



HAL
open science

Ampleur et enjeux du déséquilibre de l'espace malgache

Gabriel Rabearimanana

► **To cite this version:**

Gabriel Rabearimanana. Ampleur et enjeux du déséquilibre de l'espace malgache. Travaux & documents, 2003, Espaces, sociétés et environnements de l'océan Indien, 20, pp.89–106. hal-02181283

HAL Id: hal-02181283

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02181283>

Submitted on 19 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ampleur et enjeux du déséquilibre de l'espace malgache

GABRIEL RABFARIMANANA

Géographe - Université d'Antananarivo

Résumé : Le déséquilibre, caractéristique majeure du territoire malgache pose problème. Une partie importante de l'opinion le considère depuis le début des années 70 comme une injustice et l'ensemble de la classe politique malgache a affirmé depuis le début de ces années vouloir le combattre, ou tout au moins le corriger, par une politique de « décentralisation » : concept inscrit dans les constitutions successives de la République de Madagascar depuis 1975¹. Le résultat n'est guère perceptible car un quart de siècle après cette forte prise de conscience, cette donnée majeure de l'espace, lourde de conséquences, est toujours présente. Il est probable que l'une des causes de cet échec soit la méconnaissance, ou du moins la connaissance insuffisante de la nature réelle de ce déséquilibre car jusqu'à présent, aucun travail scientifique conséquent ne lui a été spécifiquement consacré.

Mots-clés : Madagascar, organisation administrative, déséquilibre, décentralisation.

INTRODUCTION

Pour corriger le déséquilibre qui affecte le territoire malgache, il est nécessaire de mettre en évidence ses aspects essentiels. Ils permettent d'en comprendre la nature, d'en mesurer l'ampleur, et d'en dévoiler les enjeux, notamment en termes d'aménagement, voire de restructuration administrative et politique du jeune Etat malgache qui, 40 ans seulement après sa naissance, en est déjà officiellement à la III^e République².

Pour nommer les disparités dont il est question ici, l'expression « déséquilibre régional » est couramment utilisée aussi bien par les médias

1 En 1975, la Constitution de la II^e République définissant une décentralisation régie par le « centralisme démocratique ».

En 1993, la Constitution initiale de la III^e République préconisant la « décentralisation effective ».

En 1998, la Constitution révisée de la III^e République, voulant pousser la décentralisation à l'extrême, a institué les « Provinces Autonomes ».

2 Certains observateurs estiment que la révision institutionnelle adoptée en 1998, est en fait un changement de Constitution, qui a donné naissance à une IV^e République.

que par les responsables politiques et techniques. Mais elle est inexacte dans la mesure où les régions n'ont été clairement définies et officiellement délimitées à Madagascar qu'en mars 1994. C'est à cette date que l'Assemblée Nationale a voté une loi réorganisant l'Administration du Territoire, en subdivisant celui-ci en 28 régions. Du reste, à peine instituées, les régions ont été mises en veilleuse, voire remises en cause par le changement intervenu soudainement à la tête de l'Etat à la fin de 1996³. Ainsi, les données statistiques avant comme après 1994, n'ont pu se rapporter au cadre régional.

Elles se réfèrent aux provinces et aux sous-préfectures, les deux seuls niveaux territoriaux qui ont résisté aux remodelages successifs du découpage administratif mis en œuvre depuis la II^e République. C'est nécessairement sur la base de ces statistiques officielles et accessoirement à partir de la perception et du vécu de la population que l'on peut saisir le déséquilibre dont souffre l'espace malgache. Certes, une démarche fondée sur les données officielles presque toujours sujettes à caution est critiquable, d'autant plus que les circonscriptions administratives ne correspondent pas aux différenciations générées par le fonctionnement réel de l'espace.

Toutefois, la permanence de la division du territoire malgache en six provinces, dans leur délimitation actuelle depuis la Loi Cadre de 1956, a fini par forger et donner une certaine personnalité à chacune d'entre elles. En effet, en 45 ans, la population de chaque province a tissé des relations multiples avec la grande ville chef-lieu, a contracté des habitudes administratives, économiques par rapport à elle. Et en définitive, chaque habitant, au-delà de l'appartenance ethnique et du statut social, considère l'espace provincial, la province, comme l'une de ses références identitaires. Du coup, celle-ci acquiert une nouvelle dimension très importante, humaine et idéologique. Et bien que la province ne constitue aucunement une entité cohérente sur le plan économique, elle est devenue une réalité géographique à partir de laquelle on peut saisir de manière pertinente une des formes essentielles des disparités spatiales vues à l'échelle du territoire : le déséquilibre interprovincial⁴.

3 Le Président de la République en cours de mandat, le Pr. ZAFY Albert a été « empêché » par l'Assemblée Nationale et la Haute Cour Constitutionnelle.

4 À plus grande échelle, on soulignera les contrastes à l'intérieur de chaque province ou encore les écarts et opposition « ville-campagne », autres formes des disparités spatiales qui ne seront pas abordées ici.

UN DÉSÉQUILIBRE INTERPROVINCIAL PRONONCÉ AUX MULTIPLES FACETTES

Un examen de la population de Madagascar sous l'angle de l'effectif, de la répartition spatiale, des principaux indicateurs socioculturels autant qu'un regard objectif sur les données économiques prenant en compte la longueur des routes bitumées, l'implantation des entreprises non agricoles et particulièrement, celle des entreprises franches industrielles, permet de dégager un constat clair, peu discutable. À quelques nuances près, la province d'Antananarivo, même si l'on fait abstraction de la présence sur son territoire de la capitale nationale, siège de la totalité des instances de décision du pays se distingue nettement des autres provinces. Il s'agit là d'un fait géographique majeur à multiples facettes, lourd de conséquences qu'il convient de mesurer avec précision, d'expliquer avec objectivité.

Les facettes démographiques du déséquilibre interprovincial

Le poids considérable de la province d'Antananarivo

Avec une densité estimée à 29,9 hab./km² en 2001, Madagascar est un pays plutôt sous-peuplé. Mais sa population est très inégalement répartie dans l'espace (tableau 1).

Tableau 1 : Effectif et répartition de la population de Madagascar

| PROVINCE | SUPERFICIE | | POPULATION 1975 | | POPULATION 2001 | | densité hab/km ² |
|--------------|-----------------|------|-----------------|-------|-----------------|-------|--------------------------------|
| | km ² | % | effectif | % | effectif | % | |
| Antananarivo | 58 000 | 9,7 | 2 167 973 | 28,51 | 4 580 788 | 29,18 | 78,6 |
| Antsiranana | 42 970 | 7,2 | 597 982 | 7,86 | 1 188 425 | 7,57 | 27,6 |
| Fianarantsoa | 102 540 | 17,3 | 1 804 365 | 23,72 | 3 366 291 | 21,45 | 32,9 |
| Mahajanga | 150 670 | 25,5 | 819 750 | 10,8 | 2 229 550 | 14,2 | 11,5 |
| Toamasina | 77 400 | 13 | 1 179 606 | 15,5 | 2 593 063 | 16,52 | 33,6 |
| Toliary | 161 900 | 27,3 | 1 034 114 | 13,6 | 1 733 917 | 11,05 | 13,8 |
| Madagascar | 593 480 | 100 | 7 603 790 | 99,99 | 15 692 034 | 100 | 29,9 |

Sources : INSTAT: Recensement général de la population et des habitants 1975 et 1993
INSTAT : Estimation 2001

On note un fort contraste entre, d'un côté, trois provinces ayant des densités inférieures à la moyenne nationale, Antsiranana mais surtout Toliary et Mahajanga avec respectivement 13,8 hab/km² et 11,5 hab/km², soit la moitié de la moyenne nationale, et de l'autre, trois autres aux densités supérieures à la moyenne nationale : Fianarantsoa, Toamasina et surtout

Antananarivo qui affiche 78,6 hab/km², soit 2,5 fois la moyenne nationale.

On peut ajouter que l'importance démographique de la province d'Antananarivo est amplifiée par deux faits :

- la province de Toamasina qui suit celle d'Antananarivo, a une densité deux fois moindre (33,6 hab/km²).
- sur le plan de l'effectif (tableau 1), la province d'Antananarivo abritait en 2001, 29,18 % de la population sur seulement une superficie égale à 09,7 % du territoire national. La province qui la suit, celle de Fianarantsoa, sur une superficie deux fois plus importante (17,3 %) n'abritait que 21,45 % de cette population.

Au regard de la dynamique qui a prévalu entre 1975 et 2001, on peut raisonnablement penser que cet écart entre la province d'Antananarivo et les autres va se maintenir.

Une urbanisation inégale

S'agissant des taux d'urbanisation, les contrastes sont aussi remarquables alors que le pays demeure faiblement urbanisé (tableau 2).

Tableau 2 : Evolution de l'urbanisation

| PROVINCE | TAUX D'URBANISATION EN % | | |
|--------------|--------------------------|-------|------|
| | 1975 | 1993 | 2001 |
| ANTANANARIVO | 26,2 | 30,14 | 34,1 |
| ANTSIRANANA | 22,1 | 22,05 | 26,9 |
| FIANARANTSOA | 10,2 | 16,58 | 20,6 |
| MAHAJANGA | 15 | 20,8 | 24,8 |
| TOAMASINA | 11,8 | 21,78 | 25,8 |
| TOLIARY | 0,91 | 22,48 | 22,6 |
| MADAGASCAR | 16,4 | 22,8 | 27,3 |

Sources : INSTAT : Recensement 1975.

Série Etude et Analyse des données socioéconomiques des milieux urbains

INSTAT RGPH 1993

INSTAT : Estimation 2001

En 2001, la province d'Antananarivo avec un taux d'urbanisation de 34,1 % était, comme en 1975 ou 1993, largement au-dessus de la moyenne nationale estimée alors à 27,3 %. Les cinq autres provinces avaient toutes, des taux inférieurs à cette moyenne, même si l'on doit souligner qu'Antsiranana et Toamasina en sont relativement proches avec respectivement 26,9 % et 25,8 %.

Cette inégale urbanisation prend toute sa signification géographique si l'on note qu'est localisée dans la province d'Antananarivo, outre la capitale nationale, de loin la première ville du pays avec plus de 900.000 habitants, Antsirabe, classée troisième ville avec 160.000

habitants en 2001, juste derrière Toamasina qui en avait 179.000. À cause de ces deux grands centres urbains, à l'échelle malgache, la moitié de la population urbaine de l'île habite actuellement cette province centrale. Et il va sans dire que son territoire est à présent le mieux, ou plutôt le moins mal structuré du pays. Toutefois, à l'inverse du poids démographique, au vu de l'évolution observée depuis 1975, on peut avancer que l'écart va s'atténuer progressivement, et sensiblement à l'avenir. En effet, même s'il est vrai que les cinq autres provinces sont parties de taux très bas permettant une progression relative plus aisée, il importe de souligner qu'entre 1975 et 2001, juste devant Antsiranana, c'est Antananarivo qui a enregistré l'augmentation la plus faible de son taux d'urbanisation : +08 points entre les deux dates contre +14 pour Toamasina, +13 pour Toliary ou encore +10,4 pour Fianarantsoa.

Les facettes socioculturelles du déséquilibre interprovincial

Avec des intensités variables, les domaines de la scolarisation et de la santé sont aussi marqués par les contrastes entre provinces. Ainsi on note de fortes disparités pour tous les cycles d'enseignement et pour le nombre d'habitants dont doit s'occuper un médecin.

Tableau 3 : Facettes socioculturelles et répartition spatiale des médecins

| PROVINCE | Répartition des étudiants année 1999 | | Répartition des bacheliers année 2000 | | Taux de scolarisation 5 à 15ans | | Nombre d'habitants pour 1 médecin année 1999 |
|--------------|--------------------------------------|-------|---------------------------------------|------|---------------------------------|--------------|--|
| | Effectif | % | Effectif | % | année 1975 % | année 1999 % | |
| ANTANANARIVO | 14 388 | 67,35 | 7 291 | 57,9 | 63,1 | 78,3 | 2 515 |
| ANTSIRANANA | 811 | 3,79 | 1 061 | 8,4 | 51,6 | 76,8 | 19 331 |
| FIANARANTSOA | 2 049 | 9,59 | 1 130 | 9 | 50 | 67,8 | 15 354 |
| MAHAJANGA | 1 319 | 6,17 | 897 | 7,1 | 50 | 56,8 | 6 458 |
| TOAMASINA | 1 706 | 7,98 | 1 546 | 12,3 | 53 | 76,7 | 15 506 |
| TOLIARY | 1 090 | 5,1 | 662 | 5,32 | 34,8 | 62,4 | 18 681 |
| MADAGASCAR | 21 363 | 100 | 12 587 | 100 | 52,1 | 72,3 | 6 893 |

Sources : Enquête auprès du Ministère de l'Enseignement Supérieur
 Enquête auprès du Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base (MINESEB)
 Enquête auprès du Bureau de l'Ordre des Médecins de Madagascar

C'est indiscutablement au niveau de l'enseignement supérieur que le déséquilibre entre provinces est le plus saisissant (tableau 3). Antananarivo, capitale nationale et provinciale à la fois, rassemble plus des 2/3 des étudiants (67,3 %) du pays. Son université est la plus ancienne et aussi, de loin la plus complète. Ancienne parce que les premières formations ont été ouvertes à la fin des années 50, c'est-à-dire avant l'indépendance, alors que le premier centre universitaire institué hors

d'Antananarivo, celui de Toliary ne l'a été qu'en 1977. Les autres universités sont beaucoup plus récentes et actuellement, même si certaines disposent de quelques instituts performants et pointus telle l'Ecole Nationale d'Informatique de Fianarantsoa, il est clair que l'éventail des disciplines que les étudiants peuvent suivre, reste très limité.

En effet, les universités, autres que celle d'Antananarivo, sont composées de quelques établissements, au maximum quatre, qui en plus, ne peuvent assurer la gamme complète et normale d'enseignement⁵. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que Fianarantsoa, la deuxième ville universitaire après Antananarivo ne totalise que 09,59 % des étudiants.

Quoique un peu moins accusé, le contraste entre les provinces est très net dans l'enseignement secondaire (tableau 3). Au total, en 2000, Antananarivo où réside 29,18 % de la population, a fourni 57,9 % des bacheliers, toutes séries confondues, suivie d'assez près par Toamasina avec 12,3 % des bacheliers pour 16,5 % des habitants. À l'autre extrémité de la fourchette, se situe Toliary avec 05,3 % des bacheliers pour 11,5 % de la population. Si on relève que cette année-là comme pour la plupart des années antérieures, les taux de réussite au baccalauréat ont été sensiblement les mêmes pour toutes les provinces, on peut dire que les discordances entre pourcentages de bacheliers et pourcentages de population sont l'expression d'une disparité flagrante en terme d'infrastructure au niveau de l'enseignement secondaire. Rappelons que la capitale a disposé de grands lycées (Jules Ferry, Gallieni) bien avant l'Indépendance. Les autres provinces, sans exception, n'en ont été pourvues qu'après 1960.

Au niveau de l'enseignement primaire qui globalement affiche encore un taux de scolarisation faible, le contraste existe aussi, mais par rapport à 1975, il était très sensiblement atténué en 1999 (tableau 3). Hormis la province de Mahajanga qui avec un taux de scolarisation de 56,8 %, se situe très en-dessous de la moyenne nationale 72,3 %, les écarts sont faibles entre les autres provinces, même si Antananarivo est toujours légèrement en tête avec 78,3 %.

La facette santé du déséquilibre interprovincial

Dans le domaine de la santé, la répartition des médecins sur l'ensemble du territoire suffit pour mettre en évidence le profond

5 La Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Toamasina ne comprend que trois départements, contre dix à Antananarivo.

L'Ecole Normale Supérieure de Toliary ne dispense que l'enseignement de la Philosophie.

déséquilibre entre la province d'Antananarivo qui dispose d'un médecin pour 2 515 habitants et le reste du pays (tableau 3). Mise à part la province de Mahajanga qui, avec un médecin pour 6 458 habitants, se trouve dans une position intermédiaire, les quatre autres sont vraiment mal loties, très en-dessous de la moyenne nationale et bien loin derrière Antananarivo. Celle-ci, malgré sa situation relativement confortable, reste mal pourvue, compte tenu de la norme internationale : il faut, d'après l'OMS, un médecin pour 850 habitants pour une bonne couverture médicale. Pour comprendre le déséquilibre profond qui vient d'être décrit, on peut évoquer deux facteurs. D'une part, les médecins fonctionnaires sont affectés en nombre auprès des grands centres hospitaliers bien équipés et accueillant un nombre important de patients. Or, sur ce plan, la province d'Antananarivo abrite quatre hôpitaux généraux avec des annexes auxquels il faut ajouter le Grand Hôpital d'Antsirabe. D'autre part, et c'est le deuxième facteur, la plupart des médecins, non-fonctionnaires, tiennent un cabinet médical personnel ou travaillent dans des cliniques privées. Dans le premier cas, c'est dans la capitale nationale qu'ils trouvent une clientèle solvable suffisamment nombreuse, habituée à la médecine moderne. Quant aux cliniques privées, c'est à Antananarivo et ses environs qu'elles sont les plus nombreuses, propriété individuelle, propriété de sociétés anonymes ou d'organisations confessionnelles. Ces observations signifient que la disparité visible dans la répartition des médecins, concerne aussi les infrastructures de santé et l'équipement dans ce domaine⁶.

Les différentes données jusqu'ici évoquées ont montré le déséquilibre interprovincial prononcé qui marque le territoire malgache. D'autres éléments relevant de l'économie confirment ce fait majeur et en soulignent l'ampleur.

6 On aurait pu aussi prendre le rapport nombre d'habitants pour un lit d'hôpital pour mesurer le déséquilibre profond entre la province d'Antananarivo et les cinq autres dans le domaine de la santé.

Les facettes économiques du déséquilibre

Tableau 4 : Données économiques par province (année 2000)

| PROVINCE | Routes bitumées % | Population accédant facilement à une route praticable toute l'année % | Parc auto-mobile% | Entreprises industrielles | | Entreprises franches industrielles | |
|--------------|-------------------|---|-------------------|---------------------------|------|------------------------------------|------|
| | | | | Nombre d'emplois | % | Nombre d'emplois | % |
| ANTANANARIVO | 20,03 | 76 | 75 | 162 710 | 49,6 | 125 200 | 89,9 |
| ANTSIRANANA | 11,9 | 30 | 5,6 | 35 296 | 10,8 | 1 400 | 1 |
| FIANARANTSOA | 22,9 | 45 | 4 | 27 360 | 8,3 | 0 | 0 |
| MAHAJANGA | 17,92 | 16 | 3,9 | 36 006 | 11 | 2 300 | 1,8 |
| TOAMASINA | 15,33 | 60 | 10 | 42 537 | 13 | 6 200 | 4,4 |
| TOLIARY | 11,92 | 20 | 1,5 | 23 931 | 7,3 | 4 100 | 2,9 |
| MADAGASCAR | | 52 | | 327 840 | | 139 200 | |

Sources : INSTAT 2000

Enquête auprès du Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat

Dans ce domaine, le cas de l'infrastructure routière, notamment les routes bitumées et celles praticables toute l'année, qui joue un rôle déterminant dans la structuration de l'espace, est très révélateur. Par rapport aux routes bitumées, les provinces de Toliary et de Mahajanga avec respectivement 11,92 % et 17,92 % sont marginalisées, car la superficie de ces deux provinces représentant plus de 50 % du territoire national, ne portent qu'à peine 30 % des routes bitumées. À l'inverse, celles de Fianarantsoa et d'Antananarivo ont un sort meilleur. La première, avec 17,41 % du territoire national est dotée de 22,9 % des routes bitumées. La seconde, Antananarivo est ici aussi, la mieux servie : avec 09,93 % du territoire national, elle détient 20,03 % de ces routes. Les contrastes sont nets, mais il convient de préciser que la longueur totale des routes bitumées à l'échelle du pays est dérisoire (5 022 km en 2000 soit 08,5m/km²). À l'échelle de chaque province, elle est très faible : 17,2m/km² pour Antananarivo, 13,8m/km² pour Antsiranana, 11,2m/km² pour Fianarantsoa. Ainsi, toutes les provinces sans exception, vivent dans un contexte de sous-équipement manifeste.

La situation de la population par rapport à l'ensemble des routes praticables toute l'année témoigne aussi de ce sous-équipement. Au niveau national, il n'y a que 52 % des habitants qui ont un accès facile à une route praticable toute l'année, ce qui est notoirement insuffisant. Mais il est vrai que dans ce contexte d'insuffisance générale, le déséquilibre entre les provinces est palpable. Pour Toliary et Mahajanga, il n'y a respectivement que 20 % et 16 % de la population qui bénéficient de routes praticables toute l'année, alors que ce pourcentage atteint 76 % pour la province

d'Antananarivo et 60 % pour celle de Toamasina⁷. Ces écarts que l'on doit souligner sont révélateurs des différences dans le degré d'organisation et de structuration du territoire de chaque province⁸.

La répartition du parc automobile, toutes catégories confondues est édifiante à ce propos. La province d'Antananarivo, à elle seule, concentre 75 % de ce parc pour 29,18 % de la population. Elle est suivie de loin par Toamasina avec 10 % du parc automobile pour 16,5 % de la population. Face à ces deux provinces, et surtout face à Antananarivo, les quatre autres ne disposent que d'un parc très peu consistant.

Certes, on doit tempérer ce contraste pour le moins violent par deux paramètres. Le premier est que la seule agglomération d'Antananarivo détient la moitié, voire les 2/3 du parc de sa province. Le second paramètre est le fait que les véhicules destinés aux transports de voyageurs et de marchandises immatriculés dans la province d'Antananarivo, desservent en fait toutes les autres, y compris celle d'Antsiranana, qui ne lui est pas limitrophe.

Toutefois, la réalité du déséquilibre interprovincial que confirme l'implantation des entreprises industrielles, situées ou non en zone franche, est incontestable. À cet égard, la répartition par province des emplois que celles-ci offrent, ne laisse aucun doute. Pour les entreprises industrielles non franches, la province d'Antananarivo capitalise 49,6 % des emplois. La distance avec les autres provinces est grande puisque Toamasina avec 13 %, Mahajanga avec 11 % et Antsiranana avec 10,8 %, sans parler de Fianarantsoa et de Toliary, viennent loin derrière elle. Cette différence marquée qui traduit aussi un écart en matière d'infrastructure de base (électricité, eau) est à mettre en relations avec la présence de la ville d'Antsirabe à 150 km au sud de la capitale, réputée pour l'ancienneté relative et l'importance de ses activités industrielles. Mais cette différence est surtout le fait de l'agglomération d'Antananarivo qui, depuis près de deux siècles maintenant, est la capitale d'un Etat fortement centralisateur, quelles qu'aient été les vicissitudes de l'histoire. Détentrices de tous les pouvoirs de décision, au cœur de la province la plus densément peuplée, Antananarivo a toujours attiré et fixé les investissements industriels.

La localisation des entreprises franches industrielles, accueillies dans le pays depuis 1990, le prouve sans équivoque. En effet, pratiquement 90 %

7 Ce pourcentage de Toamasina est sujet à caution, compte tenu des problèmes de communication que vit cette province.

8 Mais il convient de souligner que l'organisation spatiale, sur le plan économique, se fait à l'échelle intra-provinciale.

des emplois qu'elles ont créés l'ont été dans la province d'Antananarivo, et plus précisément dans la capitale et ses alentours immédiats. Le phénomène des entreprises franches est un élément de premier ordre. Marginalisant avec évidence, à des nuances minimes près, le reste de l'île par rapport à la ville d'Antananarivo, elle a amplifié le déséquilibre préexistant, en dotant cette dernière de 125 000 emplois en dix ans, ce qui est considérable. Cela représente en effet le tiers des emplois industriels existant actuellement dans le pays. Cette localisation massive des entreprises franches à Antananarivo est incompréhensible, si on ne la situe pas dans le contexte de libéralisation plutôt mal maîtrisée par les responsables politiques malgaches qui, après la crise de la dette qui a frappé le pays en 1981-82, ont dû adopter le Programme d'Ajustement Structurel proposé par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale⁹.

En tout cas, au-delà de ses retombées positives, elle a accentué le déséquilibre interprovincial, perceptible aussi bien au niveau des disponibilités budgétaires qu'à celui du revenu par habitant ou de l'Indice de Développement Humain (IDH) de chaque province.

Tableau 5 : Budget des provinces en FMG (1999)

| | |
|--------------|----------------|
| ANTANANARIVO | 29 051 027 968 |
| ANTSIRANANA | 4 400 000 000 |
| FIANARANTSOA | - |
| MAHAJANGA | 5 996 000 000 |
| TOAMASINA | 12 674 000 000 |
| TOLIARY | 6 094 000 000 |

Source : Direction Générale de l'Économie et du Plan. Inventaire des Fivondronana de Madagascar - Ministère des Finances et de l'Économie Année 2000.

Au vu des données de 1999, il faut convenir que l'écart énorme entre les budgets provinciaux, synthétise pleinement le déséquilibre interprovincial et ses multiples facettes : la province d'Antananarivo avec 29 milliards de Fmg est à bonne distance de Toamasina qui la suit avec moins de 13 milliards de Fmg. Quant aux autres, elles sont très loin derrière Toamasina, avec au mieux un budget égal à la moitié du sien.

Il va sans dire que ces données économiques si contrastées engendrent des niveaux de vie et des niveaux de bien-être différents pour les six provinces du pays.

9 Certains observateurs ont, avec quelque raison, qualifié la voie empruntée par le pays de « libéralisme sauvage ».

Tableau 6 : Niveaux de vie

| PROVINCE | Revenu/hab en \$ | IDH | |
|--------------|---------------------|-------|-------|
| | 1999 | 1999 | 2001 |
| Antananarivo | 281 | 0,482 | 0,523 |
| Antsiranana | 291 | 0,429 | 0,457 |
| Fianarantsoa | 207 | 0,381 | 0,384 |
| Mahajanga | 249 | 0,398 | 0,426 |
| Toamasina | 207 | 0,4 | 0,421 |
| Toliary | 188 | 0,338 | 0,366 |
| Madagascar | 238 | 0,42 | 0,457 |

Source : Tableau de bord social. INSTAT-PNUD (2000 et 2002)

Avec un revenu par habitant de 238\$ en 1999, Madagascar appartient bien au groupe des Pays les Moins Avancés (PMA). Le seuil minimal pour ne pas en faire partie étant de 350\$ par habitant, il en est de même pour toutes les provinces du pays car Antsiranana qui a le revenu moyen le plus élevé, n'est qu'à 291\$, et Antananarivo qui la suit, à 281. Toutes les provinces sont ainsi sous-développées. Sur un autre plan, le classement de ces deux provinces interpelle et contraint à nuancer la distance entre la province d'Antananarivo et les autres. Ce classement suggère en effet que le contraste opposerait plutôt la ville d'Antananarivo au reste du pays. Mais cette distance, qu'il faut sans doute relativiser est, on l'a vu, confortée par nombre de données. En tout cas, à l'intérieur de ce sous-développement général, la distance est toutefois sensible entre les trois provinces de tête : Antsiranana, Antananarivo et Mahajanga dont les revenus moyens par habitant sont supérieurs à la moyenne nationale et les trois autres, particulièrement Toliary, avec seulement 188\$.

Des écarts notables caractérisent aussi les IDH des six provinces, mais la hiérarchie est légèrement différente. En 1999 comme en 2001, Fianarantsoa et Toliary avaient des IDH largement inférieurs à la moyenne nationale, respectivement 0,384 et 0,366 pour 2001. À l'autre extrémité, c'est Antananarivo et non Antsiranana, comme dans le cas des revenus, qui à ces dates, se trouve loin devant les autres : 0,482 en 1999 devant Antsiranana, 0,523 en 2001 toujours devant Antsiranana. Mais pour toutes les provinces, il s'agit d'un IDH faible¹⁰.

En somme, tous ces IDH, tout comme les revenus par habitant, confirment avec éclat que toutes les provinces du pays sont en situation de

10 À titre indicatif, si on pouvait comparer les IDH des provinces de Madagascar à ceux des 174 pays répertoriés et classés par le PNUD, Antananarivo serait classé 134^e, Fianarantsoa 164^e et Toliary 168^e.

sous-développement, et que c'est seulement le degré ou l'intensité de celui-ci qui les différencie.

QUELLE SOLUTION AU DÉSÉQUILIBRE INTERPROVINCIAL ?

Comprendre le déséquilibre interprovincial

Il n'est pas aisé d'énumérer de manière exhaustive et surtout de hiérarchiser avec certitude tous les facteurs qui ont conduit à cette situation de déséquilibre qui vient d'être caractérisée. Mais on peut avancer qu'elle doit peu de chose aux données physiques, relief, climat, sols ou végétation, et sans nul doute, moins de chose encore au génie bienfaisant ou malfaisant, au dynamisme inné ou à l'apathie congénitale des différents groupes ethniques. Certes, la diversité dans ces domaines a pu jouer pour créer des contrastes. Mais on peut indiquer et même établir que le déséquilibre aigu qui marque l'espace national malgache est le résultat de l'histoire du pays durant les deux derniers siècles.

En allant vite et à l'essentiel, on peut souligner que du royaume merina du début XIX^e siècle, devenu rapidement Royaume de Madagascar à l'actuelle III^e République en passant par la période coloniale puis la I^{re} et la II^e République, le pays a été gouverné de manière très centralisée. Une centralisation qui a toujours donné une place de choix à Antananarivo, capitale indiscutée. Tout au long du XIX^e siècle, les souverains de l'Imerina se sont efforcés de conquérir, d'unifier et d'organiser l'île autour et à partir de la capitale, sans y parvenir complètement. Après l'annexion du pays en 1896, le pouvoir colonial français a pris la relève. Avec sa tradition jacobine et sa volonté de soumettre et de dominer tout le territoire, la France a continué et achevé l'unification commencée par les rois merina, renforçant dans la foulée la centralisation. C'est sous la période coloniale qu'Antananarivo (Tananarive à l'époque) a acquis pleinement son statut de capitale du pays, détentrice de tous les pouvoirs de décision : politique, économique, culturel, religieux. Les Républiques et les Institutions de transition qui se sont succédé depuis l'Indépendance ont tous géré cet héritage, en allant dans le même sens, mais il est vrai sous des formes variables. Avec le dessein réel ou feint, mais avoué de renforcer l'Unité Nationale, tous les responsables qui ont été aux commandes du pays ont quant au fond, maintenu ou même accentué le caractère centralisé de l'Etat malgache. C'est cette constante historique, destinée à contrecarrer les velléités centrifuges pouvant remettre en cause la cohésion plus ou

moins fragile du territoire qui, plus que nul autre paramètre, permet de comprendre le déséquilibre actuel. Mais il faut dire que ce déséquilibre a été depuis près de trente ans, et est toujours actuellement, objet de controverses, d'une part, à cause des lectures très différentes qui en ont été faites, d'autre part, à cause du traitement qu'il convient d'appliquer.

Controverses vigoureuses autour du déséquilibre interprovincial

Certains esprits, oubliant la période coloniale, ainsi que les Républiques, soutiennent que le déséquilibre interprovincial actuel est le résultat de l'hégémonie que le royaume merina au XIX^e siècle a exercé sur le reste du pays, à son avantage. Ceux-là considèrent que la province d'Antananarivo, peuplée, il est vrai, très majoritairement par les Merina, est une province développée et qui plus est, s'est développée en exploitant le reste du pays, actuellement sous-développé. Pour eux, c'est ce rapport de domination et d'exploitation que la colonisation a confirmé qu'il convient de régler.

D'autres, à l'opposé si l'on peut dire, affirment que la province d'Antananarivo, berceau du royaume merina, a vu son développement bloqué par la colonisation française. À leurs yeux, cette colonisation s'est faite au détriment de cette province qui aurait pu, sur sa lancée du XIX^e siècle, avoir une meilleure situation que celle qu'elle connaît actuellement. De toutes les provinces, elle est la principale victime et nullement la bénéficiaire de la colonisation. Elle ne veut pas être culpabilisée car nullement responsable de la situation des autres.

On le voit, le déséquilibre interprovincial est reconnu par les uns et les autres. Mais cette reconnaissance induit des interprétations fort divergentes et provoque des controverses, éventuellement porteuses de conflit. Cela situe clairement l'importance des enjeux qui accompagnent le déséquilibre provincial et les propositions avancées pour le résoudre. Sur ce plan, tous les politiques, quelle que soit leur vision du passé, ont été d'accord pour affirmer que c'est par la décentralisation des pouvoirs que le déséquilibre interprovincial, voire toutes les disparités spatiales, sera corrigé. Le problème, et il est de taille, est que le découpage territorial qu'implique la décentralisation, découpage auquel est liée inévitablement l'importance des compétences que le pouvoir central doit concéder aux collectivités territoriales à ériger, est aussi source de dissensions et de controverses.

La décentralisation : solution difficile ou solution impossible ?

Entre 1975 et 1978, cette double question a reçu trois réponses successives dont deux ont constitué de véritables bouleversements pour l'architecture administrative du pays qui a connu une instabilité manifeste. Comme les deux bouleversements, opérés au nom de la décentralisation ne sont pas arrivés à leur terme, la situation en 2003 est floue, voire confuse.

La I^{re} République (1960-1972), officiellement centralisatrice a confirmé les six provinces et déterminé au sein de chaque province des préfectures. Le pays en comptait 18. À l'époque, la préfecture était l'échelle que le pouvoir avait privilégiée pour entreprendre ses actions de développement et d'aménagement, en plus de la commune.

La II^e République (1975-1992) prenant en charge la décentralisation a aménagé cette organisation administrative sans la bouleverser. Elle a supprimé les préfectures mais a retenu les six provinces à l'intérieur desquelles elle a institué 111 sous-préfectures. Ce sont ces deux niveaux qui ont été érigés en Collectivités Décentralisées. Mais la décentralisation n'était que de façade car les sous-préfectures étaient sous la tutelle des provinces, et les provinces sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. De plus, l'ensemble était régi par le « centralisme démocratique », principe qui a permis une parfaite centralisation du pouvoir, alors que la Constitution préconisait la décentralisation pour « assurer un développement harmonieux du territoire ».

La III^e République (1993-1996) a bouleversé ce découpage administratif. Décidée à mettre en œuvre la « décentralisation effective », elle a en effet formulé deux critiques contre l'organisation antérieure. D'un côté, le territoire des provinces était jugé trop vaste pour que les pouvoirs transférés à ce niveau puissent être efficaces. À l'inverse, la sous-préfecture, trop exiguë, n'aurait pas la dimension minimale requise pour exercer des pouvoirs significatifs. C'est dans cette perspective que les provinces ont été supprimées, les sous-préfectures contournées, et le pays subdivisé en 28 régions (fig. 1). Plus que la Commune, création de la I^{re} République, mise en veilleuse par la II^e et réinstituée par la III^e, c'est la région qui, avec ses dimensions spatiales et démographiques, aurait dû être le partenaire privilégié de l'Etat dans la mise en œuvre de la « décentralisation effective », destinée à résoudre, ou tout au moins à contourner le déséquilibre interprovincial.

Il est impossible d'apprécier l'efficacité des régions dans l'optique du rééquilibrage territorial, car le changement inattendu au sommet de l'Etat dès 1997 a mis un terme à leur installation inachevée.

En effet, la révision de la Constitution adoptée en 1998 s'est traduite par un nouveau bouleversement du découpage administratif et politique du territoire (fig. 2). Au nom d'une décentralisation maximale, apte à mettre un terme au déséquilibre inhérent à la centralisation plus que séculaire de l'Etat, les six provinces supprimées quatre ans plus tôt, ont été réinstaurées et dotées d'une large autonomie par rapport au pouvoir central. Chaque province autonome, installée officiellement en 2001, était appelée à subdiviser son territoire en régions, dont le nombre relève de sa seule compétence.

Le processus prévu n'étant pas parvenu à son terme à cause de la crise sociopolitique survenue à la suite des présidentielles de Décembre 2001, les 28 régions ayant été délaissées dès 1998, l'organisation administrative du territoire est actuellement si confuse à Madagascar que l'on peut se demander si la décentralisation, réponse consensuelle au déséquilibre interprovincial, est toujours à l'ordre du jour. Cette question se pose d'autant plus qu'une réforme en profondeur de l'organisation du territoire, ancrée principalement sur les communes, ignorant les actuelles provinces autonomes et minorant le rôle des éventuelles régions à venir, semble se dessiner. Une telle réforme qui serait un nouveau bouleversement résoudre-t-elle, ou contournera-t-elle le déséquilibre interprovincial ?

Figure 1 : Organisation administrative de la III^e République (1994-1996)
Les 28 régions de décentralisation

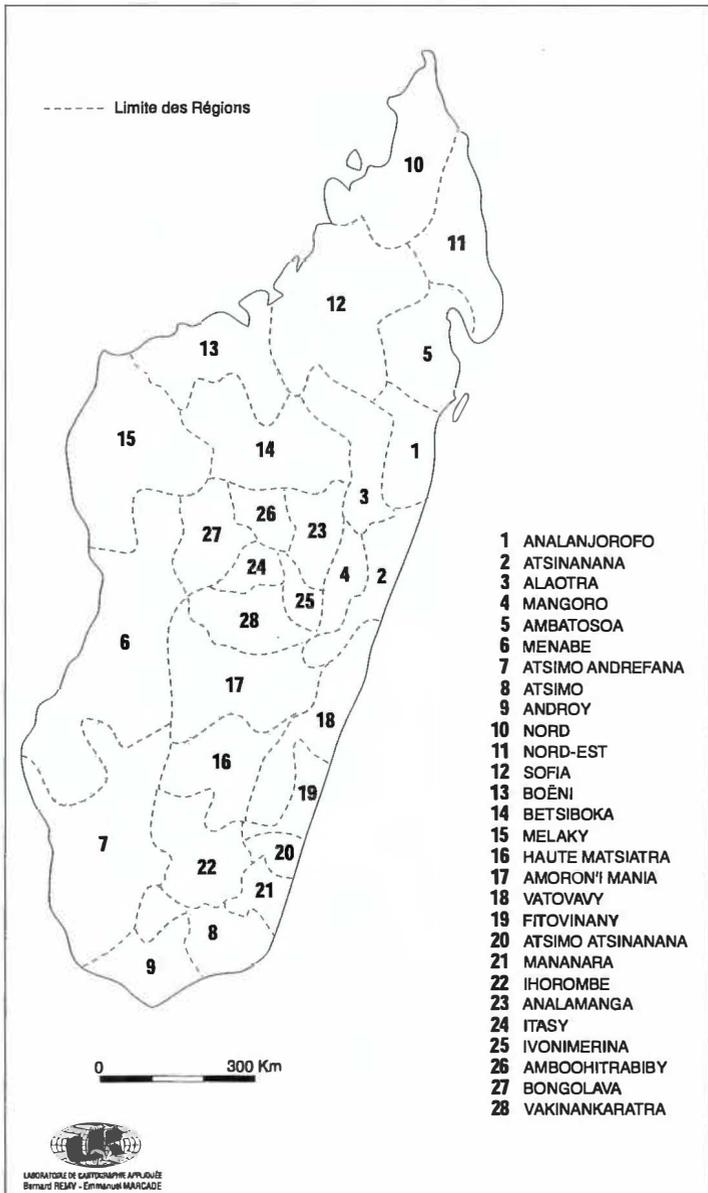
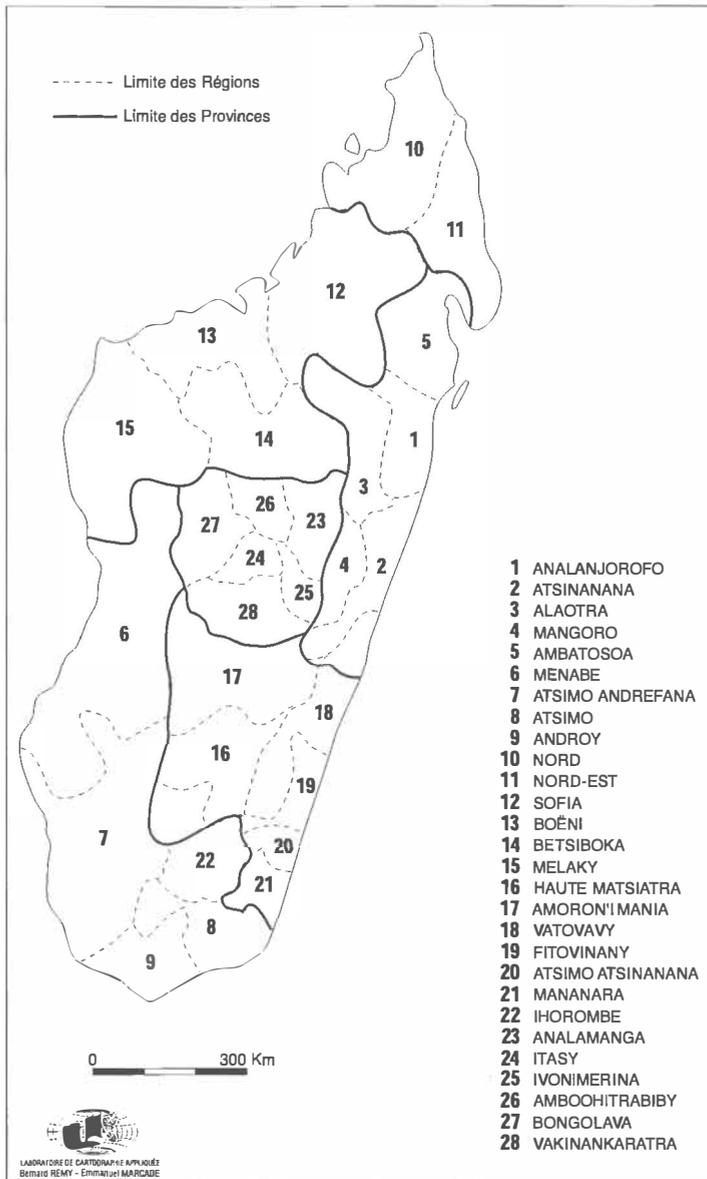


Figure 2 : Organisation administrative de la III^e République (1998-2000)
6 provinces autonomes
28 régions



BIBLIOGRAPHIE

- Massiot M. (1971), *L'administration publique à Madagascar. Evolution de l'organisation administrative et territoriale de Madagascar de 1896 à la proclamation de la République Malgache*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Verin P. (1990), *Madagascar*, Paris, Editions Karthala.
- Ministère de l'Economie et du plan/PNUD, Régions et développement. *Programmes régionaux et projets locaux. Faritany : Antsiranana, Tôliara, Antananarivo, Tôamasina, Fianarantsoa et Mahajanga. Etudes régionales*, éd. DIRASSET, mai 1991.
- Direction Générale de l'Economie et du Plan, *Inventaire des Fivondronana de Madagascar. Direction de la planification globale et évaluation, Service de la politique générale et méthodologie de planification/ Secrétariat général/ Ministère des Finances et de l'Economie*. Année 1996, 1998, 1999 et 2000.
- INSTAT, *Tableau de bord social. Appui à la mise en place d'un système national intégré de suivi de la pauvreté, Institut National de la Statistique/ Ministères des Finances et de l'Economie/PNUD MAG/97/004*, DAPI, Antananarivo, décembre 2000 et décembre 2002.
- Gaudemet L. (1958), « La provincialisation de Madagascar », *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, n°2, Paris.