûts d'expatriation de ses chercheurs, ainsi qu'un petit budget de recherche, tandis que la Coopération française et l'Union européenne assuraient le financement des activités courantes du projet (tableau 5). Dans les faits, les engagements n'ont jamais pu être tenus. Au cours des deux premières années (1994-1996), la Coopération française n'a pas pu accorder l'appui financier prévu, car celui-ci était conditionné à la mise en place d'un programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE), lui-même dépendant de la signature d'accords avec les institutions de Bretton Woods, dans le cadre de l'ajustement structurel. Quand finalement, un projet spécifique financé par le Fonds d'aide et de coopération (Fac) français a pu être signé fin 1996 et pour deux ans, c'est l'Union européenne qui n'a plus été en mesure de remplir ses engagements. Pour des raisons de procédures internes, le projet de réhabilitation de l'appareil statistique malgache (Statnad), dont une composante était censée assurer le financement de Madio en 1997 et 1998, s'est trouvé bloqué, et ce n'est qu'en 1999 qu'il a enfin vu le jour.

Tableau 5
Le budget de Madio sur la période 1994-1998

en milliers de francs français	Orstom	Union européenne	Coopération française	Total
Fonctionnement	500	3 000	1 700	5 200
Salaires des chercheurs expatriés	10 200	-	-	10 200
Total	10 700	3 000	1 700	15 400

Dans les deux cas, le projet Madio n'a dû son salut qu'aux efforts et aux solutions trouvées localement (mission française de coopération, délégation européenne) pour compenser ces retards de financement au niveau central. Ces solutions de fortune, qui ont sauvé Madio, ont eu cependant des effets négatifs sur son rythme d'activité. D'une part, l'horizon de planification des opérations en était singulièrement raccourci et opacifié. D'autre part, le montant global des enveloppes obtenues par petits bouts, a été très inférieur à celui initialement prévu. De plus, le tâtonnement pour identifier les lignes de crédit effectivement mobilisables a occasionné une perte de temps considérable pour le responsable du projet, contraint de rédiger de nombreuses conventions de financement partielles, dont un nombre important n'a jamais abouti. Enfin, le manque de sécurité quant au financement des activités a engendré une incertitude sur l'avenir du projet, contraint de naviguer à vue, engendrant une démobilitation d'une équipe malgache en situation précaire.

D'un point de vue général, l'expérience de Madio confirme le constat d'inadéquation structurelle des mécanismes de financement de l'aide publique au développement, problème partagé par tous, mais particulièrement aigu dans le cas de l'Union européenne. La complexité des procédures administratives, les délais de traitement, l'insuffisance de coordination entre les structures centrales et les antennes locales etc., sont incompatibles avec un déroulement fluide des activités d'un projet. Si le faible taux de décaissement des projets est souvent imputé à l'inefficacité des institutions des pays du Sud chargées de l'administration de l'aide publique au développement, l'expérience de Madio (mais aussi de nombreux autres projets à Madagascar) montre que les incohérences internes des agences d'exécution du Nord en sont aussi très largement responsables.

Finalement, seul l'Orstom a rempli sans difficulté ses engagements financiers vis-à-vis de Madio. La souplesse de ses procédures a permis de pallier les lourdeurs enregistrées par ailleurs. En fait, le grief que l'on peut adresser à l'Orstom ne porte pas sur les financements, mais sur les modalités de reconduction de la convention scientifique avec l'Instat régissant le projet Madio. Après une première convention signée pour deux ans, pas moins de trois avenants annuels ont dû être élaborés pour conduire au terme du projet initial, et ce, malgré diverses évaluations positives. Cette politique de *stop and go*, peu compatible avec le temps de la recherche, et qui marque l'incapacité de l'Orstom à identifier parmi ses propres programmes ceux qui méritent d'être appuyés, a eu les mêmes effets déstabilisants sur Madio que les incertitudes sur les financements.

Malgré ces lacunes structurelles, on peut tout de même accorder quelques circonstances atténuantes aux institutions bailleurs de fonds de Madio, puisque toutes les trois ont été prises dans la tourmente de réformes internes profondes.

Un dernier point mérite d'être souligné : à la différence d'autres projets de l'Instat (sur financements de la Banque mondiale, par exemple), les fonds attribués à Madio sont octroyés sous forme de dons, et non de prêts qui alourdissent la dette de Madagascar.

Conclusion : le problème du transfert à l'Instat

Les résultats obtenus par le projet Madio peuvent être considérés comme satisfaisants. Le bilan en termes de production et de formation de l'équipe malgache est positif. Reste une question en suspens : celle du transfert à l'Instat dans le cadre de la réhabilitation de l'appareil statistique national et de la pérennisation des activités de Madio au sein de l'Instat.

En premier lieu, il convient de souligner que la double fonction de Madio (former une équipe de jeunes malgaches à l'analyse statistique et économique et participer directement à la réhabilitation d'une institution publique) relevait de la gageure. En effet, la réforme de la fonction publique en Afrique, est un véritable serpent de mer sur lequel viennent buter tous les projets qui s'y attellent, quasiment depuis l'époque des indépendances. S'ils existent, les succès dans ce domaine se comptent sur les doigts d'une main, malgré l'énorme effort financier consenti par les bailleurs de fonds. C'est d'ailleurs cet échec systématique qui a conduit certains donateurs, au premier rang desquels la Banque mondiale, à multiplier la création de cellules parallèles *ad hoc*, hors structures administratives, dont le rôle réel est de doubler (et implicitement de remplacer), les services et ministères jugés inefficaces. Plus généralement, le développement de la coopération en dehors du cadre de l'administration publique des pays aidés constitue une tendance lourde de l'aide publique au développement depuis quelques années. Cette dynamique procède du même diagnostic porté sur l'incapacité de l'État à se réformer. On peut y voir aussi une des lignes conductrices des politiques de démantèlement de l'État.

Dans ces conditions, la tâche impartie à Madio pouvait apparaître comme démesurée, car en la matière, l'administration publique malgache, et l'Instat en particulier, ne faisait pas exception à la règle. On rappellera simplement qu'au moment de

la mise en place de Madio, et de l'identification du partenaire institutionnel du projet, le choix de l'Instat proposé par Dial s'est fait contre l'avis unanime de ceux qui, connaissant l'institution, jugeaient négligeables les chances d'une redynamisation interne. Et effectivement, à l'arrivée du projet, la performance de l'Instat était catastrophique, bien que ni plus ni moins que celle de la plupart des instituts nationaux de statistique d'Afrique subsaharienne (personnel vieillissant et sous-qualifié, productivité désastreuse, production négligeable, etc.). Il était alors proposé d'intégrer des structures plus prestigieuses (Banque centrale, Trésor, etc.) ou carrément de créer une structure nouvelle, débarrassée des pesanteurs administratives incontournables, et directement placée sous la tutelle des instances de décision (cellule d'analyse macroéconomique directement rattachée à la Primature, par exemple).

En second lieu, et malgré ce contexte défavorable, les quatre premières années d'activité de Madio correspondent à un véritable bond en avant de l'Instat, pour lequel Madio a joué sans conteste un rôle moteur. Le rôle dynamisant de Madio est passé par plusieurs canaux de transmission.

Madio a d'abord participé de manière directe au renforcement des compétences de l'Instat, à travers l'implantation d'enquêtes et de modèles macroéconomiques dans les services compétents de l'Instat, la participation de dizaines de cadres de l'Instat aux opérations statistiques et aux modules de formation, le financement de stages, la mobilisation des services provinciaux laissés depuis des années en déshérence, la collaboration avec les différentes directions de l'Instat pour l'analyse et la publication de résultats, etc. Le projet Madio a ainsi plus collaboré avec l'ensemble des directions de l'Instat, que celles-ci ne l'ont fait entre elles.

Cette collaboration n'a d'ailleurs pas toujours été couronnée de succès. En particulier, la direction des Statistiques des entreprises ne s'est pas montrée capable de produire le 4-pages trimestriel sur le commerce extérieur mis au point par Madio, et ce malgré les multiples formations et les engagements pris pour sa publication. À côté de cet échec complet, le transfert de l'enquête annuelle dans l'industrie n'est qu'un demi-succès, les responsables de cette enquête au sein de l'Instat montrant des difficultés à en maîtriser toutes les étapes, malgré trois années successives d'internalisation. D'un point de vue général, l'expérience de Madio montre que la stratégie d'implication de fonctionnaires relativement âgés, peu formés ou déqualifiés, et peu motivés, est improductive, quels que soient les efforts engagés financièrement ou en matière de formation.

À côté de ces actions qui relèvent des activités courantes du projet, Madio a systématiquement mobilisé ses compétences et ses réseaux pour débloquer des situations par ailleurs enlisées. Par exemple, en 1996, Madio a joué un rôle central dans la mise en place de l'enquête de conjoncture, financée par la Banque mondiale, en identifiant des experts internationaux, alors que le montage du dossier était en passe d'être abandonné. Autre exemple, lors du transfert à l'Instat du nouvel indice des prix à la consommation, Madio a dû intervenir plusieurs fois pour que ce projet ne soit pas abandonné, et que ses lignes méthodologiques novatrices, qui en font la légitimité, ne soient pas remises en question.

Par ailleurs, la crédibilité de Madio a rejailli sur l'Instat, ce qui lui a permis de décrocher de nouveaux contrats. Ceci vaut aussi bien pour le projet Statmad (Programme global de réhabilitation du système statistique national malgache) de l'Union européenne, la réussite de Madio ayant incité Eurostat à tenter d'étendre l'expérience à l'ensemble de l'Instat (Langevin, 1997), que du rapport national sur le développement humain durable, où là encore la crédibilité de Madio a décidé le Pnud à confier cette étude à l'Instat à partir de 1996, d'abord en collaboration avec Madio, puis de manière autonome. La visibilité actuelle de l'Instat à Madagascar, après une longue période obscure, est très largement le fruit du crédit acquis par Madio, qui a systématiquement affiché son insertion au sein de l'Instat.

Mais peut-être plus que ces transferts directs, c'est l'effet de démonstration qui a constitué le principal catalyseur du sursaut productif enregistré par l'Instat ces dernières années. D'un point de vue général, Madio a prouvé aux cadres de l'Instat que la fonction statistique n'était pas inéluctablement vouée à la déchéance ; et en particulier, que le cycle de réduction des budgets pouvait être contrecarré, pour peu que la logique traditionnelle soit inversée. Plutôt que d'attendre passivement une improbable mise de fonds supplémentaires pour engager une nouvelle opération, il est apparu plus productif de se mettre au travail avec les moyens du bord (ou éventuellement de monter un projet peu coûteux) pour prouver aux financeurs potentiels l'existence d'une véritable compétence professionnelle susceptible d'être appuyée. Contrairement à l'idée couramment admise, le problème de fond à Madagascar n'est pas un problème financier, mais un problème de compétences. L'abandon récent de l'enquête agricole de base, qui disposait pourtant de plusieurs milliards de francs malgaches, en est la démonstration la plus récente (Delorme, 1999).

En dehors de ce changement de mentalité, l'effet de démonstration a aussi joué dans tous les domaines de la valorisation statistique, de la publication des résultats (nature des documents publiés) à la mise en place de séances publiques de restitution et à la participation aux conférences "Instat-Point Information".

En conclusion, l'évolution des courbes de production et de productivité de l'Instat au cours des dernières années montre sans ambiguïté que la présence de Madio, loin de démotiver les agents de l'Instat, comme cela a pu être parfois avancé, a eu un effet extrêmement positif sur leur efficacité.

Références bibliographiques

Afristat (1998), *État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996*. - Bamako, Afristat, 108 p. (Série Études, n° 1).

Cogneau D., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (1998), *Projections de moyen terme à partir du modèle Megadifi (1995-2001)*. - Antananarivo, Madio, 25 p. (Étude n° 9824).

Delorme P. (1999), *Rapport de mission Statmad. Mission de suivi de juin 1999*. - Luxembourg, CESD-Communautaire.

Dial (1995), "Le projet Madio : pour un appui à la réflexion macroéconomique à Madagascar", *Dialogue*, n° 3, p. 3. - Paris, Dial.

Dial (1996), "Bilan des travaux de Dial sur l'économie camerounaise", *Dialogue*, n° 5, p. 1-8. - Paris, Dial.

Dial (1997), "L'économie malgache de 1990 à 1998 : un retour fragile de la croissance suspendu aux efforts de réforme", *Dialogue*, n° 8, p. 2-9. - Paris, Dial.

Langevin B. (1997), *Projet intérimaire de renforcement institutionnel du système statistique à Madagascar*. - Luxembourg, Eurostat.

Naudet J.-D. (1999), "Les « guignols de l'info ». Réflexions sur la fragilité de l'information statistique en Afrique" in : Jacob J.-P. (éd.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, p. 31-56. - Genève / Paris, Institut universitaire d'études du développement / Presses universitaires de France.

Razafindrakoto M. et Roubaud F. (1996), *Bilan macroéconomique 1990-1996 et perspectives de l'économie malgache 1997-1998 : exercice de simulation à partir d'un modèle de court terme*. - Antananarivo, Madio, 32 p. (Étude n° 9664).

Razafindrakoto M. et Roubaud F. (1998a), *Méthodologie pour l'élaboration du cadrage macroéconomique léger*. - Antananarivo, Madio, 20 p. (Document technique n° 9819).

Razafindrakoto M. et Roubaud F. (1998b), *Méthodologie pour l'élaboration de l'analyse structurelle et des perspectives à moyen terme*. - Antananarivo, Madio, 20 p. (Document technique n° 9820).

Secrétariat technique de l'ajustement (1998), *Madagascar : terre d'accueil. Analyse de l'enquête Tourisme/Visa (ETV98)*. - Antananarivo, Secrétariat technique de l'ajustement, 50 p.